RAPPORTO **INAPP** 2024

LAVORO E FORMAZIONE: NECESSARIO UN CAMBIO DI PARADIGMA

INAPP
ISTITUTO NAZIONALE PER L'ANALISI
DELLE POLITICHE PUBBLICHE

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico – stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 – nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese. L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. È Organismo Intermedio del Programma nazionale Giovani, donne e lavoro 2021-2027 del FSE+, delegato dall'Autorità di Gestione all'attuazione di specifiche azioni (Piano Inapp 2023-2026), ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey. L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

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

Presidente
Natale Forlani

Direttore generale
Loriano Bigi

INAPP

RAPPORTO **2024**

Lavoro e formazione: necessario un cambio di paradigma

INAPP
ISTITUTO NAZIONALE PER L'ANALISI
DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Alcuni diritti riservati [2024] [INAPP].
Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione – Non Commerciale – Condividi allo stesso modo 4.0 Italia License.
(http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)
È possibile riprodurre, distribuire, trasmettere e adattare liberamente dati e analisi dell'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche ma non a scopi commerciali e a condizione che venga citata la fonte.
Immagini e altri contenuti di proprietà di terzi appartengono ai rispettivi proprietari e non possono essere riprodotti senza il loro consenso.

ISBN: 978-88-543-0353-9

Testo chiuso a dicembre 2024
Stampato nel mese di dicembre 2024
da FR.AM. PRINT srl
Via Panfilo Castaldi, 24 - 00153 Roma

Indice

Prefazione 7

Introduzione 11

1 Le dinamiche dell'economia italiana nell'era della Twin Transition e del cambiamento demografico 15
Sintesi 15
1.1 Dinamiche macroeconomiche nel contesto internazionale 15
1.2 Dinamiche demografiche e ripercussioni sul mercato del lavoro 28
1.3 Dinamica dell'occupazione: un'analisi dei dati campionari e amministrativi 34
Focus - La disoccupazione di lunga durata da fonte amministrativa 45
1.4 Dinamiche retributive e tutela del potere d'acquisto nella contrattazione collettiva 46
1.5 Twin Transition e scelte di investimento delle imprese 58
Conclusioni e prospettive 69
Bibliografia 71

2 Politiche del lavoro: programmi, condizionalità, sostegni al reddito 73
Sintesi 73
2.1 Le politiche del lavoro in Europa e in Italia nella fase post pandemica 74
2.2 Il Programma Garanzia di occupabilità dei lavoratori: principali caratteristiche e stato di attuazione al 30 giugno 2024 78
2.3 I tirocini extracurricolari come misura di inserimento nel mercato del lavoro 86
2.4 Politiche per l'occupazione e incentivi alle imprese 98
2.5 Misure a sostegno dell'occupazione femminile 104
2.6 Politiche per l'invecchiamento attivo e il prolungamento della vita matura 109
2.7 Le politiche passive del lavoro 115
2.8 Supporto per la formazione e il lavoro 120
Conclusioni e prospettive 127
Bibliografia 132

3 L'apprendimento permanente a sostegno delle transizioni tra storiche criticità e strategie innovative 135
Sintesi 135
3.1 Driver di cambiamento e processi di riforma in atto per le politiche di formazione 136
3.2 Formazione professionalizzante e percorsi work-based learning: contesto, scenari e monitoraggio delle policy 148
3.3 La formazione continua e l'apprendimento degli adulti: contesto, scenari e monitoraggio delle policy 171
Focus - Analisi valutative del primo avviso FNC 198
Conclusioni e prospettive 200
Bibliografia 205

Indagini Inapp citate nel Rapporto 209

Indice delle figure 211

Indice delle tabelle 215

Sigle e abbreviazioni utilizzate 217

Indice tematico 221

Prefazione

Un cambio di paradigma in materia di lavoro e di formazione. Necessario, come titola il Rapporto Inapp 2024 con il quale si offre alla discussione sulle linee strategiche per raggiungere questo obiettivo una panoramica approfondita e dettagliata delle dinamiche economiche, sociali e del mercato del lavoro in Italia.

Un cambio di paradigma che in questi ultimi due anni è stato perseguito con costanza, come dimostra l'importante spinta impressa alle politiche attive del lavoro, tanto dal punto di vista della *governance* quanto della loro centralità nel dibattito pubblico. Dalle nuove misure di inclusione sociale e lavorativa alla creazione della piattaforma SIISL, che proprio nei giorni in cui si elabora questa prefazione diventa il punto di riferimento per l'incrocio di domanda e offerta di lavoro a disposizione di tutti i cittadini e le imprese. Dalla nuova regolamentazione per la certificazione delle competenze, che mira a creare standard qualitativi omogenei anche nella formazione non formale, all'avvio della terza edizione del Fondo Nuove Competenze con cui, per la prima volta, si offre alle imprese un sostegno per formare i disoccupati preselezionati per l'assunzione. Fino all'articolato novero di agevolazioni contributive pensato per sostenere il trend positivo dell'occupazione e investire nella sua qualificazione.

Il 2024 si è configurato come un anno cruciale per l'Italia, caratterizzato da una crescita economica moderata e da un contesto internazionale ancora segnato da incertezze geopolitiche e inflattive. La nostra economia, dopo il rimbalzo post-pandemico, ha mostrato segnali di stabilità, ma, al tempo stesso, si è resa sempre più evidente l'urgenza di progettare il Paese del futuro a sostegno di uno sviluppo sostenibile e inclusivo.

Il Rapporto Inapp 2024 delinea quindi un quadro utile per comprendere le linee di tendenza e le possibili azioni, di accompagnamento o modifica, per le politiche già in essere.

Uno dei temi centrali è l'invecchiamento della popolazione, un fenomeno che pone sfide significative al nostro sistema economico e sociale. L'aumento dell'età media e la riduzione della popolazione in età lavorativa richiedono politiche innovative per garantire la sostenibilità del welfare e la competitività del nostro Paese. È essenziale promuovere l'invecchiamento attivo e valorizzare l'esperienza dei lavoratori senior, integrando al contempo i giovani nel mercato del lavoro.

Le politiche del lavoro emergono come un altro pilastro fondamentale. Il rapporto evidenzia un'importante inversione di tendenza con un aumento significativo dei partecipanti alle politiche attive del lavoro, grazie anche al Programma Garanzia occupabilità lavoratori (GOL). Tuttavia, permangono criticità legate alla cooperazione tra pubblico e privato e alla necessità di potenziare i centri per l'impiego.

L'apprendimento permanente lungo tutto l'arco di vita delle persone è l'elemento chiave per sostenere i cambiamenti che osserviamo nella nostra società, comprese le transizioni verde e digitale, in ogni segmento della popolazione. È fondamentale continuare su questa strada, investendo in formazione e innovazione per rispondere alle esigenze di un mercato del lavoro in continua evoluzione e accompagnare con resilienza i nostri giovani come i nostri anziani verso "l'Italia che sarà".

Come prevedibile, questo nuovo Rapporto Inapp si allinea perfettamente con i temi cardine discussi dai Ministri del Lavoro e dell'Occupazione dei Paesi del G7 durante la riunione ministeriale di Cagliari, sottolineando il carattere sovranazionale dei grandi temi che stiamo affrontando. L'impatto dell'intelligenza artificiale sul mondo del lavoro, per esempio, che richiede un approccio equilibrato per massimizzare i benefici tecnologici senza compromettere i diritti dei lavoratori. Ma anche l'invecchiamento attivo della popolazione, già evidenziato nel rapporto: una sfida comune a tutti i Paesi industrializzati. Infine, la formazione delle competenze. Cruciale per affrontare le transizioni in atto e garantire che i lavoratori siano adeguatamente preparati per le nuove esigenze del mercato.

Il rapporto sottolinea anche l'importanza degli incentivi all'occupazione e delle politiche di sostegno al reddito. Le agevolazioni sono uno degli strumenti che possono sostenere il cambio di passo, purché siano inserite in una strategia più ampia che vede le persone e il loro lavoro al centro di una dinamica politica ed economica complessiva. In particolare, quando riguar-

dano giovani e donne, segmenti della popolazione il cui lavoro sconta ritardi storici rispetto agli standard di altri Paesi europei.

Sebbene siano stati fatti progressi significativi, è necessario un ulteriore impegno per migliorare l'efficacia di queste misure, soprattutto per quanto riguarda l'occupazione femminile e la lotta alla disoccupazione di lunga durata.

Il Rapporto Inapp 2024 ci offre una visione chiara e articolata delle sfide che ci attendono e delle strategie da adottare per affrontarle. È un invito a tutti gli attori coinvolti – istituzioni, imprese, lavoratori e cittadini – a collaborare per costruire un futuro più equo e sostenibile. All'Inapp e alle sue persone il mio grazie per il prezioso lavoro svolto e per il contributo che questo rapporto apporta al dibattito pubblico nel nostro Paese.

Marina Calderone
Ministro del Lavoro e delle politiche sociali

Introduzione

Negli ultimi tre anni la crescita dell'occupazione in Italia è stata consistente per intensità temporale e per il numero dei posti di lavoro generati, superiore di circa un milione rispetto al periodo che precede la pandemia da Covid-19, e dell'equivalente riduzione delle persone in cerca di lavoro. È migliorata anche la qualità dei rapporti di lavoro: l'incremento dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato è risultato superiore rispetto all'incremento dei rapporti di lavoro considerati nel totale e si è ridimensionata la quota dei rapporti a termine e part-time. Tutti i principali comparti della produzione e dei servizi hanno offerto un contributo alla crescita della domanda di lavoro. Sul versante dell'offerta, la distribuzione dei nuovi posti di lavoro risulta equilibrata per le caratteristiche di genere, di età, e del territorio di appartenenza.

L'economia italiana, tuttavia, nonostante la performance positiva, rimane ancora caratterizzata da un'elevata distanza del tasso di occupazione dalla media dei Paesi della UE e rimangono pressoché inalterati gli squilibri storici del nostro mercato del lavoro. Il numero delle persone inattive resta elevato, soprattutto per le componenti dei giovani e delle donne. Il sottoutilizzo delle risorse umane, concentrato in particolare nei territori del Mezzogiorno, risulta incompatibile con il fabbisogno di rigenerare la nostra popolazione attiva. Un percorso ad ostacoli, complicato dalla riduzione già in atto del numero delle persone in età di lavoro e dall'uscita dei lavoratori anziani per motivi di pensione che rimarrà per molti anni di gran lunga superiore ai giovani in uscita dai percorsi scolastici. Il potenziale assorbimento delle persone in cerca di lavoro risulta inferiore al potenziale della domanda di lavoro per via della carenza di lavoratori in possesso di competenze coerenti con i profili richiesti dalle imprese, e per il mutamento delle aspettative delle giovani generazioni rispetto al lavoro.

La crescita del numero assoluto degli occupati, e non solo del tasso di occupazione, costituendo la precondizione indispensabile per assicurare il carburante della crescita economica, ma anche la sostenibilità delle prestazioni sociali e dell'aumento delle persone a carico di quelle che lavorano, diventa

una priorità delle politiche economiche, non solo di quelle per il lavoro e la formazione. È questa la declinazione del cambio di paradigma che abbiamo evocato nel titolo del Rapporto. Raggiungere l'obiettivo in coincidenza della riduzione delle persone in età di lavoro, dell'invecchiamento della popolazione e dell'impatto delle tecnologie digitali sulle competenze dei lavoratori – quest'ultimo destinato ad intensificarsi per l'utilizzo delle applicazioni di Intelligenza artificiale (IA) – non sarà affatto semplice. Giappone a parte, non ci sono nemmeno esperienze nazionali di successo da prendere a riferimento. È, peraltro, altrettanto evidente che nel nostro Paese esistono grandi margini per recuperare il sottoutilizzo sia del risparmio privato e del potenziale della spesa pubblica da destinare agli investimenti; sia delle tecnologie disponibili e da trasferire nelle organizzazioni del lavoro; sia delle risorse umane attivabili al lavoro.

Il Rapporto, con l'ausilio di fonti statistiche e delle analisi sviluppate attraverso le attività di ricerca e di monitoraggio dal nostro Istituto, focalizza in particolare l'attenzione sull'evoluzione e l'efficacia delle politiche del lavoro in tre ambiti: le politiche attive del lavoro; le caratteristiche dell'offerta formativa; le politiche salariali. Una scelta finalizzata a offrire una solida spiegazione per le criticità citate in precedenza, ma che non consente di dare evidenza al complesso delle attività sviluppate dall'Istituto sul versante delle politiche di inclusione e delle prestazioni del welfare.

Alcune indagini sviluppate da organismi internazionali, in particolare dall'Eurostat e dall'OCSE, segnalano da tempo le caratteristiche dei nostri ritardi. Il basso tasso di occupazione nazionale coincide con il deterioramento del potere di acquisto dei salari e con la stagnazione della produttività nel corso degli anni Duemila da attribuire, per la gran parte, alle peculiari caratteristiche del processo di terziarizzazione della nostra economia. Il rapporto della Banca d'Italia, presentato in occasione della Relazione annuale del Governatore, ha messo in evidenza l'impatto negativo delle scelte allocative della spesa pubblica, in particolare quelle finalizzate alla destinazione della spesa sociale, che hanno penalizzato lo sviluppo dei settori della sanità e assistenza, e dell'istruzione, che negli altri Paesi sviluppati continuano a svolgere un ruolo rilevante per la per la qualità della vita, per la coesione sociale e per la crescita dell'occupazione. Anche le indagini dell'Eurostat che offrono una comparazione tra i divari di occupazione tra i Paesi dell'Unione europea offrono una conferma della concentrazione del divario nazionale nei settori che dipendono dalla spesa pubblica, ma segnalano contemporaneamente anche l'andamento positivo degli occupati italiani nei settori esposti alla concorren-

za internazionale. La previsione di una ecatombe di licenziamenti in uscita dalla pandemia da Covid-19 è stata smentita da una crescita esponenziale dell'occupazione e della quota dei potenziali occupati che le imprese faticano a trovare. Sono due esempi, tra i tanti, che danno evidenza della distanza tra il nostro dibattito pubblico in materia di lavoro e la realtà.

La quantità e la qualità dell'offerta formativa finalizzata a favorire le transizioni lavorative rimangono largamente al di sotto dei fabbisogni. Il tasso di mobilità delle persone nel mercato del lavoro e i tempi che intercorrono per ritrovare un lavoro generano conseguenze profonde sulla psicologia e sui comportamenti individuali e collettivi. L'importanza di dotarsi di analisi corrette e di valutare gli esiti delle politiche si manifesta in molti campi delle politiche del lavoro. Sulla carta, la dotazione di informazioni disponibili provenienti dagli Istituti di ricerca e dagli enti erogatori di prestazioni è abbondante. Ma, nonostante i progressi fatti per aumentare la disponibilità di piattaforme tecnologiche più evolute, per facilitare l'accesso alle persone e per aumentare il grado di condivisione delle informazioni tra gli attori istituzionali e quelli privati e del privato-sociale, quest'ultimo non risulta adeguato.

L'approccio riformatore delle politiche del lavoro patrocinato dalle istituzioni dell'UE nel corso degli ultimi 30 anni ha generato risultati importanti nei Paesi aderenti, ma l'evoluzione demografica della popolazione, l'intensità e la pervasività delle tecnologie digitali e le variabili geo-politiche impongono cambiamenti profondi delle governance, delle tecniche e dei contenuti degli interventi.

Natale Forlani
Presidente dell'Inapp

1 Le dinamiche dell'economia italiana nell'era della Twin Transition e del cambiamento demografico

Sintesi

Nel triennio 2021-2023 l'Italia è tornata a crescere sia in termini di prodotto che di occupazione. La dinamica positiva del mercato del lavoro ha permesso di recuperare, e superare, i livelli occupazionali pre-pandemia malgrado una quota consistente di occupati sia stata assunta con contratti precari e la partecipazione di giovani e donne rimanga ridotta. L'inflazione, dopo la recente fiammata, sembra essere oggi sotto controllo, ma le famiglie italiane, in particolare quelle a basso reddito, continuano a sopportare una riduzione del potere d'acquisto, riduzione legata soprattutto alla stagnazione delle retribuzioni nominali che, nonostante gli adeguamenti e il rinnovo di alcuni contratti collettivi nazionali, non sembrano esser riuscite a compensare l'incremento dei prezzi. Al netto della ripresa osservata nel periodo post pandemico, per fine 2024 il PIL reale dovrebbe crescere solo dello 0,8%, un tasso inferiore rispetto a quello dello scorso anno, mentre nel 2025 si dovrebbe raggiungere l'1%. Nel periodo 2021-2023, il sistema produttivo italiano si è poi lentamente adattato ai cambiamenti che stanno caratterizzando il contesto competitivo e, più recentemente, alle transizioni digitale ed energetica. Permangono, tuttavia, alcuni ritardi e criticità soprattutto nell'adozione delle nuove tecnologie da parte delle piccole e medie imprese e nella carenza di personale competente, due fattori che limitano la produttività e l'efficienza poiché riducono la capacità di sfruttare al massimo le trasformazioni.
Questi risultati sono il frutto non solo delle politiche adottate dai policy maker, ma anche dello scenario macroeconomico in cui si trova ad operare l'Italia, ovvero uno scenario molto incerto e caratterizzato da una forte instabilità geopolitica a cui si aggiunge un ulteriore fattore di criticità, l'invecchiamento della popolazione. Si tratta di un fenomeno che sta colpendo le principali economie avanzate e che è determinato, da un lato, dai miglioramenti delle condizioni di vita e dall'aumento dell'aspettativa di vita, dall'altro dal calo del tasso di natalità. La nuova composizione della popolazione per fasce di età avrà effetti sull'economia italiana, effetti che già oggi si esplicitano nella carenza di un certo tipo di manodopera, e in una maggiore pressione sui sistemi sanitari e previdenziali.
Le analisi proposte nel presente capitolo mettono a fuoco gli aspetti appena introdotti, fornendo lo spunto per una riflessione sulle politiche da adottare affinché vengano mitigati gli effetti negativi e amplificati quelli positivi dei cambiamenti in atto.

1.1 Dinamiche macroeconomiche nel contesto internazionale

Passato lo shock pandemico, l'economia mondiale sta registrando un nuovo rallentamento su cui pesano anche l'incertezza dei prezzi, dopo l'impennata inflattiva che ha segnato il periodo tra la fine del 2020 e l'inizio del 2023, e l'instabilità geopolitica seguita agli eventi bellici, ancora in corso nello scacchiere mondiale.

La crescita dell'economia mondiale sta rallentando

In Italia, successivamente al rimbalzo post Covid registratosi nel 2021 e 2022, gli effetti di lungo termine si manifestano con una crescita del Prodotto interno lordo contenuta allo 0,7% nel 2023. Nelle previsioni per il 2024, si conferma la tendenza ad una crescita moderata, rivista al ribasso dall'Istat allo 0,4% e inferiore rispetto alla precedente stima dello 0,6%[1]. Secondo la Banca d'Italia[2], alla luce delle revisioni delle stime rilasciate dall'Istat, la previsione di variazione tendenziale del PIL è confermata per il 2024 allo 0,6% (0,8% escludendo la correzione per le giornate lavorative). L'inversione di rotta della politica monetaria degli ultimi mesi, adottata dalle banche centrali su entrambe le sponde dell'Atlantico, sembra segnalare più la necessità di 'allentare la stretta' e contrastare gli scenari negativi di crescita economica, che sancire il rientro dall'emergenza inflazione, nonostante quest'ultima sia ancora sopra il valore target di riferimento (2%). Ciò vale anche in Europa, dove i dati OCSE trimestrali sull'andamento del PIL mostrano come il ritorno verso valori di lungo periodo 'normali' sia già iniziato alla fine del 2022. La crescita dell'economia mondiale, dopo un rallentamento protrattosi per un triennio, risulta comunque stabile. Il rapporto di giugno della Banca mondiale (World Bank 2024) prevedeva una crescita del prodotto globale del 2,7% annuo fino al 2026, al disotto del 3,1% nella media del decennio che ha preceduto la pandemia da Covid-19. Il rallentamento della dinamica è comunque in linea con l'incremento dei livelli del PIL pro capite registratosi in ogni Paese del pianeta e con la cosiddetta 'convergenza beta' (Vu 2013). Il livello medio dei tassi di interesse si manterrà comunque attorno al 4% annuo, il doppio rispetto ai valori medi del ventennio precedente.

Le previsioni di giugno della Commissione europea (European Commission 2024a) si basavano su uno scenario di elevata incertezza alimentata da due fronti: il primo è quello del conflitto russo-ucraino con la permanenza delle sanzioni economiche, la cui efficacia è dubbia e da tempo viene messa in discussione (Schott 2023). Tale scenario, ottimista e con ogni probabilità da riscrivere, ipotizzava un avvio della ricostruzione per la fine del 2024 o i primi mesi del 2025. Il secondo fronte è costituito dalla crisi in Medio Oriente, il cui impatto è analizzato sotto l'ipotesi che il conflitto restasse confinato fra Israele e Gaza (ipotesi smentita dall'espansione del conflitto in Libano e Iran), e tenendo conto delle possibili ripercussioni del conflitto stesso sul commercio internazionale. Nonostante ciò, non si profilano nuovi scenari di stagflazione perché i pur presenti 'colli di bottiglia' nelle catene globali del valore non sembrerebbero ingenerare pressioni sulle catene di produzione e sull'innalzamento dei prezzi. Il tasso di crescita del Prodotto interno lordo

[1] A fine luglio 2024, la variazione acquisita del PIL secondo l'Istat era dello 0,7%. Essa si è ulteriormente ridotta allo 0,6% a inizio settembre 2024 e, da ultimo l'8 novembre, è pari allo 0,4%.

[2] Si veda il *Bollettino economico* n. 4/2024.

nel 2024 è ridotto, nelle previsioni di autunno (European Commission 2024b), allo 0,9% nell'Unione europea e confermato allo 0,8% nell'Eurozona, appena al di sopra della tendenza italiana. Nel 2025, il miglioramento previsto del tasso di crescita del Prodotto interno lordo dell'Unione europea è stimato all'1,5% e all'1,3% nell'Eurozona, entrambi rivisti lievemente al ribasso rispetto alle precedenti previsioni (tabella 1.1).

Tabella 1.1 **Principali variabili macroeconomiche dei Paesi UE27 e dell'Area Euro**

	PIL reale			Inflazione			Tasso di disoccupazione			Conto corrente BdP			Avanzo (+), disavanzo (-) pubblico		
	2024	2025	2026	2024	2025	2026	2024	2025	2026	2024	2025	2026	2024	2025	2026
Belgio	1,1	1,2	1,5	4,4	2,9	1,9	5,6	5,7	5,6	0,4	0,3	0,3	-4,6	-4,9	-5,3
Germania	-0,1	0,7	1,3	2,4	2,1	1,9	3,3	3,3	3,4	7,1	6,8	6,5	-2,2	-2,0	-1,8
Estonia	-1,0	1,1	2,6	3,6	3,6	2,4	7,5	7,7	7,2	-1,5	-1,0	-0,7	-3,0	-3,0	-3,0
Irlanda	-0,5	4,0	3,6	1,4	1,9	1,8	4,4	4,4	4,5	13,6	9,7	9,8	4,4	1,4	1,3
Grecia	2,1	2,3	2,2	3,0	2,4	1,9	10,4	9,8	9,2	-7,1	-7,5	-7,2	-0,6	-0,1	0,2
Spagna	3,0	2,3	2,1	2,8	2,2	2,0	11,5	11,0	10,7	4,2	4,5	4,4	-3,0	-2,6	-2,7
Francia	1,1	0,8	1,4	2,4	1,9	1,8	7,4	7,5	7,6	-0,5	-0,3	-0,3	-6,2	-5,3	-5,4
Croazia	3,6	3,3	2,9	4,0	3,4	2,0	5,1	4,7	4,6	0,4	0,5	0,6	-2,1	-2,1	-1,9
Italia	**0,7**	**1,0**	**1,2**	**1,1**	**1,9**	**1,7**	**6,8**	**6,3**	**6,2**	**1,1**	**1,2**	**1,4**	**-3,8**	**-3,4**	**-2,9**
Cipro	3,6	2,8	2,5	2,2	2,1	2,0	4,9	4,7	4,5	-9,2	-8,4	-8,2	3,5	2,7	2,7
Lettonia	0,0	1,0	2,1	1,2	2,2	2,2	6,7	6,7	6,5	-3,2	-2,1	-2,3	-2,8	-3,2	-3,2
Lituania	2,2	3,0	3,0	0,9	1,7	1,6	7,5	7,0	6,9	2,7	2,5	2,4	-2,0	-2,4	-2,6
Lussemburgo	1,2	2,3	2,2	2,3	2,4	1,8	6,0	6,0	5,8	-4,5	-4,3	-4,0	-0,6	-0,8	-0,6
Malta	5,0	4,3	4,3	2,5	2,2	2,0	3,2	3,1	3,0	5,7	5,7	5,9	-4,0	-3,5	-3,1
Paesi Bassi	0,8	1,6	1,5	3,2	2,4	1,9	3,7	3,8	3,9	11,1	11,1	11,0	-0,2	-1,9	-2,4
Austria	-0,6	1,0	1,4	2,9	2,1	1,7	5,3	5,3	5,0	1,7	1,5	1,5	-3,6	-3,7	-3,5
Portogallo	1,7	1,9	2,1	2,6	2,1	1,9	6,4	6,3	6,2	0,9	0,6	0,4	0,6	0,4	0,3
Slovenia	1,4	2,5	2,6	2,1	3,2	2,1	3,5	3,6	3,6	3,0	2,9	2,6	-2,4	-2,1	-2,1
Slovacchia	2,2	2,3	2,5	3,1	5,1	3,0	5,5	5,3	5,1	-1,3	-2,0	-1,4	-5,8	-4,7	-4,1
Finlandia	-0,3	1,5	1,6	1,0	2,0	1,8	8,2	7,9	7,5	-0,6	-0,9	-0,9	-3,7	-3,0	-2,5
Eurozona	***0,8***	***1,3***	***1,6***	***2,4***	***2,1***	***1,9***	***6,5***	***6,3***	***6,3***	***3,8***	***3,6***	***3,6***	***-3,0***	***-2,9***	***-2,8***
Bulgaria	2,4	2,9	3,0	2,5	2,3	2,9	4,3	4,0	3,8	0,3	-0,2	-1,2	-2,6	-2,8	-2,8
Repubblica Cèca	1,0	2,4	2,7	2,7	2,4	2,0	2,6	2,7	2,7	4,3	3,3	3,2	-2,5	-2,3	-1,9
Danimarca	2,4	2,5	1,8	1,3	1,9	1,7	5,8	5,8	5,8	10,6	10,1	9,8	2,3	1,5	0,9
Ungheria	0,6	1,8	3,1	3,8	3,6	3,2	4,5	4,3	4,1	2,1	1,2	1,0	-5,4	-4,6	-4,1
Polonia	3,0	3,6	3,1	3,8	4,7	3,0	2,9	2,8	2,7	0,6	0,4	0,3	-5,8	-5,6	-5,3
Romania	1,4	2,5	2,9	5,5	3,9	3,6	5,5	5,5	5,4	-8,3	-7,6	-6,9	-8,0	-7,9	-7,9
Svezia	0,3	1,8	2,6	1,9	1,5	1,8	8,5	8,4	7,8	6,6	6,4	6,5	-1,9	-1,4	-0,3
UE	**0,9**	**1,5**	**1,8**	**2,6**	**2,4**	**2,0**	**6,1**	**5,9**	**5,9**	**3,6**	**3,4**	**3,3**	**-3,1**	**-3,0**	**-2,9**

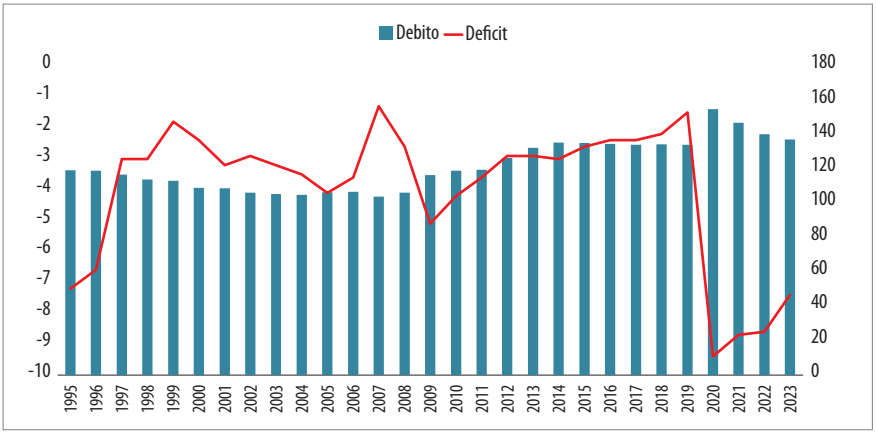
Nota: i dati si riferiscono all'ultimo aggiornamento disponibile (autunno 2024).
Fonte: Commissione europea 2024

Le previsioni per l'Italia della Commissione europea confermano una crescita modesta del Prodotto interno lordo intorno all'1% annuo nel triennio 2024-2026. L'obbligo comunitario di rispetto dei vincoli di bilancio dell'Eurozona, dopo le moratorie accordate per il superamento dello shock da Covid-19, riveste un'importanza determinante per l'economia italiana. Lo spazio di manovra dei conti pubblici è infatti estremamente ridotto dal fabbisogno finanziario necessario a sostenere il costo degli oneri finanziari sullo stock di debito pubblico accumulato, il che costituisce un limite strutturale alla crescita del Paese (figura 1.1).

Aumento dei costi e inflazione

L'inflazione riflette i maggiori costi dovuti all'assestamento del sistema di integrazione industriale a livello internazionale su una frontiera di relativa minore efficienza del sistema globale delle catene del valore. Dopo le prime 'fiammate' dovute all'interruzione delle 'catene globali del valore', causate dalla pandemia da Covid-19, i sistemi produttivi delle varie economie di fronte ai successivi shock causati dalla guerra in Ucraina, prima, e dalle difficoltà dei traffici nel Mar Rosso conseguenti alla guerra in Medio Oriente poi, hanno reagito con: il *re-shoring*, il *near-shoring*, il *friends-shoring*, ridefinendo cioè le relazioni di interdipendenza della produzione industriale sulla base della maggiore vicinanza, geografica o istituzionale, o riportando sul territorio nazionale le produzioni. La razionalizzazione ha ridotto i rischi di potenziale interruzione delle catene globali del valore, ma si è tradotta in maggiori costi di produzione, con conseguente traslazione nei maggiori prezzi finali.

Figura 1.1 **Italia: deficit (sx) e debito pubblico (dx) in percentuale del PIL**

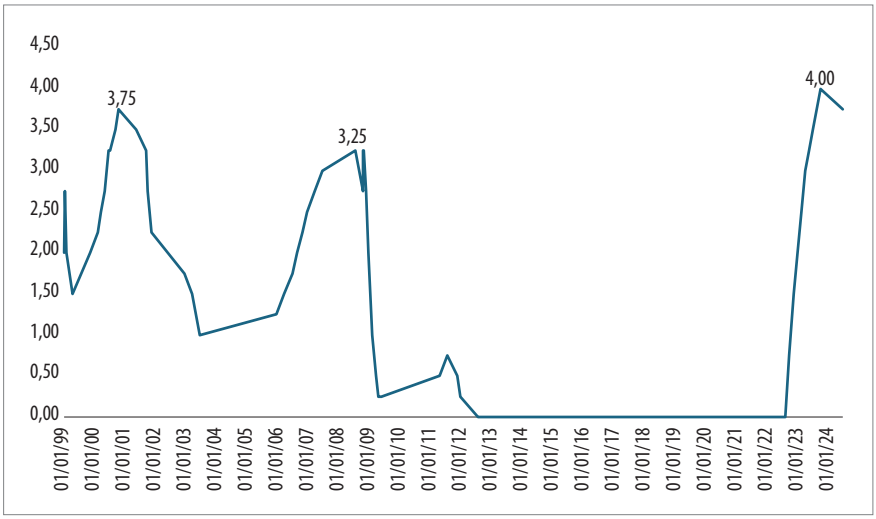


Fonte: elaborazioni Inapp su dati Eurostat, 2024

Inflazione in diminuzione e riduzione dei tassi di interesse

Per quanto riguarda gli scenari di rientro dell'aumento dei prezzi, l'Indice di inflazione armonizzata (*Harmonized Index of Consumer Prices*, HICP) continuerà a scendere fino al 2025. Nell'UE, la previsione è quella di una riduzione dal 2,6% del 2024 al 2,4% del 2025, per raggiungere il target del 2% nel 2026. Nell'Eurozona, si prevede una riduzione dal 2,4% del 2024 al 2,1% del 2025, per arrivare all'1,9% nel 2026. Le stime sono traslate rispetto agli scenari delle precedenti previsioni sia per la UE che per l'Area Euro. La politica monetaria dell'Eurozona, e di riflesso dei restanti Stati membri dell'UE[3], ha vissuto un momento importante con la decisione del Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE) del 6 giugno scorso, con cui si sono ridotti di 25 punti base i tre tassi di interesse di riferimento (figura 1.2). "Sulla base di una valutazione aggiornata delle prospettive di inflazione, della dinamica dell'inflazione di fondo e dell'intensità della trasmissione della politica monetaria", è stato deciso che fosse "opportuno moderare il grado di restrizione della politica

Figura 1.2 **Tasso d'interesse sui depositi giornalieri. Anni 1999-2024 (val. %)**

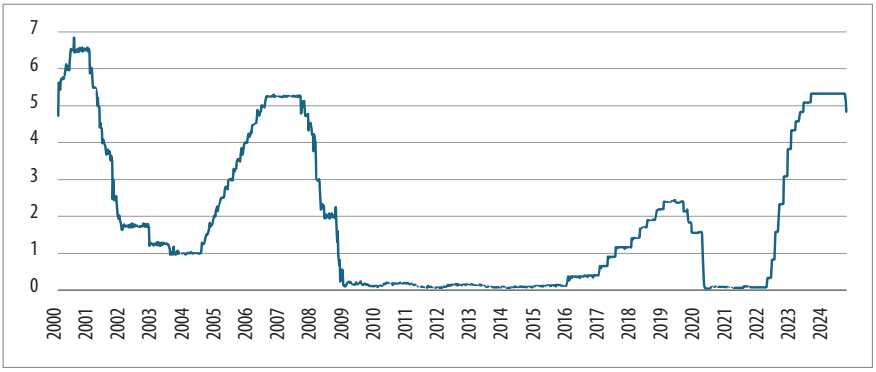


Fonte: elaborazioni Inapp su dati Banca centrale europea, 2024
https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/key_ecb_interest_rates/html/index.en.html

[3] Il Consiglio di governo della BCE stabilisce i tassi d'interesse chiave dell'Eurozona: 1) il tasso sulle operazioni di rifinanziamento principali (pagato dalle banche commerciali quando prendono a prestito denaro della BCE per una settimana); 2) il tasso sui depositi giornalieri delle banche nell'eurosistema; 3) il tasso sui prestiti marginali, pagato dalle banche per i prestiti ottenuti giornalmente sempre nell'eurosistema.

monetaria dopo nove mesi di tassi di interesse invariati". Di qui la riduzione di 25 punti base dei tre tassi. Successivamente, nelle riunioni del 12 e del 17 settembre, come atteso, il Consiglio direttivo della Banca centrale europea ha deciso di ridurre ulteriormente i tassi di interesse sulle operazioni di rifinanziamento principali, sulle operazioni di rifinanziamento marginale e sui depositi presso la BCE: "pertanto, i tassi di interesse sui depositi presso la Banca centrale, sulle operazioni di rifinanziamento principali e sulle operazioni di rifinanziamento marginale saranno ridotti rispettivamente al 3,25%, al 3,40% e al 3,65%, con effetto dal 23 ottobre 2024".
Negli Stati Uniti, il *Federal Open Market Committee* (FOMC), che assume le decisioni di politica monetaria della Federal Reserve, in un primo tempo ha lasciato invariati i tassi (figura 1.3)[4] in occasione della seduta del 12 giugno 2024, pur annunciando un possibile taglio nel corso del 2024 dell'ordine di 25 punti base, mantenendo fisso l'obiettivo di inflazione al 2%. In occasione delle successive riunioni del 18 settembre e del 7 novembre, il FOMC ha poi deciso un taglio dei tassi nell'ordine di 50 punti base.

Figura 1.3 Tasso effettivo sui finanziamenti federali negli Stati Uniti. Anni 2000-2024 (val. %)



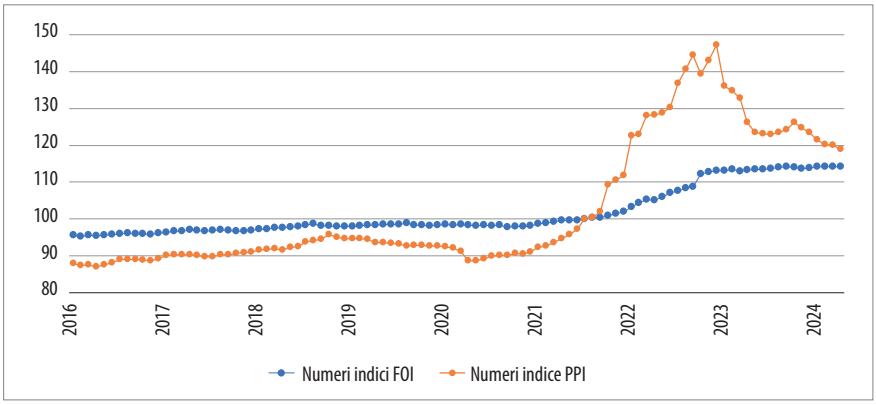
Fonte: elaborazioni Inapp su dati Federal Reserve di Saint Louis, https://fred.stlouisfed.org/series/FEDFUNDS#

L'inversione di rotta della politica monetaria globale degli ultimi mesi sembra quindi segnalare più la necessità di allentare la stretta e contrastare scenari negativi sull'attività economica. L'inflazione, infatti, procede nella direzione giusta sebbene non abbia ancora raggiunto l'obiettivo di riferimento del 2%.

[4] Il tasso federale sui finanziamenti è il tasso d'interesse al quale le istituzioni finanziarie si scambiano finanziamenti federali (detenuti presso il sistema di banche centrali federali) giornalmente.

Desta preoccupazione, però, il fatto che in Italia l'Indice dei prezzi alla produzione dell'industria (PPI) mostri una tendenza al ribasso più accentuata, sebbene su un livello della curva più elevato, dell'indice dei prezzi al consumo FOI per le famiglie di operai e impiegati (figura 1.4).
L'intervento delle banche centrali, importante per ravvivare l'attività economica, potrebbe però non essere sufficiente ad incrementare il potere d'acquisto delle famiglie in uno scenario di produttività del lavoro e salari stagnanti.

Figura 1.4 **Prezzi alla produzione e FOI in Italia, anno di riferimento 2021. Anni 2016-2024**



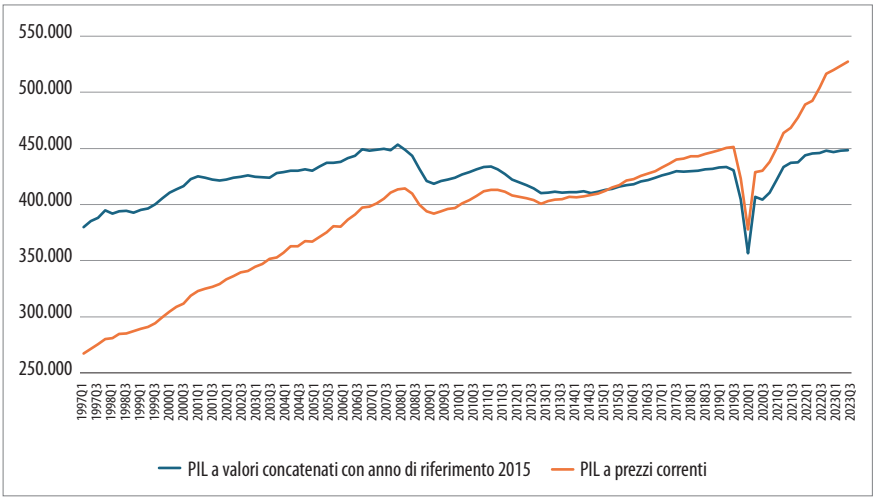
Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, https://esploradati.istat.it/databrowser/#/

Le componenti del PIL

Come è noto, l'influenza che l'inflazione esercita sulle esportazioni nette è di particolare importanza, poiché circa un terzo del PIL del nostro Paese dipende da esse. Le ripercussioni del prolungamento di uno scenario di inflazione sui settori istituzionali incidono sulla scelta tra consumo e risparmio e sul costo del debito per lo Stato, per le imprese e per le famiglie. Il risparmio messo a disposizione del sistema finanziario dipende dal rendimento atteso in relazione al sacrificio del consumo presente e alla perdita di potere d'acquisto dovuta all'inflazione. Sui debitori l'inflazione agisce simmetricamente rispetto ai creditori. Il debito si svaluta, in termini reali, mentre gli incassi (fatturato e gettito fiscale) tendono ad adeguare il loro valore nominale ai prezzi correnti. Sul nuovo debito pesa, tuttavia, il maggior costo degli oneri finanziari che cresce al crescere dei tassi di interesse. Una riduzione dei tassi di interesse di riferimento delle banche centrali rappresenta, in tal senso, una buona notizia. Un approfondimento a parte, come verrà evidenziato nel seguito di questo Rapporto, meritano i salari e il loro potere d'acquisto. In generale, non vi sono vantaggi derivanti da uno scenario di inflazione per chi percepisce redditi da

lavoro dipendente, perché il salario si adegua con lentezza all'aumento dei prezzi, in esito alla contrattazione con il datore di lavoro. Oltre alla questione relativa alla produttività del lavoro, resta alta quindi anche la preoccupazione sui possibili effetti recessivi della contrazione della componente interna della domanda aggregata, anche come risultato del mancato adeguamento dei salari e quindi della perdita del potere d'acquisto degli ultimi anni. Con ogni probabilità, a distanza di quattro anni dalle prime 'fiammate dei prezzi', la temuta spirale prezzi-salari, sperimentata nell'economia italiana nel periodo storico che va dagli shock petroliferi degli anni Settanta fino all'abolizione del meccanismo della 'scala mobile', sembra essere scongiurata e alle spalle, a costo però di un peggioramento delle condizioni economiche delle famiglie, oltre che di quello di una evidente divergenza fra produzione nominale e reale (figura 1.5).

Figura 1.5 **Dinamica PIL destagionalizzato in Italia. Anni 1997Q1-2023Q3 (val. in migliaia)**

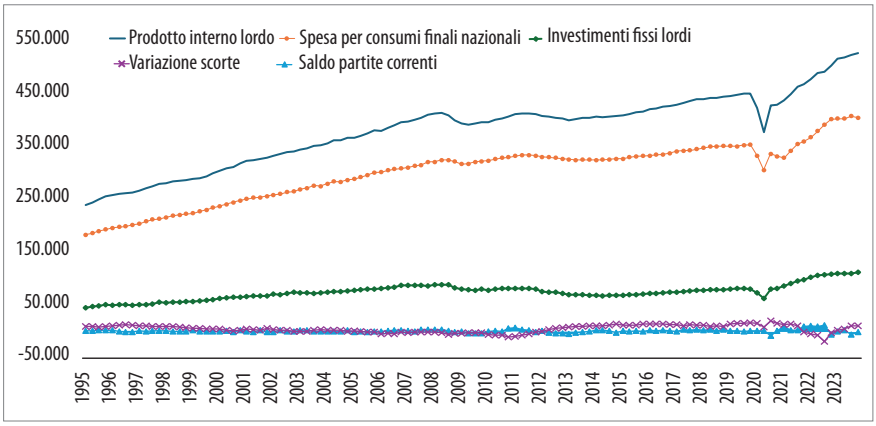


Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, https://esploradati.istat.it/databrowser/#/

Tutti questi fattori agiscono, quindi, simultaneamente sulla componente interna (ed esterna) della domanda aggregata e contribuiscono a determinare l'andamento della crescita del Prodotto interno lordo e dell'occupazione. Analizzando i contributi maggiori alla crescita del PIL italiano a valori nominali negli ultimi trimestri, si può notare come l'incremento del PIL sia seguito da vicino da quello delle spese per consumi privati e pubblici (nazionali) come si evince dalla figura 1.6. La stessa figura non consente invece di fornire il

giusto rilievo alle altre due componenti: quella degli investimenti fissi lordi e quella del saldo delle partite correnti (esportazioni al netto delle importazioni, misurate *Free on Board* - FOB[5]).

Figura 1.6 **PIL trimestrale corrente e sue componenti. Italia. 1995T1-2023T3 (val. in migliaia)**



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, https://esploradati.istat.it/databrowser/#/

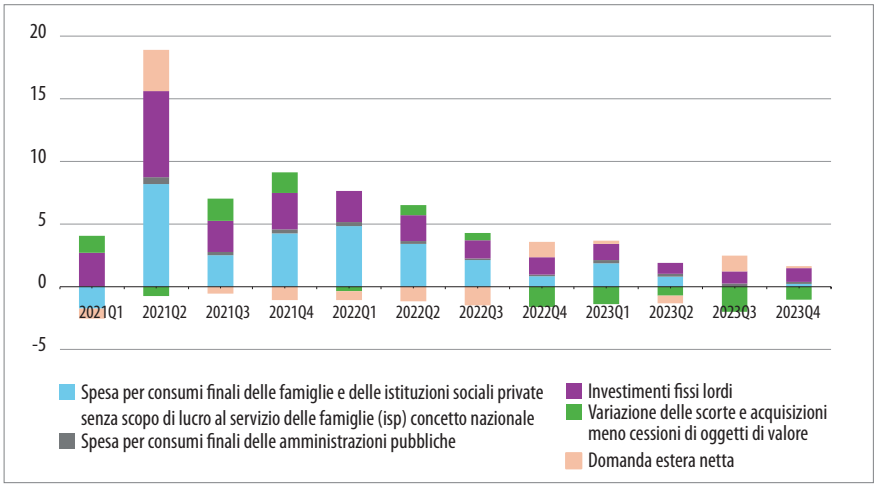
La figura 1.7 mostra invece il contributo fornito in termini percentuali dai principali aggregati macroeconomici alla crescita del PIL trimestrale in Italia. A causa dei vincoli di bilancio imposti dalle regole di finanza pubblica europea, l'Italia, rispetto agli altri Paesi, ha potuto dedicare una minor quantità di risorse alla spesa pubblica (investimenti e consumi). Ciò ha contribuito al divario di crescita fra il nostro Paese e gli altri Stati membri dell'UE.

Crescita del PIL in un'ottica comparativa

Il quadro è ancor più chiaro quando si osservano le convergenze e divergenze con i Paesi più vicini appartenenti all'Eurozona: Francia, Germania e Spagna. Come si nota, la parte arancione delle colonne appare più instabile, se si eccettuano i trimestri del 2020 (figura 1.8). Essa rappresenta l'export che ormai contribuisce sempre di più alla crescita dell'economia italiana e delle altre economie europee (in special modo di quella tedesca).

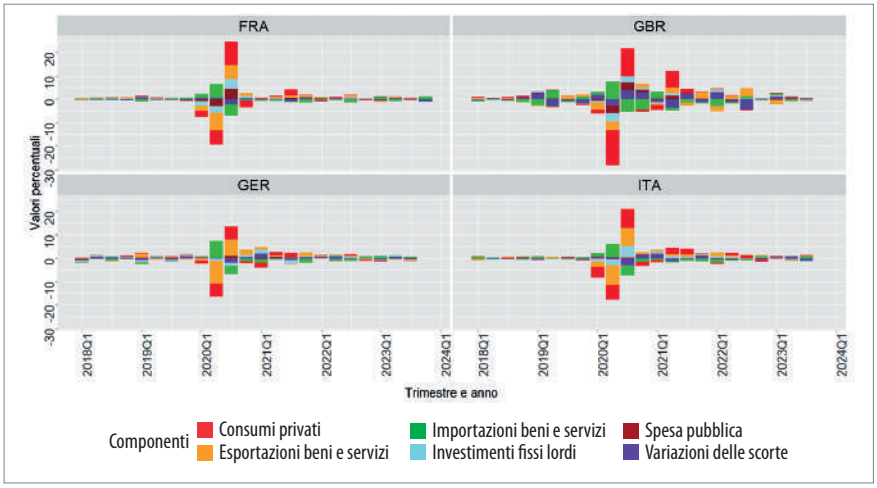
[5] FOB: acronimo di *Free on Board* (in italiano, franco a bordo), è una clausola di resa della merce, largamente usata nelle transazioni internazionali, in virtù della quale nel prezzo di vendita della merce sono comprese anche le spese sostenute dall'esportatore fino all'imbarco della stessa su un vettore, ma non i costi di trasporto fino al porto di destinazione, che dunque sono a carico dell'importatore.

Figura 1.7 Contributo alla crescita delle componenti del PIL in Italia (val. %)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, https://esploradati.istat.it/databrowser/#/

Figura 1.8 Contributo alla crescita delle componenti del PIL trimestrale. Francia, Gran Bretagna, Germania, Italia. Anni 2018-2024

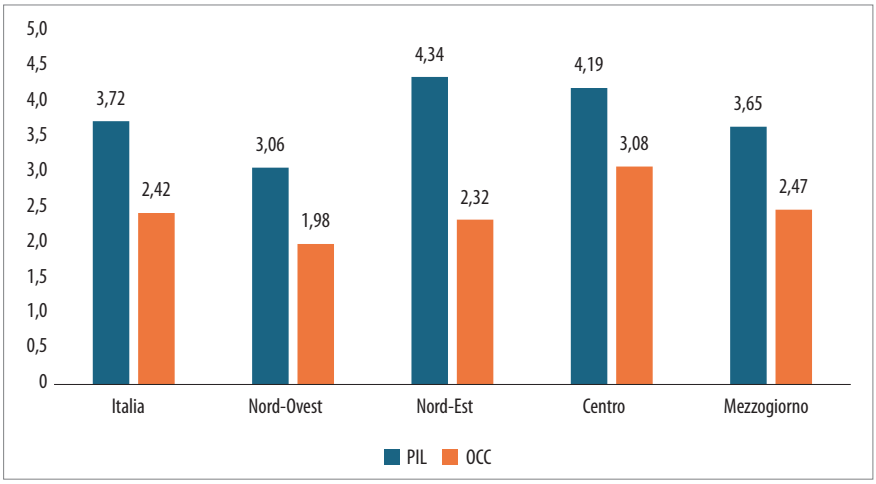


Nota: per la Francia fino al 2023Q4.
Fonte: elaborazioni Inapp su dati OCSE

Per quanto riguarda il contributo alla variazione annua del PIL misurata nelle diverse macroaree del Paese, nell'ultimo biennio disponibile (2021-2022), a

fronte di un incremento dell'occupazione percentuale minore nel Nord-Est, in questa area il PIL è cresciuto di più (figura 1.9).

Figura 1.9 PIL corrente e occupati, Italia e macroregioni. Contributo alla variazione 2021-2022 (val. %)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Conti nazionali e RCFL, 2024

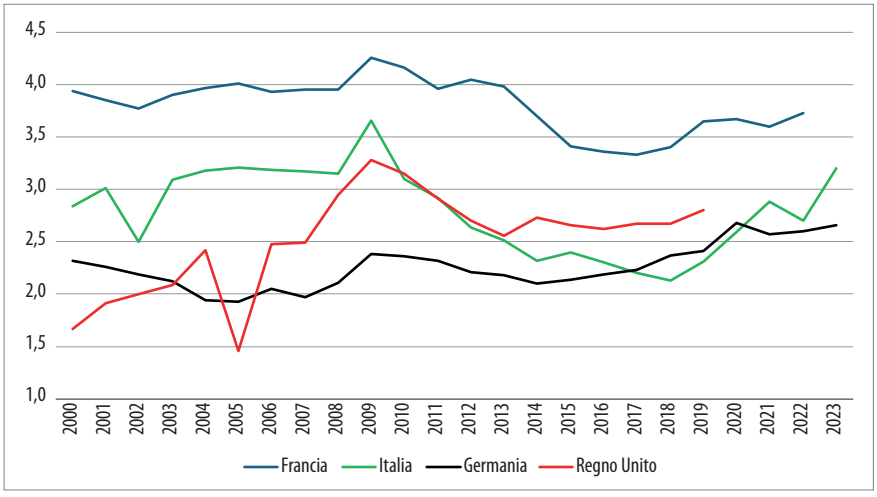
Quanto ai 'co-movimenti' delle componenti della domanda aggregata rispetto al PIL, in corrispondenza della figura 1.8 si è già sottolineata la maggiore variabilità della domanda estera (parte arancione delle colonne della figura 1.8). Ciò appare confermato dal calcolo delle elasticità del PIL rispetto alle variazioni delle esportazioni: i valori di tali elasticità sembrano essere sempre più marcate rispetto a quelle dei consumi, in Italia. Questo potrebbe essere un sintomo di come l'attività economica sia trainata soprattutto dall'export piuttosto che dai consumi interni (tabella 1.2).
L'andamento, comparato, di investimenti (con un focus sulla disaggregazione fra investimenti pubblici e privati, ottenuto da Eurostat), consumi e bilancia dei pagamenti (import ed export) completa il quadro necessario all'analisi dei driver principali di crescita in Italia (export e *profit led*). Prima del Covid, gli investimenti totali sul PIL per i quattro Paesi della tabella 1.2 erano attorno al 18% del PIL, in Italia e Regno Unito, mentre in Francia superavano il 23% e in Germania il 21%. Successivamente, quelli italiani hanno raggiunto gli investimenti tedeschi attorno al 21%. Allo stesso tempo il peso degli investimenti pubblici italiani è salito molto più che in Germania: in Italia dal 2,2% al 3,3% del PIL dal 2018 al 2022 contro una variazione dal 2,4% al 2,6% in Germania (figura 1.10).

Tabella 1.2 **Crescita del PIL trimestrale ed elasticità delle sue componenti. Francia, Gran Bretagna, Germania, Italia (val. %)**

Paesi	Crescita PIL 2018-2023	Elasticità consumi	Elasticità investimenti	Elasticità var. scorte	Elasticità esportazioni	Elasticità importazioni	Elasticità spesa pubblica
FRA	0,5	3,9	5,7	-1,3	3,6	-3,5	5,9
GBR	0,6	-2,1	7,1	1,3	1,0	-2,9	0,8
GER	0,4	1,1	5,4	-4,4	2,9	-3,4	3,9
ITA	0,6	2,0	3,4	-4,8	3,4	-3,4	16,4
Paesi	**Crescita PIL 2018-2023**	**Elasticità consumi**	**Elasticità investimenti**	**Elasticità var. scorte**	**Elasticità esportazioni**	**Elasticità importazioni**	**Elasticità spesa pubblica**
FRA	0,3	0,4	9,7	4,4	1,0	-2,7	4,6
GBR	0,6	3,7	0,3	0,5	-1,1	-1,9	1,4
GER	0,1	4,7	5,7	1,7	4,5	-4,0	1,0
ITA	0,7	-0,4	-2,8	-4,0	-1,3	-2,3	1,7

Fonte: elaborazioni Inapp su dati OCSE

Figura 1.10 **Peso degli investimenti pubblici sul PIL. Francia, Italia, Germania, Regno Unito. Anni 2000-2023 (val. %)**



Nota: per il Regno Unito dati fino al 2019.
Fonte: elaborazioni Inapp su dati Eurostat

L'attuale fase storica, come già anticipato, è contrassegnata dall'incertezza dovuta all'instabilità del quadro geostrategico a causa delle guerre in Ucraina e Medio Oriente. L'inflazione riflette i maggiori costi dovuti all'assestamento del sistema di integrazione industriale a livello internazionale su una frontiera di relativa minore efficienza del sistema globale delle catene del valore. Rappresenta perciò un elemento strutturale nel nuovo assetto del commercio internazionale che condizionerà nei prossimi anni i sistemi produttivi garantendo, da un lato, una maggiore protezione da effetti domino dovuti a shock esogeni, come pandemie e conflitti bellici e, dall'altro, traslando verso l'alto i costi di produzione e, in particolare, modificando la posizione delle frontiere delle possibilità produttive, nella quale dovranno necessariamente essere incorporati i maggiori costi di approvvigionamento come conseguenza dei fenomeni di *near-shoring, re-shoring e friend-shoring* di segmenti delle catene del valore globali, già citati.

Le ricette proposte per favorire e rendere più dinamiche le tendenze positive dell'attività economica, sia in Italia che nelle altre economie più sviluppate, si fondano tutte sulla necessità di superare un consistente disallineamento fra costi sociali e benefici privati. Per quanto riguarda l'UE, a fronte di un finanziamento (quello a valere sui fondi Next Generation EU) si pone il problema di come esso potrà essere ripagato nel futuro e della compatibilità con la fine delle deroghe al patto di stabilità.

Queste criticità inevitabilmente si manifesteranno sui bilanci pubblici: il rischio è quello di pagare, in termini di riduzione della spesa pubblica, nel prossimo futuro qualche punto decimale di crescita attuale, crescita infatti ottenuta per effetto di indebitamento nei confronti della Commissione europea, con un impatto netto pluriennale che – ad oggi – non si può conoscere con esattezza. D'altra parte, il recente passato (2009-2014) ha mostrato che le misure di austerità intraprese nell'Eurozona hanno peggiorato la crescita economica e il benessere dei cittadini senza miglioramenti sostanziali delle finanze pubbliche.

I possibili impatti dell'IA sulla produzione e sul lavoro

Anche le sfide dell'innovazione tecnologica e digitale devono essere bene analizzate. Le evidenze dell'impatto dell'introduzione dell'Intelligenza artificiale (IA) in un numero sempre più ampio di settori e professioni non sono ancora univoche. Gli studi sono tuttavia concordi sul possibile impatto che l'IA potrà avere sul mercato del lavoro con significative differenze fra Paesi, e rispetto ai diversi target della popolazione (donne, giovani, lavoratori più vs meno istruiti) (FMI 2024a). Le conseguenze sulla produttività del lavoro appaiono infatti positive, soprattutto su quella dei lavoratori qualificati più giovani (+18,3% rispetto al caso senza IA, a cui si somma parte dei 'programmatori' che hanno più tempo disponibile per altri compiti (Gambacorta *et al.*

Una transizione ecologica 'sostenibile'

2024))[6]. Quanto alla transizione ecologica, oltre ai rischi fisici delle anomalie climatiche, occorre considerare anche i rischi di transizione insiti in tutti i processi estremamente ambiziosi. Una transizione disordinata potrebbe costare di più rispetto al caso '*business as usual*' senza transizione. Gli investimenti ESG (*Environmental, Social and Governance*) del settore finanziario risultano utili per poter meglio governare questo processo (FMI 2024b). Tuttavia, appaiono al contempo preoccupanti i segnali di cedimento, misurati in termini di riduzione della produzione, di settori manifatturieri importanti come quello automobilistico o degli elettrodomestici, in Germania e Italia. Da ultimo, queste sfide devono essere sempre inquadrate all'interno di uno scenario demografico caratterizzato da tassi di fertilità estremamente bassi e aumento dell'invecchiamento della popolazione, rispetto al quale le risposte possono arrivare anche dall'adeguamento del sistema educativo, a partire dalla scuola fino a quello formativo, e all'interno delle aziende.

1.2 Dinamiche demografiche e ripercussioni sul mercato del lavoro

Italia secondo Paese più vecchio dopo il Giappone

Un fattore che può limitare e incidere negativamente sulle grandezze macroeconomiche di un sistema economico è l'invecchiamento della popolazione, ovvero quel processo che vede una quota sempre maggiore di anziani a discapito di quella dei giovani e che è causato dalla combinazione tra bassa natalità ed elevata longevità. L'Italia, secondo Paese più vecchio al mondo dopo il Giappone, è profondamente influenzata dagli effetti del progressivo invecchiamento demografico. Secondo i dati Eurostat, nel 2023 l'età mediana della popolazione italiana era di 48,4 anni, significativamente più alta rispetto alla media dell'Unione europea che si attestava a 44,5 anni. Dal momento che l'età mediana rappresenta quel valore che divide in due parti uguali la distribuzione per età della popolazione, ciò significa che in Italia oggi c'è una probabilità del 50% che la prima persona che incontriamo per strada sia un adulto di età matura o un anziano. Questo non è solo un dato statistico, ma riflette un cambiamento profondo nel tessuto sociale, economico e culturale del Paese.

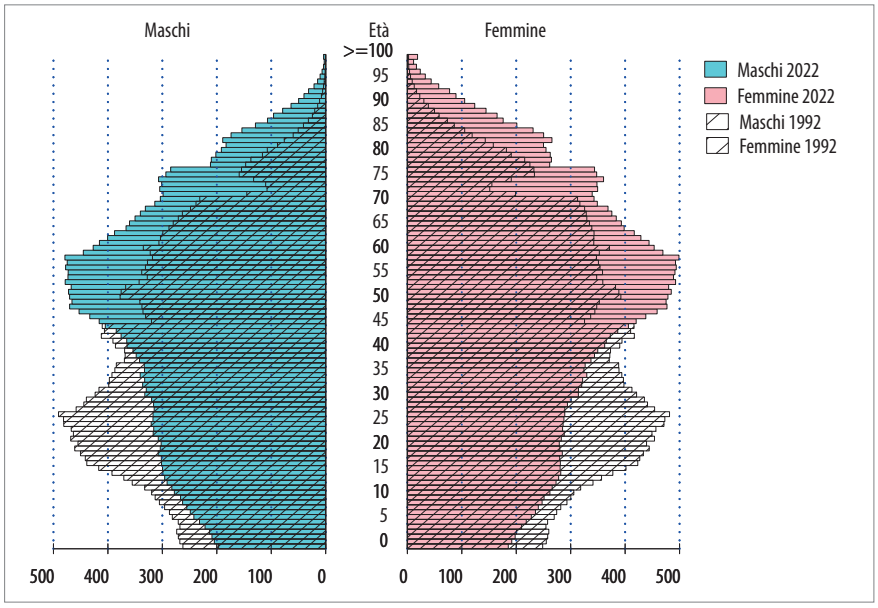
Invecchiamento della popolazione e welfare

L'invecchiamento della popolazione implica sfide importanti, come l'aumento della domanda di servizi sanitari e assistenziali, la pressione sui sistemi pensionistici e il necessario adattamento del mercato del lavoro. A ciò si aggiunge una riduzione del numero di giovani in età lavorativa, che rischia di compromettere la sostenibilità del welfare e la crescita economica a lungo termine.

[6] I lavoratori-programmatori più anziani sembrano invece meno attaccati alle utilità dell'IA. Il tasso di accettazione dell'IA non varierebbe con il livello d'esperienza ma solo in relazione al meno frequente utilizzo di essa da parte dei più anziani.

La figura 1.11 mostra le piramidi per età[7] della popolazione italiana nel 1992 e 2022. La lettura delle piramidi demografiche consente di estrarre informazioni immediate e preziose sulla composizione e l'andamento della popolazione italiana nell'arco di tempo considerato e permette di osservare il passaggio da una struttura per età più giovane a una più anziana. In aggiunta a questo, la figura custodisce il futuro potenziale della popolazione italiana, in quanto classi di età specifiche nella piramide per età odierna, al netto della mortalità e delle emigrazioni, si ritroveranno in futuro traslate più in alto.

Figura 1.11 Piramide per età della popolazione italiana (1992 vs. 2022)



Nota: il grafico si basa su elaborazioni dei dati della *Ricostruzione statistica della popolazione residente* (2002-2019) e del *Censimento permanente della popolazione* (2020-2023). La ricostruzione statistica della popolazione residente, effettuata dall'Istat, è stata calcolata a partire dai dati dei censimenti generali di popolazione 2001, 2011 e 2018 e i dati di flusso demografici di fonte anagrafica per gli anni intercensuari. Il Censimento permanente di popolazione calcola la popolazione residente comunale per sesso, anno di nascita e stato civile. La popolazione residente è costituita dalle persone, di cittadinanza italiana e straniera, aventi dimora abituale nel territorio nazionale, anche se temporaneamente assenti.
Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, Popolazione residente comunale

[7] Le piramidi per età sono un metodo grafico utilizzato per rappresentare la distribuzione della popolazione per età e sesso in un determinato momento. L'asse verticale rappresenta le età mentre l'asse orizzontale rappresenta il numero di persone presenti in ciascuna età. Lungo l'asse orizzontale vengono disegnate due barre: una per gli uomini e una per le donne, disposte simmetricamente ai lati dell'asse verticale. La lunghezza di ciascuna barra è proporzionale al numero di persone nella corrispondente fascia d'età e genere.

La figura 1.11 consente, inoltre, di estrarre informazioni chiave sulle fasce di età e il loro peso relativo all'interno della popolazione; una delle conseguenze dirette dell'invecchiamento della popolazione è lo squilibrio crescente tra generazioni. La lettura dei principali indicatori di struttura della popolazione di fonte Istat permette di comprendere la velocità con cui si sta manifestando il fenomeno: l'Indice di dipendenza strutturale, che rapporta la popolazione in età non attiva (0-14 anni e 65 anni e più) sulla popolazione in età attiva (15-64 anni), sta crescendo rapidamente. Nel 2002 c'erano 491 individui in età non attiva ogni mille in età attiva; nel 2022 tale numero è cresciuto arrivando a 575. Ciò significa che, mediamente, ciascun individuo in età produttiva, col trascorrere del tempo, deve produrre anche per una quota via via crescente di individui in età non attiva. L'aumento dell'Indice di dipendenza strutturale deriva interamente dalla crescita della popolazione anziana. Sempre secondo i dati Istat, la popolazione in età 65 e più nel 2002 era pari al 18,7% del totale; nel 2022 tale percentuale è arrivata al 23,8%, in pratica una persona su quattro. L'invecchiamento della popolazione italiana è ulteriormente dimostrato dall'aumento dell'età media. Nel 2002 l'età media era di 41,9 anni, mentre nel 2022 ha raggiunto i 46,2 anni. Si tratta di un incremento di 4,3 anni in soli 20 anni, che evidenzia un cambiamento significativo nella struttura demografica del Paese. Sebbene il numero complessivo della popolazione in età attiva sia rimasto sostanzialmente stabile dal 2002, la sua composizione interna per fasce di età ha subìto notevoli cambiamenti. Questa dinamica non ha solo conseguenze sulla struttura della forza lavoro, ma incide anche sulla produttività complessiva del sistema economico.

Over 65 cresciuti del 5,1% in 20 anni

Per analizzare meglio tali mutamenti, è possibile utilizzare due indicatori chiave. Il primo indicatore, chiamato Indice di struttura, mette a confronto la popolazione in età attiva più anziana (40-64 anni) con quella più giovane e considerata maggiormente produttiva, compresa tra i 19 e i 39 anni. Questo Indice riflette il peso crescente della componente più anziana all'interno della popolazione attiva. Nel 2002, per ogni 1.000 persone di età compresa tra i 19 e i 39 anni, ce n'erano poco più di 900 appartenenti alla fascia 40-64 anni. Nel 2023, quest'ultimo valore è salito a 1.400 persone, suggerendo un notevole invecchiamento della popolazione lavorativa. Il secondo indicatore, noto come Indice di ricambio, confronta la popolazione prossima all'uscita dalla vita attiva (60-64 anni) con quella che vi sta per entrare (15-19 anni). Questo Indice evidenzia la capacità del sistema di 'rinnovare' la forza lavoro. Nel 2005, l'Indice si avvicinava all'unità, indicando un equilibrio quasi perfetto tra coloro che uscivano dal mercato del lavoro e i giovani che vi entravano. Oggi, tuttavia, per ogni 1.400 persone in procinto di lasciare la vita attiva, ci sono solo 1.000 giovani pronti a sostituirli. Questo squilibrio contribuisce alla progressiva riduzione della popolazione in

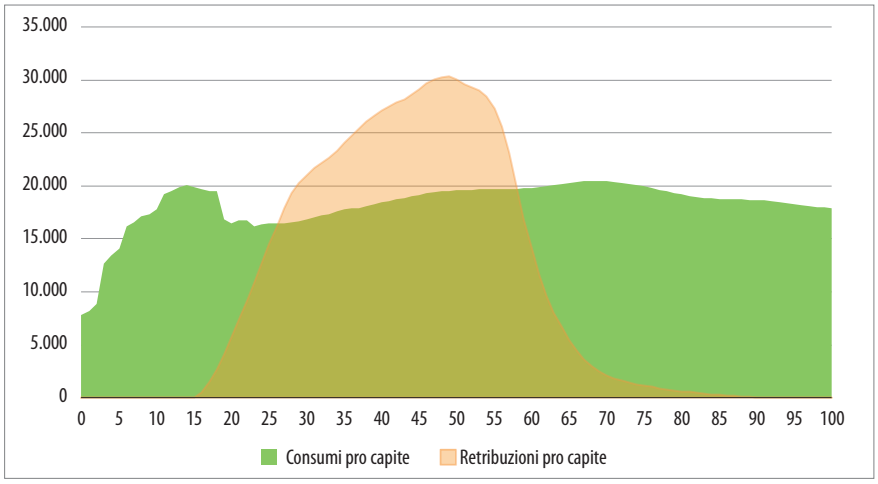
Sempre meno giovani in procinto di entrare nel mercato del lavoro

età lavorativa e pone serie sfide per la sostenibilità del sistema economico e previdenziale nel lungo periodo. Le analisi appena esposte saranno ulteriormente approfondite nel paragrafo successivo.

Le implicazioni dell'invecchiamento della popolazione sull'economia italiana

L'invecchiamento della popolazione ha una serie di implicazioni per l'economia italiana. Può portare a una carenza di manodopera qualificata, a una maggiore pressione sui sistemi previdenziali e sanitari e a una minore crescita economica. Alcune ricerche (Lee e Mason 2011) hanno studiato come i cambiamenti nella struttura per età della popolazione influenzino alcune grandezze macroeconomiche. La figura 1.12 riporta le retribuzioni e i consumi pubblici e privati pro capite per età. Essa mostra, quindi, le variazioni e il modo in cui le persone consumano e producono in Italia nel corso della vita. Tale dinamica è molto simile per tutti i Paesi facenti parte delle economie avanzate. Come si evince dalla figura 1.12, le persone nelle fasi intermedie di vita producono più di quanto consumano, generando un surplus per provvedere alle persone che fanno affidamento su di loro per il sostegno, oppure per assicurarsi un reddito per se stessi in età avanzata. Secondo gli studi condotti, il profilo per età dei consumi complessivi si modificherà sensibilmente accrescendosi fortemente nelle età più anziane; ciò è dovuto soprattutto ad una crescita dei consumi per la salute, in parte attenuata da una riduzione dei consumi privati.

Figura 1.12 **Retribuzioni e consumi pubblici e privati pro capite per età**



Fonte: elaborazioni Inapp su dati National Transfert Account (NTA)

L'attuale processo di invecchiamento è il risultato di due fattori prolungati concomitanti: la bassa natalità (il numero medio di figli per donna è sceso

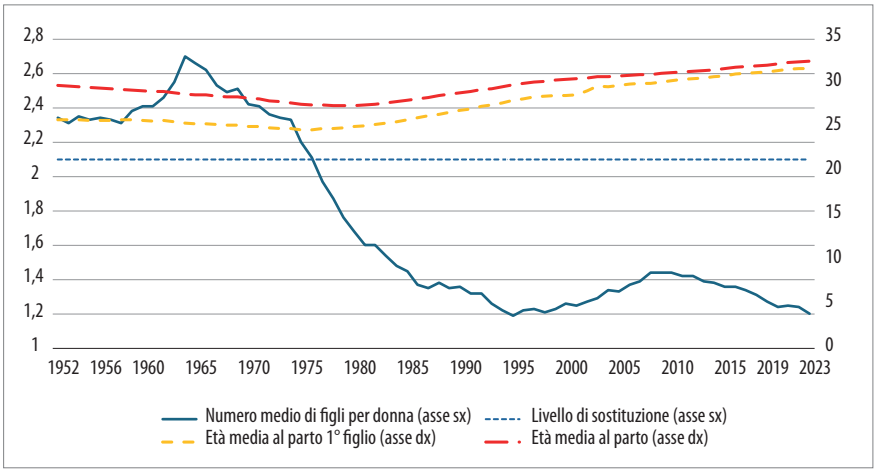
Invecchiamento, bassa natalità, e maggiore speranza di vita

a 1,24 figli nel 2022) e l'aumento della speranza di vita alla nascita dovuto ai progressi della medicina e al miglioramento degli stili di vita (la speranza di vita alla nascita in Italia nel 2022 è arrivata a 81,1 anni per gli uomini e 85,2 anni per le donne). Nella figura 1.13 viene riportato l'andamento del tasso di fecondità totale in Italia dal 1952 al 2023: in analogia con gli altri Paesi europei, il numero medio di figli per donna ha iniziato a calare a partire dalla metà degli anni Sessanta, dopo aver raggiunto un picco di 2,7 figli per donna. A partire dalla metà degli anni Settanta il tasso di fecondità totale è sceso sotto il livello di sostituzione (2,1 figli per donna) e il calo costante si è brevemente interrotto nei primi anni Duemila, grazie soprattutto all'apporto degli immigrati. Il declino della fecondità è stato causato da una serie di fattori interconnessi. Infatti, dopo il periodo di boom economico che ha caratterizzato gli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso, si sono susseguite crisi economiche che hanno comportato precarietà lavorativa e problemi economici, soprattutto per i giovani. Altri importanti fattori sono stati l'aumento del costo dell'edilizia abitativa (OECD 2024) e degli asili nido e la difficoltà di conciliare lavoro e vita familiare, soprattutto per le donne. Il percorso demografico italiano si inscrive nel più ampio quadro della transizione demografica, un modello che descrive le diverse fasi di sviluppo di una popolazione. L'Italia, come molti altri Paesi occidentali, ha completato questa transizione, raggiungendo una fase caratterizzata da bassi tassi di fertilità e mortalità. Questo scenario è il risultato di profonde trasformazioni socioeconomiche e culturali che hanno influenzato i comportamenti riproduttivi e le aspettative di vita della popolazione. A livello mondiale, il numero medio di figli per donna nel 1963 era pari a 5,3 mentre attualmente è circa 2,3. Pertanto, complessivamente, il livello di fecondità globale è prossimo ai livelli di rimpiazzo delle generazioni (Billari 2023).

La figura 1.13 mostra l'età media al parto, sia totale che per il primo figlio (scala destra del grafico). Nel 1952, l'età media delle madri al momento della nascita del primo figlio era di circa 26 anni. Successivamente, tale età è diminuita arrivando a circa 25 anni intorno alla metà degli anni Settanta. Con il rapido declino della fecondità totale, l'età media al parto ha iniziato a risalire, raggiungendo attualmente i 31,6 anni. Un ulteriore aspetto da considerare è l'aumento del ricorso alle procedure di procreazione medicalmente assistita (PMA). Questo fenomeno potrebbe essere correlato all'aumento dell'età media al parto del primo figlio e all'età paterna. Secondo i dati riportati nella *Relazione del Ministro della Salute al Parlamento sullo stato di attuazione della legge in materia di procreazione medicalmente assistita (Legge 19 febbraio 2004, n. 40, articolo 15)*, il numero di coppie che ricorrono a questo metodo è in crescita: è passato da circa 70 mila nel 2014 a oltre 85 mila nel 2023. Inoltre,

il numero di nati vivi grazie a queste tecniche è aumentato da 12 mila a oltre 16 mila e rappresenta il 4,15% della popolazione totale dei nati.
Dall'analisi dei dati emerge anche un'altra informazione significativa: l'età media delle donne che si sottopongono alle tecniche di procreazione medicalmente assistita è di 37 anni. Questo dato riflette la tendenza a posticipare la maternità e la paternità e l'importanza crescente delle tecniche di PMA nel supportare le coppie con difficoltà a concepire. Inoltre, il crescente ricorso alle tecniche di procreazione assistita riflette un forte desiderio di maternità e paternità nella popolazione.

Figura 1.13 Numero medio di figli per donna ed età media al parto, totale e per il primo figlio



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, iscritti in anagrafe per nascita

Fattori che influiscono sull'invecchiamento della forza lavoro

Come già visto in precedenza, l'invecchiamento della popolazione ha un impatto significativo sul mercato del lavoro con conseguenze che si riverberano su diversi aspetti economici e sociali. Tuttavia, rispetto all'invecchiamento della popolazione, quello della forza lavoro appare più marcato. Infatti, oltre alle dinamiche demografiche, più fattori interagiscono tra loro e incidono sull'offerta di lavoro in Italia: i modelli di partecipazione, la crescente scolarizzazione e l'aumento del lavoro delle donne in età adulta. La dinamica più recente è, infine, il risultato anche delle riforme in ambito pensionistico che hanno ritardato l'uscita dal mercato del lavoro di molti lavoratori anziani. Secondo i dati Inps, l'età media effettiva al pensionamento dei lavoratori dipendenti privati è cresciuta notevolmente ed è passata dai 61 anni del 1997 a circa 67 anni del 2023. Le varie riforme che si sono susseguite hanno

permesso di contenere il numero di nuove prestazioni pensionistiche per i dipendenti privati, mantenendole costanti attorno alle 350-400 mila all'anno.

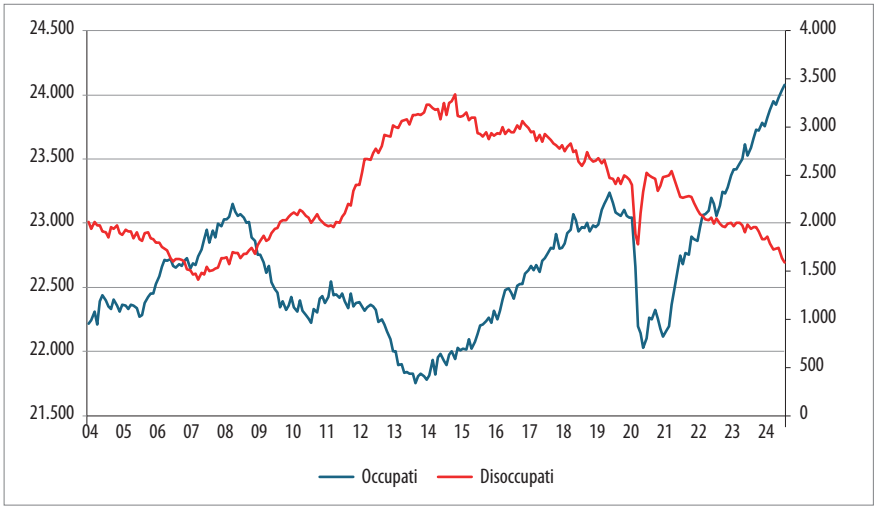
1.3 Dinamica dell'occupazione: un'analisi dei dati campionari e amministrativi

Sostenere e promuovere la crescita economica di un Paese significa anche stimolare e favorire l'occupazione dal punto di vista quantitativo e qualitativo. L'ultimo Rapporto Istat riporta che la crescita dell'attività economica osservata tra il 2019 e il 2023 in Italia (+3,5%) è stata il risultato del contributo positivo dell'occupazione (+2,3 punti percentuali) e, in misura minore, delle ore per occupato (+1,4 punti) che, assieme, hanno più che compensato la lieve contrazione della produttività oraria misurata sul PIL (-0,3 punti). La modesta crescita della produttività oraria misurata in Italia può, secondo Istat (2024b), essere ascritta alla riallocazione dell'occupazione tra attività economiche.

Nel 2024 tasso di occupazione pari al 62,3%

Nel 2024 l'andamento favorevole del mercato del lavoro ha consentito di recuperare e superare i livelli occupazionali pre-pandemia, con maggiore rapidità rispetto alla crisi del 2008 (figura 1.14), anche in termini di ore lavorate. Ad agosto 2024, gli occupati hanno superato la quota simbolica dei 24 milioni, con il tasso di occupazione 15-64 anni arrivato al 62,3%. Al contempo

Figura 1.14 Occupati (sx) e disoccupati (dx). Dati destagionalizzati. Gennaio 2004 - agosto 2024 (val. in migliaia)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, Rilevazione continua forze di lavoro

è calato il numero di disoccupati (1,6 milioni, -2,8% rispetto a luglio), con il relativo tasso sceso al 6,2% (-0,2 punti, Istat 2024a). I dati grezzi del secondo trimestre 2024 confermano la crescita dell'occupazione su base tendenziale (+1,4%), contestualmente alla forte riduzione nel numero dei disoccupati (-10,2%, con il tasso sceso al 6,7%) e al lieve calo degli inattivi (-0,3%). Nonostante la recente dinamica positiva, è importante ricordare che la quota di occupati del nostro Paese è ancora lontana da quella della media della UE27 (70,9% nel secondo trimestre 2024 rispetto al 62,3% del dato nazionale non destagionalizzato). Il divario con il dato europeo dipende, come noto, soprattutto dalla componente femminile: la distanza tra il tasso di occupazione 15-64 anni delle donne italiane rispetto alla media UE è di circa 13 punti (con il tasso delle donne italiane fermo al 53,5%) mentre per gli uomini questa differenza scende a 4,3 punti. Anche i divari territoriali contribuiscono alla distanza con la media UE: mentre nelle regioni del Nord il tasso di occupazione (69,8%) è sostanzialmente in linea con quello UE, quello del Mezzogiorno rimane ben al di sotto, con meno della popolazione in età da lavoro che risulta occupata (49,3%).

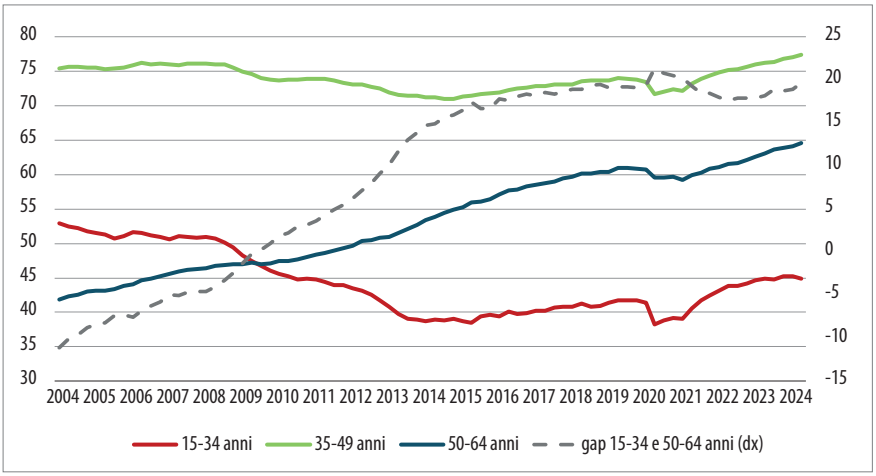
Il tasso di occupazione italiano resta ancora lontano dalla media UE

Ancora elevati i divari di genere e territoriali

Le tendenze di lungo periodo confermano i divari che, come noto, caratterizzano il nostro mercato del lavoro. Se dal 2004 ad oggi si è ridotto il divario di genere nei tassi di occupazione (nei dati destagionalizzati da 24,2 punti del 2004 ai 17,6 del II trimestre 2024), negli ultimi 10 anni non si osservano variazioni significative, con il divario rimasto intorno ai 18 punti e un'interruzione della tendenza alla riduzione che si era registrata fino al 2014. Complice in parte la dinamica demografica illustrata nel paragrafo precedente, un divario che si è invece accentuato è quello generazionale, con una vistosa riduzione dei giovani fino a 34 anni, ancor più forte tra occupati e disoccupati rispetto alla popolazione generale (tra il 2004 e il 2023 rispettivamente -29,7% e -30,8% tra occupati e disoccupati rispetto a -18,3% nel totale popolazione) e il corrispettivo maggiore incremento dei 50-64enni occupati. A questi dati corrisponde il rovesciamento di rapporti tra i tassi di occupazione dei giovani fino a 34 anni rispetto ai 50-64enni: se nel 2004 l'indicatore per i più giovani era superiore di circa 11 punti percentuali, nel 2009 i rapporti si sono invertiti, arrivando a fine 2020 con il tasso di occupazione dei più giovani inferiore di circa 20 punti rispetto ai 50-64enni. Se gli anni immediatamente successivi alla pandemia avevano visto una crescita nell'occupazione dei più giovani e la contestuale riduzione del gap, nell'ultimo periodo questa tendenza sembra essersi invertita, con il divario giovani/adulti risalito a oltre 19 punti nel II trimestre 2024 (figura 1.15).

Ancora elevato il divario generazionale nei tassi di occupazione

Figura 1.15 Tasso di occupazione per classe di età (sx) e gap giovani-adulti (dx). Dati destagionalizzati. I trim. 2004 – II trim. 2024 (val. % e differenza in punti percentuali)

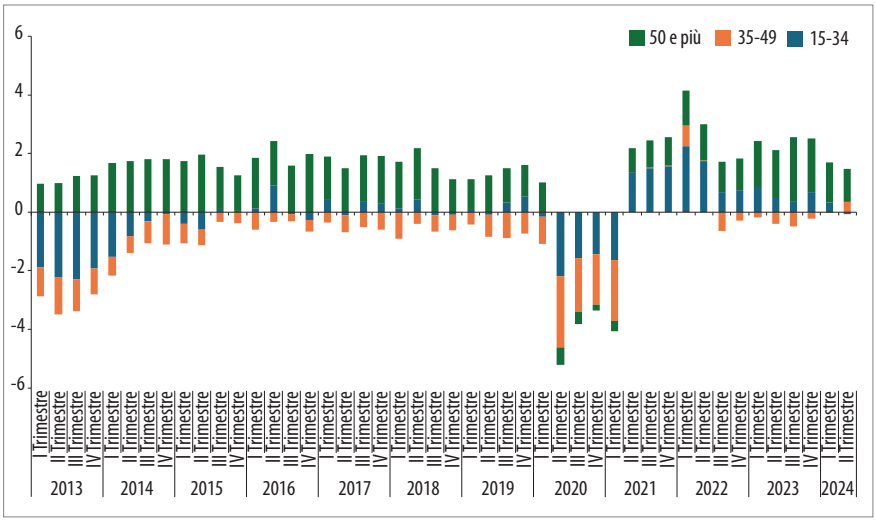


Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, Rilevazione continua forze di lavoro

La recente ripresa dell'occupazione giovanile non ha, pertanto, permesso di tornare ai livelli della prima metà degli anni Duemila: l'andamento demografico e l'allungamento dei percorsi di istruzione, insieme alle difficoltà di ingresso e permanenza nel mercato del lavoro (e in parte alla ripresa della tendenza migratoria tra i più giovani), hanno infatti contribuito alla diminuzione progressiva del numero di occupati giovani nel nostro Paese (erano 7,6 milioni nel 2004 e sono 5,4 nel 2023). A partire dal 2012 l'effetto del calo demografico si osserva anche tra i 35-49enni, con una riduzione di circa 1,5 milioni di occupati di questa fascia di età tra il 2012 e il 2023, anche se la riduzione che si osserva nella popolazione rimane più elevata (-19,1% rispetto a -15,4% tra gli occupati). Di contro, le riforme del sistema pensionistico hanno tardato l'uscita dal mercato del lavoro delle coorti più anziane, determinando un incremento nei loro livelli di partecipazione. Di fatto, se si considerano i contributi all'incremento tendenziale dell'occupazione dell'ultimo periodo, la crescita degli over 50 è l'elemento preponderante che ha caratterizzato almeno gli ultimi dieci anni, pur nel contesto di ripresa dell'occupazione dei 15-34enni registrato a partire dal secondo trimestre 2021 (figura 1.16): di conseguenza l'età media degli occupati e delle forze di lavoro risulta in crescita e nel 2022 ha raggiunto i 42 anni, superando di un anno l'età media della popolazione (Istat 2024b). Si consideri, ad esempio, che nei dati più recenti del secondo trimestre 2024, l'incremento tendenziale di 329 mila occupati

è stato determinato per l'80% dagli occupati con più di 50 anni (263 mila, il 2,8% in più, a fronte di +1% tra gli occupati di 35-49 anni e il calo dello 0,3% tra i 15-34enni).

Figura 1.16 Contributi alla variazione dell'occupazione delle varie classi di età. Dati non destagionalizzati. I trim. 2013-II trim. 2024 (val. %)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, Rilevazione continua forze di lavoro

Nell'analisi dei dati di media annua, che consentono analisi più approfondite per categoria di occupati, è possibile apprezzare alcune tendenze che hanno caratterizzato gli ultimi cinque anni, sia nei livelli occupazionali che nel tasso di occupazione[8] (tabella 1.3). Nel confronto con cinque anni prima, la crescita del tasso di occupazione 15-64 anni è di 3 punti percentuali, a fronte di un aumento del 2,7% sul totale occupati. Rispetto al 2018, la crescita nel tasso di occupazione (cui è più opportuno guardare in presenza di variazioni demografiche così consistenti) interessa sia gli uomini sia le donne, tutte le classi di età e soprattutto i giovani fino a 34 anni, il cui tasso è aumentato di 4 punti, a fronte dei 3,3 dei 50-64enni e 2,8 dei 35-49enni. Molto diversa la dinamica per titolo di studio, con un incremento decisamente più sostenuto tra laureati e diplomati rispetto a quanti si sono fermati al massimo alla scuola media. Si acuiscono così le differenze per livello di istruzione: ha un lavoro oltre l'80% dei laureati,

Tendenze sui tassi di occupazione: il livello di istruzione...

[8] In seguito al cambiamento nelle definizioni di occupazione introdotto dall'Istat nel 2021, i dati sono stati ricostruiti solo a partire dal 2018.

contro il 44,7% di chi non è andato oltre la scuola media. Tuttavia, nonostante il consistente 'premio' occupazionale che il titolo terziario comporta (anche in termine di qualità dell'occupazione, con una minore incidenza di lavori a termine e part-time involontario tra i più istruiti), in Italia, rispetto alla media europea, le opportunità nel mercato del lavoro rimangono più basse anche per i laureati: per questo gruppo il tasso di occupazione medio nell'UE27 (87,6%) è superiore a quello dell'Italia di 3,3 punti, una differenza solo leggermente inferiore a quella osservata per i titoli medio-bassi (Istat 2024c). Se si guarda alla cittadinanza, al deciso aumento della componente autoctona registrato negli ultimi quattro anni corrisponde la sostanziale stabilità del tasso di occupazione per gli stranieri, che aveva subito una contrazione più consistente nel periodo pandemico, con il livello dell'indicatore che, a partire dal secondo trimestre 2020, si era posizionato al di sotto di quello degli italiani.

… la cittadinanza

Tabella 1.3 Occupati 15-89 anni e tasso di occupazione 15-64 anni per caratteristiche socio-demografiche. Anni 2018-2023 (v. a. in migliaia, val. % e in punti percentuali)

	Occupati			Tasso occupazione 15-64 anni		
	2023	Variazioni %		2023	Variazioni in p.p.	
		23-18	23-22		23-18	23-22
Totale occupati	**23.580**	**2,7**	**2,1**	**61,5**	**3,0**	**1,3**
Maschi	13.591	2,3	1,8	70,4	2,9	1,2
Femmine	9.989	3,2	2,5	52,5	3,0	1,4
15-34 anni	5.368	6,5	2,6	45,0	4,0	1,2
35-49 anni	8.791	-8,0	-0,8	76,3	2,8	1,1
50 anni e più	9.421	12,6	4,6	63,4	3,3	1,9
Nord	12.268	2,3	1,8	69,4	2,1	1,3
Centro	5.006	2,5	1,5	65,9	2,7	1,1
Mezzogiorno	6.306	3,6	3,1	48,2	3,8	1,6
Italiani	21.206	2,8	2,3	61,5	3,2	1,4
Stranieri	2.374	1,5	0,0	61,6	0,4	1,0
Fino a lic. media	6.439	-8,8	-5,5	44,7	0,8	0,1
Diploma	11.130	5,4	4,3	66,8	2,5	1,0
Laurea e oltre	6.010	12,7	7,1	81,6	2,8	1,0

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, Rilevazione continua forze di lavoro

…i settori di attività

Con riferimento ai settori di attività, la tabella 1.4 suggerisce che negli ultimi cinque anni gli incrementi maggiori si sono registrati nei servizi di informazione e comunicazione e nelle costruzioni (con incrementi rispettivamente del 29,7% e 10,9%). Tuttavia, nell'ultimo anno la crescita degli occupati in

quest'ultimo settore si è arrestata (con una riduzione dell'1,3%). Ancora lontane dai livelli pre-pandemia le attività finanziarie e assicurative, gli altri servizi collettivi e personali, commercio e agricoltura. Nel commercio, nel 2023, si rileva, rispetto all'anno precedente, comunque un incremento dell'1,7%. Il livello dell'occupazione è più basso rispetto a quello del 2018 anche nei servizi generali della Pubblica amministrazione (-4,2%), soprattutto in seguito ai pensionamenti dovuti a quota 100 e nonostante l'incremento del 3,5% registrato nel 2023. Nei settori dell'istruzione e della sanità si evidenzia una crescita di occupazione sia rispetto al 2018 che rispetto al 2022 (+4,2% e 3,3%).

Tabella 1.4 Occupati 15-89 anni per settore di attività economica. Anni 2018-2023 (v.a. in migliaia e val. %)

	2023	Var. 2023-2018		Var. 2023-2022	
		v.a.	%	v.a.	%
Totale occupati	**23.580**	**621**	**2,7**	**481**	**2,1**
Agricoltura, silvicoltura e pesca	848	-12	-1,4	-27	-3,1
TOTALE INDUSTRIA (b-f)	6.281	297	5,0	74	1,2
Industria in senso stretto(b-e)	4.750	147	3,2	94	2,0
Costruzioni	1.531	150	10,9	-20	-1,3
TOTALE SERVIZI (g-u)	16.451	337	2,1	434	2,7
Commercio	3.190	-64	-2,0	53	1,7
Trasporto e magazzinaggio	1.180	64	5,7	13	1,1
Alloggio e ristorazione	1.511	74	5,1	106	7,6
Informazione e comunicazione	776	178	29,7	88	12,7
Attività finanziarie e assicurative	607	-32	-5,0	2	0,3
Servizi alle imprese (l-n)	2.728	112	4,3	52	2,0
Servizi generali della PA	1.182	-52	-4,2	40	3,5
Istruzione e sanità (p-q)	3.602	146	4,2	116	3,3
Altri servizi collettivi e personali (r-u)	1.676	-89	-5,1	-34	-2,0

Nota: le lettere minuscole in corrispondenza dei settori indicano il codice ATECO di riferimento.
Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, Rilevazione continua forze di lavoro

Occupazione, orario di lavoro e tipologia di contratto

Se si guarda, infine, alle caratteristiche dell'occupazione rispetto all'orario di lavoro (tabella 1.5), in confronto a cinque anni fa si rileva un incremento degli occupati a tempo pieno e un calo dell'occupazione part-time, dato quest'ultimo che interessa esclusivamente gli uomini (-2,6% a fronte di +0,4% tra le donne). Anche il part-time involontario è diminuito, coinvolgendo il 15,6% del totale delle occupate donne (-3,8 punti rispetto al 2018) e il 5,1% degli uomini (-1,2 punti sul 2018; Istat 2024a).

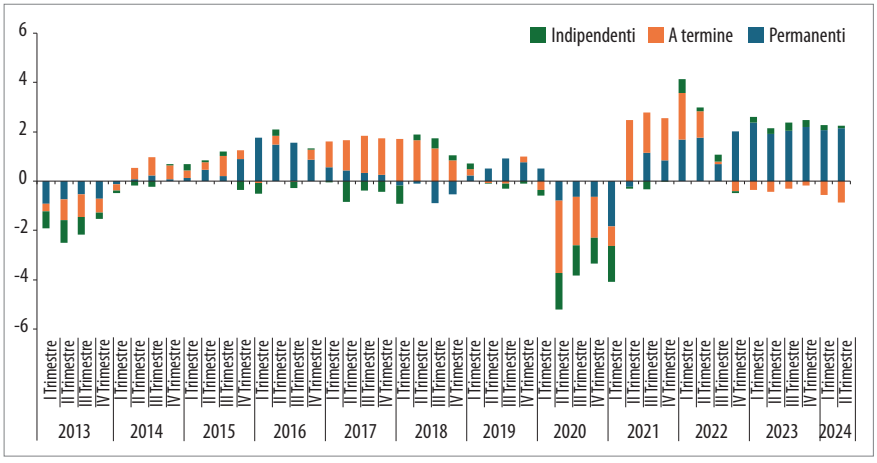
Tabella 1.5 Occupati 15-89 anni per sesso e regime orario. Anni 2018-2023 (v. a. in migliaia e val. %)

	2023	Var. 2023-2018		Var. 2023-2022	
		v.a.	%	v.a.	%
Uomini - tempo pieno	12.497	338	2,8	252	2,1
Uomini - tempo parziale	1.094	-29	-2,6	-11	-1,0
Uomini - totale	**13.591**	**309**	**2,3**	**241**	**1,8**
Donne - tempo pieno	6.845	299	4,6	194	2,9
Donne - tempo parziale	3.144	13,3	0,4	45	1,5
Donne - totale	**9.989**	**312**	**3,2**	**239**	**2,5**
Tot tempo pieno	19.342	637	3,4	446	2,4
Tot tempo parziale	4.238	-16	-0,4	35	0,8
Totale	**23.580**	**621**	**2,7**	**481**	**2,1**

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, Rilevazione continua forze di lavoro

Un altro fenomeno di rilievo è sicuramente l'aumento degli occupati a tempo indeterminato e il calo dei contratti a termine che erano stati determinanti nella ripresa post pandemica fino al secondo trimestre del 2022 (figura 1.17).

Figura 1.17 Contributi alla variazione dell'occupazione dei diversi tipi di contratto. Dati non destagionalizzati. I trim. 2013-II trim. 2024 (val. %)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, Rilevazione continua forze di lavoro

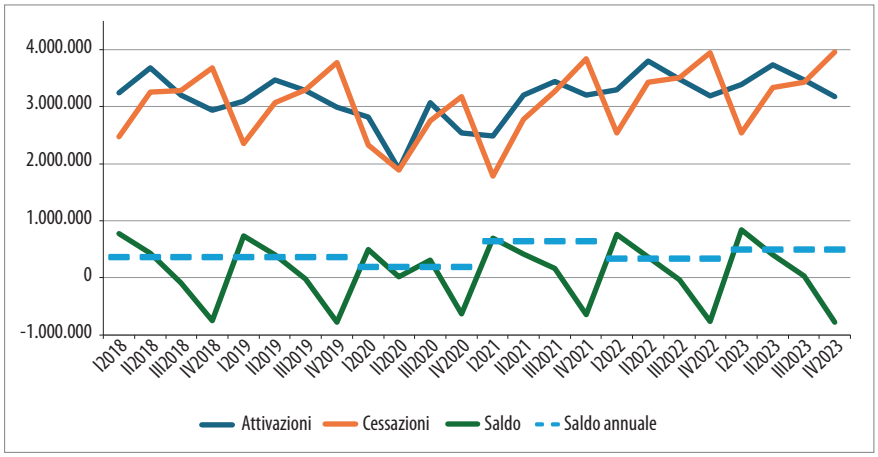
Il lavoro a termine, tuttavia, continua ad avere una forte caratterizzazione di genere e soprattutto di età: questo tipo di contratti riguarda, infatti, oltre la metà dei giovani di 15-24 anni e le donne di tutte le età in misura maggiore

rispetto agli uomini (tra i 15 e i 64 anni 17,7% rispetto al 14,8%; Istat 2024b). A partire dal primo trimestre del 2023, inoltre, presenta segni di recupero anche la componente indipendente.

I dati COB su attivazioni e cessazioni

Anche i dati delle Comunicazioni obbligatorie (di seguito COB) confermano l'andamento positivo del numero di persone occupate. Tale risultato è principalmente dovuto alla diminuzione delle cessazioni nei due trimestri centrali e non all'incremento delle attivazioni che sono invece rimaste stabili tra 2023 e 2022. Nel corso del 2023, *escludendo* i tirocini e le collaborazioni coordinate e continuative[9] ma *includendo* il lavoro somministrato, si sono registrate più di 13,8 milioni di comunicazioni di attivazioni di rapporti di lavoro, un valore praticamente uguale all'anno precedente. Le cessazioni sono state 13,3 milioni, in diminuzione rispetto all'anno precedente (-1,2%). Il saldo tra attivazioni e cessazioni è stato positivo per circa 500 mila unità, circa 160 mila in più rispetto all'anno precedente (figura 1.18).

Figura 1.18 Attivazioni e cessazioni trimestrali. I trim. 2019-IV trim. 2023 (v.a.)

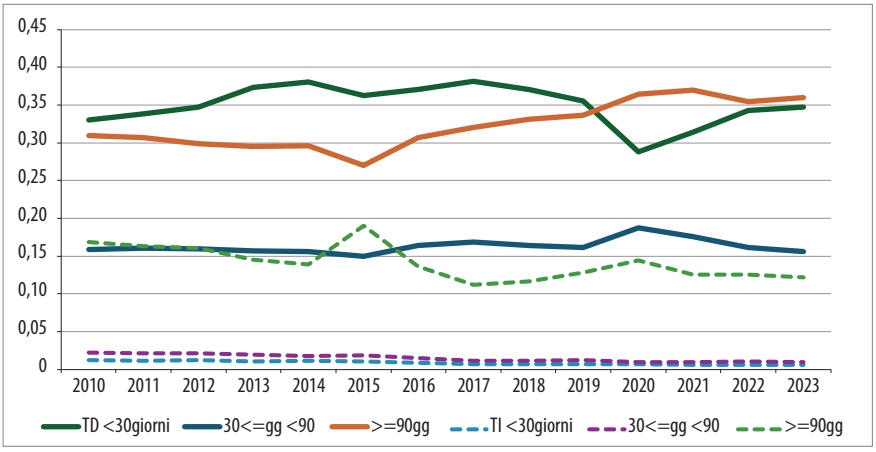


Fonte: elaborazioni Inapp su dati COB

[9] Per precauzione non sono state incluse le collaborazioni, perché la riforma del lavoro sportivo, entrata in vigore nel luglio del 2023, potrebbe aver alterato la 'normale' dinamica dei flussi. Dal 1° gennaio 2024, l'obbligo di comunicazione può essere adempiuto indistintamente attraverso la specifica funzione del RASD, ovvero mediante la comunicazione Unilav-Sport messa a disposizione dal Ministero del Lavoro. Ma per il 2023, in regime temporaneo, per l'adempimento degli obblighi di comunicazione, gli enti sportivi e i relativi intermediari autorizzati hanno potuto utilizzare indifferentemente il Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche o i servizi telematici delle comunicazioni obbligatorie previsti dai nodi regionali (cfr. Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 2023). Questa possibilità potrebbe aver generato, nei dati forniti ed elaborati dall'Inapp, una sovrastima del numero di co.co.co di origine puramente amministrativa: per questo si è preferito escluderli dall'analisi. Dopo le riforme del 2015, il peso delle collaborazioni sul totale delle comunicazioni Unilav e Unisomm è sceso sotto il 3%, mentre nei primi anni di obbligo era superiore al 9%.

Passati gli effetti della pandemia, il flusso di attivazioni e cessazioni sembra aver ripreso il percorso meno turbolento degli anni precedenti. E il 2023 non sembra tanto diverso dal 2022 o dagli ultimi anni pre-pandemia. È noto che una quota molto rilevante delle attivazioni di rapporti di lavoro registrate dalle Comunicazioni obbligatorie è e rimarrà a tempo determinato e ha o avrà una durata molto limitata. Nei primi anni (2010-2012) circa l'80% delle comunicazioni (selezionate come sopra) riportava contratti a tempo determinato, nell'ultimo triennio (2021-2023) la quota è salita poco sopra l'85%. Di questi, una quota variabile tra il 5% e il 7% si trasforma in rapporti a tempo indeterminato (per gli avviamenti recenti il futuro è ancora da definire). Questo perché molti contratti non possono che essere a tempo determinato: lavoro stagionale, lavoro nello spettacolo, lo stesso apprendistato da noi considerato in questa categoria.
Allo stesso tempo, per molti datori di lavoro sembra 'normale' assumere, almeno al primo impiego, con un contratto a tempo determinato per poi eventualmente trasformare il rapporto in tempo indeterminato (peraltro, dal momento che esiste una certa libertà di licenziamento, la differenza tra i due contratti tende a perdere il significato che le si è tradizionalmente attribuito). La figura 1.19 mostra la composizione percentuale degli avviamenti distinti per tipologia di contratto (tempo determinato e apprendisti/tempo indeterminato) e durata effettiva del rapporto di lavoro. Circa il 35% delle attivazioni considerate riguarda rapporti a tempo determinato con durata effettiva inferiore ai 30 giorni e una quota più o meno analoga è rappresentata da rapporti sempre (almeno inizialmente) a tempo determinato con durata superiore ai 90 giorni.

Figura 1.19 Rapporti di lavoro attivati a tempo determinato o indeterminato per durata effettiva (val. %)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati COB 2010-2023

Effetti di riforme e incentivi sulla durata delle prestazioni di lavoro

Le riforme del tempo determinato, gli sgravi e gli incentivi al tempo indeterminato possono essere tra i fattori che hanno portato a una crescita del peso di questa categoria e al possibile allungamento delle durate. L'effetto degli incentivi al tempo indeterminato risulta evidente nel 2015, anno in cui oltre il 20% di tutti gli avviamenti è stato a tempo indeterminato e generalmente di durata superiore ai 3 mesi.

Anche tra i rapporti a tempo indeterminato una piccola quota si presenta di breve durata; il loro peso sul totale degli avviamenti è pressoché irrilevante (meno del 2%), ma se ci si limita alle sole assunzioni a tempo indeterminato il loro peso sale a oltre il 10%. Malgrado le numerose riforme e interventi, non sembrano esserci stati, dal 2010, particolari stravolgimenti in questa composizione delle assunzioni; agevolazioni e interventi in conseguenza del Covid-19 hanno influito in modo evidente, altre riforme hanno avuto un certo effetto, ma la domanda di prestazioni di lavoro 'breve' rimane alta e all'offerta non resta che adeguarsi.

Si ricorda però che la storia osservata dalle Comunicazioni obbligatorie racconta solo una parte della realtà: quella legata ai flussi. Chi lavora stabilmente da quindici anni e più (cioè, da prima che l'invio della comunicazione diventasse obbligatorio), se il suo rapporto di lavoro non ha mai subito modificazioni degne di comunicazione, non appare in alcun dato COB. Questi soggetti non costituiscono una parte residuale del mercato dell'occupazione.

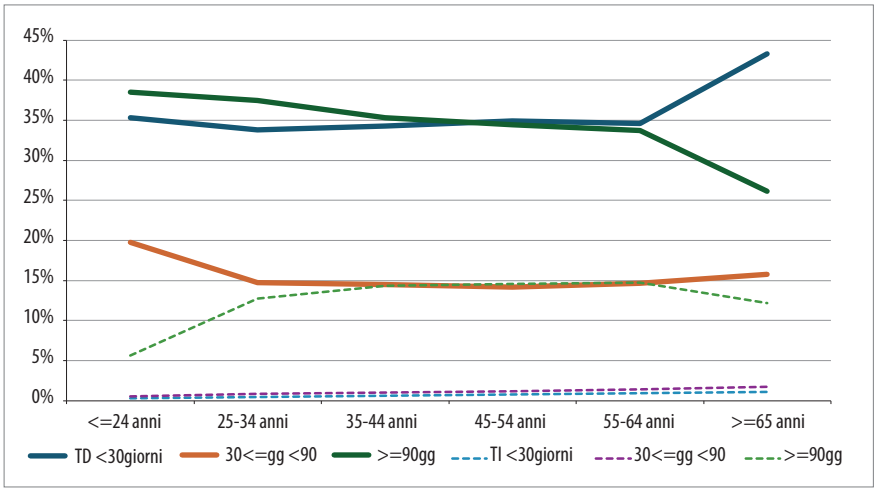
Età e tipo di contratto di lavoro

Distinguendo per età, nel 2023, si notano alcune differenze prevalentemente nelle classi estreme, sotto i 25 e oltre i 64 anni (figura 1.20). Nella prima classe d'età prevalgono in misura ancora più accentuata le assunzioni a tempo determinato, di durata più o meno lunga, e sono più rare quelle a tempo indeterminato.

Tra i più anziani, molti dei quali pensionati, la tipologia più frequente è quella dei rapporti di lavoro a tempo determinato e brevi. Nelle altre classi di età le differenze si riducono: circa il 35% delle attivazioni avviene con rapporti a tempo determinato brevi, il 35% a tempo determinato più lunghi, il 15% a tempo indeterminato tendenzialmente lungo ecc.

La classificazione per durata è semplificata, ma per valutare la durata occorrerebbero serie storiche più lunghe, che per le COB non sono ancora disponibili (l'obbligo risale al 2008). Come appena ricordato, con questo tipo di dati si osservano solo i flussi: non è pertanto escluso che alcuni rapporti di lavoro siano dovuti alla presenza di doppi lavori, più 'precari', e diffusi tradizionalmente tra gli occupati più adulti che si trovano a svolgere attività lavorative saltuarie, in aggiunta all'occupazione principale, mentre per i giovani (data la naturale minore anzianità di presenza nel mercato del lavoro) le comunicazioni riguardano l'unica attività svolta.

Figura 1.20 Composizione percentuale delle attivazioni per durata del rapporto di lavoro e classe di età all'assunzione. Anno 2023



Fonte: elaborazioni Inapp su dati COB

Più occupati a tempo indeterminato, ma resta elevata la quota di dipendenti precari

Questi dati sembrano confermare che, nonostante il segnale positivo costituito dall'aumento di occupati a tempo indeterminato che emerge sia dai dati Istat che da quelli COB, una quota consistente di occupati entra e rimane nel mercato del lavoro con contratti precari e intermittenti, che continuano a costituire la modalità prevalente di accesso al mercato del lavoro sia per una quota consistente di giovani, sia per una quota rilevante di lavoratori più anziani che, considerate le dinamiche demografiche, sono sempre più numerosi.

Focus - La disoccupazione di lunga durata da fonte amministrativa

Negli ultimi anni, a partire dalla Raccomandazione europea 2016/C 67/01 del 15 febbraio 2016 (la c.d. *LTU Recommendation*), l'obiettivo dell'integrazione dei disoccupati di lunga durata nel mercato del lavoro è diventato prioritario nell'agenda delle politiche per l'occupazione.
La Raccomandazione invita gli Stati membri a supportare la registrazione degli individui in cerca di occupazione presso i Servizi per il lavoro, a predisporre, in stretto legame con il lato datoriale, misure di orientamento e di integrazione nel mercato del lavoro, a offrire una valutazione individuale dei fabbisogni della persona registrata e disoccupata di lunga durata e, soprattutto, a proporre un'offerta specifica di 'contratto di integrazione lavorativa' al massimo entro il diciottesimo mese di disoccupazione.
La Raccomandazione, dunque, ha promosso non solo nuovi diritti e nuovi doveri di assistenza e di attivazione sia per il cittadino sia per lo Stato membro, ma, al fine di monitorarne l'applicazione, ha determinato lo sviluppo di un processo di raccolta e condivisione di dati sulla disoccupazione di lunga durata, anche derivati da fonte amministrativa. Tale processo, nell'ambito della sorveglianza multilaterale, è diretto e coordinato dal Comitato europeo per l'occupazione (EMCO), in stretta collaborazione con il Comitato europeo per la protezione sociale (SPC). Con la *Strategia italiana per l'integrazione dei disoccupati di lungo periodo* (Delibera CdA Anpal n. 44/2018) l'Italia ha recepito la Raccomandazione.
In linea con la popolazione target della *LTU Recommendation*, i dati derivati dall'Archivio SIU-DID (Dichiarazione di immediata disponibilità) del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali sono riferiti ai disoccupati 30-64enni[10] di lunga durata, ovvero con un'anzianità di disoccupazione uguale o superiore ai 12 mesi. Dal punto di vista di policy, tale aggregato rappresenta dunque la popolazione eleggibile per misure di contrasto alla disoccupazione di lunga durata, in applicazione della Strategia italiana e della *LTU Recommendation*, finalizzate ad offrire opportunità di occupazione e di reinserimento nel mercato del lavoro.

I numeri dei disoccupati di lunga durata da fonte amministrativa nel 2023

In media nel 2023, dei 3 milioni e 880 mila disoccupati 30-64enni immediatamente disponibili al lavoro e registrati nell'Archivio SIU-DID, la maggioranza, poco più di 3 milioni e 260 mila (84%), è costituita da disoccupati di lunga durata, cioè da individui che hanno conseguito un'anzianità di disoccupazione, al netto dei periodi di rientro nell'occupazione non superiori ai 180 giorni, uguale o superiore a 12 mesi (tabella 1.6). All'interno di tale aggregato, la maggioranza, l'88,2%, è rappresentata da individui che hanno accumulato una permanenza nella condizione di disoccupazione superiore a 24 mesi. I disoccupati da meno di 18 mesi, che costituiscono il

[10] Nell'ambito del progetto EMCO *Monitoring the Council Recommendation on the integration of the long-term unemployed into the labour market*, è prevista l'esclusione, dall'aggregato di osservazione, degli individui tra i 25 e i 29 anni nei casi in cui, come in Italia, essi siano destinatari della Garanzia Giovani.

bacino di riferimento nell'ottica di un intervento precoce di contrasto alla disoccupazione di lunga durata, ammontano a 216 mila individui, il 6,6%. Prevalgono inoltre le donne, con il 57,5%, e i soggetti nelle fasce centrali d'età, con il 71,5% riferito ai 30-54enni. Nel corso del 2023 sono stati registrati poco meno di 574 mila ingressi nella disoccupazione di lunga durata. Le uscite, ovvero le de-registrazioni dall'Archivio a seguito di svolgimento di un'occupazione di durata superiore a 180 giorni e, nella misura minoritaria del 14%, le uscite per raggiungimento del sessantacinquesimo anno d'età, sono state complessivamente poco meno di 622 mila.

Tabella 1.6 Disoccupati 30-64 anni di lunga durata. Anno 2023

	2023
Disoccupati 30-64 anni*	3.880.676
Disoccupati 30-64 anni di lunga durata*	**3.263.597**
Di cui: con anzianità superiore ai 24 mesi (%)	88,2
Di cui: donne (%)	57,5
Di cui: 30-54enni (%)	71,5
Ingressi nella disoccupazione di lunga durata**	573.746
Uscite dalla disoccupazione di lunga durata**	621.714

Nota: *: media annuale; **: mensile cumulato annuo.
Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, SIU-DID (Dichiarazione di immediata disponibilità)

1.4 Dinamiche retributive e tutela del potere d'acquisto nella contrattazione collettiva

Inflazione in diminuzione e mancato recupero del potere d'acquisto dei salari

La crescita che sta interessando il PIL e l'occupazione discussa nelle pagine precedenti sembra non riguardare le retribuzioni. Già nel *Rapporto Inapp 2023* veniva discusso il difficile percorso di crescita dei salari reali italiani, messo a dura prova anche dalla ripresa dell'inflazione. Oggi la fiammata inflazionistica sembra attenuata, ma resta la questione del mancato recupero da parte delle retribuzioni del potere di acquisto, logorato dal nuovo livello dei prezzi. In questo contesto, un ruolo importante è giocato dalla contrattazione collettiva. Nel passato, diversi sistemi nazionali di contrattazione collettiva prevedevano meccanismi (semi-)automatici di incremento salariale collegati all'inflazione, negoziati a livello settoriale o aziendale. Queste clausole contrattuali, note come *Cost-of-living Adjustments (COLA),* agganciano i salari ai futuri tassi di inflazione, garantendo rigidità salariale in termini reali e flessibilità in termini nominali. Proprio per tale caratteristica, queste clausole

si diffondono, sospinte dalle Organizzazioni sindacali, solo durante i periodi di imprevedibilità dell'inflazione, mentre perdono di rilievo per le stesse Organizzazioni quando l'inflazione è bassa e prevedibile, in quanto l'assenza di meccanismi di indicizzazione salariale, al contrario, consente flessibilità salariale in termini reali, ma rigidità in termini nominali (UNI 2023). Allo stato attuale, solo in tre Paesi europei esiste, invece, un meccanismo generale di indicizzazione automatica dei salari (Belgio, Francia e Lussemburgo) che si attiva quando i prezzi salgono oltre determinate soglie (Eurofound 2024).

I limiti dell'indicatore IPCA-NEI

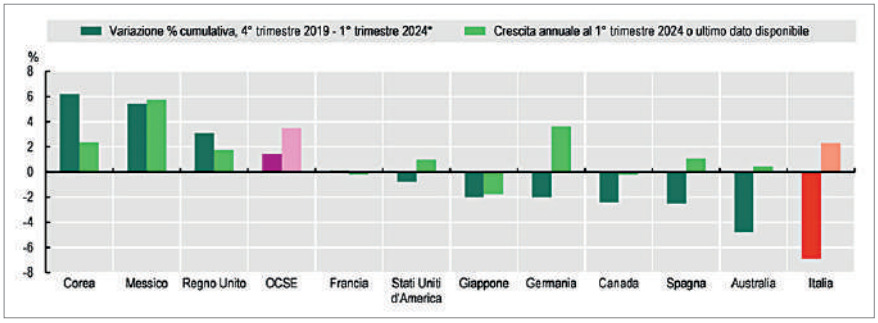
In Italia, superato un similare e rigido meccanismo legale di indicizzazione salariale – la 'scala mobile' – a seguito dell'accordo trilaterale del 2009, l'adeguamento dei salari è ancorato all'indicatore IPCA-NEI (Indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia al netto della dinamica dei prezzi dei beni energetici importati). Questo meccanismo, insieme ad altri fattori (vedi *infra* nel testo), ha mostrato limiti in un contesto caratterizzato da una repentina crescita dei prezzi, tanto che lo stesso Istat ha evidenziato la necessità di "un ulteriore confronto con le Parti sociali per una revisione concordata della metodologia" (Istat 2022). D'altro canto, anche un rapporto della Fondazione di Dublino (Eurofound 2023), che ha analizzato la reazione dei sistemi di contrattazione collettiva all'innalzamento dei prezzi in tre grandi Paesi europei (oltre l'Italia, la Germania e la Francia), ha rimarcato come i salari contrattuali abbiano faticato a tenere il passo con l'andamento dell'inflazione, sicché, nella maggior parte dei casi analizzati, "i salari contrattuali sono cresciuti più lentamente rispetto all'inflazione". Anche la lettura dei principali contratti stipulati in Italia nel periodo in analisi mostra un quadro disomogeneo, in cui le Parti sociali hanno affrontato in modo differenziato la perdita del potere di acquisto delle retribuzioni – spesso rinunciando ad automatismi, ma pattuendo incrementi *ex post* delle retribuzioni o ricorrendo ad incrementi *una tantum* (De Martino 2023). Il contesto appare positivamente mutato a partire dal primo semestre del 2024 grazie alla stipula di importanti intese settoriali che, anche secondo l'OCSE, gettano una diversa luce sul futuro (vedi il paragrafo che segue) e tuttavia rimangono aperte alcune importanti questioni. In primo luogo, quello dei "tempi di reazione e di allineamento tra le buste paga e gli andamenti inflazionistici" (Tiraboschi 2024). A tal proposito parrebbe importante anche individuare, nell'ambito delle pattuizioni collettive, meccanismi in grado di accelerare il rinnovo dei contratti scaduti che permettano una più rapida ricontrattazione dei minimi tabellari adeguati al nuovo contesto. Allo stesso modo, risulta indispensabile, posta l'articolazione su due livelli del sistema di *wage setting* nazionale, rafforzare la diffusione della contrattazione di secondo livello e in particolare delle pattuizioni relative al salario accessorio legato agli incrementi di performance.

Rinnovi contrattuali più rapidi e rafforzamento della contrattazione di secondo livello

Dinamica dei prezzi e delle retribuzioni nel periodo post pandemico

L'ultimo rapporto OCSE (OECD 2024) ha confermato che i salari reali sono in crescita in tutti i Paesi in un contesto di inflazione in calo. Resta però da recuperare il terreno perduto nel periodo post Covid. All'interno di questa dinamica, l'Italia è, tra le principali economie dell'Area OCSE, il Paese che ha registrato il maggior calo dei salari reali. Infatti, nel primo trimestre del 2024, questi ultimi sono ancora inferiori del 6,9% rispetto a prima della pandemia (figura 1.21). L'OCSE segnala che si sono verificati importanti rinnovi contrattuali soprattutto nel settore dei Servizi, grazie ai quali il numero di dipendenti del settore privato coperti da un contratto collettivo scaduto è sceso dal 41,9% registrato nel 2023 al 16,7% del primo trimestre 2024. Ciò ha contribuito a spingere la crescita dei salari negoziati al 2,8% rispetto all'anno precedente. Sempre secondo l'OCSE per i prossimi due anni in Italia i salari nominali aumenteranno, anche se in maniera significativamente inferiore agli altri Paesi, permettendo un recupero, in un contesto di inflazione contenuta, di una quota del potere di acquisto perduto.

Figura 1.21 Variazione cumulata e crescita annuale dei salari reali per Paese (IV trim. 2019 – I trim. 2024)



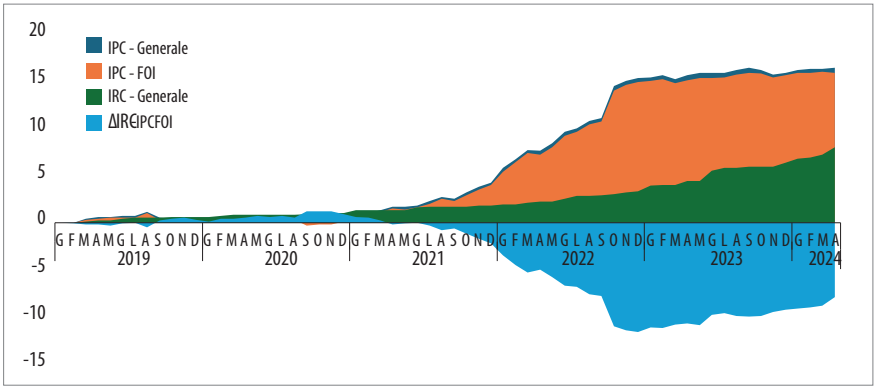
Nota: * per Canada, Giappone, Corea e Messico, la crescita annuale si riferisce al IV trimestre 2022- IV trimestre 2023 e la variazione percentuale cumulativa al IV trimestre 2019 - IV trimestre 2023. OCSE è la media non ponderata di 35 Paesi OCSE (esclusi Cile, Colombia e Turchia).
Fonte: OECD Employment Outlook 2024

Scendendo nel dettaglio delle dinamiche dei prezzi e delle retribuzioni contrattuali in Italia, è chiaro che il periodo di maggior criticità per andamenti divergenti è individuabile nel periodo intercorrente dal secondo semestre 2021 a tutto il 2022 (figura 1.22). Nello specifico, se si considerano gli Indici dei prezzi al consumo (IPC), sia quello generale che quello per famiglie-operai e impiegati (IPC-FOI), è chiaro che da gennaio

2021 inizia una repentina crescita dei prezzi che si normalizza dall'ultimo trimestre 2022 ad oggi. Contestualmente, se si considerano le variazioni dell'Indice delle retribuzioni contrattuali (IRC) generale, la dinamica nel primo semestre 2021 è allineata alla crescita degli IPC, ma già da luglio inizia il divario (evidenziato in blu in figura) determinato dalle diverse velocità di crescita degli Indici. Il divario massimo tra crescita degli IRC e degli IPC si raggiunge a dicembre 2022, con una distanza cumulata pari a -11,60 punti percentuali. Da gennaio 2023 gli indici iniziano a convergere ma il gap cumulato ad aprile 2024 non è stato ancora colmato, segnando una distanza ancora da recuperare da parte delle retribuzioni pari a -7,90 punti percentuali.

Divario tra IRC e IPC oggi pari a -7,90 punti percentuali

Figura 1.22 Variazioni cumulate degli Indici dei prezzi al consumo (IPC) e delle retribuzioni contrattuali (IRC) (gennaio 2019 - aprile 2024)



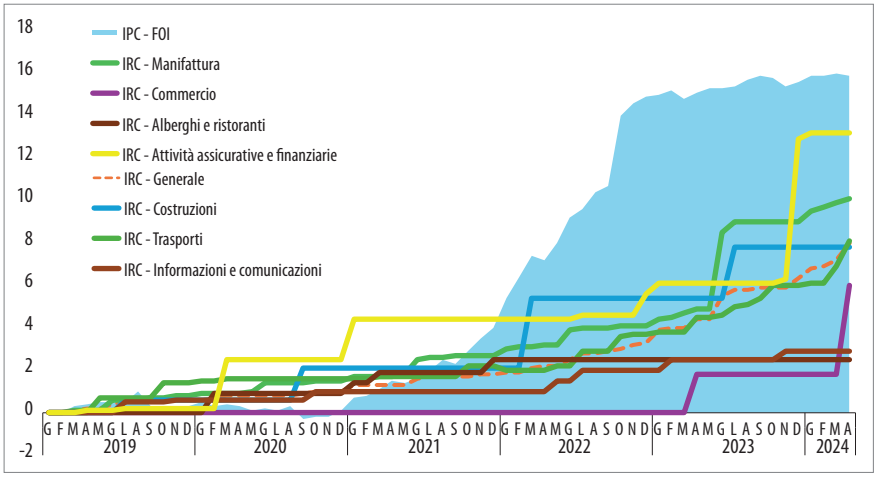
Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat (Rivaluta: rivalutazioni e documentazione su prezzi, costi e retribuzioni contrattuali)

In questo caso è stato considerato l'andamento dell'Indice delle retribuzioni contrattuali generale, naturalmente le dinamiche sono molto differenziate se si scende negli andamenti settoriali, con comparti a maggiore sofferenza. Infatti, se si raffronta la variazione cumulata (figura 1.23) dell'Indice dei prezzi al consumo per famiglie, operai e impiegati (IPC-FOI) e quella degli Indici delle retribuzioni contrattuali dei principali settori, emergono alcuni aspetti salienti: per quasi tutti i settori in un contesto di crescita dei prezzi contenuta la dinamica delle retribuzioni è relativamente più sostenuta; le difficoltà iniziano in concomitanza con l'impennata inflattiva per cui una delle problematiche va ricercata nei meccanismi di aggancio previsti nei singoli contratti; tra i settori meno

Indice retribuzioni contrattuali: le reazioni dei diversi settori e comparti

sofferenti troviamo le attività assicurative e finanziarie e la manifattura; tra quelli che rispecchiano l'andamento generale rientrano le costruzioni, i trasporti; i settori che registrano una maggior sofferenza sono commercio, alberghi-ristoranti e informazione-comunicazione.

Figura 1.23 Variazioni cumulate degli Indici dei prezzi al consumo per famiglie, operai e impiegati (IPC-FOI) e delle retribuzioni contrattuali (IRC) per settore (gennaio 2019 - aprile 2024)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat (Rivaluta: rivalutazioni e documentazione su prezzi, costi e retribuzioni contrattuali)

Per condurre verifiche più puntuali non solo sui settori, ma anche sui singoli comparti, sono state considerate le variazioni intervenute sugli Indici delle retribuzioni contrattuali a partire da gennaio 2021 fino ad aprile 2024 (ultimo dato disponibile)[11]. In generale, nel periodo preso in considerazione, l'Indice delle retribuzioni contrattuali generale (IRC generale) è cresciuto solo del 6,6% rispetto al +15,9% dell'Indice dei prezzi al consumo per famiglie, operai e impiegati (IPC-FOI), con una differenza di crescita del -9,3% che ha ridotto il potere di acquisto delle retribuzioni (tabella 1.7). Tra i lavoratori dipendenti, gli operai sono risultati i più penalizzati.
Nella figura 1.24 si evidenziano in maniera scalare le differenze tra le variazioni delle retribuzioni contrattuali (IRC) per settore e comparto e la variazione dell'Indice dei prezzi al consumo per famiglie, operai e impiegati (IPC-FOI), calcolate nel periodo gennaio 2021 - aprile 2024, partendo dai settori meno sofferenti a quelli

[11] Alla data di chiusura del presente testo a luglio 2024.

più sofferenti. L'unico comparto della Pubblica amministrazione che ha registrato una dinamica delle retribuzioni superiore a quella dei prezzi è quello della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tra quelli maggiormente sofferenti si segnalano diversi comparti del settore dei Servizi, quali informazione e comunicazione, case di cura e istituti privati, pubblici servizi e alberghi.

Tabella 1.7 Variazione dell'IRC e delta rispetto alla variazione dell'IPC-FOI per settore e comparto. Gennaio 2021 - aprile 2024

Indicatori	Var. %	Δ (IRC-IPC FOI)
Indice dei prezzi al consumo per famiglie operai e impiegati (senza tabacchi)	**+15,9**	**0**
0 IRC - GENERALE - Indice delle retribuzioni contrattuali - Indice generale	**+6,6**	**-9,3**
1 IRC - INDUSTRIA - Retribuzioni per dipendente - Totale	**+8,1**	**-7,8**
1.1 IRC - Industria in senso stretto	+8,4	-7,5
1.1.1 IRC - Industria in senso stretto - Estrazioni	+6,4	-9,5
1.1.2 IRC - Industria in senso stretto - Manifattura	+8,6	-7,3
1.1.3 IRC - Industria in senso stretto - Energia elettrica	+5,9	-10
1.1.4 IRC - Industria in senso stretto - Gas e acqua	+6,2	-9,7
1.2 IRC - Industria - Edilizia	+5,8	-10,1
2 IRC - SERVIZI - Retribuzioni per dipendente - Totale	**+5,6**	**-10,3**
2.1 IRC - Servizi - Commercio	+6,1	-9,8
2.2 IRC - Servizi - Pubblici esercizi e alberghi	+1,1	-14,8
2.3 IRC - Servizi - Farmacie private	+4,0	-11,9
2.4 IRC - Servizi - Distribuzione moderna organizzata (DMO)	+6,1	-9,8
2.5 IRC - Servizi - Trasporti, servizi postali e attività connesse	+6,6	-9,3
2.5.1 IRC - Servizi - Trasporti	+6,6	-9,3
2.5.2 IRC - Servizi - Servizi postali	+4,9	-11
2.5.3 IRC - Servizi - Attività connesse ai trasporti	+7,3	-8,6
2.6 IRC - Servizi - Servizi di informazione e comunicazione	+1,9	-14
2.6.1 IRC - Servizi - Servizi di informazione e comunicazione - Editoria giornali	+0,2	-15,7
2.6.2 IRC - Servizi - Servizi di informazione e comunicazione - Giornalisti	+0,0	-15,9
2.6.3 IRC - Servizi - Servizi di informazione e comunicazione - Attività radiotelevisive	+3,9	-12
2.7 IRC - Servizi - Credito e assicurazioni	+8,9	-7
2.7.1 IRC - Servizi - Credito	+9,1	-6,8
2.7.2 IRC - Servizi - Assicurazioni	+6,9	-9
2.8 IRC - Servizi - Altri servizi privati	+4,4	-11,5
2.8.1 IRC - Servizi - Servizi socioassistenziali (Uneba e Confcooperative)	+3,2	-12,7
2.8.2 IRC - Servizi - Pulizia locali	+7,4	-8,5

Segue

segue Tabella 1.7

Indicatori	Var. %	Δ (IRC-IPC FOI)
2.8.3 IRC - Servizi - Lavanderia industriale	+6,2	-9,7
2.8.4 IRC - Servizi - Case di cura e istituti privati	+0,0	-15,9
2.8.5 IRC - Servizi - Istruzione privata	+6,0	-9,9
2.8.6 IRC - Servizi - Studi professionali	+6,7	-9,2
2.8.7 IRC - Servizi - Vigilanza privata	+3,9	-12
2.9 IRC - Servizi - Telecomunicazioni	+5,1	-10,8
3 IRC - AGRICOLTURA	**+6,4**	**-9,5**
4 IRC - ATTIVITÀ PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	**+6,6**	**-9,3**
4.1 IRC - PA - Forze dell'ordine	+3,5	-12,4
4.2 IRC - PA - Militari - Difesa	+3,7	-12,2
4.3 IRC - PA - Attività dei Vigili del fuoco	+12,3	-3,6
4.4 IRC - PA - Comparti di contrattazione collettiva	+7,2	-8,7
4.4.1 IRC - PA - Comparti - Regioni e autonomie locali	+8,0	-7,9
4.4.2 IRC - PA - Comparti - Enti pubblici non economici	+7,3	-8,6
4.4.3 IRC - PA - Comparti - Servizio sanitario nazionale	+10,2	-5,7
4.4.4 IRC - PA - Comparti - Ministeri	+8,1	-7,8
4.4.5 IRC - PA - Comparti - Presidenza del Consiglio dei Ministri	+20,8	4,9
4.4.6 IRC - PA - Comparti - Agenzie fiscali	+3,4	-12,5
4.4.7 IRC - PA - Comparti - Istruzione pubblica	+5,7	-10,2
4.4.7.1 IRC - PA - Comparti - Istruzione pubblica - Università (non docenti)	+8,8	-7,1
4.4.7.2 IRC - PA - Comparti - Istruzione pubblica - Scuola	+5,6	-10,3
4.4.7.3 IRC - PA - Comparti - Istruzione pubblica - Conservatori	+6,3	-9,6
4.4.8 IRC - PA - Comparti - Ricerca (I-VIII)	+7,2	-8,7

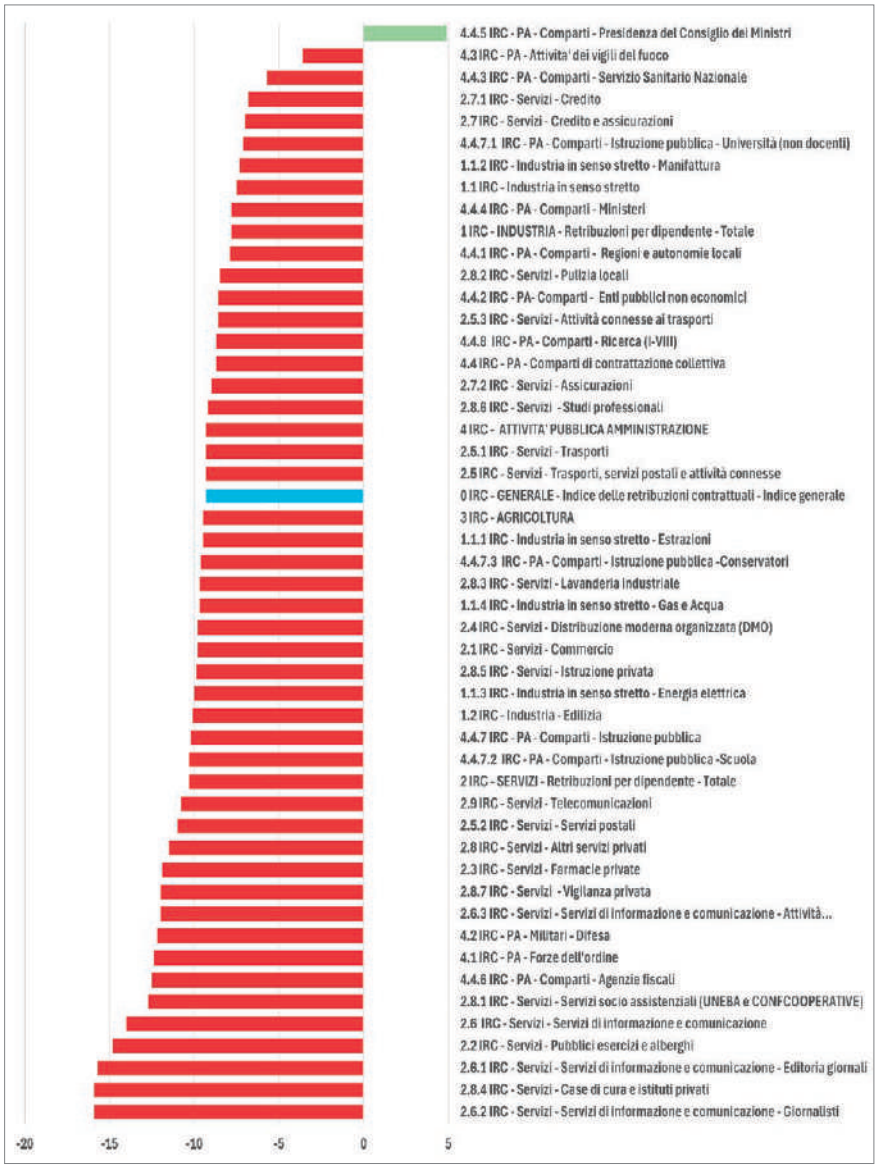
Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat (Rivaluta: rivalutazioni e documentazione su prezzi, costi e retribuzioni contrattuali)

Dinamica dei salari reali in sofferenza e riduzione del potere d'acquisto in tutti i settori

Da quanto esposto, emerge con chiarezza che la dinamica di crescita dei salari nominali è stata inferiore a quella dei prezzi per la quasi totalità dei comparti, compromettendo la dinamica dei salari reali e riducendo di fatto il potere di acquisto. In presenza di inflazione, un altro elemento va preso in considerazione per comprendere il reddito effettivamente disponibile: il fenomeno conosciuto come 'drenaggio fiscale' (*fiscal drag*[12]), ovvero una tassa occulta

[12] Si tratta di un fenomeno che si verifica in un sistema di tassazione progressivo quando i redditi aumentano per l'adeguamento dell'inflazione ma senza un aumento in termini 'reali'. I redditi più vicini al limite superiore di uno scaglione dell'imposta sui redditi passano allo scaglione successivo più elevato subendo la tassazione con un'aliquota superiore. Di fatto aumenta la pressione fiscale rispetto a uno scenario senza inflazione.

Figura 1.24 Differenza tra le variazioni delle IRC e la variazione dell'Indice PC-FOI per settore e comparto (gennaio 2021 - aprile 2024)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat (Rivaluta: rivalutazioni e documentazione su prezzi, costi e retribuzioni contrattuali)

La penalizzazione fiscale dei lavoratori dipendenti

che determina un prelievo maggiore di imposte dovuto al disallineamento tra valori nominali e valori reali in un regime di tassazione progressiva dei redditi. Da un'analisi condotta con il modello di micro-simulazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB 2024), emerge che, per il complesso dei lavoratori dipendenti, le modifiche normative hanno comportato una riduzione del prelievo fiscale dell'imposta sui redditi di circa 3 punti percentuali, che viene tuttavia più che compensata dall'effetto del drenaggio fiscale, pari a circa 3,6 punti percentuali, con un saldo sul reddito disponibile negativo per circa 0,6 punti.

Lo stato di salute della contrattazione collettiva in Italia

In Italia, sulla base di un consolidato orientamento giurisprudenziale interpretativo di un articolo della Costituzione italiana (art. 36 Cost.), i minimi retributivi fissati dai contratti collettivi fungono, tradizionalmente, da 'equivalente funzionale' rispetto a un intervento legale in materia, come avviene in altri Paesi europei. Ciò detto, è quindi utile ricostruire le tendenze in atto nel sistema di contrattazione collettiva nazionale per contestualizzare quanto analizzato nelle pagine precedenti. Le evidenze a disposizione dell'Inapp consentono, in primo luogo, di verificare, attraverso un'apposita indagine campionaria, il tasso di copertura della contrattazione collettiva di primo (*sectoral level*) e di secondo livello (*firm level*)[13]. Si tratta di un parametro, riconosciuto internazionalmente, oggi al centro del dibattito perché considerato dalla Direttiva (EU) 2022/2041 sui salari minimi come una sorta di campanello d'allarme sulla tenuta dei sistemi nazionali – legali o collettivi indistintamente – di determinazione del salario[14]. Il *Report* dell'*Expert Group* (European Commission 2023), gruppo tripartito istituito dalla Commissione e chiamato a sostenere gli uffici della stessa Commissione nel monitorare il corretto e tempestivo recepimento della Direttiva (UE) 2022/2041 sopra richiamata, in apposito allegato (Allegato tecnico, p.53) chiarisce come il tasso di copertura della contrattazione dovrebbe essere calcolato, ai fini della stessa Direttiva: "Al numeratore: il numero dei lavoratori la cui retribuzione e/o condizioni di lavoro sono determinate da uno o più contratti collettivi. Sono inclusi tutti i contratti collettivi rilevanti, compresi quelli prorogati e quelli ancora in vigore dagli anni precedenti, anche se non contengono clausole

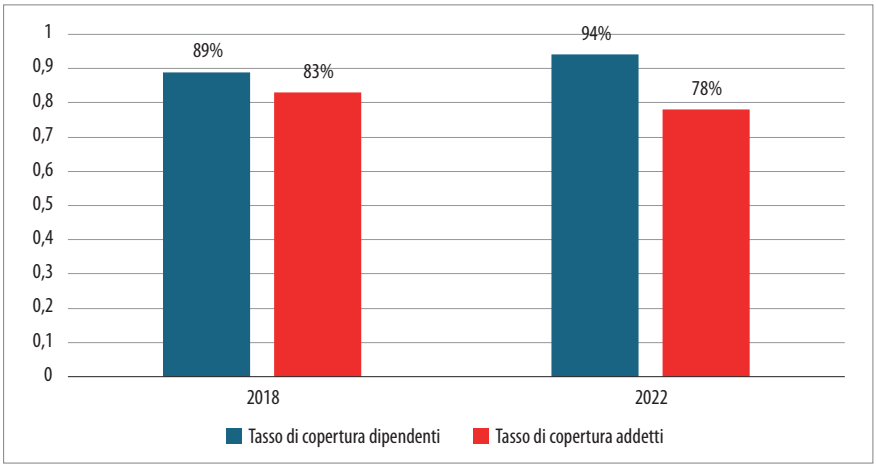
Il tasso di copertura della contrattazione di I e II livello

[13] Lo stesso tasso (ma solo relativo al 1° livello) è calcolato dall'Inps sulla base di dati amministrativi. Si veda, ad esempio, Cnel (2023, 12 e ss.).

[14] Come è noto, al di sotto di una certa soglia (80%), la Direttiva (EU) 2022/2041 sui salari minimi prevede la necessità per i Paesi di adoperarsi per migliorarne sviluppo e diffusione (art. 4).

salariali. Al denominatore: il numero di lavoratori le cui condizioni di lavoro dovrebbero essere regolate da contratti collettivi". Per inciso, si noti che il Report, per i Paesi dotati di salario minimo legale, sottolinea che: "(…) il numeratore dovrebbe essere il numero di lavoratori coperti dal salario minimo legale e il denominatore l'intera forza lavoro" (p.52). In altre parole, l'intervento legale fa sì che la verifica del tasso di copertura coinvolga, al denominatore, l'intera forza lavoro indistintamente.
Proprio tenendo conto di questa impostazione, nella figura 1.25 si mostra il tasso di copertura della contrattazione collettiva settoriale (i CCNL), calcolato

Figura 1.25 Tasso di copertura dei CCNL. Anni 2018 e 2022



Fonte: elaborazioni Inapp su dati RIL - Inapp, 2018 e 2021

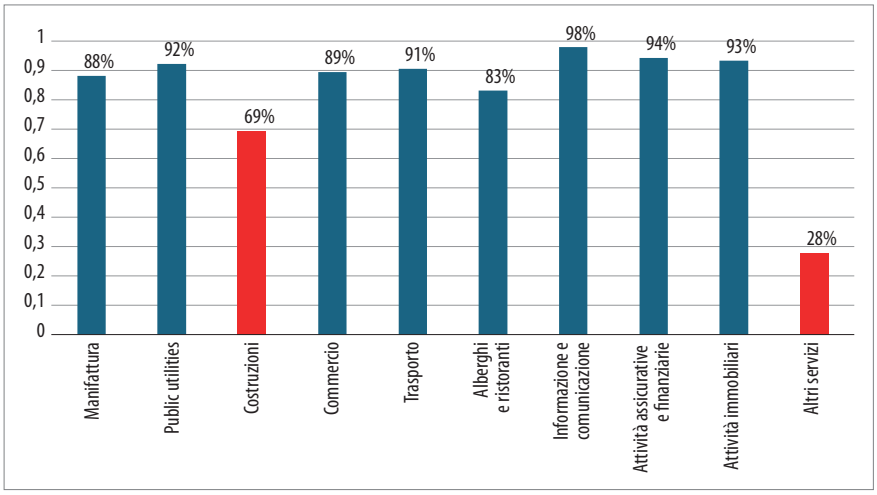
grazie ai dati della Rilevazione imprese e lavoro (RIL) condotta dall'Inapp nel 2018 e nel 2022, considerando al denominatore il totale dei dipendenti (barra blu) o, alternativamente, il totale degli addetti (barra rossa)[15]. È importante precisare che la dinamica temporale del tasso di copertura, a prescindere dalla formula utilizzata, potrebbe, almeno in parte, risentire del diverso campione utilizzato per RIL 2022. Nell'ultima rilevazione, infatti, sono state campionate solo le aziende con almeno un dipendente (sono state quindi escluse le aziende senza dipendenti). Se guardiamo al tasso di copertura calcolato sui soli lavoratori dipendenti, negli ultimi quattro anni si registra un aumento

[15] Per addetti si intende la somma tra i lavoratori dipendenti, i collaboratori coordinati e continuativi, e i collaboratori occasionali.

di 5 punti percentuali (89% nel 2018 vs 94% nel 2022). Diversamente, nel caso del tasso di copertura ottenuto sulla base del totale degli addetti, la dinamica temporale è opposta: tra il 2018 e il 2022 si sopporta una riduzione dello stesso ammontare: 5 punti percentuali (83% vs 78%). L'evidenza diviene ancor più chiara se si osserva il comportamento del tasso di copertura calcolato solo sugli addetti e disaggregato per settore (figura 1.26). I settori delle Costruzioni e dei Servizi mostrano un tasso di copertura ben al disotto della soglia d'allarme (80%) indicata dall'Unione europea. D'altro canto, questi settori sono anche quelli in cui il lavoro parasubordinato pesa maggiormente: sempre secondo i dati RIL, la quota dei co.co.co. e dei collaboratori occasionali è pari al 27% del totale degli addetti nel settore delle Costruzioni e al 70% in quello dei Servizi.

Settori delle Costruzioni e dei Servizi: tasso di copertura per addetti inferiore all'80%

Figura 1.26 Tasso di copertura addetti per settori. Anno 2022



Fonte: elaborazioni Inapp su dati RIL - Inapp, 2021

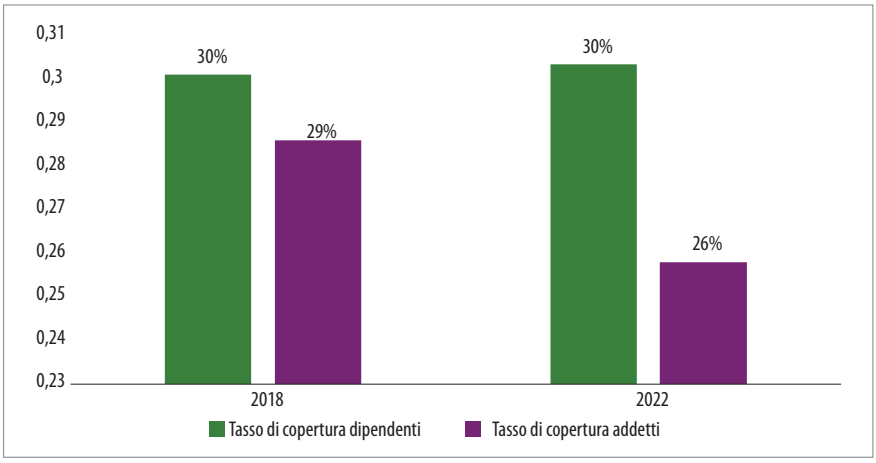
I dati RIL consentono, inoltre, di calcolare il tasso di copertura del secondo livello di contrattazione (aziendale e territoriale). Lo sviluppo di questo livello è indispensabile per un pieno dispiegamento dei meccanismi di adeguamento retributivo previsti dal nostro sistema di determinazione salariale, tanto che sono state da tempo sperimentate politiche di incentivazione economica alla sua diffusione. La figura 1.27 mostra che nel 2022 il tasso di copertura dei dipendenti è esattamente uguale a quello registrato nel 2018 (30%). Nello studiare questa percentuale dobbiamo tenere a mente che la diffusione della

contrattazione di secondo livello, secondo i dati di fonte Inapp, sebbene in crescita, sembra essere ancora esigua: nel 2022 solo il 4% delle imprese con almeno un dipendente ha dichiarato di applicare il secondo livello (Brunetti 2024; Marocco 2024). Conseguentemente il valore del tasso di copertura suggerisce che sono soprattutto le grandi aziende ad applicare questo tipo di contrattazione. La questione dimensionale aziendale, insieme ad altri fattori (si pensi al fenomeno della c.d. contrattazione pirata), incide quindi negativamente sul decentramento degli assetti del sistema di negoziazione collettiva.

In diminuzione il tasso di copertura per addetti della contrattazione di II livello

In continuità con il primo livello, abbiamo calcolato il tasso di copertura del secondo livello considerando al denominatore il totale degli addetti (barra viola della figura 1.27): nel tempo tale indicatore tende a ridursi (dal 29% nel 2018 al 26% nel 2022). In altre parole, anche per il secondo livello, se si considera tutta la forza lavoro indistintamente, la copertura non solo risulta più bassa rispetto al tasso calcolato sui soli dipendenti, ma mostra anche una dinamica decrescente.

Figura 1.27 Tasso copertura dipendenti e addetti del secondo livello. Anni 2018 e 2022



Fonte: elaborazioni Inapp su dati RIL - Inapp, 2018 e 2021

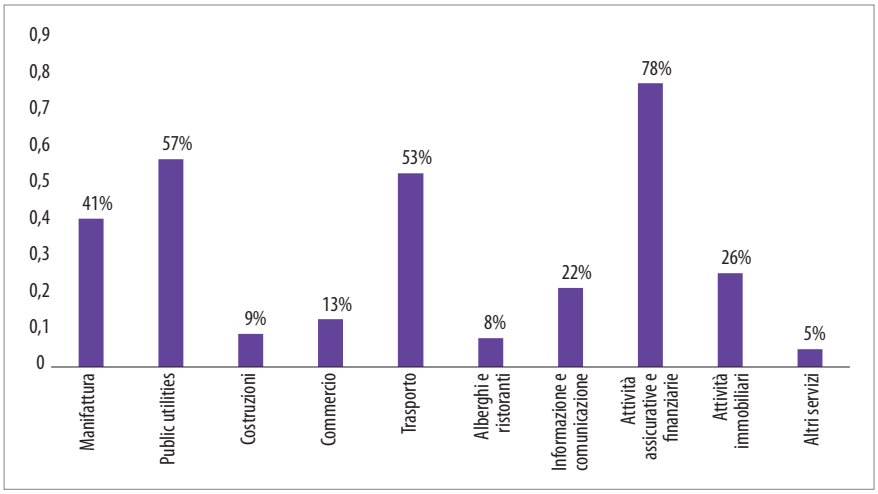
La copertura del II livello nei diversi settori di attività economica

La figura 1.28 riporta, infine, il tasso di copertura sul totale addetti distinguendo per settore di attività economica. Come già evidenziato nella figura 1.26, emergono significative differenze settoriali: mentre i settori dei Servizi mostrano un tasso di copertura elevato (si veda il 78% delle Attività assicurative e finanziarie e il 57% delle *Public utilities*), il tasso è notevolmente più basso nei settori delle Costruzioni, del Commercio e degli Alberghi e ristoranti.

Tali risultati confermano la necessità di analisi dettagliate che permettono di tener conto della forte eterogeneità che caratterizza l'intero sistema produttivo italiano. Tale eterogeneità sarà analizzata nel paragrafo successivo, dove verrà discusso un altro aspetto importante e strettamente collegato alla competitività delle imprese italiane, ovvero gli investimenti in nuove tecnologie. In conclusione, il sistema di contrattazione italiano – anche rispetto ai parametri europei – mostra una buona salute e, come dimostrano i più recenti rinnovi, è capace di reagire (ma forse troppo lentamente) alle dinamiche dei prezzi. A uno sguardo approfondito, tuttavia, appare evidente come sarebbero auspicabili interventi per migliorare l'intensità e l'estensione della contrattazione. Come ha chiarito il Cnel (2023), appare cioè manifesta "l'urgenza e l'utilità di un piano di azione nazionale, nei termini fatti propri della Direttiva europea in materia di salari adeguati, a sostegno di un ordinato e armonico sviluppo del sistema della contrattazione collettiva". Le analisi condotte a partire dai dati RIL-Inapp sembrano chiarire che questo piano andrebbe comunque articolato su base settoriale.

Urgente un'analisi approfondita del sistema di contrattazione collettiva

Figura 1.28 Tasso di copertura addetti della contrattazione di II livello. Anno 2022



Fonte: elaborazioni Inapp su dati RIL - Inapp, 2021

1.5 Twin Transition e scelte di investimento delle imprese

Governare la Twin Transition, centrale per le prospettive di crescita economica e per l'evoluzione del mercato del lavoro, significa porre al centro del modello

produttivo sistemi di innovazione tecnologica, di sostenibilità e profili e competenze che saranno necessari per gestire l'economia e la società del futuro. Le imprese che si troveranno ad operare in questo contesto dovranno necessariamente sviluppare un nuovo modo di pensare, che permetta loro di accogliere la trasformazione intesa come un nuovo modo di fare impresa. Nell'ambito della politica economica, vi è un ampio dibattito su quale sia il disegno di policy più efficiente per minimizzare i costi di breve periodo delle transizioni e per massimizzarne i benefici futuri – anche in una logica di competitività oltre che di inclusione sociale. In questa prospettiva, una delle sfide principali della politica industriale è la capacità di coordinare in modo efficace gli interventi di natura infrastrutturale – rivolti a favorire esternalità tecnologiche e di apprendimento nei mercati locali e nelle filiere internazionali del valore – e le misure di incentivazione fiscale che dovrebbero orientare le strategie imprenditoriali verso investimenti ad alta produttività, capacità innovativa e risparmio energetico (Rodrick *et al*. 2023).

Gli investimenti green e digitali delle imprese italiane

I dati dell'ultima Indagine RIL, condotta dall'Inapp nel corso del 2022 su un campione rappresentativo di 30 mila società di persone e di capitali operanti nel settore privato extra-agricolo, consentono di esaminare nel dettaglio le scelte d'investimento nelle tecnologie digitali e verdi delle imprese italiane e la propensione a utilizzare incentivi fiscali per l'acquisizione di nuovi macchinari, beni immateriali, nuove tecnologie e per l'attività di ricerca e sviluppo. Le scelte di investimento digitale aiutano a comprendere le implicazioni del cambiamento tecnologico nel prossimo futuro, ovvero ad analizzare se e in che misura il sistema imprenditoriale è in grado di assorbire ed eventualmente veicolare la cosiddetta rivoluzione dell'Intelligenza artificiale nei processi economici e sociali. L'obiettivo è, quindi, esaminare in che misura il tessuto produttivo è coinvolto nella Twin Transition, ovvero se e in che misura l'introduzione di incentivi per investimenti riproduca o allenti alcuni dei nodi strutturali dell'economia italiana, tra cui la persistenza di forti disuguaglianze competitive a livello territoriale, dimensionale e settoriale.

Un quarto delle aziende investe in tecnologia digitale…

La tabella 1.8 indica che tra il 2019 e il 2021 circa il 25% delle imprese italiane con almeno un dipendente ha dichiarato di aver effettuato investimenti in almeno una tecnologia digitale. L'ammontare di risorse finanziarie impiegate per l'adozione di tecnologie digitali nel 2021 è stato il 3,8% del totale degli investimenti effettuati, che corrisponde a circa 524 euro per dipendente. Questi valori riflettono la composizione media del tessuto produttivo e, specificamente, la prevalenza di microimprese con meno di dieci dipendenti, coinvolte solo marginalmente dall'attuale trasformazione tecnologica.

…prevalentemente in Sicurezza informatica

La tabella 1.8 mette, inoltre, in luce la presenza di un elevato grado di eterogeneità degli investimenti tra le diverse categorie di tecnologie: circa il 18,4% delle aziende investe in Sicurezza informatica, una percentuale che si riduce al 4,7%

per chi investe in *Internet of Things* (IoT), al 4,4% in *Big Data Analytics*, al 2,2% in Robotica fino ad attestarsi all'1,2% per quanto riguarda l'Intelligenza artificiale. In linea con quanto già evidenziato dal *Rapporto Inapp 2021*, le statistiche descrittive confermano come la digitalizzazione del tessuto imprenditoriale italiano continui ad essere trainata principalmente dall'investimento in Sicurezza informatica piuttosto che dalle 'nuove' tecnologie dell'informazione (es. IoT, Big Data e Cloud computing), della produzione (Robotica) e virtualizzazione (Realtà aumentata), le quali, d'altra parte, rappresentano l'infrastrutturazione tecnica, computazionale e di apprendimento sulla base della quale sviluppare e/o utilizzare i dispositivi d'Intelligenza artificiale di ultima generazione.

Tabella 1.8 Quota di imprese che ha investito in I4.0 per tipo di tecnologia. Anni 2019-2021 (valori medi)

Anni	Almeno un'innovazione I4.0	IA	IoT	Robotica	Big Data	Sicurezza informatica
2019-2021	25,1%	1,2%	4,7%	2,2%	4,4%	18,4%

Nota: applicazione pesi campionari.
Fonte: elaborazioni Inapp su dati RIL - Inapp, 2021

Il quadro appena presentato descrive ciò che avviene nella media nel sistema economico nazionale, celando importanti differenze relative all'eterogeneità del tessuto produttivo italiano. È possibile quindi verificare come la quota delle imprese che nel triennio 2019-2021 ha deciso di investire in tecnologie digitali riflette in modo significativo la dimensione dell'impresa, la localizzazione geografica e il settore di attività.

La propensione a investire in IA delle grandi aziende

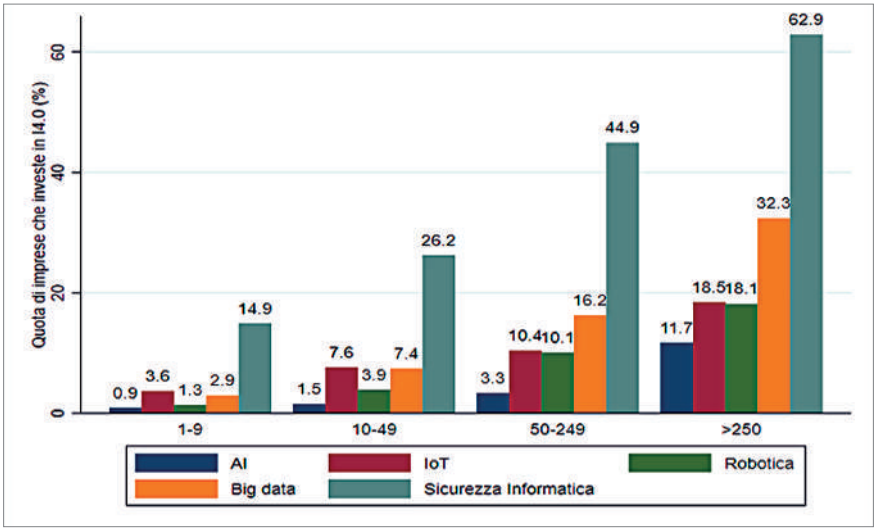
La figura 1.29 evidenzia che, a prescindere dalla tipologia, la propensione a investire nella trasformazione digitale aumenta al crescere della dimensione aziendale (misurata in termini di numero di dipendenti). Se guardiamo all'Intelligenza artificiale, circa il 12% delle imprese con più di 250 dipendenti sceglie di effettuare un investimento in questo ambito contro uno 0,9% delle microimprese. Nel confronto tra le varie tecnologie, la Sicurezza informatica si conferma la principale priorità di investimento nel digitale tra le imprese, sia grandi che PMI. Le microaziende sembrano invece faticare ancora nell'attuazione di investimenti concreti, forse a causa delle risorse limitate e dell'assenza di un'offerta di mercato che vada incontro alle loro specifiche esigenze. La spesa sostenuta dalle grandi imprese rappresenta infatti oltre tre quarti del mercato (Osservatorio Cybersecurity & Data Protection[16]).

[16] Si veda https://www.osservatori.net/cybersecurity-data-protection/.

Digitalizzazione e produttività delle PMI in Italia

Data la limitata dimensione d'impresa che ancora caratterizza il sistema produttivo italiano – le PMI rappresentano infatti il 99,9% del numero totale di imprese attive – la scarsa digitalizzazione delle stesse incide fortemente sui livelli di produttività anche nel confronto con altri Paesi europei. Secondo un recente rapporto redatto per la Fondazione COTEC e il Polo europeo di consulenza sugli investimenti (BEI 2021), la differenza di produttività italiana rispetto ad altre economie europee può in parte essere spiegata dal minor livello di digitalizzazione delle PMI italiane: l'Italia si colloca al 25° posto fra i 28 Stati membri nell'Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) dell'Unione europea.

Figura 1.29 Quota di imprese che investe in tecnologie digitali per dimensione. Anni 2019-2021

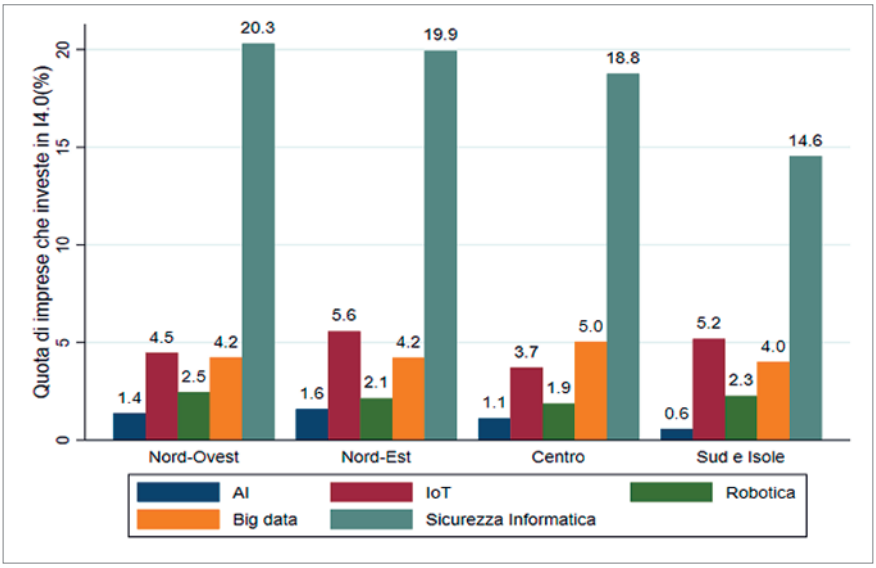


Nota: applicazione pesi campionari.
Fonte: elaborazioni Inapp su dati RIL - Inapp, 2021

A livello territoriale non emergono particolari polarizzazioni. Il distacco fra Nord e il Mezzogiorno è contenuto e per alcuni ambiti – quali ad esempio IoT, IA, Robotica e Sicurezza informatica – sono le imprese settentrionali a registrare una più elevata propensione ad adottare tali soluzioni innovative (figura 1.30).
Rispetto al settore di attività, la figura 1.31 suggerisce come siano le imprese che operano nei settori ad alta intensità tecnologica, sia dell'Industria che dei Servizi, a mostrare una più elevata propensione agli investimenti digitali. Nel

settore dell'industria Medium-High Tech si raggiunge il picco delle imprese che investono in IA e in Robotica (1,7% e 9,2% rispettivamente), così come nella Sicurezza informatica (31%).

Figura 1.30 Quota di imprese che investe in nuove tecnologie per macroarea. Anni 2019-2021



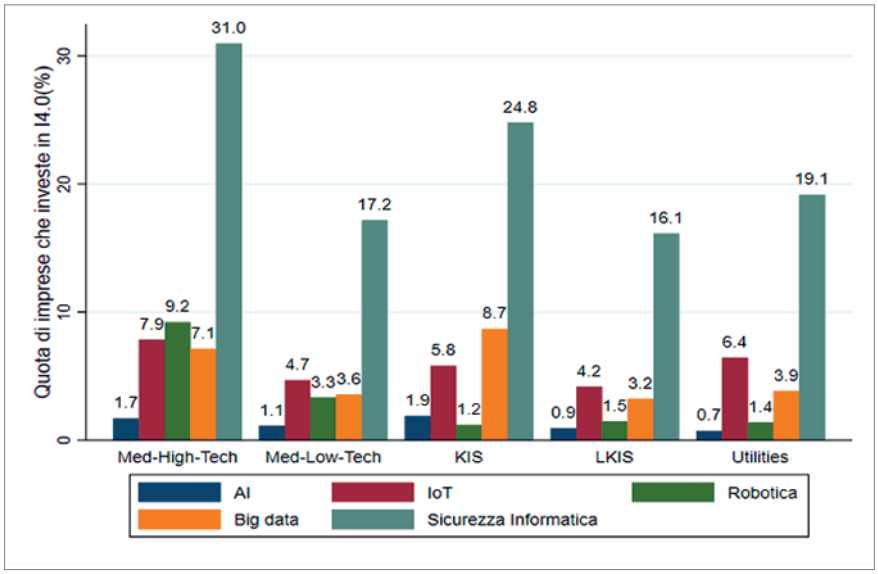
Nota: applicazione pesi campionari.
Fonte: elaborazioni Inapp su dati RIL - Inapp, 2021

Imprese e investimenti in tecnologie verdi

Per quanto concerne la transizione energetica e ambientale, la tabella 1.9 riporta come il 15,1% delle imprese dichiara di aver adottato almeno una tecnologia green nel corso del triennio 2019-2021. L'ammontare di risorse finanziarie impiegate per l'adozione di tali tecnologie nel 2021 è limitato al 1,7% del totale degli investimenti effettuati in quell'anno, una percentuale che equivale a circa 174 euro per dipendente. Tale evidenza sembra supportare l'ipotesi che il tessuto produttivo sia attualmente meno permeato dalla transizione ambientale rispetto a quanto avvenga per la trasformazione digitale. I valori medi riportati nella tabella 1.9 possono riflettere l'elevata incidenza di microimprese in modo più stringente rispetto a quanto avviene nella tabella 1.8. Nelle piccole realtà imprenditoriali, infatti, gli investimenti in efficientamento energetico tendono ad accompagnarsi a costi unitari di produzione e infrastrutturazione relativamente più elevati rispetto a quelli richiesti dalla digitalizzazione. Nondimeno, va considerato il fatto che l'innovazione tecnologica procede secondo traiettorie che – pur soggette ad accelerazioni e rallentamenti – evolvono con

un certo grado di '*path depencence*'; in tal senso la trasformazione ecologica dei processi produttivi può essere interpretata come una parte integrante – e non separata – del cambiamento tecnologico in corso. L'incidenza più elevata riguarda gli investimenti in efficienza energetica, termica, elettrica (9,8%), a seguire lo sviluppo tecnologico per ottimizzare il processo produttivo e l'implementazione di attrezzature eco-compatibili (7%), il risparmio di risorse e la formazione del personale nelle pratiche eco-compatibili (5,2%) e, per una percentuale marginale, in economia circolare per ciclo di vita dei prodotti (2,4%).

Figura 1.31 Quota di imprese che investe in nuove tecnologie per settore. Anni 2019-2021



Nota: applicazione pesi campionari. KIS: Knowledge Intensive Service, LKIS: Low Knowledge Intensive Service. Per l'elenco dei settori appartenenti alla categoria si rimanda a https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Knowledge-intensive_services_(KIS).
Fonte: elaborazioni Inapp su dati RIL - Inapp, 2021

Queste percentuali sembrano essere molto esigue, tuttavia, secondo quanto riportato nella terza edizione dell'Osservatorio sulla Clean Technology, Innovatec Group e Circularity, svolto da Eumetra per conto di Innovatec e Circularity[17], negli anni la quota di imprese italiane che ha investito per ridurre il proprio impatto ambientale, migliorare la propria efficienza energetica o

[17] Si veda https://innovatec.it/it/innovatec-news/osservatorio_cleantech.

per attivare processi di economia circolare è andata nel tempo crescendo. Nel 2022 infatti erano il 45%, mentre nel 2024 si è arrivati al 69%.
Sempre secondo quanto riportato dall'Osservatorio tra i possibili ostacoli verso la sostenibilità vi sono sicuramente gli elevati costi legati agli investimenti green e alla riconversione sostenibile dei processi produttivi e la mancanza di competenze.

Tabella 1.9 Quota di imprese che ha effettuato investimenti green. Anni 2019-2021

Anno	Almeno un investimento green	Efficienza energetica	Sviluppo tecnologico	Circolarità	Risparmio di risorse
2019-2021	15,1%	9,8%	7,0%	2,4%	5,2%

Nota: applicazione pesi campionari.
Fonte: elaborazioni Inapp su dati RIL - Inapp, 2021

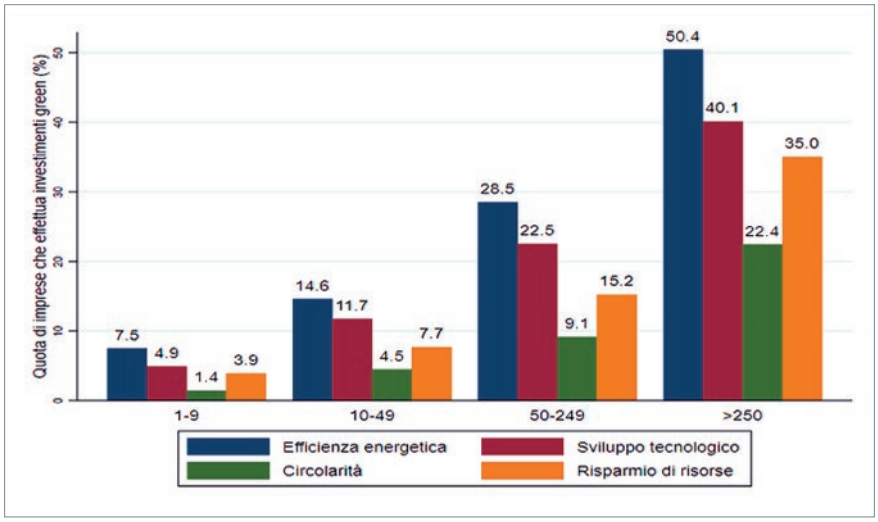
Le grandi imprese investono di più in tecnologie green

Come nel caso degli investimenti in nuove tecnologie, la propensione all'investimento green non si distribuisce equamente fra le aziende italiane: la dimensione di impresa continua ad essere la caratteristica che maggiormente influenza le decisioni in questo ambito. La figura 1.32 evidenzia, infatti, che al netto del tipo di ambito di investimento, sono le imprese con più di 250 dipendenti le più virtuose: ben il 50% investe in efficienza energetica (contro un 7,5% delle microimprese), il 40% in sviluppo tecnologico, fino al 22% che investe in circolarità. Tale risultato spiega, almeno in parte, quanto ipotizzato dall'Osservatorio rispetto agli ostacoli alla sostenibilità. Le grandi imprese hanno, infatti, una struttura interna tale da consentire loro di sostenere gli elevati costi legati a investimenti di natura green. La figura 1.33 suggerisce, infine, che relativamente alla localizzazione geografica non vi sono evidenti differenze: le imprese green sono diffuse in tutto il Paese, da Nord a Sud.

I settori maggiormente coinvolti

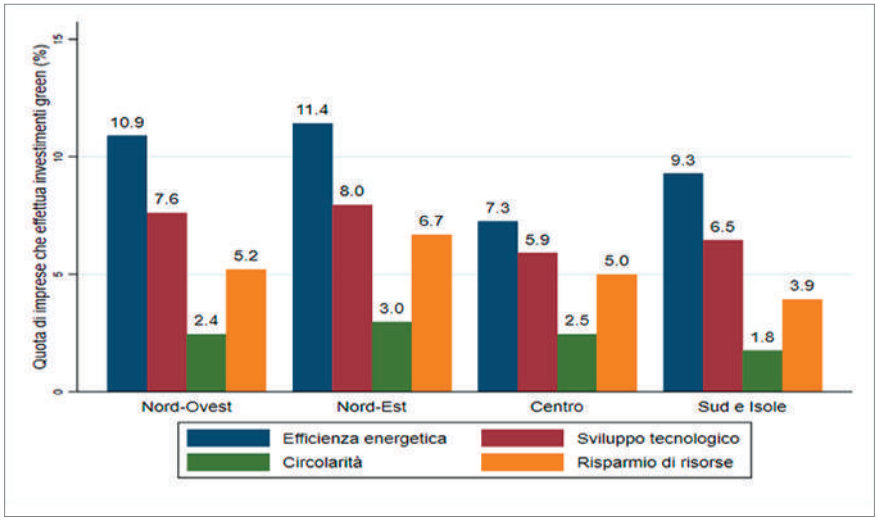
Diverso è l'andamento dei settori: *Utilities* e manifattura Med-High Tech sono quelli in cui il maggior numero di imprese sceglie di investire nella sostenibilità ambientale (si veda la figura 1.34). È chiaro che data la natura della produzione realizzata, e alla luce dall'Accordo di Parigi nato per limitare il global warming, sempre più imprese che operano nel settore energetico e dei servizi pubblici devono cercare di contenere gli impatti dannosi del cambiamento climatico e accelerare i propri programmi di sostenibilità. Dall'altro lato, è ormai noto come sia la tecnologia una delle chiavi di volta della green transition. Investire in tecnologie green non solo porta a ridurre gli impatti ambientali ma, come dimostrato dalla letteratura, dovrebbe favorire sia la produttività delle imprese che l'occupazione.

Figura 1.32 Quota di imprese che investe in tecnologie green per dimensione. Anni 2019-2021



Nota: applicazione pesi campionari.
Fonte: elaborazioni Inapp su dati RIL - Inapp, 2021

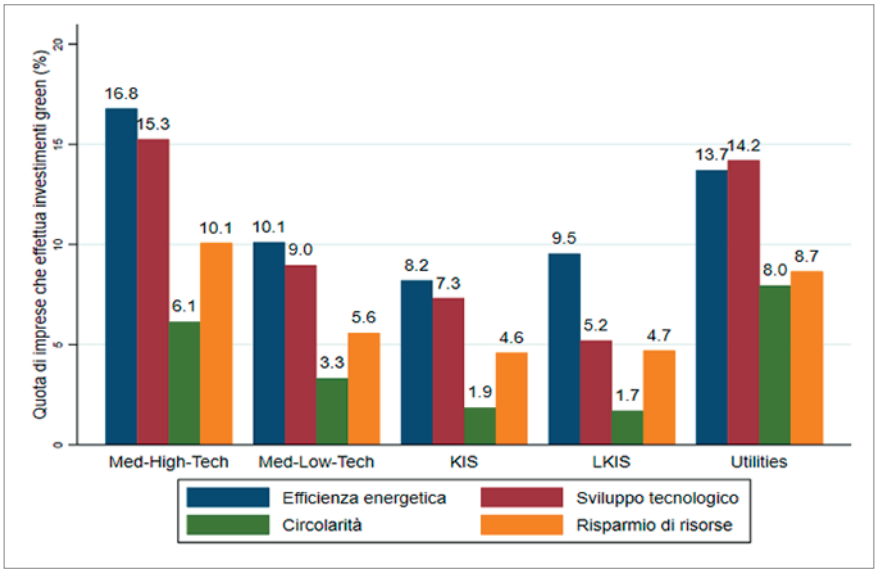
Figura 1.33 Quota di imprese che investe in tecnologie green per macroarea. Anni 2019-2021



Nota: applicazione pesi campionari.
Fonte: elaborazioni Inapp su dati RIL - Inapp, 2021

A questo punto è possibile focalizzare l'attenzione sulla propensione a utilizzare strumenti di incentivazione fiscale per effettuare investimenti. Tra le misure fiscali prese in esame e previste nell'anno 2021 vi sono: il Credito di imposta ex iper- e super-ammortamento, il Credito di imposta per attività di

Figura 1.34 Quota di imprese che investe in tecnologie green per settore. Anni 2019-2021



Nota: applicazione pesi campionari. KIS: Knowledge Intensive Service, LKIS: Low Knowledge Intensive Service. Per l'elenco dei settori appartenenti alla categoria si rimanda a https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Knowledge-intensive_services_(KIS).
Fonte: elaborazioni Inapp su dati RIL - Inapp, 2021

Incentivi fiscali e nuovi investimenti

R&D, Beni strumentali (cosiddetta Nuova Sabatini), il Credito di imposta per formazione I4.0, Patent Box, Start-up e PMI innovative, Certificati bianchi, il Credito di imposta per il Mezzogiorno. La tabella 1.10 illustra, innanzitutto, che, in media, circa il 29,5% delle imprese ha investito in beni capitali (tangibili e intangibili), una percentuale che corrisponde a un finanziamento medio di circa 4.100 euro per dipendente. Tale quota varia da un minimo del 24% nel caso delle microimprese a un massimo pari all'82% nelle aziende con oltre 250 dipendenti, si concentra prevalentemente nel Nord-Est (35%) e Nord-Ovest (30,7%), nella manifattura ad alta tecnologia (45%) e nelle *Utilities* (45,4%). La diffusione degli investimenti si riflette nell'entità e nella distribuzione degli incentivi: tra le imprese che hanno investito, la quota di quelle che hanno utilizzato almeno una misura di agevolazione fiscale per acquisire nuovi

beni materiali e immateriali è pari al 13,5% del campione. Analogamente, all'interno del sotto-campione delle imprese che effettuano investimenti, l'utilizzo degli incentivi aumenta con il numero di dipendenti – passando da una copertura pari al 9,3% nelle microimprese al 58% nelle grandi realtà imprenditoriali; si concentra nelle regioni del Nord-Est (19,1%) e nei settori della manifattura ad alta tecnologia (28,4%). La misura più diffusa è il Credito di imposta ex iper- e super-ammortamento (11,5%), agevolazioni per Beni strumentali – Nuova Sabatini – (4,4%), quindi il Credito di imposta per la formazione I4.0 (2,7%) e per spese in R&D (1,2%), mentre si conferma marginale la diffusione di misure come Patent Box, Start-up e PMI innovative nonché i Certificati bianchi – tutte si attestano intorno allo 0,1%. La quota media di imprese che usufruisce del Credito di imposta per il Mezzogiorno invece si approssima, tra quelle localizzate nelle regioni del Sud, al 10%.

Tabella 1.10 Quota di imprese che ha effettuato investimenti e quota di imprese che ricorre a incentivi per gli investimenti. Anno 2021

	Quota delle imprese che investe	Quota delle imprese che investe usando incentivi
Dimensione		
1-9	23,6%	9,3%
10-49	48,0%	25,3%
50-249	70,7%	47,1%
>250	81,9%	57,8%
Macroarea		
Nord-Ovest	30,7%	13,4%
Nord-Est	35,3%	19,1%
Centro	25,9%	10,5%
Sud e Isole	26,3%	11,9%
Settore		
Med-High Tech	44,9%	28,4%
Med-Low Tech	30,9%	17,5%
KIS	30,8%	10,7%
LKIS	27,0%	11,3%
Utilities	45,4%	24,8%
Media totale	29,5%	13,5%

Nota: applicazione pesi campionari.
Fonte: elaborazioni Inapp su dati RIL - Inapp, 2021

Risultati interessanti emergono, infine, dall'analisi di efficacia degli incentivi sviluppata attraverso la ricostruzione di una situazione controfattuale, ovvero

Oltre metà delle imprese senza incentivi non avrebbe investito

del comportamento ipotetico che le imprese avrebbero operato in assenza della politica. Nel complesso, tra le imprese che utilizzano incentivi per acquisire beni tangibili e intangibili, licenze brevetti e altro, nel corso del 2021 circa il 54% dichiara che non avrebbe effettuato alcun investimento o ne avrebbe finanziato un ammontare minore in assenza di agevolazioni fiscali. Si tratta di una percentuale significativamente superiore a quella pari al 38% che è stata registrata sui dati RIL nel 2017 (Brunetti e Ricci 2020). Accanto all'incremento relativo del grado di efficacia, si registra – per complemento – la permanenza di una quota significativa di aziende (oltre il 45%) che usufruiscono di agevolazioni per realizzare piani di investimento che avrebbero comunque finanziato con risorse proprie.

Caratteristiche di impresa ed efficacia degli incentivi

L'efficacia degli incentivi è condizionata in modo significativo dalle caratteristiche settoriali, dimensionali e territoriali in cui si trovano ad operare le imprese. A tale proposito si possono evidenziare tre risultati interessanti. Primo, gli strumenti di incentivazione sembrano avere maggiori effetti tra le piccole e piccolissime realtà produttive – che incidentalmente rappresentano la categoria che ricorre meno frequentemente agli incentivi fiscali: l'efficacia media è pari al 52% nelle micro, cresce al 61% nelle piccole per poi declinare al 48% nelle medie e al 34,7% nelle grandi aziende. Secondo, la politica ha un effetto più elevato nel Meridione: la percentuale di efficacia è infatti relativamente elevata nelle regioni del Sud (66%) rispetto al resto del Paese (50%). Terzo, la situazione appare più articolata per quanto concerne i settori di attività. I dati RIL supportano l'idea che il grado di efficacia è più elevato nella Manifattura a bassa tecnologia – che include le Costruzioni (62%) – e nelle *Utilities* (60,5%) mentre registra le percentuali più contenute nella Manifattura ad alta tecnologia e nel comparto dei Servizi (circa il 50%). Sotto questo aspetto, va considerato d'altra parte il ruolo giocato da altri interventi di politica economica, che nel periodo in esame hanno agito nella direzione di agevolare la crescita relativa di alcuni comparti produttivi (bonus edilizio, aiuti pubblici legati allo shock pandemico ecc.) rispetto ad altri settori di attività. In sintesi, l'erogazione delle agevolazioni tende a favorire le aziende di grandi dimensioni, localizzate nelle regioni settentrionali e operanti nei settori ad alta tecnologia, sia Manifattura che *Utilities*. Queste imprese hanno la maggiore propensione ad utilizzare gli incentivi ma – al contempo – rappresentano il target meno 'reattivo' alle politiche. Al contrario, la diffusione degli incentivi fiscali è molto più limitata tra le piccole realtà produttive e nelle regioni meridionali. Eppure, l'introduzione degli incentivi ha maggiore efficacia nel modificare le decisioni di investimento proprio tra le micro, le piccole e le medie aziende. L'asimmetria tra distribuzione dei benefici fiscali e la reale efficacia della policy che emerge per le piccole e medie imprese è

ancora più evidente quando si considerano gli interventi più strettamente legati alle nuove tecnologie (Formazione I4.0, Attività in R&D, Start-up e PMI innovative). Nei limiti di un'analisi sezionale e descrittiva, queste evidenze supportano l'idea che per favorire la dinamica competitiva delle piccole e medie imprese occorrerebbe limitare alcune inefficienze nella distribuzione dei benefici fiscali per gli investimenti. In tal senso, potrebbe essere opportuno valorizzare gli schemi di incentivazione più strettamente legati a processi di innovazione e transizione digitale.

Conclusioni e prospettive

Dopo la fase negativa seguita allo shock pandemico, le prospettive di crescita dell'economia italiana ad oggi possono ritenersi mediamente positive: la crescita del PIL italiano, negli anni immediatamente successivi alla pandemia, ha superato quella di Francia e Germania e la dinamica occupazionale ha sperimentato una notevole ripresa, seppur ancora caratterizzata da un'elevata instabilità contrattuale e da una quota ancora molto alta di occupati che vive in condizioni di vulnerabilità economica. Il sentiero di crescita italiano è, tuttavia, minato e condizionato dall'instabilità geopolitica causata dalle guerre che si stanno combattendo in Ucraina e Medio Oriente e dal mancato recupero del potere d'acquisto delle famiglie, che ha ridotto la domanda per consumi. Rispetto a questo secondo aspetto, sebbene il sistema di contrattazione italiano, secondo i criteri stabiliti dalla Commissione europea, sia in buona salute e abbia reagito alla dinamica inflattiva dei prezzi, non sembra essere stato in grado nel suo complesso di tutelare il potere d'acquisto dei lavoratori. Uno sguardo approfondito suggerisce infatti la necessità di interventi, articolati anche su base settoriale, atti a migliorare l'intensità e l'estensione della contrattazione stessa. La dinamica delle retribuzioni è stata inoltre rallentata anche dalla larga diffusione, nel corso dell'ultimo decennio, di tipologie contrattuali atipiche che prevedono minori tutele e che interessano principalmente segmenti della popolazione più fragili quali ad esempio giovani, donne e stranieri.

Un terzo fattore che, se non correttamente governato, può limitare la dinamica positiva dell'economia del nostro Paese è l'invecchiamento della popolazione. L'Italia, dopo il Giappone, è il secondo Paese più vecchio al mondo con una speranza di vita tra le più elevate. Le conseguenze del progressivo invecchiamento si ripercuotono in ambito sociale ed economico: nel campo della produzione, dei consumi, nel mercato del lavoro e nel sistema sanitario e previdenziale, un sistema quest'ultimo che si basa su una sorta di patto intergenerazionale per cui i lavoratori attivi 'sostengono' quelli in pensione.

Non si pone quindi solo un problema per le pensioni future, ma anche per quelle già in essere.
Garantire solidità e continuità al sistema economico in un contesto di progressivo calo demografico significa, quindi, fare un salto di produttività grazie a investimenti materiali e immateriali. Investimenti che si rendono necessari per far fronte e per beneficiare al massimo degli effetti positivi derivanti dalla c.d. transizione 'gemella' che combina digitalizzazione e decarbonizzazione ed è centrale nella lotta al cambiamento climatico. La Commissione europea nel 2021 ha presentato un pacchetto di riforme, *Fit for 55*, che fa parte del Piano Green Deal e che mira a una riduzione del 55% delle emissioni entro il 2030 e alla neutralità climatica entro il 2050. Si parla di transizione 'gemella' perché vi è una relazione simbiotica tra la transizione digitale e quella verde. L'ultimo report redatto dal team di ricerca dell'Osservatorio in Strategic Change Franco Fontana (Luiss Guido Carli University e Intesa San Paolo 2024) suggerisce che l'adozione delle nuove tecnologie rappresenta un fattore chiave per la sostenibilità, consentendo la misurazione e il monitoraggio delle attività lungo tutta la catena del valore e aumentando la possibilità di adottare modelli di business circolari. L'implementazione di approcci integrati rende possibile cogliere i *drivers* rilevanti di entrambe le transizioni, consentendo di anticipare gli impatti che esse avranno sulla performance delle imprese e quindi dell'intero sistema economico. Ma a che punto siamo nel nostro Paese? In Italia, secondo l'analisi di uno studio del Politecnico di Milano (Energy & Strategy 2023), l'adozione della digitalizzazione è stata abbastanza rapida, soprattutto per quanto riguarda le infrastrutture: il Paese, infatti, ha superato la media europea in alcuni indicatori chiave (come la diffusione di un livello base d'intensità digitale tra le PMI). Nonostante ciò, restano aperte alcune sfide: il rafforzamento delle competenze digitali nella popolazione, la digitalizzazione dei servizi pubblici e più in generale della PA, e l'applicazione di un quadro normativo adeguato che sostenga pienamente lo sviluppo delle tecnologie digitali.
Concludendo, la Twin Transition rappresenta una sfida e un'opportunità per le imprese italiane chiamate a ridefinire i propri modelli di business e, in questo ambito, i policy maker e le istituzioni di governo sono attori fondamentali. Le politiche attuate, gli obiettivi e i finanziamenti erogati determinano il progredire della transizione 'gemella' stimolando l'adozione di strumenti e tecnologie innovative.

Bibliografia

BEI (2021), *La digitalizzazione delle piccole e medie imprese in Italia. Modelli per il finanziamento di progetti digitali*, Lussemburgo, Banca europea per gli investimenti

Billari F. (2023), *Domani è oggi. Costruire il futuro con le lenti della demografia*, Milano, Egea

Brunetti I. (2024), *The distribution of wages in five sectors of activity*, BARWAGE Project report n.13, Amsterdam, Wage Indicator Foundation

Brunetti I., Ricci A. (2020), Le Politiche per le imprese e il lavoro: il ruolo degli incentivi, *Menabò Etica ed Economia*, 29 novembre 2020

Cnel (2023), *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia. Osservazioni e Proposte. PARTE I: Inquadramento e analisi del problema. PARTE II: Osservazioni conclusive e proposte. Assemblea 12 ottobre 2023*, Roma, Cnel

De Martino C. (2023), *Shock inflazionistici e adeguamenti retributivi: alcune prime risposte della contrattazione collettiva*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT n.463, Catania, Centre for the Study of European Labour Law "Massimo D'Antona"

Energy & Strategy (2023), *Digitalization & Decarbonization Report 2023*, Milano, Politecnico di Milano School of Management

Eurofound (2023), *Tackling rising inflation in sectoral collective wage bargaining*, Luxembourg, Publications Office of the European Union

Eurofound (2024), *Minimum wages in 2024: Annual review, Minimum wages in the EU series*, Luxembourg, Publications Office of the European Union

European Commission (2024a), *European Economic Forecast. Spring 2024*, Institutional Paper 286, Luxembourg, Publications Office of the European Unio

European Commission (2024b), *European Economic Forecast. Autumn 2024*, Institutional Paper 296, Luxembourg, Publications Office of the European Union

European Commission (2023), *Report Expert Group. Transposition of Directive (EU) 2022/2041 on adequate minimum wages in the European Union*, European Union

FMI (2024a), *Gen-AI: Artificial Intelligence and the Future of Work*, IMF Staff Discussion Note SDN2024/001, Washington, International Monetary Found

FMI (2024b), *Preparing Financial Sector for a Green Future. Managing Risks and Securing Sustainable Finance*, Departmental Paper DP/2024/002, Washington, International Monetary Found

Gambacorta L., Qiu H., Rees D., Shan S. (2024), *Generative AI and labour productivity: a field experiment on coding*, BIS Working Papers n.1208, Basilea, Bank for international settlements

Inapp (2023), *Rapporto Inapp 2023. Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita accidentato,* Roma, Inapp

Inapp (2021), *Rapporto Inapp 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Roma, Inapp

Istat (2024a), Occupati e disoccupati. Dati provvisori. Luglio 2024, *Statistiche Flash*, 30 agosto

Istat (2024b), *Rapporto annuale 2023. La situazione del Paese*, Roma, Istat

Istat (2024c), Livelli di istruzione e ritorni occupazionali. Anno 2023, *Statistiche report*, 17 luglio

Istat (2022), *Inflazione (indice IPCA) al netto dei prodotti energetici importati. Aggiornamento nota metodologica - giugno 2022*, Roma, Istat

Lee R.D., Mason A. (eds.) (2011), National Transfer Accounts. A new way to look at population change and economic growth, *National Transfer Accounts Bullettin*, n.1 <https://ntaccounts.org/doc/repository/Bulletin_Jan_2011.pdf>

Luiss Guido Carli University, Intesa San Paolo (a cura di) (2024), *Rethinking Competencies in Twin Transitions. Report Osservatorio Look4ward*, Roma, Luiss Guido Carli University, Intesa San Paolo

Marocco M. (2024), Lo stato di salute della contrattazione collettiva in Italia alla luce delle evidenze empiriche Inapp, *Quaderni della Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale,* n.10, pp. 42-58

Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2023), *Sistema delle Comunicazioni Obbligatorie. Nota I trimestre 2023*, n.45, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

OECD (2024), *OECD Employment Outlook 2024: The Net-Zero Transition and the Labour Market*, Paris, OECD Publishing

Rodrick D., Juhasz R., Lane N. (2023), *The new economics of industrial policy*, NBER Working Paper 31538, Cambridge (MA), NBER

Schott J.J. (2023) *Economic Sanctions against Russia: How Effective? How Durable?*, Policy Brief n.23-3, Washington, Peterson Institute for International Economics

Tiraboschi M. (2024), La contrattazione collettiva alla prova dell'inflazione, *Bollettino ADAPT*, n.25, <https://farecontrattazione.adapt.it/la-contrattazione-collettiva-alla-prova-dellinflazione/>

UNI (2023), *All rise. Automatic wage increases in collective agreements in Europe*. *UNI Europa Snapshot Report 2023 - 01*, Brussels, UNI Europa – The European Services Workers Union

UPB (2024), *Rapporto sulla politica di Bilancio 2014-2024. Giugno 2024. Sintesi*, Roma, Ufficio parlamentare di Bilancio

Vu K.M. (2013), A note on interpreting the beta-convergence effect, *Economics Letters*, 118, n.1, pp. 46-49

World Bank (2024), *Global Economic Prospects. A World Bank Group Flagship Report*, Washington, The World Bank

Riferimenti normativi e giurisprudenza

Direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea - PE/28/2022/REV/1 - GU L 275 del 25 ottobre 2022

Raccomandazione del Consiglio del 15 febbraio 2016 sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro (2016/C 67/01) in GUUE, 20 febbraio 2016

2 Politiche del lavoro: programmi, condizionalità, sostegni al reddito

Sintesi

Il capitolo è il risultato di un lavoro che prende in considerazione, come primi elementi di analisi, i fattori e le dinamiche di cambiamento che in questi anni, in concomitanza con l'uscita e la conseguente ripresa dalla fase emergenziale sanitaria, hanno coinvolto il sistema delle politiche del lavoro, dei sostegni al reddito e di transizione all'occupazione, anche con riferimento a specifici target maggiormente vulnerabili. Da questo punto di vista si sottolinea, anche grazie a una comparazione internazionale, una situazione nuova per il nostro Paese, caratterizzata dal superamento del numero di partecipanti alle politiche attive rispetto a quello dei beneficiari di politiche passive e dal sempre più rilevante utilizzo dell'incentivo. In questo quadro, da una parte va letto il ricorso agli incentivi, al quale è dedicata una specifica analisi che ne mette in evidenza le caratteristiche di utilizzo, dall'altra va considerata, nella crescita del numero degli individui coinvolti, il contributo fornito dal Programma GOL. Questo, costituisce l'azione di riforma delle politiche attive del lavoro in Italia, avviata a partire dall'idea di mettere a sistema le linee di intervento di politica attiva del lavoro e le modalità di cooperazione interistituzionale fra Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e Regioni, sviluppate nel corso dell'ultimo decennio a partire dall'esperienza di Garanzia Giovani. Il programma, in particolare, è riuscito a mobilitare un'ingente quota d'individui ai fini della presa in carico da parte dei Servizi pubblici e a personalizzare il profilo degli interventi sulla base delle caratteristiche dei beneficiari coinvolti. Nel capitolo si dà atto dei risultati raggiunti così come delle criticità che ne hanno limitato l'impatto, come ad esempio la difficoltà di dar seguito alle proposte formative previste nella fase di presa in carico ai fini di migliorare l'occupabilità dei soggetti e di favorirne la transizione verso l'occupazione. Formazione e transizione verso il lavoro sono i temi che caratterizzano anche le analisi centrate sui tirocini extracurricolari, misura formativa di politica attiva che ha coinvolto, negli anni presi in considerazione nel capitolo, oltre 310 mila esperienze attivate. Si evidenzia, in particolare, come tale misura consenta sia un primo incontro con il mercato del lavoro per la componente più giovane, sia la presenza di soggetti più adulti nei confronti dei quali la misura sembra caratterizzarsi come misura di contrasto alla esclusione dal mercato del lavoro. Le analisi evidenziano inoltre che l'efficacia del tirocinio, in termini di esiti occupazionali, è legata sia al fatto che la trasformazione in contratto di lavoro avvenga da parte del datore di lavoro che ha ospitato l'esperienza (soprattutto se la transizione avviene in tempi brevi), sia che l'ingresso nel mercato del lavoro è connesso alla qualità dell'azienda ospitante, requisito essenziale per la sua efficacia. Il tema dell'occupazione, del resto, è centrale nello sviluppo del capitolo ed è anche affrontato con particolare riferimento allo sviluppo dell'occupazione femminile e alla definizione delle condizioni di mantenimento dell'occupabilità – e della permanenza al lavoro – dei lavoratori maturi. Va sottolineata la persistente sottorappresentazione, nel mercato del lavoro, delle donne, anche in

connessione con questioni legate alle esigenze di cura familiare, che rappresentano il primo motivo determinante tale condizione. D'altra parte, l'Italia, così come altri Paesi, si trova a dover affrontare una transizione demografica che si manifesta attraverso l'invecchiamento della popolazione e la riduzione dei giovani in età lavorativa. Gli effetti di tale transizione sulle condizioni di servizi sanitari e assistenziali da una parte, e su quelle di permanenza al lavoro dall'altra, appaiono evidenti, richiedendo l'adozione esplicita di un nuovo approccio di policy orientato all'invecchiamento attivo. Infine, il capitolo si concentra sia sulle politiche passive per coloro che hanno dovuto sospendere o ridurre l'attività lavorativa per eventi non imputabili al datore o al lavoratore, sia sulle misure di sostegno al reddito, di supporto alla disoccupazione involontaria, sia sulle misure di contrasto alla povertà, e sulla loro connessione con la condizionalità come approccio orientato all'attivazione e alla occupabilità. In tal senso è opportuno segnalare l'approfondimento sulla protezione sociale nel lavoro autonomo non imprenditoriale dell'ISCRO (Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa), che a conclusione della fase di sperimentazione è stata inserita nella Legge di Bilancio 2024 con alcuni correttivi, fra i quali appare rilevante l'allargamento della platea dei liberi professionisti non ordinistici, grazie al passaggio a una soglia reddituale più elevata. Infine, viene affrontato il tema relativo a una delle misure previste dal decreto-legge n. 48/2023, il 'Supporto per la formazione e il lavoro', misura finalizzata a favorire l'attivazione nel mondo del lavoro delle persone a rischio di esclusione sociale e lavorativa. Il contributo analizza nello specifico i risultati a un anno esatto dalla sua introduzione, evidenziando come questa abbia interessato oltre 171 mila individui, residenti perlopiù nel Mezzogiorno, a bassa scolarizzazione con poche o nessuna esperienza lavorativa, grazie al passaggio a una soglia reddituale più elevata.

2.1 Le politiche del lavoro in Europa e in Italia nella fase post pandemica

Come evidenziato nel *Rapporto Inapp 2023*, di fondamentale importanza per la configurazione dei pattern di politiche del lavoro nei Paesi europei è stata la crisi determinata dalla pandemia da Covid-19 e dalle misure assunte dai diversi Governi in quel periodo per contrastare la crisi. In generale, sono aumentati gli investimenti degli Stati per tutte le politiche del lavoro, ma, in particolar modo, per i supporti in integrazione al reddito/indennità di disoccupazione (politiche passive).

I beneficiari delle politiche per il mercato del lavoro: un confronto con Germania, Francia e Spagna

Quest'anno non ci si concentra sulla spesa (le relative voci per l'Italia sono state solo parzialmente pubblicate dopo il 2020[1]) (Inapp 2023) ma sui partecipanti convolti nelle diverse misure. Per il confronto internazionale è stato adottato, analogamente a quanto effettuato nei passati Rapporti, lo schema definitorio elaborato da Eurostat per la Labour Market Policy (LMP), che permette una comparazione internazionale.

[1] Relativamente alla spesa, a ottobre 2024, per l'Italia sono presenti solo i dati provvisori per i sostegni successivamente al 2020. Peraltro, i dati Eurostat considerano solo quella affrontata dai livelli centrali di governo.

Considerata la mancanza di univocità delle tassonomie utilizzate dai diversi soggetti che operano a vario titolo nel mercato del lavoro, questa classificazione offre il vantaggio di poter condurre comparazioni a livello europeo. Essa riconosce tre macrocategorie:

1. Servizi per il mercato del lavoro (Labour Market Services - LMS);
2. Misure (LMP *measures*);
3. Supporti (LMP *supports*).

Per comprendere meglio come si colloca il nostro Paese rispetto al panorama internazionale è stato operato un confronto con alcuni principali Paesi dell'Unione europea come Germania, Francia, Spagna.
Di seguito le principali evidenze sul dataset Labour Market Policy (LMP)[2] della European Commission - Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion (DG EMPL). Il dataset[3] riporta i dati al 2022 per cui è possibile fare qualche riflessione sugli effetti della pandemia nella composizione delle politiche attive[4] (Inapp 2023).

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

Gli interventi delle politiche per il mercato del lavoro (LMP) sono raggruppati in tre tipi principali: servizi; misure e supporti. Queste tipologie sono ulteriormente suddivise in otto categorie dettagliate in base al tipo di azione.
I servizi comprendono tutti i servizi e le attività dei Servizi pubblici per l'impiego (SPI) e qualsiasi altro servizio finanziato con fondi pubblici per le persone in cerca di lavoro.

1. Servizi del mercato del lavoro.

Le misure coprono gli interventi che forniscono un sostegno temporaneo ai gruppi svantaggiati nel mercato del lavoro e che mirano ad attivare i disoccupati, ad aiutare le persone a passare dall'inattività involontaria all'occupazione o a mantenere i posti di lavoro delle persone minacciate dalla disoccupazione.

2. Formazione professionale;
3. Rotazione del lavoro e job sharing (non più utilizzato – incluso nella categoria 4);
4. Incentivi all'occupazione;
5. Lavoro assistito ovvero servizi e prestazioni ai lavoratori considerati non abili al lavoro;
6. Creazione diretta di posti di lavoro;
7. Incentivi al lavoro autonomo e allo sviluppo delle start-up.

---

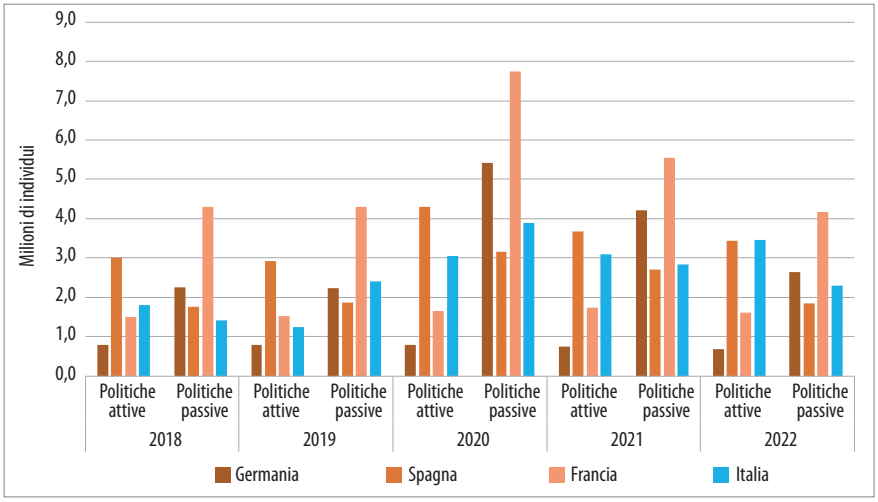
2 Si veda: https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/explore/all/lmp?lang=en&display=card&sort=category.
3 Aggiornamento al 15/05/2024.
4 Per la suddivisione dei tre gruppi principali e delle otto categorie d'azione riguardanti gli interventi delle politiche per il mercato del lavoro si veda il Box 2.1 del *Rapporto Inapp 2023*.

I sostegni coprono l'assistenza finanziaria che mira a compensare le persone per la perdita di salario o di stipendio e a sostenerle durante la ricerca di un lavoro (ad esempio, principalmente i sussidi di disoccupazione) o che facilita il pensionamento anticipato.
8. Mantenimento e sostegno del reddito extralavorativo;
9. Pensionamento anticipato.
Una descrizione completa delle classificazioni utilizzate è disponibile nella sezione Statistiche sulle politiche del mercato del lavoro – Metodologia 2018 (European Commission 2018).

Fonte: elaborazioni Inapp su Eurostat

Dalla comparazione internazionale emerge un ricorso alle politiche passive per sostenere le diverse economie europee in una fase difficile determinata dalle misure di lockdown, soprattutto nel 2020, per tutti i quattro Paesi europei considerati, per poi rientrare ai livelli pre-Covid negli anni successivi. In particolare, la Francia e la Germania raggiungono picchi di beneficiari coinvolti nel 2020 rispettivamente pari a 7,8 e a 5,4 milioni (figura 2.1).

Figura 2.1 Partecipanti coinvolti in misure di politiche attive e beneficiari di politiche passive in quattro Paesi europei. Anni 2018-2022 (v.a.)



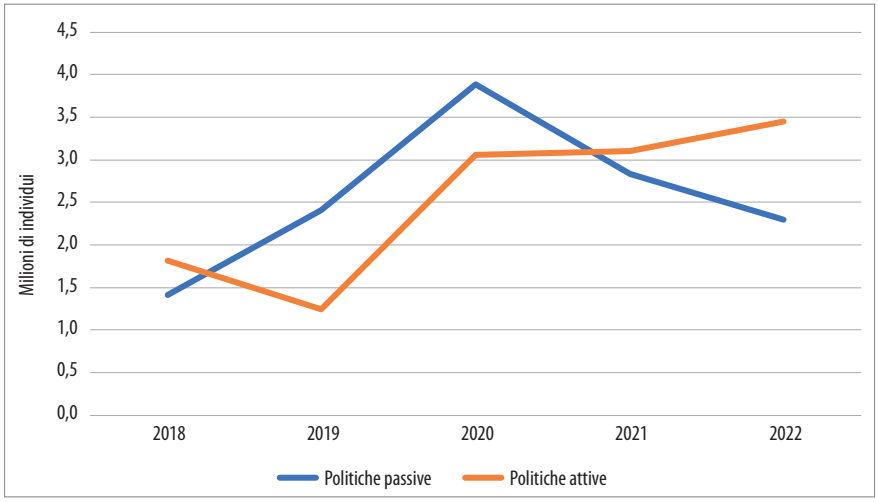
Fonte: elaborazioni Inapp su dataset Labour Market Policy (LMP) della European Commission - Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion (DG EMPL)

Al contrario, il confronto mostra come, per le politiche attive (caratterizzate, come noto, da elementi più forti di condizionalità), i partecipanti alle misure aumentino in questa fase solo per la Spagna e l'Italia, attestandosi nel 2022 a livelli superiori a quelli del 2019.

Inversione di tendenza in Italia: nel 2022 più partecipanti alle politiche attive

Per quanto riguarda il nostro Paese emerge un dato molto interessante. Mentre i beneficiari delle politiche passive nel 2022 risultano diminuiti a livelli addirittura più bassi di quelli pre-Covid (-4,83%), i partecipanti a misure di politiche attive continuano a crescere a ritmi sostenuti registrando un +178,1% rispetto al 2019. Per la prima volta il modello italiano, spesso oggetto di attenzione a causa dello sbilanciamento verso le politiche passive, segna un'inversione di tendenza, almeno nel confronto tra partecipanti alle misure e i beneficiari dei sostegni, con un numero di partecipanti nelle politiche attive registrato nel 2022 pari a quasi 3,5 milioni di persone, un numero superiore di oltre un milione e 200 mila unità rispetto a quello delle politiche passive (2,3 milioni – figura 2.2). Questo incremento coincide con l'avvio del programma Garanzia occupabilità lavoratori (GOL), che sarà analizzato nel paragrafo 2.2.

Figura 2.2 Partecipanti coinvolti in misure di politiche attive e beneficiari di politiche passive in Italia. Anni 2018-2022 (v.a.)



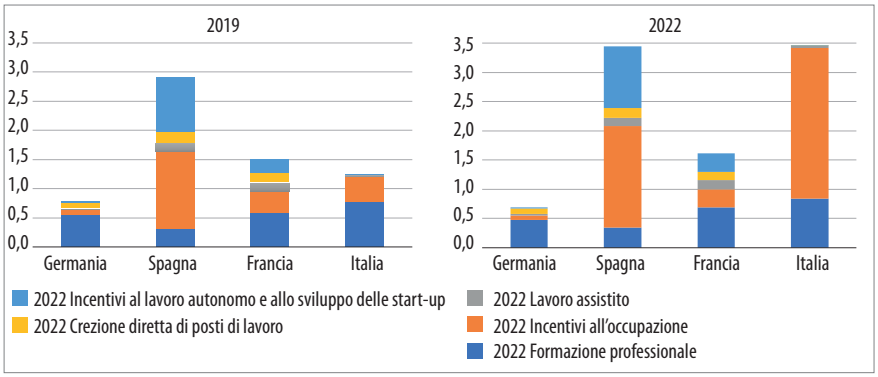
Fonte: elaborazioni Inapp su dataset Labour Market Policy (LMP) della European Commission - Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion (DG EMPL)

Incentivi all'occupazione e formazione professionale le misure più utilizzate in Italia

Dunque, l'Italia vede rafforzato l'utilizzo di politiche attive del lavoro dalla fase pre-Covid al 2022.
Rispetto agli altri Paesi, la composizione delle politiche attive, ovvero la configurazione di misure utilizzate, è molto differente. Il nostro Paese punta essenzialmente su due tipologie di interventi: gli incentivi all'occupazione e la formazione professionale. Quest'ultima, mentre era preponderante nel

2019, nella fase post-Covid è stata ampiamente superata dall'impiego degli incentivi.
Per Francia e Spagna è significativa l'attivazione anche delle restanti misure quali: incentivi al lavoro autonomo e allo sviluppo delle start-up e creazione diretta di lavoro e lavoro assistito. Per la Germania si osserva un modello fortemente orientato alla formazione professionale (figura 2.3).

Figura 2.3 Configurazione delle politiche attive del lavoro per quattro Paesi dell'UE in termini di partecipanti coinvolti in misure. Anni 2019 e 2022 (v.a.)



Fonte: elaborazioni Inapp su dataset Labour Market Policy (LMP) della European Commission - Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion (DG EMPL)

2.2 Il Programma Garanzia di occupabilità dei lavoratori: principali caratteristiche e stato di attuazione al 30 giugno 2024

All'interno del pacchetto di iniziative previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) per accompagnare la crescita economica dell'Italia dopo la crisi pandemica da Covid-19, il Programma Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL) costituisce l'azione di riforma delle politiche attive del lavoro in Italia[5]. Esso interviene mettendo a sistema le linee di intervento di politica attiva del lavoro e le modalità di cooperazione interistituzionale fra Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (MLPS) e Regioni, sviluppate nel corso dell'ultimo decennio a partire dall'esperienza di Garanzia Giovani.

[5] Il decreto interministeriale Ministero del Lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero dell'Economia e delle finanze denominato *Adozione del Programma Nazionale per la Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL)* è del 5 novembre 2021 https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2021/12/27/306/sg/pdf.

Principale obiettivo di GOL: investire nelle competenze dei lavoratori

L'obiettivo principale del Programma è investire nelle competenze dei lavoratori, finalità questa che rappresenta una sfida comune a livello europeo[6], attraverso interventi mirati di aggiornamento/adeguamento (*upskill*) e di qualificazione/riqualificazione (*reskill*). Con GOL la formazione entra a pieno titolo nel novero delle politiche attive del lavoro come misura che accompagna le transizioni delle persone durante tutto l'arco della vita, non solo in quella scuola-lavoro, ma anche come occasione per aggiornare le competenze di chi si trova a sperimentare periodi di disoccupazione. A tal fine il Programma definisce gli interventi in una logica integrata con il Piano strategico nazionale sulle nuove competenze per la parte che riguarda la formazione dei lavoratori, e in sinergia con il Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego (CPI)[7] per la parte che investe l'ampliamento dell'organico che opera nei Centri stessi, il rafforzamento delle competenze del personale e la prossimità dei servizi sul territorio. Il Programma persegue inoltre altri obiettivi, la centralità dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), la personalizzazione degli interventi, l'integrazione con le politiche attive regionali, in particolare quelle della formazione, l'integrazione tra i servizi territoriali.

Dotazione finanziaria di GOL e target prefissati al 2025

All'interno del PNRR, Missione 5, Componente 1, il Programma GOL ha una dotazione finanziaria di 4,4 miliardi di euro da utilizzare nel quinquennio 2021-2025. Con la rimodulazione del PNRR, adottata con la decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, la dotazione finanziaria per GOL è stata incrementata di un miliardo di euro. L'utilizzo dei fondi PNRR comporta la periodica verifica, a scadenze prefissate, del raggiungimento di *milestone* e target da cui dipende l'accesso ai finanziamenti UE.

Nello specifico, i *milestone* sono così definiti:

- entrata in vigore del decreto interministeriale per l'approvazione di GOL e per l'approvazione del Piano nuove competenze entro il 2021;
- adozione di Piani di attuazione regionali (PAR) per la piena attuazione di GOL e il raggiungimento di almeno il 10% dei beneficiari complessivi del Programma entro il 2022.

---

[6] Mentre i piani nazionali di ripresa e resilienza focalizzano gli interventi sulle specificità di ciascuno Stato membro, per poter accedere ai fondi europei del Next Generation EU la Commissione europea ha identificato sette aree che rappresentano sfide comuni, su cui gli Stati membri dovranno intervenire con investimenti mirati e riforme coordinate. Le aree di intervento comuni, c.d. *European Flagship,* sono così identificate: Potenziare, Rinnovare, Ricaricare e rifornire, Collegare, Modernizzare, Estendere, Riqualificare e aggiornare.

[7] Il monitoraggio del Piano di potenziamento è regolato dall'art. 4 del D.M. n. 74/2019, così come aggiornato dall'art. 3 co. 4 del D.M. n. 59/2020, ed è in capo al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali che, a tal fine, riceve dalle Regioni, con cadenza trimestrale, relazioni concernenti i flussi finanziari e lo stato di avanzamento delle attività e delle iniziative intraprese sul territorio in attuazione di quanto previsto dal Piano.

I *target* individuati sono:

- almeno 3 milioni di beneficiari di GOL entro il 2025, di cui almeno il 75% deve presentare una o più delle seguenti caratteristiche: essere donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, giovani under 30, lavoratori over 55;
- almeno 800 mila beneficiari devono essere coinvolti in attività di formazione, di cui 300 mila per il rafforzamento delle competenze digitali;
- entro il 2025 almeno l'80% dei CPI in ogni regione deve rispettare gli standard definiti quali livelli essenziali in GOL.

Il Programma si rivolge prioritariamente alle persone in cerca di occupazione percettori di un ammortizzatore sociale o di una misura di sostegno economico di integrazione al reddito sottoposti a condizionalità[8] (in particolare: percettori di ammortizzatori sociali quali NASpI e Dis-Coll e di Reddito di cittadinanza), ma anche ai lavoratori fragili o vulnerabili e disoccupati con minori chance occupazionali, indipendentemente dalla presenza di un sostegno al reddito. Inoltre, a seguito dell'abrogazione della misura del Reddito di cittadinanza, il decreto interministeriale del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 29 marzo 2024[9], di concerto con il Ministero dell'Economia e delle finanze, ha esteso l'accesso al Programma anche ai beneficiari degli istituti di sostegno al reddito introdotti dal decreto-legge n. 48 del 4 maggio 2023 (convertito in legge n. 85 del 3 luglio 2023), ossia ai beneficiari del Supporto per la formazione e il lavoro (SFL) e dell'Assegno d'inclusione (AdI), nonché a tutti i disoccupati indipendentemente dal genere, dall'età anagrafica e dalla durata della condizione di disoccupazione.

I percorsi personalizzati per l'inserimento o reinserimento lavorativo

La caratteristica principale del Programma è quella di offrire percorsi di politica attiva personalizzati rispetto ai differenti bisogni dell'utenza intercettata. A tal fine, il Programma GOL ha introdotto nuovi strumenti per valutare il livello di occupabilità e i bisogni complessi delle persone in cerca di occupazione, garantendo uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale. Il nuovo modello di assessment[10] prevede due strumenti a disposizione degli operatori dei Servizi per il lavoro, uno di profilazione quantitativa e uno di profilazione

[8] La condizionalità che regola la fruizione di una misura di sostegno economico di integrazione al reddito è collegata a diversi fattori, quali: immediata disponibilità al lavoro, adesione a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale o servizio alla comunità, riqualificazione professionale o completamento degli studi, altri impegni finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale.

[9] Denominato *PNRR M5 C1 R1.1. Riforma politiche attive - Decreto integrazioni Programma GOL*.

[10] Il nuovo modello di assessment utilizzato dal Programma GOL è stato introdotto con la delibera n. 5/2022 del Commissario straordinario dell'Anpal, in accordo con le Amministrazioni regionali e le Province autonome.

qualitativa[11]. Questi strumenti consentono di raccogliere elementi utili per costruire, nell'ambito del patto di servizio, percorsi di politica attiva personalizzati per l'inserimento o reinserimento lavorativo più in linea con i bisogni espressi dall'utenza.

In particolare, il profiling quantitativo restituisce all'operatore del Centro per l'impiego la classe di rischio associata alla possibilità di diventare disoccupato di lunga durata. Successivamente, durante il colloquio di orientamento di base, lo strumento di profilazione qualitativa permette all'operatore di finalizzare la presa in carico dell'utenza indirizzando la persona in cerca di occupazione al percorso di politica attiva più adatto al suo profilo.

Quattro percorsi individuali in relazione a occupabilità e competenze; il quinto percorso collettivo

Il Programma prevede cinque tipologie di percorso, quattro a carattere individuale e uno collettivo. Il primo fra i percorsi individuali, denominato 'reinserimento lavorativo', è destinato alle persone più vicine al mercato del lavoro e quindi più facilmente occupabili (*ready to work*), e prevede l'orientamento e l'assistenza specifica alla ricerca di lavoro. Il secondo percorso è l''aggiornamento e adeguamento delle competenze' (*Upskilling*), e coinvolge le persone distanti dal mercato del lavoro, ma in possesso di competenze facilmente spendibili, e tra gli interventi di politica attiva prevede anche una formazione breve (fino a 150 ore). Il percorso di 'qualificazione/riqualificazione' (*Reskilling*) si rivolge a individui che presentano una elevata criticità sia dal punto di vista occupazionale sia dal punto di vista delle competenze possedute. Per tali soggetti sono previste, tra gli interventi di politica attiva, anche una formazione lunga (fino a 600 ore). L'ultimo percorso individuale, denominato 'lavoro e inclusione', è dedicato a una utenza più vulnerabile, ovvero a persone con fabbisogni complessi e che presentano fragilità che vanno oltre la sfera lavorativa, e mira a costruire e sviluppare competenze di base oltre quelle professionali. Infine, il percorso di *Ricollocazione collettiva* è specificatamente dedicato a gruppi di lavoratori coinvolti in crisi aziendali.

I dati sugli individui presi in carico tra giugno 2022 e giugno 2024

L'analisi sull'attuazione fisica del Programma GOL al 30 giugno 2024, di seguito presentata, utilizza come fonte dei dati il Sistema informativo unitario (SIU)[12] delle politiche del lavoro del MLPS. La platea dei beneficiari potenziali del Programma GOL è costituita dagli individui che si sono recati presso un Centro per l'impego, hanno presentato una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID) e, dopo un colloquio di assessment quanti-qualitativo,

[11] Per un approfondimento sulla validità dell'approccio combinato quanti-qualitativo, si veda Linfante *et al.* (2024).

[12] Il Sistema informativo unitario, in cooperazione con i sistemi informativi regionali, raccoglie nella Scheda anagrafico professionale (SAP) tutte le informazioni legate alle fasi di proposta, inizio e conclusione dei servizi e delle attività di politica attiva.

hanno sottoscritto un patto di servizio personalizzato che li ha indirizzati in uno dei percorsi previsti dal Programma.
Nel complesso, da giugno 2022 a giugno 2024, gli individui presi in carico nei percorsi previsti in GOL sono 2.570.887 (tabella 2.1). Più della metà degli individui è stata valutata *ready to work* e dunque indirizzata al percorso 1, dedicato al reinserimento lavorativo. Un individuo su quattro viene indirizzato al percorso *Upskilling* mentre il 20,5% al percorso *Resklilling*. Con riferimento agli ultimi due percorsi previsti dal Programma, questi hanno mostrato una tiratura limitata. Marginale risulta infatti la quota dei soggetti più fragili indirizzati al percorso 4 *Lavoro e inclusione* (sono il 3,5% del totale dei presi in carico), trattandosi di una platea minoritaria che necessita dell'attivazione di servizi diversi e ulteriori rispetto a quelli mirati all'inserimento lavorativo. Ancor meno rilevante è il numero dei presi in carico coinvolti nel percorso 5 di *Ricollocazione collettiva*, che rappresentano solo lo 0,1% del totale. Per questo ultimo percorso è opportuno sottolineare che la bassa numerosità sconta il ritardo dell'avvio di tale percorso, essendo state definite le modalità operative di attivazione solo ad ottobre 2023.

Tabella 2.1 Individui presi in carico per tipologia di percorso (v.a. e val.%)

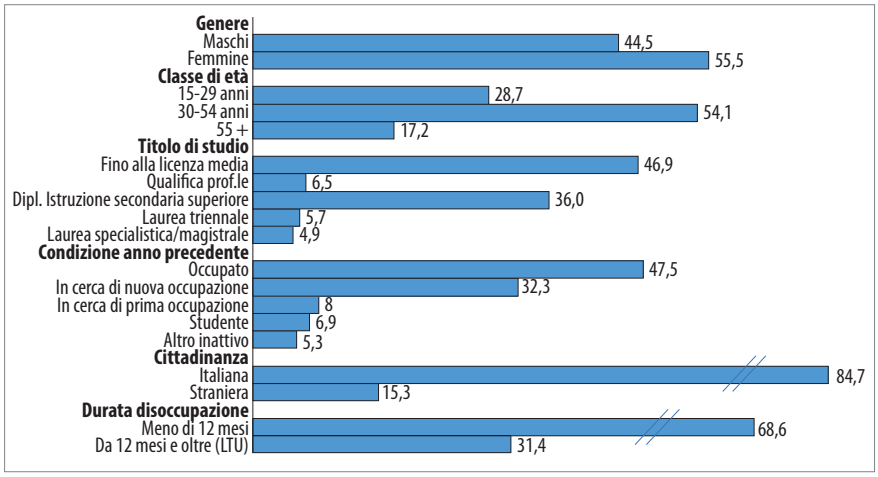
Percorso	v.a.	%
1. Reinserimento lavorativo	1.290.835	50,2
2. Upskilling	660.450	25,7
3. Reskilling	527.141	20,5
4. Lavoro e inclusione	90.492	3,5
5. Ricollocazione collettiva	1.969	0,1
Totale	**2.570.887**	**100**

Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, Sistema informativo unitario (dati al 30/06/2024)

Caratteristiche socio-anagrafiche dei presi in carico

Considerando le caratteristiche socio-anagrafiche dei presi in carico, si registra una quota più elevata della componente femminile rispetto a quella maschile (rispettivamente il 55,5% contro il 44,5%). Gli adulti con un'età compresa tra i 30 e 54 anni rappresentano circa la metà dell'utenza, seguiti dalla componente giovanile con il 28,7% e dalla classe più adulta (55 e oltre) che raccoglie il 17,2% dei presi in carico. Quasi la metà degli individui possiede al massimo la licenza media e solo il 10,6% ha un'istruzione terziaria. La componente straniera rappresenta il 15,3% della platea degli individui. Il 40,3% dei presi in carico si dichiarava in cerca di prima o nuova occupazione nell'anno precedente (rispettivamente 8% e 32,3%) e il 68,6% è alla ricerca di un'occupazione da meno di 12 mesi (figura 2.4).

Figura 2.4 Individui presi in carico per caratteristiche socio-anagrafiche (val.%)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, Sistema informativo unitario (dati al 30/06/2024)

Tabella 2.2 Individui presi in carico che hanno avviato almeno una politica per tipologia di LEP e percorso (v.a. e val.%)

LEP		Percorsi					Totale	
		1	2	3	4	5	v.a.	%
LEP E	Orientamento specialistico	76,7	78,2	83,1	87,8	95,1	1.048.922	78,9
LEP F1	Accompagnamento al lavoro	60,9	45,6	26,4	45,8	48,5	650.491	48,9
LEP F2	Attivazione tirocinio	9,4	11,4	10,1	19,7	0,3	139.488	10,5
LEP H	Avviamento a formazione	4,8	31,6	30,8	35,9	37,9	250.459	18,8
LEP J	Conciliazione vita e lavoro	0,1	0,1	0,1	3,0	0,0	2.531	0,2
LEP O	Supporto autoimpiego	0,8	0,4	0,3	0,2	0,1	7.236	0,5
Individui con almeno una politica		**49,1**	**56,2**	**52,6**	**51,5**	**36,2**	**1.330.052**	**51,7**

Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, Sistema informativo unitario (dati al 30/06/2024)

Poco più della metà dei presi in carico è avviata alle attività di politica attiva

Come già accennato, i Servizi per il lavoro, dopo l'orientamento di base erogato nella fase di assessment, stipulano con l'utente un Patto di servizio personalizzato, proponendo una o più attività che corrispondono ai Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) garantiti nel Programma GOL: orientamento specialistico (LEP E), accompagnamento al lavoro (LEP F1), avviamento al tirocinio (LEP F2), avviamento alla formazione (LEP H), gestione degli strumenti di conciliazione vita-lavoro (LEP J) e supporto all'autoimpiego (LEP O).

È proprio in questa fase che risulta evidente la difficoltà da parte dei Servizi per il lavoro di avviare l'utenza alle attività di politica attiva previste nei patti di servizio. Infatti, al 30 giugno 2024 gli individui presi in carico, che risultano avere avviato o concluso una politica attiva o un tirocinio extracurricolare sono 1.330.052, vale a dire poco più della metà dei presi in carico complessivi (51,7%). Entrando nello specifico delle attività di politica attiva erogate (LEP), si tratta nel 78,9% dei casi di orientamento specialistico, nel 48,9% dei casi di accompagnamento al lavoro e nel 18,8% dei casi di attività formative (tabella 2.2). Particolarmente bassa è la quota di soggetti coinvolti in un tirocinio (10,5%), attività quest'ultima che risulta in generale particolarmente efficace nelle fasi di transizione lavorativa e che ben si adatterebbe al modello organizzativo del Programma[13] (Chiozza 2024).

Le difficoltà di avvio delle politiche attive

La difficoltà di avviare le persone alle politiche attive dopo la presa in carico è ancora più evidente se si guarda all'interno dei diversi percorsi previsti in GOL. Fatta salva l'attività di orientamento specialistico (LEP E), che risulta ampiamente implementata in tutti i percorsi, l'accompagnamento al lavoro caratterizza maggiormente gli individui indirizzati al percorso 1. Per le altre tipologie di politica attiva, i risultati mostrano performance decisamente meno brillanti. In particolare, l'avviamento a formazione (LEP H) e l'attivazione del tirocinio (LEP F2) caratterizzano principalmente i percorsi 2 e 3, coinvolgendo però bassi volumi di utenza (250 mila e 139 mila rispettivamente), disattendendo quindi l'ambizioso obiettivo di ridurre lo skill mismatch dei soggetti coinvolti.
Tuttavia, a fronte di questa evidente difficoltà di finalizzare l'offerta formativa nei diversi territori, i dati della profilazione qualitativa evidenziano come ci sia da parte dell'utenza uno spiccato interesse a partecipare ad attività di formazione (lo dichiara il 75,2% dei presi in carico) (Linfante *et al.* 2024) in quanto ritenute utili per accrescere le proprie competenze professionali. Interesse che, evidentemente, non trova poi riscontro nel numero di presi in carico avviati a formazione.

Le rigidità del Programma e le difficoltà dei Servizi per il lavoro

Gli elementi di criticità che emergono dalla lettura dei dati sull'attuazione di GOL inducono a riflettere se nell'impianto complessivo della riforma vi siano elementi di rigidità nel disegno e nella governance complessiva del Programma, tali da suggerire la necessità di introdurre opportuni

[13] Per approfondimenti sull'utilità del tirocinio come strumento per favorire il primo ingresso al lavoro si veda Chiozza (2024). Per evidenze sull'efficacia del tirocinio extracurricolare per l'inserimento occupazionale dei giovani si veda Anpal (2019).

correttivi. In primo luogo, è utile interrogarsi sull'adeguatezza di clusterizzare l'utenza in percorsi già prefigurati in ingresso. In altre parole, occorre chiedersi se definire a priori le attività di politica attiva nei singoli percorsi sia uno schema in grado di rispondere in modo adeguato ai reali bisogni dell'utenza, anche alla luce delle evidenti difficoltà riscontrate dai Servizi per il lavoro ad erogare i servizi specialistici. Ciò anche in ragione del fatto che spesso gli operatori dei Servizi per il lavoro trovano difficoltà a reperire sul territorio un'offerta formativa adeguata, sia nei contenuti che nell'intensità. Quest'ultima andrebbe dunque rimodulata per adattarsi meglio alle specifiche necessità e caratteristiche dei soggetti presi in carico.

Anche il modello di cooperazione pubblico/privato adottato in GOL non sembra aver contribuito in modo funzionale alla governance del sistema delle politiche attive. In primo luogo, il potenziamento dei Centri per l'impiego, non ancora completamente attuato, non ha indotto l'ampliamento dell'organico necessario per gestire l'utenza coinvolta nel Programma. Tale aspetto appare particolarmente rilevante nelle regioni del Mezzogiorno, caratterizzate da grandi volumi di utenza che spesso presenta bisogni complessi anche in ragione delle criticità dei mercati del lavoro locali. In secondo luogo, il mancato coinvolgimento, già dalla fase di programmazione, degli operatori privati che a vario titolo operano nel campo dell'intermediazione e della formazione professionale (Agenzie per il lavoro, Enti di formazione, Fondi interprofessionali) ha determinato importanti inefficienze nell'erogazione dei servizi per il lavoro e della formazione, come evidenziano i dati sull'erogazione delle politiche attive presentati.

In generale, quindi, è mancata da parte dei Servizi per il lavoro una risposta adeguata, sia in termini di capacità di presa in carico che di capacità di erogare interventi di politiche attiva tempestivi e adeguati ai reali bisogni degli individui. Appare dunque necessario accrescere il coinvolgimento degli attori funzionali – quali ad esempio le istituzioni scolastiche e universitarie, le Parti sociali, gli operatori che intermediano l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro – in grado di identificare i fabbisogni della domanda e di mettere in campo le iniziative più idonee per adeguare le competenze dei lavoratori e rendere sostenibili le transizioni lavorative.

Oltre all'aspetto organizzativo, sembra che nell'implementazione del Programma risulti ancora poco sviluppata la componente conoscitiva e di analisi delle transizioni nei diversi contesti lavorativi locali. Aspetto questo che risulta essenziale in fase di orientamento lavorativo dei soggetti e, soprattutto, in quella di disegno dell'offerta formativa.

La scarsa condivisione di informazioni per facilitare l'incontro domanda-offerta di lavoro sul territorio

Malgrado sia aumentata la disponibilità di strumenti utili per valutare i bisogni dell'utenza e in grado di fornire informazioni dettagliate e tempestive sia relative alle caratteristiche delle persone che cercano lavoro (assessment quanti-qualitativo e skill gap analysis introdotti in GOL), che ai fabbisogni delle imprese (ad esempio: le nuove funzionalità del Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa - SIISL del Ministero del Lavoro, l'Indagine Excelsior di Unioncamere, il cruscotto Labour Market Intelligence di Sviluppo Lavoro Italia), sembrano esserci difficoltà da parte degli operatori pubblici e privati e delle Amministrazioni locali a utilizzare in maniera adeguata gli strumenti e le informazioni.
Con specifico riferimento al sistema dell'offerta formativa, quanto osservato porta a riflette sull'adeguatezza dell'attuale impianto su cui poggia l'attuazione di GOL. Alla personalizzazione della presa in carico dell'utenza da parte dei Servizi per il lavoro deve necessariamente collegarsi quella dell'offerta formativa prevista nei percorsi GOL, calibrata in modo tale da riuscire ad allineare i bisogni dei lavoratori e delle persone in cerca di occupazione ai fabbisogni professionali delle imprese. Più in generale, il diritto di accesso alla formazione per tutto l'arco della vita lavorativa dovrebbe essere garantito da un modello di condivisione delle informazioni relative alle competenze acquisite dagli individui (quale ad esempio il 'fascicolo del lavoratore') al fine di facilitare l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro.

2.3 I tirocini extracurricolari come misura di inserimento nel mercato del lavoro

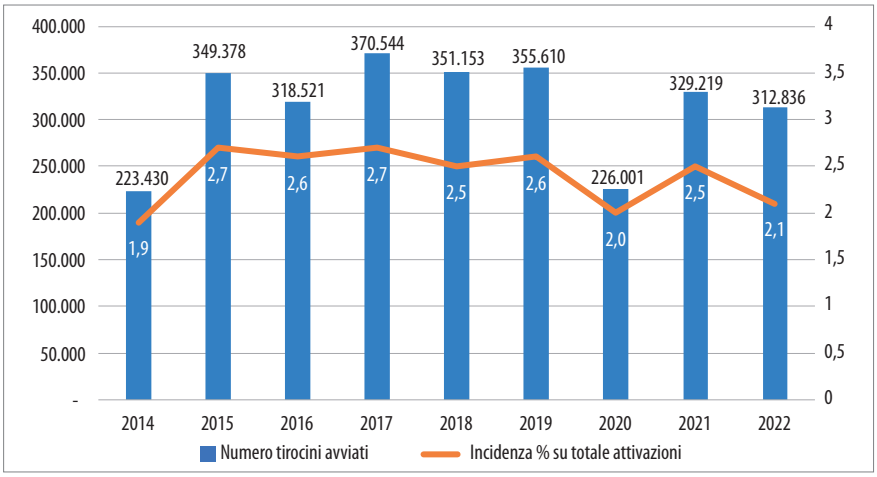
L'istituto del tirocinio extracurricolare è stato adottato in modo diffuso nel corso di questi ultimi anni come strumento di politica attiva funzionale a sostenere i percorsi di formazione, orientamento e inserimento professionale di giovani e meno giovani. Nei fatti, lo stesso assetto normativo[14] ha ampliato, anche focalizzandosi sulla qualità delle esperienze, i beneficiari, gli ambiti e gli obiettivi cui il tirocinio extracurricolare si trova a rispondere, trasformandolo nella pratica dei soggetti deputati a declinare sui territori i Servizi per il lavoro, in uno strumento centrale delle politiche attive funzionali a rispondere all'implementazione dell'occupabilità del soggetto.

[14] Il tirocinio extracurricolare è regolamentato dalle Linee guida sottoscritte nel 2017 esplicitamente finalizzate a garantire la qualità delle esperienze e a contrastare un uso distorto del tirocinio. Il complesso quadro regolatorio tiene in considerazione la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 10 marzo 2014, oggi interessata da un processo di revisione e rafforzamento (si veda in proposito il paragrafo 3.3 *La formazione continua e l'apprendimento degli adulti: contesto, scenari e monitoraggio delle policy*.

I numeri dei tirocini dall'avvio del programma Garanzia Giovani (2015)

Dal 2015 sono più di 300 mila le attivazioni di tirocinio ogni anno[15]. Sono ovviamente presenti delle variazioni anche associate a specifiche circostanze: ad esempio, va segnalato il rilevante incremento, di oltre il 56%, che si registra nel 2015 in corrispondenza dell'avvio del Programma Garanzia Giovani, quando le esperienze attivate hanno raggiunto quasi 350 mila unità. Non si tratta, peraltro, come si osserva dalla figura 2.5, del valore più elevato che, invece, è stato registrato nel 2017, anno di emanazione delle nuove Linee guida, quando le esperienze di tirocinio hanno raggiunto un valore di poco superiore a 370 mila. All'opposto, il valore più basso si registra nel 2020 in corrispondenza dell'emergenza sanitaria che ha limitato le nuove attivazioni e ha ridotto a 226 mila il numero complessivo dei tirocini extracurricolari (Baronio e Chiozza 2021).
Posto che ormai l'istituto del tirocinio rientra stabilmente nell'orizzonte del mercato del lavoro, interessante è l'analisi del peso che le attivazioni per tirocinio fanno registrare sul totale delle attivazioni di rapporti di lavoro. Per la maggior parte delle annualità successive all'incremento del 2015, l'incidenza resta in un intervallo fra il 2,5% e il 2,7%, per scendere, dopo il primo picco negativo del 2020, al 2,1% nel 2022 (figura 2.5).

Figura 2.5 Andamento dei tirocini e incidenza sul totale delle attivazioni (v.a. e val.%)

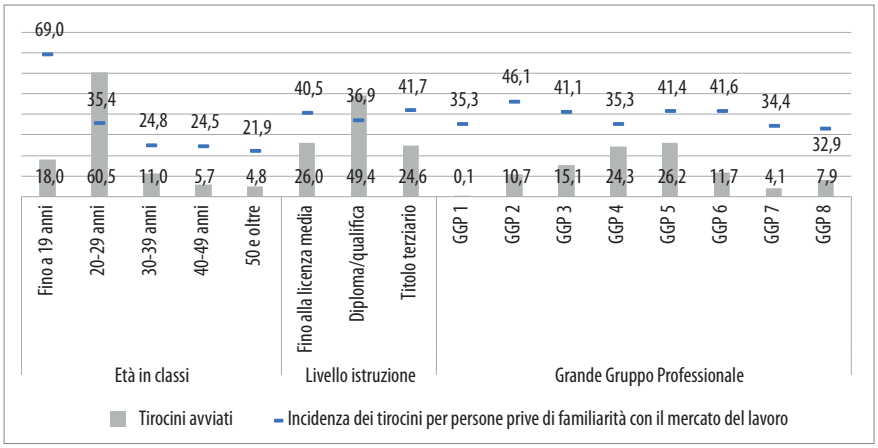


Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, Sistema informativo unitario

[15] L'analisi si avvale delle informazioni contenute nell'Archivio delle CO del MLPS.

Per quanto riguarda uno degli obiettivi istitutivi del tirocinio extracurricolare, ovvero facilitare l'inserimento nel mercato attraverso esperienze di apprendimento sul lavoro, con riferimento all'anno 2022, l'ultima annualità analizzata dai monitoraggi nazionali (Chiozza 2024), nel 39% dei casi (più di 122 mila tirocini) le esperienze hanno coinvolto persone prive di familiarità (o almeno di familiarità recente) con il mercato del lavoro[16] (figura 2.6).

Figura 2.6 Incidenza dei tirocini rivolti a soggetti privi di familiarità con il mercato del lavoro per caratteristiche anagrafiche dei tirocinanti e Grandi gruppi professionali



Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, Sistema informativo unitario

Tirocinio strumento di primo accesso nel mercato del lavoro soprattutto per i giovani

Se tra i giovanissimi fino a 19 anni si può nei fatti ritenere che si tratti di primi ingressi nel mercato del lavoro con una incidenza molto elevata (69%), così come nelle aspettative, è interessante osservare che, tra le esperienze che hanno coinvolto persone di età compresa tra i 30 e i 49 anni, quasi un quarto ha interessato persone senza familiarità con il mercato del lavoro (figura 2.6). La distribuzione dei tirocini avviati e delle incidenze sul totale per classe di età e livello di istruzione sottolinea due fenomeni distinti. Il primo riferisce, come detto, del tirocinio quale strumento di primo accesso per i giovanissimi

[16] Sono qui considerate come persone prive di familiarità con il mercato del lavoro quelle per le quali non è presente alcuna Comunicazione obbligatoria nei 5 anni precedenti l'avvio del tirocinio. Si è ritenuto, dunque, che, anche per i soggetti più adulti, un'assenza così prolungata dal mercato del lavoro potesse essere considerata allo stesso modo di una mancanza di esperienza lavorativa. Si ricorda che l'Archivio delle Comunicazioni obbligatorie contiene le attivazioni, cessazioni e trasformazioni dei contratti di lavoro alle dipendenze o assimilabili. Non comprende, quindi, le esperienze relative al lavoro autonomo.

e, probabilmente, per i giovani sino a 29 anni, popolazione che costituisce la maggioranza degli utenti, tra i quali, peraltro, si rilevano anche le quote percentuali più elevate di diplomati e laureati. Il secondo mostra una funzione del tirocinio che riesce a intercettare anche una popolazione più fragile, rispetto alla quale, si connota come strumento di contrasto a forme di esclusione dal mercato (Chiozza e Torchia 2023). Ci si riferisce in particolare agli adulti over 40 e a coloro che sono privi di titoli della scuola secondaria superiore. Da evidenziare, infatti, la quota elevata di esperienze di tirocinio che hanno accolto individui senza familiarità con il lavoro dipendente[17] e con al più il titolo della scuola secondaria di primo livello (40,5%).

Tirocini e tipologia di professioni

Se focalizziamo l'attenzione sui Grandi gruppi professionali di riferimento, osserviamo che il tirocinio extracurricolare si associa alla partecipazione di soggetti senza esperienza lavorativa soprattutto nei Grandi gruppi delle Professioni intellettuali (GGP 2), delle Professioni tecniche (GGP 3) e quello delle Professioni del GGP 6 (Artigiani e operai specializzati). Di contro, una quota minore si rileva nelle Professioni impiegatizie (GGP 4), nelle Professioni non qualificate (GGP 8) e Conduttori di macchinari e impianti (GGP 7). Un gruppo a sé stante, invece, è costituito dai tirocini attivati nell'ambito delle Professioni qualificate del commercio e dei servizi (GGP 5) che rappresenta stabilmente una quota di esperienze significative attivate (nel 2022 circa un quarto dell'esperienze) e accoglie oltre il 41% di tirocinanti senza un'esperienza lavorativa nei 5 anni precedenti.

Età e differenze di genere

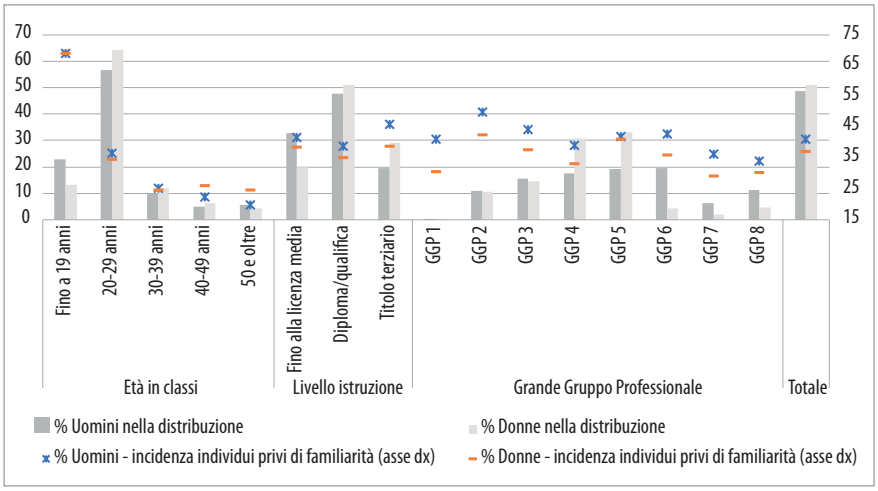
In merito alla componente femminile, si registra un'incidenza minore di soggetti senza familiarità con il mercato soprattutto negli ambiti professionali a media e alta qualificazione e trasversalmente a tutti i livelli di istruzione. È tuttavia interessante osservare quanto emerge dall'analisi per classi di età. Per le due classi più giovani e per quella fra i 30 e i 39 anni, comprendente cioè anche la fascia dei cosiddetti giovani adulti, non risultano emergere differenze di genere come invece accade nelle classi di età più adulte (figura 2.7).

Esiti dei tirocini in termini occupazionali

I dati mostrano come gli esiti abbiano la loro maggiore efficacia in termini occupazionali soprattutto a ridosso della loro conclusione. Le analisi ricorrenti condotte dimostrano, infatti, quanto gli inserimenti occupazionali siano fortemente condizionati dall'effetto 'alone' del tirocinio che, nei primi 31 giorni dopo la sua conclusione, fa registrare la quota parte più numerosa di attivazioni di rapporti di lavoro. Per tale ragione, in questa sede, si è scelto di focalizzarsi sugli esiti rilevati a un mese dalla conclusione dell'esperienza,

[17] Sono qui inclusi anche i contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Figura 2.7 Incidenza dei tirocini rivolti a soggetti senza familiarità con il mercato del lavoro, per genere del tirocinante. Anno 2022 (val.%)



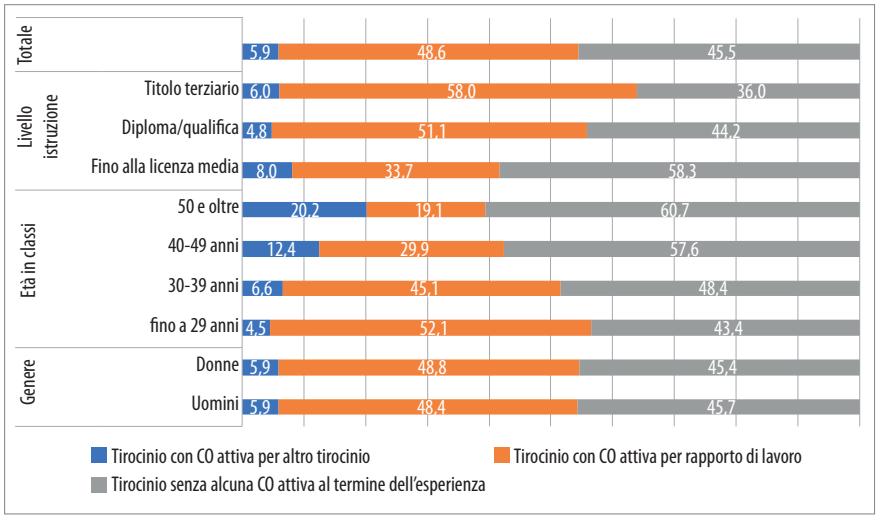
Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, Sistema informativo unitario

calcolati per i tirocini avviati nell'arco dell'anno 2021[18], in modo da assicurare alla platea osservata un tempo utile e congruo tra la fine delle esperienze e il tracciamento di un rapporto di lavoro o di tirocinio. A 31 giorni dalla conclusione del tirocinio, le esperienze alle quali segue l'attivazione di un contratto di lavoro sono il 48,6% del totale (figura 2.8).

L'attivazione di altro tirocinio costituisce il 5,9% del totale a un mese dalla conclusione del primo tirocinio: complessivamente, quindi, le nuove attivazioni riguardano il 54,5% del totale delle esperienze dell'anno 2021. Gli esiti migliori in termini occupazionali sono registrati da giovani sino a 29 anni (52,1%) e da coloro che hanno titoli superiori al diploma (58%). Significativo, pur nei dati più contenuti, l'esito del tirocinio rilevato tra coloro che hanno un'età superiore ai 40 anni: per questi la percentuale di inserimenti scende al 19,1% per gli ultracinquantenni e al 29,9% per i 40-49enni. Rilevante, inoltre, sottolineare come a un mese dalla fine del tirocinio non vi sia alcun gap tra uomini e donne, tanto da suggerire quanto l'esperienza in azienda, almeno da un punto di vista quantitativo, nei fatti abbia contribuito ad aggirare lo scoglio delle difficoltà di accesso al lavoro per la componente femminile.

[18] Il dato si riferisce ai tirocini avviati e conclusi nel 2021 che costituiscono il 95% del totale delle esperienze attivate nell'anno. Per una disamina più articolata degli esiti occupazionali si veda Chiozza (2024).

Figura 2.8 Esiti a un mese dalla conclusione del tirocinio. Anno 2021 (val.%)



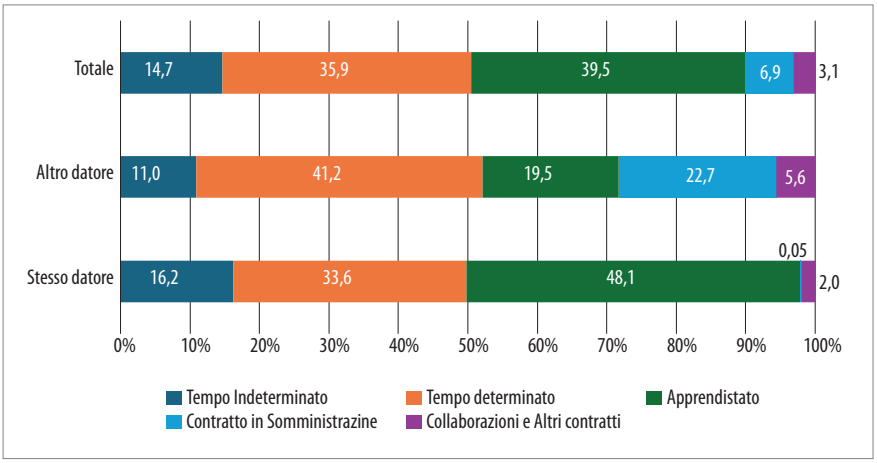
Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, Sistema informativo unitario

A 31 giorni dalla fine dell'esperienza rimane invece privo di esito tracciato dalle Comunicazioni obbligatorie il 45,5% dei tirocini. Per questi o, meglio, per circa la metà di questi, come dettagliatamente verificato nelle attività di monitoraggio nazionale, sarà necessario attendere fino a sei mesi per registrare l'attivazione di un contratto. In questo caso si tratta più frequentemente di rapporti di lavoro avviati con datori di lavoro diversi da quelli che hanno attivato il tirocinio e da occupazioni che più spesso si distanziano dai contenuti dell'esperienza.

I dati sui contratti di lavoro stabile e apprendistato a seguito di tirocinio

Sempre per quanto riguarda gli esiti rilevati per i tirocini a 31 giorni dalla conclusione delle esperienze, quasi il 70% dei casi (69,8%) presenta un contratto attivato a opera dello stesso datore di lavoro che ha ospitato l'esperienza di tirocinio. Tra questi ultimi, quasi due ex-tirocinanti su tre (il 64,3%) ha un contratto di lavoro stabile (a tempo indeterminato o apprendistato), più del doppio rispetto a quanto rilevato tra coloro che hanno fatto registrare un contratto con un datore di lavoro differente da quello che ha ospitato l'esperienza (30,5%). Il contratto a tempo indeterminato, attivato con lo stesso datore di lavoro ha un valore più elevato di 5 punti percentuali rispetto alla medesima tipologia contrattuale stipulata da altro datore di lavoro, ma la differenza più evidente si registra per l'apprendistato: per quest'ultimo, la percentuale presso lo stesso datore di lavoro è pari al 48,1% contro il 19,5% registrato presso un altro datore di lavoro (figura 2.9).

Figura 2.9 Tipologia di contratto degli inserimenti lavorativi registrati a un mese dalla conclusione del tirocinio, per datore di lavoro. Anno 2021 (val.%)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, Sistema informativo unitario

Le trasformazioni delle esperienze da tirocinio a rapporto di lavoro risultano molto più orientate alla stabilità del rapporto stesso quando l'assunzione è stata effettuata dallo stesso datore di lavoro presso il quale è stata attivata l'esperienza di tirocinio. L'effettivo inserimento e la qualità dell'occupazione prodotta dunque risultano correlati alla condizione nella quale viene attivata l'esperienza di tirocinio.

I tirocini di qualità e le transizioni nelle imprese

Tirocini extracurricolari: strumento di formazione e di inserimento nel mercato del lavoro

La diffusione dei tirocini extracurricolari sottolinea la rilevanza che tale misura ha assunto nel corso degli anni fra le politiche di formazione e inserimento al lavoro. Fra l'altro, la funzione di strumento utile all'ingresso in occupazione, ha forse assunto negli ultimi anni un maggior peso rispetto alla finalità formativa e di orientamento nelle scelte professionali dei soggetti coinvolti (Vaccaro e D'Agostino 2023). Tale aspetto deve essere analizzato considerato anche il fatto che i tirocini caratterizzati da contenuti formativi di qualità manifestano la loro efficacia nell'agevolare la transizione verso il mercato del lavoro (Iuzzolino *et al.* 2023). Come noto, il tirocinio può essere considerato sia uno strumento di formazione che uno di attivazione di rapporto di lavoro. Pertanto, adottando il presupposto per cui il tirocinio può essere un'utile misura-ponte fra esperienze formative e lavoro, di seguito si mostrano le relazioni riscontrate fra tirocinio stesso, qualità della misura e transizioni lavorative. Quindi si è voluto rispondere ai seguenti interrogativi, mediante

l'utilizzo di un'analisi multivariata[19]: quali profili di tirocinio sono individuabili osservando elementi utili a caratterizzarne la qualità e quali sono le caratteristiche individuali nei profili identificati?

L'efficacia dei tirocini misurata su durata, tempi di inserimento lavorativo, capacità formativa

Per rispondere a tali domande, in primo luogo sono stati individuati tre aspetti che consentono di caratterizzare i tirocini in base alla loro efficacia formativa e occupazionale: a) la *durata*, che non dovrebbe superare i sei mesi; b) l'*inserimento lavorativo*, misurato in base al tempo trascorso fra la fine del tirocinio e l'eventuale contratto lavorativo e considerato efficace a ridosso della conclusione dell'esperienza, ovvero entro i 31 giorni; c) la *capacità formativa*, l'elemento più difficile da misurare tenuto conto dell'assenza di dati empirici al riguardo. Pertanto, poiché le analisi sono focalizzate sulle transizioni in occupazione, si è scelto di osservare la coerenza (o meno) fra la qualifica professionale[20] all'attivazione del tirocinio e quella relativa al contratto post tirocinio. Considerando tali elementi, attraverso un'analisi per gruppi (*cluster analysis*) sono stati identificati cinque tipologie di tirocinio che restituiscono la differente capacità dello stesso in termini formativi ed occupazionali. Emerge uno scenario eterogeneo che può essere letto in base al grado di efficacia (alta o bassa) del tirocinio e che vede, da un lato quelli ad alta e media efficacia (51%), dall'altro quelli a bassa efficacia e i cosiddetti tirocini 'difettosi' (32%) e nel mezzo i tirocini definiti 'ibridi' (17%).

Il 30,5% dei tirocini è molto efficace

Nello specifico, i tirocini molto efficaci (*high effective*), che rappresentano il 30,5% sul totale dei tirocini (tabella 2.3), si caratterizzano per una durata adeguata (il 56% si è svolto fra i tre e i sei mesi), un periodo breve di non occupazione (il 90% entro un mese dal termine del tirocinio ottiene un contratto) e un'elevata e qualificata capacità formativa, riscontrabile sia in relazione alla coerenza fra le qualifiche professionali (durante il tirocinio e all'attivazione del contratto di lavoro), sia riguardo al livello di qualifiche (medio-alte); inoltre, il 65% degli individui osservati in tale cluster transita nella stessa impresa presso la quale è stato formato[21].

[19] Le analisi sono sviluppate a partire da una banca dati integrata tra il Sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie (MLPS) e la V indagine Inapp sulla Qualità del Lavoro (nella sua componente relativa alle unità locali). Per un approfondimento, si rimanda al working paper dell'Inapp di prossima pubblicazione su *Tirocini extracurricolari e imprese. Una questione di qualità* di Canal T., Donà S., Iuzzolino G., Luppi M.

[20] Utilizzando la classificazione Istat per Grandi gruppi professionali, cfr. https://professioni.istat.it/sistemainformativoprofessioni/cp2011/.

[21] Cfr. nota 19.

Tabella 2.3 **Cluster dei tirocini rispetto a durata, inserimento lavorativo e capacità formativa. Anno 2021 (val.%)**

Aspetti considerati	Variabile	Modalità	Tipologia di tirocinio					
			Middle effective	Hybrid effective	High effective	Faulty	Low effective	Totale
Durata	Durata tirocinio in classi	fino a 90 gg	26,9	30,8	16,4	35,9	36,4	27,3
		tra 91-180 gg	32,9	30,8	39,3	29,7	30,9	33,7
		tra 181-270 gg	30,7	28,2	31,5	21,9	22,8	27,8
		tra 271-365 gg	7,3	8,3	10,4	9,0	6,5	8,6
		oltre 365 gg	2,2	1,9	2,4	3,5	3,4	2,6
Inserimento lavorativo	Durata di non occupazione tra tirocinio e contratto successivo in classi	fino a 5 gg	50,9	0,0	65,0	0,0	37,8	35,8
		tra 6-31 gg	26,9	0,0	25,6	2,5	19,6	16,6
		tra 32-180 gg	22,2	36,4	9,5	13,0	27,1	19,8
		tra 181-365 gg	0,0	25,4	0,0	7,2	7,1	6,6
		oltre 365 gg	0,0	38,1	0,0	77,3	8,3	21,1
Capacità formativa	Qualifica professionale attivazione tirocinio	legislatori, imprenditori e alta dirigenza	0,0	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1
		professioni a elevata specializzazione	0,4	9,7	23,8	7,4	0,0	10,3
		professioni tecniche	3,7	19,7	37,1	15,0	0,0	18,0
		professioni esecutive nel lavoro d'ufficio	11,0	40,1	36,4	24,4	0,0	24,4
		professioni qualificate nel commercio e nei servizi	57,8	25,8	2,3	29,0	11,4	23,6
		artigiani, operai specializzati e agricoltori	20,8	3,3	0,3	12,4	24,3	10,6

Segue

segue Tabella 2.3

Aspetti considerati	Variabile	Modalità	Tipologia di tirocinio					
			Middle effective	Hybrid effective	High effective	Faulty	Low effective	Totale
Capacità formativa	Qualifica professionale post tirocinio	conduttori di impianti, operai di macchinari e conducenti	4,1	0,9	0,0	3,4	28,6	5,8
		professioni non qualificate	2,2	0,5	0,0	8,4	35,7	7,3
		legislatori, imprenditori e alta dirigenza	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,1
		professioni a elevata specializzazione	0,3	11,0	24,2	0,0	0,0	9,3
		professioni tecniche	2,6	17,8	34,0	0,0	0,0	13,9
		professioni esecutive nel lavoro d'ufficio	8,9	38,1	38,4	0,0	0,1	20,0
		professioni qualificate nel commercio e nei servizi	60,8	29,3	3,1	0,0	5,2	19,1
		artigiani, operai specializzati e agricoltori	19,9	3,8	0,2	2,5	15,1	7,4
		conduttori di impianti, operai di macchinari e conducenti	4,5	0,0	0,0	5,2	27,2	5,9
		professioni non qualificate	3,0	0,0	0,0	24,6	52,3	12,6
		Transitati verso non occupazione	0,0	0,0	0,0	67,6	0,0	11,7
Totale	*Quota cluster sul totale dei tirocini*		20,4	16,9	30,5	17,4	14,8	100

Fonte: elaborazioni Inapp su banca dati integrata tra il Sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie (SISCO) (MLPS) e banca dati V indagine Inapp sulla Qualità del lavoro

I tirocini a media efficacia (*middle effective,* 20,4%), che si distinguono rispetto ai primi per la durata (il 27% meno di tre mesi e il 30,7% più di sei), per le professioni coinvolte, che afferiscono soprattutto a quelle qualificate del commercio e agli operai/artigiani, e per il fatto che meno della metà (49%) transita nell'impresa ospitante (*ibidem*); rispetto al periodo di non occupazione, come quelli ad alta efficacia, il 90% ottiene un contratto entro un mese dal termine del tirocinio. I tirocini ad efficacia ibrida (*hybrid effective*, 16,9%) si qualificano, invece, per una durata appropriata, una fase di non occupazione lunga (il 38% ha avuto un contratto post tirocinio dopo un anno dall'esperienza) e per una capacità formativa controversa, le qualifiche sono infatti coerenti (fra tirocinio e contratto) e medio-alte, ma è basso l'inserimento nella stessa impresa (19%). Osservando, infine, i tirocini meno efficaci, si evidenziano in primo luogo i tirocini difettosi (*faulty*, 17,4%), quelli in cui si può sottolineare un difettoso utilizzo dello strumento, per la breve durata dell'esperienza (oltre un terzo è terminato entro i tre mesi) e un lungo inserimento lavorativo, il 77% ha atteso oltre un anno per avere un contratto post tirocinio, per cui è difficile associare esperienza formativa e transizione in occupazione, non è forse un caso che le qualifiche siano più basse rispetto a quelle del periodo formativo. Inoltre, questi tirocini si distinguono per l'elevata quota di casi in cui non si è transitati nell'occupazione (67,6%). A chiudere il quadro, i tirocini con bassa efficacia (*low effective*, 14,8%), da preferire rispetto ai *faulty*, si distinguono per la durata medio-breve dell'esperienza (il 67% dura meno di tre mesi), un breve periodo di non occupazione, con un inserimento tuttavia nelle professioni non qualificate (52,3%), e solo nel 37,5% dei casi nell'impresa ospitante.

Caratteristiche ed esiti del tirocinio di qualità

L'approfondimento delle caratteristiche medie principali dei tirocinanti rientranti nei singoli gruppi identificati amplia il quadro informativo. I risultati[22] validano e approfondiscono quanto emerso in termini descrittivi in precedenti lavori sul tema (Chiozza 2024). In particolare, i tirocini di qualità, ossia il cluster dei tirocini ad alta efficacia (*high effective*), è l'unico caratterizzato da una maggior probabilità che i tirocinanti abbiano conseguito una laurea o un titolo superiore, in linea con questo dato, a tali tirocini si accede ad un'età superiore ai 24 anni, ma inferiore ai 30 anni. Inoltre, il cluster relativo a tirocini di qualità è l'unico, tra quelli individuati, ad associarsi a una maggiore probabilità che la transizione lavorativa post tirocinio avvenga con un contratto a tempo indeterminato rispetto a uno a tempo determinato. Similarmente,

[22] Per il dettaglio, sia rispetto alla metodologia applicata che ai risultati dei modelli, si rimanda al working paper Inapp di prossima pubblicazione di Canal *et al.* citato nella nota 19.

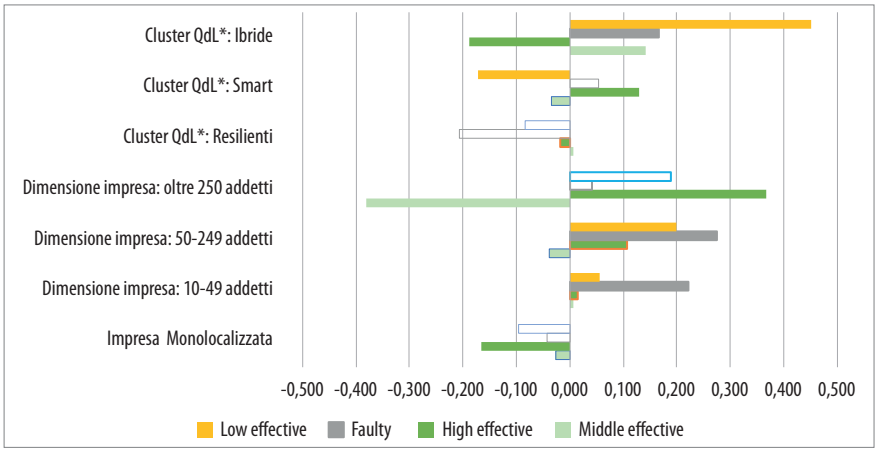
gli stessi sono caratterizzati dalla maggiore probabilità di transitare verso contratti di apprendistato e, in generale, è molto elevata la probabilità che tale transizione avvenga nella stessa realtà produttiva in cui si è svolto il tirocinio. Se si analizzano i settori di attività economica, si osserva la quasi totale prevalenza di tirocini di qualità – a eccezione di quelli dell'Agricoltura, silvicultura e pesca dove non è statisticamente possibile differenziare i tirocini a bassa efficacia da quelli ad alta efficacia – del Commercio e riparazione di autoveicoli e motocicli e del settore relativo ad attività dei Servizi di alloggio e di ristorazione. In questi, sono i tirocini a media efficacia a registrare la probabilità maggiore di essere svolti. I tirocini ad alta efficacia sono invece preponderanti nei settori ad alta professionalità, quali Attività professionali, scientifiche e tecniche, Attività finanziarie e assicurative e Servizi di informazione e comunicazione.

Per comprendere, infine, il ruolo delle caratteristiche dell'imprese rispetto alla tipologia di tirocinio svolto, sono state realizzate ulteriori analisi su una sottopopolazione di tirocini per cui è stato possibile associare informazioni relative a tre caratteristiche delle imprese ospitanti (la dimensione in termini di numero di addetti, la natura mono o pluri-localizzata e la profilazione in termini di gestione delle risorse umane[23]). I risultati evidenziano che i tirocini ad alta efficacia e di qualità presentano una maggiore probabilità di essere svolti in imprese di grandi dimensioni e pluri-localizzate (figura 2.10). Inoltre, i dati confermano la relazione positiva tra imprese di qualità (*Imprese Smart*) e tirocini di qualità. Nello specifico, le *Imprese Smart* (Canal e Luppi 2023), nelle quali vi è una maggior attenzione nella gestione, partecipazione e sviluppo delle risorse umane, sono associate ad una maggior probabilità di avere tirocini di elevata qualità ed efficacia.

Tuttavia, stimando le probabilità predette rispetto alla transizione post tirocinio nella stessa impresa o in altra impresa in relazione alla qualità delle stesse e del tirocinio, si osserva che è la qualità di quest'ultimo (al di là del tipo di impresa) a influenzare la transizione occupazionale. I risultati suggeriscono ancora una volta quanto sia importante investire sulla 'qualità' della misura, come fortemente suggerito negli ultimi anni anche a livello europeo.

[23] La profilazione ottenuta anche in questo caso tramite una *cluster analysis* ha consentito di distinguere le imprese in base alla gestione (o meno) 'di qualità' delle risorse umane. Per un approfondimento si rimanda a Canal e Luppi (2023).

Figura 2.10 Caratteristiche delle Unità locali (imprese) in relazione ai cluster di tirocinio identificati. Anno 2021



Nota: I coefficienti riportati si riferiscono alle probabilità medie predette a partire da un modello di Regressione logistica multinomiale multilivello. Barre non colorate: coefficienti non statisticamente significativi al 5%.
Fonte: elaborazioni Inapp su banca dati integrata tra il Sistema informativo statistico delle Comunicazioni obbligatorie (SISCO) (MLPS) e banca dati V indagine Inapp sulla Qualità del lavoro

2.4 Politiche per l'occupazione e incentivi alle imprese

Le politiche per l'occupazione agiscono principalmente sul versante della domanda di lavoro muovendosi spesso lungo una sottile linea che separa ciò che è vietato (gli aiuti di Stato) da ciò che invece è consentito a certe condizioni (gli incentivi fiscali all'occupazione) dalla legislazione europea e nazionale (Garofalo 2021). L'obiettivo di favorire una dinamica positiva dell'occupazione può esser perseguito attraverso una molteplicità di interventi di natura finanziaria, istituzionale e normativa, ovvero attraverso un'articolazione di politiche economiche volte a creare nuovi posti di lavoro, aiutare la transizione scuola-lavoro, aumentare l'offerta di lavoro e ridurre il mismatch, tenendo conto delle peculiarità territoriali e demografiche del Paese. In questa prospettiva si segnalano le misure di incentivazione (fiscale) alle imprese rivolte a specifici gruppi – giovani, donne, disabili ecc. – su tutto il territorio nazionale o in aree più deboli dal punto di vista produttivo ed occupazionale, generando quindi un effetto incrementale. Il sistema degli incentivi alle assunzioni tipicamente si declina in interventi che hanno natura universale ed altri che rispondono a criteri di selettività e condizionalità. I primi sono rivolti a datori di lavoro privati, a tutti i settori economici e, fatte salve talune ecce-

Gli incentivi alle assunzioni

zioni, a tutti i rapporti di lavoro e per tutte le categorie di lavoratori (si veda ad esempio l'incentivo introdotto dalla Legge di Stabilità per l'anno 2015 - art. 1, comma 118, L. n. 190 del 2014). Diversamente, gli incentivi 'selettivi' non mirano al sostegno indifferenziato dell'occupazione, quanto alla riduzione delle disparità occupazionali tra le varie categorie di lavoratori, focalizzandosi quindi sul riequilibrio nelle assunzioni di determinati soggetti svantaggiati o nell'attivazione di specifici schemi contrattuali (Vergari 2016). Tra i benefici attesi di questo tipo di politica attiva vi è l'aumento dell'occupazione e, sotto certe condizioni, l'incremento della produttività del lavoro e dei margini di competitività delle stesse imprese. Nondimeno è opportuno prestare attenzione a potenziali costi ed effetti negativi che possono derivare direttamente o indirettamente dall'implementazione di tali politiche. Con riferimento, ad esempio, agli interventi connotati da selettività, l'efficacia può essere minata da almeno due criticità. Innanzitutto, è ben possibile che le imprese utilizzino il premio 'fiscale' (generalmente espresso sotto forma di decontribuzione) per assumere lavoratori che in realtà avevano già programmato di occupare con risorse proprie e dunque anche in assenza d'incentivo. In questo caso il sostegno fornito all'impresa rappresenta un costo netto per le finanze pubbliche. Il secondo limite è rappresentato dal rischio di sostituzione tra lavoratori assunti con contratti sovvenzionati e lavoratori (già) occupati con contratti non agevolati. Tale rischio si potrebbe concretizzare in un eccesso di ricambio di lavoratori basato sulla tipologia di contratto a livello di impresa con implicazioni negative per la crescita netta dell'occupazione (Brunetti *et al.* 2022). È opportuno sottolineare, più in generale, come la capacità degli schemi di incentivazione di indurre una crescita netta di posti di lavoro e di riflettere così un'efficiente allocazione delle risorse pubbliche dipende da una serie di fattori economici, istituzionali e culturali la cui multidimensionalità rende particolarmente complesso il disegno delle politiche pubbliche. Ciò premesso, è d'uopo ricordare come numerosi studi concordino sul fatto che la maggior parte degli incentivi all'assunzione (nel settore privato) abbiano un effetto moderato, se non addirittura nullo, sulla crescita netta dell'occupazione (Brunetti e Ricci 2023; Cahuc *et al.* 2019).

Benefici, costi e potenziali effetti negativi delle politiche per l'occupazione

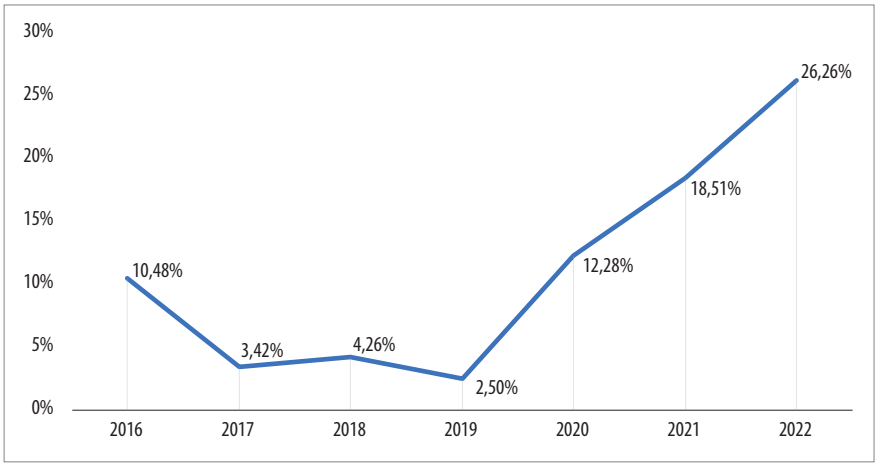
L'archivio degli estratti conto fornito dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps), e nello specifico la disponibilità del campione a 48 date contenente le informazioni sugli episodi di lavoro dipendente (lavoratori iscritti al Fondo pensioni lavoratori dipendenti - FPLD)[24], permette di analizzare l'evoluzione dei rapporti di lavoro attivati facendo ricorso alle misure di in-

Dinamica della quota di rapporti di lavoro attivati grazie ad incentivi

[24] Da questo campione sono esclusi i rapporti di lavoro dei lavoratori domestici e degli operai agricoli, e sono presenti solo i record con almeno un mese retribuito.

centivazione alle assunzioni. La ricchezza informativa offerta dai dati amministrativi ci permette di focalizzare l'attenzione rispetto ad alcuni specifici schemi di incentivazione e tenendo conto della dimensione aziendale e del settore economico in cui il lavoratore opera. La figura 2.11 riporta la dinamica, dal 2016 al 2022, della quota dei rapporti di lavoro attivati mediante l'utilizzo di almeno un incentivo[25]. Gli anni 2017–2019 sono stati caratterizzati da una bassa percentuale di attivazioni incentivate, percentuale che si attesta intorno ad una media del 4%. Diversamente, dal 2019 si assiste ad un costante aumento di tale quota fino ad arrivare al valore più alto registrato nel 2022 pari al 26%. Per quanto concerne il periodo successivo, un recente report Inps (2024) che si concentra proprio sugli incentivi all'occupazione, mostra che tra il primo semestre del 2022 e il primo semestre 2024, la quota delle attivazioni agevolate si presenta in lenta decrescita suggerendo come possibile spiegazione la mancata prosecuzione nel 2024 di alcune misure quali gli esoneri totali per i giovani e le donne rispetto al 2023.

Figura 2.11 Quota rapporti di lavoro attivati con incentivo. Anni 2016-2022



Nota: applicazione pesi campionari.
Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps, Rapporti di lavoro dipendente

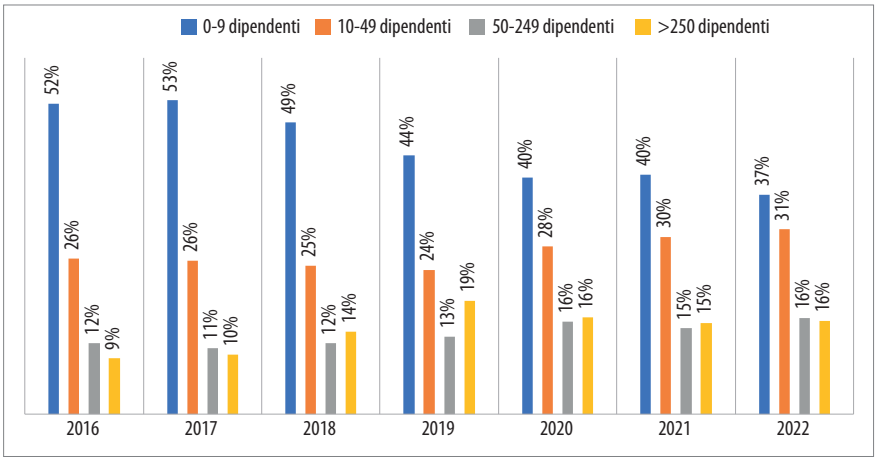
I rapporti di lavoro per dimensione aziendale e settore

I grafici che seguono riportano, per classe dimensionale dell'azienda e per settore economico, la consistenza dei rapporti instaurati con le principali agevolazioni utilizzate nel corso del periodo 2016-2022. La figura 2.12 mostra

[25] Lo stesso rapporto di lavoro può usufruire, in base al tipo di misura, di più incentivi.

che, in media in tutto il periodo considerato, più della metà dei rapporti che prevedono incentivi sono stati attivati in piccole imprese ovvero imprese con una forza lavoro dipendente che non supera i 50 lavoratori.

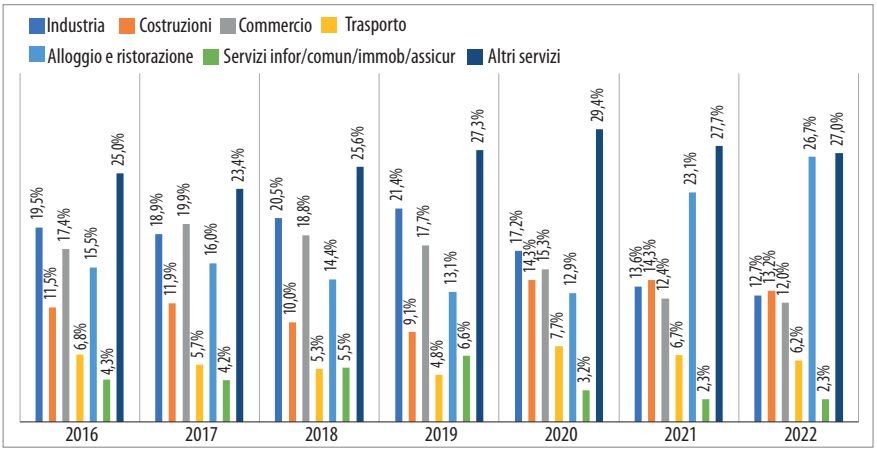
Figura 2.12 Quota rapporti di lavoro attivati con incentivo per dimensione aziendale. Anni 2016-2022



Nota: applicazione pesi campionari.
Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps, Rapporti di lavoro dipendente

La distribuzione per settore di attività economica (figura 2.13) illustra come la quota più elevata di contratti incentivati nel periodo in esame si colloca nel comparto dei servizi che include le attività professionali, scientifiche e tecniche, i servizi collegati all'istruzione, alla sanità e all'assistenza sociale, e ad altre attività sportive, artistiche o di intrattenimento. Analogamente, il settore dell'alloggio e della ristorazione ha sperimentato, soprattutto nel periodo post-Covid, una notevole crescita di rapporti di lavoro attivati mediante l'utilizzo di incentivi: +60% tra il 2016 e il 2022. Tale incremento potrebbe essere in parte correlato al fatto che le imprese della ristorazione e dell'alloggio sono state fra le più colpite dagli effetti negativi della crisi economica derivante dalla pandemia. L'industria in senso stretto registra dei valori significativi nella quota dei contratti incentivati (in media circa il 20%) seppur a fronte di una dinamica complessiva decrescente mentre nel settore dei servizi di informazione, comunicazione, assicurazioni e attività immobiliari è caratterizzato da una limitata diffusione di assunzioni incentivate.

Figura 2.13 Quota rapporti di lavoro attivati con incentivo per settore. Anni 2016-2022



Nota: applicazione pesi campionari.
Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps, Rapporti di lavoro dipendente

Efficacia delle misure di incentivazione

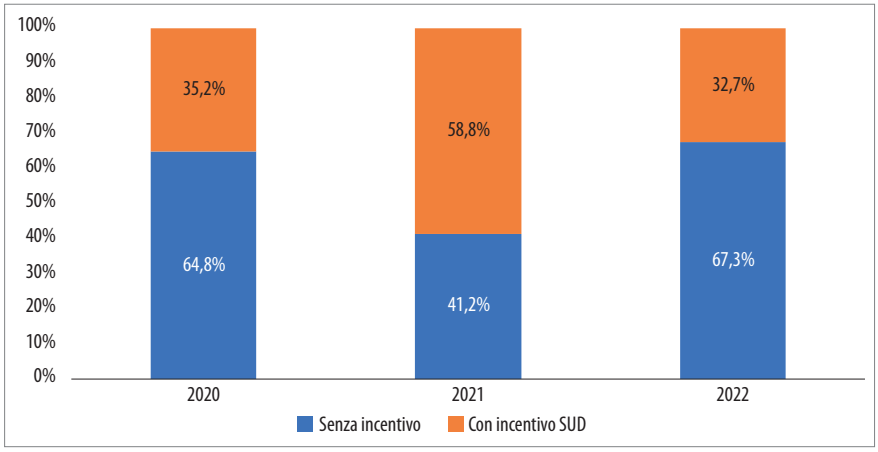
Per quanto concerne il tema dell'efficacia delle misure di incentivazione possiamo richiamare alcune considerazioni fatte in precedenza e declinarle nella dinamica recente del mercato del lavoro italiano. Nella fattispecie abbiamo visto che una quota rilevante di contratti incentivati si concentrano in realtà produttive caratterizzate, in media, da un elevato turnover occupazionale e contrattuale, da una debole propensione a investire in conoscenze e competenze professionali dei neoassunti ovvero limitata adozione di nuove tecnologie. In questo contesto, uno dei rischi collegati all'utilizzo delle politiche di incentivazione riguarda la possibilità che il contratto del lavoratore assunto grazie alla misura termini con la fine dell'agevolazione. La durata dell'incentivo varia in base alla natura dello stesso: alcuni hanno durata triennale – ad esempio quelli che riguardano i giovani – altri invece hanno un orizzonte biennale o annuale. Senza distinguere per tipo di incentivo e considerando solo i nuovi contratti di lavoro attivati con agevolazioni, i dati a nostra disposizione suggeriscono che, in media, un rapporto di lavoro dura circa 16 mesi. Questo dato descrittivo può in qualche modo suggerire che tali misure non raggiungono a pieno l'obiettivo di creare occupazione stabile.

La misura Decontribuzione Sud

Tra gli incentivi introdotti dal policy maker per mitigare gli effetti negativi conseguenti alla pandemia da Covid-19 un'attenzione particolare può essere rivolta alla misura conosciuta come Decontribuzione Sud, anche nella prospettiva della costituzione della Zona economica speciale (ZES) unica e delle potenziali complementarità con analoghi interventi dal lato degli in-

vestimenti. La misura consiste in un esonero dal versamento dei contributi pari al 30% della contribuzione previdenziale complessivamente dovuta dai datori di lavoro privati e spetta dal 1° ottobre 2020 fino al 31 dicembre 2025, e successivamente decrescente fino al 2029[26], in riferimento ai rapporti di lavoro dipendente sia instaurati che da instaurare, con esclusione del settore agricolo e dei contratti di lavoro domestico, previa autorizzazione della Commissione europea. I datori di lavoro accedono all'agevolazione mediante le denunce retributive e contributive mensili relative ai dipendenti (flusso Uniemens), secondo le istruzioni fornite dall'Inps. L'accesso al beneficio è consentito in riferimento ai rapporti di lavoro dipendente la cui sede di lavoro sia situata in regioni che nel 2018 presentavano un prodotto interno lordo pro capite inferiore al 75% della media EU27 o comunque compreso tra il 75% e il 90%, e un tasso di occupazione inferiore alla media nazionale. Pertanto, l'agevolazione spetta a condizione che la prestazione lavorativa si svolga in una delle seguenti regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia. La figura 2.14 riporta la percentuale di rapporti di lavoro attivati, al netto quindi dei contratti già instaurati, per gli anni 2020, 2021 e 2022. Tra le nuove attivazioni solo il 35,2% usufruisce

Figura 2.14 Quota rapporti di lavoro attivati con incentivo Decontribuzione Sud. Anni 2020-2022



Nota: applicazione pesi campionari.
Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps, Rapporti di lavoro dipendente

[26] La legge n. 178/2020 (Legge di Bilancio 2021) ha previsto di estendere l'esonero contributivo fino al 2029 con una percentuale pari al 30% fino al 31 dicembre 2025, al 20% per gli anni 2026 e 2027 e infine pari al 10% per gli anni 2028 e 2029 (Circolare n. 33/2021).

dell'incentivo contro il 64,8% che invece risulta non incentivato. Tale evidenza può in parte esser ricondotta al fatto che la misura è entrata in vigore solo nell'ultimo trimestre del 2020 e a un'aliquota di agevolazione (30%) inferiore a quella prevista da altre misure come ad esempio Esonero Giovani. Nel 2021 le percentuali e il relativo divario tra rapporti incentivati e quelli non incentivati cambiano notevolmente: 59% vs 41%; nel 2022 tuttavia la quota dei contratti agevolati scende a un valore inferiore a quello del 2020 (32,7%).

Elementi di criticità dell'incentivo Decontribuzione Sud

È possibile, infine, avanzare alcune considerazioni circa l'efficacia dell'incentivo Decontribuzione Sud. In proposito vi sono alcuni elementi di criticità. Innanzitutto, il fatto che il vantaggio fiscale si applichi non solo ai nuovi rapporti di lavoro, ma anche a quelli già in essere, la espone a rilievi di merito da parte della Commissione europea. Decontribuzione Sud si potrebbe configurare, infatti, come un'agevolazione finanziaria al funzionamento delle imprese e quindi rientrare nella fattispecie degli Aiuti di Stato. Gli sgravi contributivi che si applicano anche ai rapporti di lavoro già in essere si possono poi accompagnare a una perdita secca di efficienza, in quanto lo sgravio si applica nella stessa misura sia a lavoratori che in assenza dello stesso avrebbero mantenuto il posto di lavoro, sia a quelli che lo avrebbero perso. La Commissione ritiene d'altra parte preferibile legare/condizionare lo sgravio alla crescita netta dell'occupazione nell'impresa. Le autorità comunitarie tendono a privilegiare l'utilizzo di schemi di incentivazione più complessi sotto il profilo del monitoraggio, che commisurino lo sgravio ad aumenti dell'occupazione al netto delle cessazioni. Tale orientamento si spiegherebbe con l'esigenza di evitare proprio il rischio che l'ingresso di nuovi lavoratori possa essere compensato da un aumento delle cessazioni dei rapporti in essere. Da ultimo, la misura si applica a tutti i rapporti di lavoro dipendente, indipendentemente dall'età o dalla storia lavorativa dell'individuo, non è dunque mirata al sostegno di un particolare segmento del mercato del lavoro ritenuto più svantaggiato. L'ampiezza della platea dei beneficiari è un altro fattore che potrebbe indebolirne l'efficacia e quindi produrre una perdita secca dal punto di vista della efficiente allocazione delle risorse pubbliche.

2.5 Misure a sostegno dell'occupazione femminile

Occupazione femminile tra transizione demografica e crescita dei bisogni di assistenza

Il sostegno alla crescita dell'occupazione femminile rappresenta non solo un tema di equità sociale e di efficienza di risorse sottoutilizzate, ma anche un grande asset strategico per contribuire a risolvere il più ampio problema di crescita, sostenibilità e produttività del Paese.

In uno scenario di profonda transizione demografica, accelerata dal prossimo passaggio alle classi senili della numerosa generazione dei nati tra gli anni Sessanta e la prima metà degli anni Settanta, si assisterà all'aumento della

generazione di anziani, grandi anziani e non autosufficienti, con conseguente incremento dei fabbisogni di cura e assistenza legati all'età, alle condizioni di salute e ad una vertiginosa crescita dei nuclei di persone sole. Stime Istat evidenziano come nel 2050 gli over 65, attualmente al 24%, saliranno di dieci punti percentuali e gli over 85, che includono le fasce di popolazione più fragili, passeranno dall'attuale 3,8% al 7,2%. Questo processo, associato a bassi tassi di fecondità e natalità che si stanno evidenziando a livello mondiale, porterà a una progressiva contrazione delle classi in età attiva (15-64 anni), che l'Istat stima dall'attuale 63,6% al 53/55,5% nel 2050 e conseguentemente una riduzione delle forze lavoro nel Paese. La riflessione sull'aumento dell'occupazione femminile, pertanto, si innesta all'interno del più ampio tema del potenziamento delle classi in età attiva, una questione ineludibile sia per sostenere le sfide e i cambiamenti produttivi, ma anche per assicurare adeguata copertura alla spesa sociale e assistenziale indotta dalle citate trasformazioni demografiche. Questa operazione di incremento dei posti di lavoro, dei redditi e del conseguente gettito fiscale, che solo incidentalmente e parzialmente può essere risolta dal ricorso a forza lavoro straniera, implica, invece, una revisione complessiva della strategia di sviluppo economico che individui le priorità-Paese e conseguentemente riorienti le misure di sostegno alla creazione di occupazione aggiuntiva e sostenibile, in due direzioni: a) adeguamento delle competenze delle persone all'interno di un mercato trasformato dalla digitalizzazione; b) investimento in servizi di cura, in risposta ai crescenti bisogni d'assistenza ampiamente intesi, di cui attualmente sono quasi esclusivamente le donne a farsi carico in modo non retribuito (per il 74% secondo l'ILO). Tali servizi – anche connotati dal ricorso alle nuove tecnologie – possono produrre naturali effetti moltiplicativi, in quanto favoriscono l'aumento della quota di persone attivabili sul mercato, liberate dal carico di cura informale e offrono nuove opportunità di inserimento occupazionale. Lo spazio possibile di 'liberazione' tramite servizi adeguati è illustrato da tutte le fonti istituzionali: l'indagine PLUS dell'Inapp (Inapp *et al.* 2023) evidenzia che longitudinalmente la perdita di occupazione femminile dovuta all'evento maternità è circa del 18%, per ragioni di cura e per valutazioni di bilancio familiare; l'Istat mostra come al 2023, su 4 milioni e mezzo di uomini inattivi e 7 milioni e 800 mila donne inattive tra 15-64 anni la motivazione di gestione della cura familiare è la prima per le donne e l'ultima per gli uomini, uno squilibrio che parte dai 25 anni e non si modifica più sino all'età pensionabile; l'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), evidenzia come oltre il 63% delle 45 mila dimissioni di donne con figli da 0 a 3 anni sia imputabile a difficoltà di conciliazione e tra queste il 41% per assenza e non accessibilità di servizi di supporto (INL 2022).

Per far sì, tuttavia, che l'alleggerimento dal carico di cura non retribuito (prevalentemente svolto da donne) favorisca la loro potenziale attivazione sul mercato del lavoro formale è cruciale l'elemento costo/qualità del servizio offerto. Infatti, solitamente, in un contesto culturale e familiare in cui la funzione di cura e assistenza è ancora considerata una competenza femminile, le scelte delle donne che badano alle esigenze e ai bisogni dei loro cari (caregiver) non occupate – o se occupate, mediamente con retribuzioni più basse rispetto ai loro compagni in famiglia – dipendono da valutazioni di convenienza, spesso orientate a sottolineare il risparmio generato dalla gestione della cura da parte della donna in prima persona rispetto a una eventuale esternalizzazione. Questo modello inevitabilmente indebolisce la capacità e le prospettive di entrare, rientrare, avanzare nel mercato del lavoro e rafforza il gender skill gap. La creazione di occupazione annessa al servizio creato, dunque, può rappresentare un'opportunità attrattiva proprio per la forza lavoro femminile, soprattutto se associata a una retribuzione che superi il salario di riserva[27].

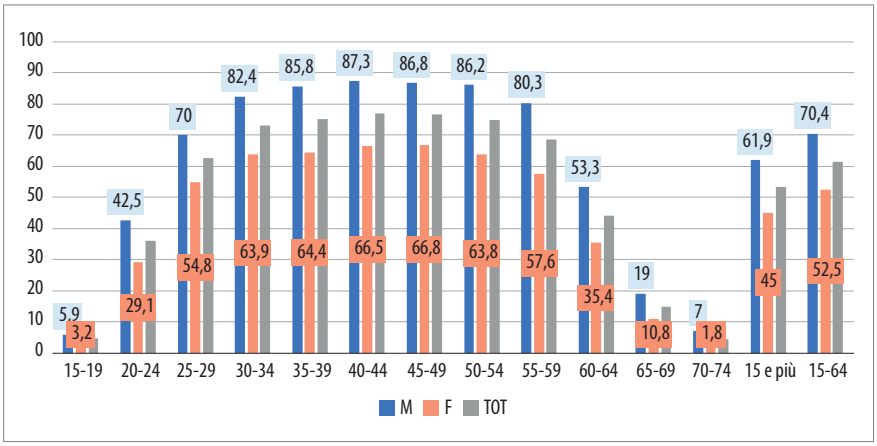
Il bacino potenziale dei destinatari delle politiche di sostegno all'occupazione

Questi temi, parzialmente affrontati nell'ottica del PNRR, possono rappresentare proprio il traino per l'attivazione di un bacino potenziale ancora non raggiunto da misure specifiche in cui la componente femminile è prevalente. Al 1° gennaio 2024, sulla popolazione residente di 15 anni e più, la quota di donne occupate al 2023 è infatti del 45% contro il 62% degli uomini (percentuale che sale al 52,5% contro il 70,4% nelle classi di età attiva) (figura 2.15). In particolare, lavora solo il 29% delle donne tra i 20 e 24 anni, il 55% di quelle tra i 25 e 29 e il 64% tra i 30 e i 34. La parabola occupazionale maschile invece disegna una popolazione sul mercato del lavoro con punte oltre l'80% che aumenta al crescere dell'età sino ai 60 anni.

Esiste quindi una quota di donne effettivamente non impiegata nel mercato del lavoro, accanto a una composta da donne parzialmente impiegate e sottoccupate. Se si considerano, in un'ipotesi ristretta, le persone disoccupate sommate alle c.d. forze lavoro potenziali, ossia la parte di persone inattive più vicine al mercato del lavoro, si evidenzia che, su un totale di oltre 4 milioni di persone potenzialmente attivabili tra i 15 e i 64 anni, oltre 2 milioni e 200 mila sono donne, e di queste quasi un milione e mezzo si colloca nella classe di età tra i 20 e i 34 anni. Attivare tale quota di riserva e incrementarla è il compito di una nuova strategia multi-azione, che passa attraverso processi di adeguamento delle competenze per rispondere alle sfide della transizione digitale e demografica, ma anche attraverso la revisione delle misure di incentivazione all'occupazione a cui si possono associare iniziative sperimentali di *job guarantee*, come richiesto dai recenti orientamenti dell'UE.

[27] Il salario di riserva è quel salario al di sotto del quale gli individui non accettano di lavorare.

Figura 2.15 Quota di persone occupate su totale popolazione per genere e classe di età 2023 (val.%)

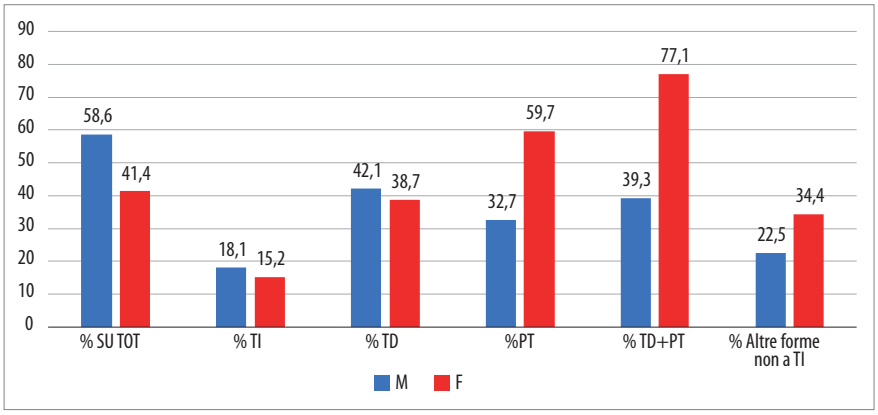


Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, 2023

Le assunzioni tramite incentivo non correggono le criticità del mercato del lavoro

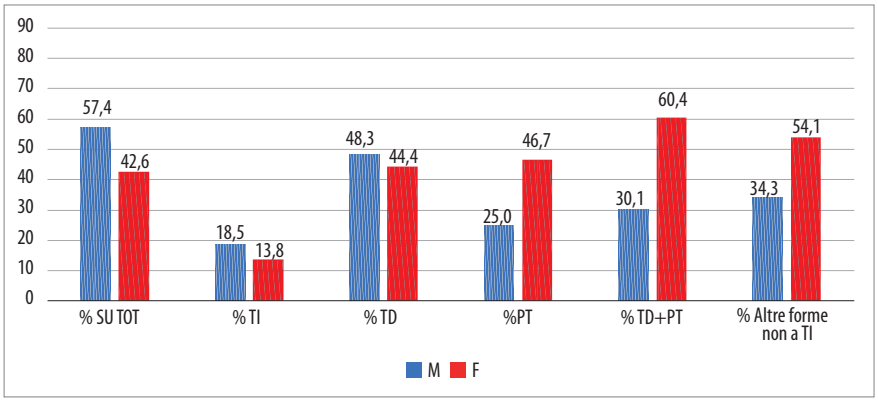
Gli incentivi all'occupazione, sotto forma di sgravi contributivi, rappresentano almeno dal 2015 la principale misura volta alla creazione di occupazione. La periodica analisi sull'andamento dei nuovi contratti attivati con agevolazione, che l'Inapp effettua su dati Inps (Inapp 2023, 103-109; Cardinali 2022; Esposito 2023), nel 2023 continua a confermare le tendenze già registrate negli ultimi anni: la quota di nuova occupazione imputabile alle agevolazioni resta stabile al 24% del totale (23% di quella femminile) e persiste il gap di genere nelle assunzioni (quelle femminili si attestano sempre al 41/42% del totale). Degli 8,2 milioni di nuove attivazioni contrattuali registrate da Inps al 31/12/2023, il 42,3% riguarda le donne. Il 24,3% del complesso delle attivazioni ha riguardato il ricorso a incentivi. Nel complesso, tuttavia, le assunzioni tramite incentivo continuano a riprodurre e non correggere le criticità del mercato del lavoro, specificatamente femminile – come evidenziano le figure 2.16 e 2.17 – ove si raffrontano i due gruppi di assunzioni agevolate e non agevolate per alcuni indicatori percentuali significativi. In particolare, le assunzioni incentivate sembrano produrre addirittura un inasprimento di alcune criticità della partecipazione femminile: la quota di part-time in ingresso nelle assunzioni agevolate è infatti superiore a quella delle assunzioni non agevolate (per le donne 59,7% contro 46,7%, e per gli uomini 32,7% contro 25%); la quota di contratti a termine a part-time (che rappresenta un indicatore di doppia fragilità) riguarda le donne per il 77% nei contratti agevolati contro il 60,4% dei non agevolati e gli uomini per il 39,3% contro il 30,1%.

Figura 2.16 Indicatori descrittivi per genere nuove assunzioni AGEVOLATE (val. %)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati dell'Osservatorio mercato del lavoro Inps, 2023

Figura 2.17 Indicatori descrittivi per genere nuove assunzioni NON AGEVOLATE (val. %)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Osservatorio mercato del lavoro Inps, 2023

Auspicabile una revisione delle misure di sostegno

In definitiva le assunzioni agevolate (come per quelle non agevolate) risultano in quote più alte per gli uomini rispetto alle donne. Tuttavia, queste vengono assunte soprattutto con contratti a tempo parziale e a tempo determinato rispetto alle assunzioni non agevolate (77% contro 60%, a fronte del 39% contro 30% per gli uomini). Da ultimo, appare utile ricordare che gli incentivi per l'assunzione specifica di donne incidono anche in misura ridotta sul totale dell'occupazione femminile (solo il 5% medio). Questo

scenario ne sollecita la revisione: essi dovrebbero operare per eccezione, recuperando lo spirito di politica pubblica agevolativa, con la funzione specifica di sostenere le priorità-Paese e le specifiche strategie su base tematica e settoriale.
Parallelamente può essere favorita l'attivazione di programmi ad hoc e sperimentali di creazione diretta di occupazione in settori specifici a prevalente interesse pubblico (come, ad esempio, in alcune branche di quello di cura) in linea con i recenti orientamenti UE espressi nel Rapporto *Towards zero long-term unemployment in the EU: Job guarantees and other innovative approaches* (European Commission 2024) – cui la UE farà seguire delle iniziative finanziate per gli Stati membri (ESF+ Social Innovation). Queste misure possono rappresentare un importante strumento complementare e di potenziale 'sostituzione' con misure di politica passiva, incidendo direttamente sulla quota tracciabile di disoccupazione e forza lavoro potenziale anche su base territoriale.

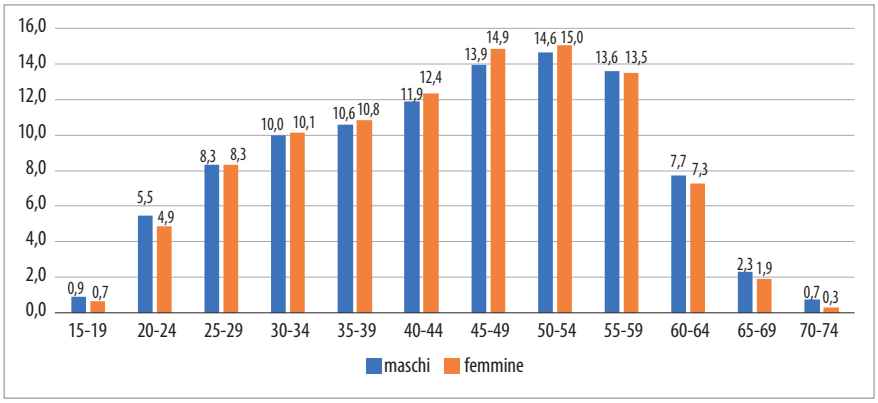
2.6 Politiche per l'invecchiamento attivo e il prolungamento della vita matura

L'Italia, come altri Paesi europei e dell'OCSE, sta affrontando la transizione demografica descritta nel capitolo 1 di questo Rapporto, le cui cause devono essere riscontrate lontano nel tempo (Mencarini e Vignoli 2018), attuando politiche e misure volte a prolungare la vita lavorativa, al fine di salvaguardare la stabilità dei sistemi previdenziali e prevenire la carenza di manodopera in specifici settori economici e professionali (Guillemard 2013). In questo contesto, il nostro Paese è passato, in un breve lasso di tempo, da una diffusa opportunità di uscita anticipata dalla vita attiva, a uno spostamento in avanti della maturazione dei requisiti pensionistici. Questa nuova situazione, unita al gap demografico fra entrate e uscite potenziali ha contribuito a ostacolare ulteriormente in alcuni settori un già lento ricambio generazionale (Boeri *et al.* 2016; Cicciomessere e De Blasio 2019; Istat 2023, 73-78), accompagnato com'è noto da una quota di NEET fra i 15 e i 29 anni fra le più alte in Europa (18% nel 2023, secondo i dati pubblicati da Eurostat).

Fattori che possono ostacolare il prolungamento della vita attiva

Ferma restando la crescente concentrazione di lavoratori e lavoratrici nella seconda parte della carriera (gli over 45 sono oggi quasi il 53% della forza lavoro), un corollario del prolungamento della vita lavorativa è la coesistenza di un ampio ventaglio di generazioni nella forza lavoro e nelle organizzazioni, senza differenze rilevanti fra i due generi (figura 2.18).

Figura 2.18 Distribuzione delle forze di lavoro per classi di età quinquennali. Anno 2023 (val. %)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, Rilevazione continua forze di lavoro, 2024

Questa situazione suggerisce che l'età e le relazioni intergenerazionali (tenendo anche conto degli squilibri di genere) rappresentano ormai dimensioni importanti della disuguaglianza sociale, sia all'interno che all'esterno del mercato del lavoro. Lo mostrano chiaramente, ad esempio, i dati che collocano la quota di lavoro vulnerabile fra i 15 e i 34 anni al 31,6% e solo all'11,6% al di sopra dei 50 anni, con un evidente svantaggio femminile in entrambe le classi (29% fra gli uomini giovani e 35,3 fra le donne dello stesso gruppo) (Istat 2022, 207-210).

Scarsa attenzione alla forza lavoro matura soprattutto nelle PMI

Dopo il ridimensionamento degli schemi di *early retirement*, in Italia il ritiro precoce, più spesso involontario piuttosto che volontario, appare originato dai cosiddetti fattori espulsivi (*push factors,* OECD 2006, 53). Oltre a crisi aziendali specifiche, questi fattori comprendono pregiudizi datoriali nei confronti della forza lavoro matura, riguardo l'adattabilità o la produttività in relazione al costo del lavoro, che possono culminare in una scarsa propensione a investire nell'aggiornamento delle competenze. Come già messo in evidenza nel *Rapporto Inapp 2023* (Inapp 2023), ciò sembra particolarmente vero per le piccole e medie imprese (PMI), che nel 28% dei casi considerano uno svantaggio l'invecchiamento della forza lavoro (con punte di quasi il 46% nel settore delle costruzioni) e identificano nel 23,3% dei casi come aree di criticità dell'invecchiamento la gestione dei carichi di lavoro (fisici, mentali e organizzativi) e l'adozione di nuove tecnologie (20%) (Aversa *et al.* 2024). Sul versante dell'offerta, i *push factors* sono a loro volta rappresentati dall'obsolescenza delle competenze, dai carichi di lavoro eccessivi e dalla scarsa qualità degli ambienti e delle condizioni lavorative, anche in relazione alle condizioni di

salute. In aggiunta, un ruolo non secondario continuano a giocare altri condizionamenti usualmente connessi, specie nel caso delle donne, alla conciliazione vita-lavoro e agli impegni di cura verso i giovani o gli anziani in età avanzata. A conferma di una perdurante scarsa considerazione di queste problematiche, i dati Inapp riportano ancora che nel 96% delle piccole e medie imprese le esigenze specifiche dei lavoratori over 50 non sono state finora oggetto di negoziazione con il sindacato, mentre solo il 21% dei rispondenti prevede che lo saranno nel prossimo futuro, in maggior misura nell'industria (23,5%) piuttosto che nei servizi (19,4%). Le strategie manageriali e organizzative adottate per sostenere la motivazione e la produttività dei lavoratori, lungo tutto l'arco della vita lavorativa, riflettono parzialmente questa impostazione, con differenze settoriali in parte significative (tabella 2.4).

Tabella 2.4 Strategie e strumenti per monitorare e sostenere la motivazione/produttività dei lavoratori lungo tutto l'arco della vita lavorativa. Per settore (val. %)

	Industria in senso stretto	Costruzioni	Servizi di base	Servizi avanzati
Favorire l'autonomia dei lavoratori nello svolgimento dei compiti	63,3	59,3	59,9	57,4
Favorire il lavoro di gruppo	62,1	66,6	59,0	47,7
Incentivi, premi, riconoscimenti economici	51,0	49,7	45,6	48,0
Favorire l'intercambiabilità dei ruoli e delle mansioni	45,5	38,4	37,4	35,7
Favorire momenti di dialogo o pratiche di trasferimento intergenerazionale di competenze	43,9	49,7	38,0	46,3
Favorire lo sviluppo delle relazioni con i superiori/colleghi (attraverso riunioni, iniziative di tipo ricreativo e sociale fuori dall'orario lavorativo ecc.)	42,1	48,2	42,6	47,3
Coinvolgere i lavoratori (o loro rappresentanze) nelle diverse fasi di sviluppo dell'attività aziendale	36,6	40,9	35,9	36,4
Favorire momenti di condivisione e socializzazione di esperienze e competenze lavorative (hackaton, laboratori o team interfunzionali, newsletter ecc.)	34,3	32,9	32,2	28,0
Progetti/iniziative territoriali culturali anche in collaborazioni con associazioni/enti	18,2	19,5	20,6	18,8
Interventi di cura delle persone	10,8	11,2	12,3	20,0

Fonte: Indagine Inapp Age management, organizzazione del lavoro e digitalizzazione delle PMI, 2023

Prevalgono, in effetti, soluzioni poggiate sulla struttura organizzativa e gerarchica interna, sia pure con approcci maggiormente flessibili rispetto al passato (favorire autonomia e lavoro di gruppo, insieme all'intercambiabilità dei ruoli e delle mansioni), sostenute più o meno in ugual misura da incentivi, premi e riconoscimenti economici e dallo sviluppo delle relazioni con i superiori e i colleghi. Meno opzionate sono invece, all'interno dei rispettivi settori, le modalità di coinvolgimento dei lavoratori, o delle loro rappresentanze, nello sviluppo dell'attività aziendale, o i momenti di condivisione e socializzazione di esperienze e competenze lavorative. Di una certa rilevanza appare il trasferimento intergenerazionale delle competenze, che però vede i servizi di base meno presenti, mentre significativo è lo scarso impegno sul versante delle iniziative di *people caring* e welfare (ad esempio pratiche di conciliazione, counselling, iniziative per i familiari dei lavoratori, servizi per la mobilità casa-lavoro, check-up sanitari o convenzioni con centri benessere). I fattori espulsivi possono agire anche nei confronti di chi, oltre una certa soglia di età, sia alla ricerca attiva di un lavoro – tenendo conto che i disoccupati fra 50 e 74 anni sono più del 24% delle persone fra i 15 e i 74 nella medesima condizione – e che le PMI ritengono che l'età più bassa sia un fattore di cui tenere conto nel 45,1% dei casi, se si è alla ricerca di un operaio generico, nel 27,7% considerando il profilo di operaio specializzato e nel 20,3% nel caso di un impiegato.

Urge un approccio di policy orientato all'invecchiamento attivo con risorse dedicate

Di recente, a livello nazionale, la legge n. 33 del 2023 ha previsto l'implementazione di un Piano per l'invecchiamento attivo che però non ha risorse dedicate. Il problema della mancanza di risorse finanziarie ad hoc si ripresenta, almeno parzialmente, anche nel caso delle leggi regionali: queste ultime possono presentare degli stanziamenti per l'invecchiamento attivo, ma in prevalenza richiamano altre politiche. In definitiva, il più delle volte, le misure per l'invecchiamento attivo si rinvengono all'interno di altre, più comprensive, misure. In tale contesto è chiaro che le politiche pubbliche, nazionali e regionali, dovrebbero essere rafforzate, sia sui mercati interni del lavoro, che su quelli esterni. Appare sempre più urgente l'adozione esplicita di un approccio di policy orientato all'invecchiamento attivo (active ageing) basato, come è stato già ricordato nel *Rapporto Inapp 2023*, sul riconoscimento dei fattori sociali, economici, culturali e psicologici che, con la salute, giocano un ruolo rilevante nel favorire un processo di invecchiamento caratterizzato da autonomia, indipendenza, autorealizzazione e partecipazione a tutti gli ambiti sociali compreso, laddove possibile, il lavoro (WHO 2002, 12-13). Questo paradigma può essere efficacemente applicato anche alla partecipazione alla vita lavorativa, assumendo, nella formulazione di politiche e misure, la prospettiva del corso di vita (*life course approach*), poiché le diversità indivi-

duali tendono ad ampliarsi durante l'esistenza e questo processo può favorire l'ampliamento delle diseguaglianze sociali e di salute.

Salute e sicurezza dei lavoratori maturi…

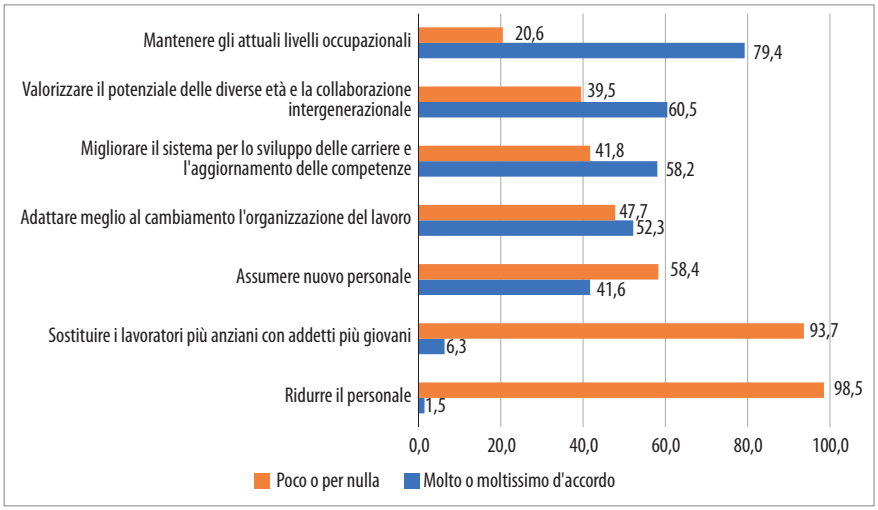
Nel caso italiano, se possiamo giudicare mediamente efficace l'impianto normativo finalizzato alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, verifichiamo però che esso protegge evidentemente il lavoro regolare standard e non sembra arginare un'incidentalità comunque elevata nelle classi avanzate – secondo l'Inail tra il 2018 e il 2022 le denunce di infortunio al di sopra dei 50 anni sono passate dal 30,6% al 34,4% del totale. Anche se la distribuzione degli infortuni per classe di età tende a ricalcare la composizione anagrafica degli occupati (Tranfo *et al.* 2024, 5-6), gli incidenti in età più avanzata appaiono più gravi, mentre risultano aumentati i giudizi di non idoneità alle mansioni da parte dei medici competenti, in particolare per lavoratori 'anziani con malattia' (*ivi,* 7). Infine, crescono le problematiche connesse allo stress e ai rischi psicosociali considerati ormai ambiti di intervento prioritari dall'UE, che ha chiesto agli Stati membri di rafforzare il monitoraggio e la raccolta di dati a riguardo in tutti i settori (Commissione europea 2021, 9-10).

Sul versante dell'occupabilità, a un notevole sforzo per l'analisi dei fabbisogni e per la formazione continua, sostenuto dai Fondi interprofessionali e dalle Regioni, non fa riscontro nessuna misura intesa a sensibilizzare soprattutto le PMI e le piccolissime imprese alle esigenze specifiche dei *silver workers* e al contrasto della discriminazione basata sull'età (ageismo), anche in sede di reclutamento (Eiffe *et al*. 2024, 43-45).

…e misure per occupabilità e valorizzazione delle diverse età dei lavoratori

L'azione pubblica dovrebbe essere indirizzata quindi a facilitare l'adozione, sia da parte dei datori privati che pubblici, di prassi di age management non più centrate sulla sola sostenibilità psico-fisica di una vita lavorativa più lunga, ma indirizzate a gestire la diversità dell'età nel funzionamento dei contesti organizzativi grandi e piccoli, contrastando la produzione e la riproduzione delle disuguaglianze e dell'ageismo. Alla mancanza di dialogo fra le Parti sociali, le PMI italiane sembrano affiancare, in prospettiva, una certa propensione a lavorare in questa direzione (figura 2.19), dato che nel 60,5% dei casi si dichiarano d'accordo nel valorizzare il potenziale delle diverse età e la collaborazione intergenerazionale, lavorando contemporaneamente per migliorare il sistema per lo sviluppo delle carriere e l'aggiornamento delle competenze (58,2%), eventualmente adattando l'organizzazione del lavoro ai cambiamenti richiesti dal mercato (52,3%).

Figura 2.19 Giudizio delle PMI italiane sulla percorribilità di alcune strategie di sviluppo nei successivi 3 anni (val. %)



Fonte: Indagine Inapp Age management, organizzazione del lavoro e digitalizzazione delle PMI, 2023

Rispetto ai mercati interni del lavoro, in questa fase, il compito non facile per il Legislatore e per i vari livelli di governo è quello di favorire l'adozione, anche nell'ambito della contrattazione nazionale e di secondo livello, di soluzioni innovative a livello delle unità produttive, genericamente richiamate da ultimo anche dall'art. 5 del decreto legislativo n. 29 del 2024[28].

Per quanto concerne le politiche attive, al sistema complesso di incentivi per l'assunzione – che le PMI hanno peraltro dichiarato di aver utilizzato solo nel 3,2% dei casi – si sono sinora affiancate misure di incontro domanda/offerta e di riqualificazione, sia nazionali che regionali, che, come esemplificato dal Programma GOL, hanno cercato, non sempre con successo, di identificare e affrontare con maggior precisione le problematiche specifiche del segmento maturo e le questioni legate all'accumulazione dello svantaggio di genere (che attraverso la precarietà e la segregazione dei settori, dal *gender pay gap* conduce al *gender pension gap*), evidente dai dati diffusi dall'Inps (De Paola 2024).

[28] Decreto legislativo 15 marzo 2024, n. 29, *Disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane, in attuazione della delega di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge 23 marzo 2023, n. 33*, GU Serie generale n. 65, 18 marzo 2024.

2.7 Le politiche passive del lavoro

L'integrazione al reddito per sospensione temporanea dal lavoro in costanza di rapporto di lavoro

La sospensione o la riduzione dell'attività lavorativa, per eventi non imputabili al datore o ai lavoratori, comporta la perdita di salario, integrata, a certe condizioni ed entro certi limiti, con l'intervento della Cassa integrazione guadagni (d'ora in poi CIG). Gli strumenti di integrazione salariale erogati in costanza di rapporto di lavoro sono finalizzati a sostenere economicamente il reddito dei lavoratori e delle imprese che si trovano in determinate situazioni di difficoltà, a ragione delle quali i datori di lavoro richiedono una riduzione o sospensione dell'attività lavorativa delle risorse umane. I trattamenti di integrazione al reddito sono a carattere assicurativo a carico dell'azienda e sono attualmente regolati dal decreto legislativo del 18 agosto 2015, n. 148 (come modificato dalla Legge di Bilancio 2022 e dal Decreto Sostegni *ter*, nell'ambito della riforma degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro). Essi sono:

- Cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO);
- Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS);
- Cassa integrazione salariale per gli operai agricoli (CISOA);
- Cassa integrazione guadagni in deroga (CIGD) rispetto al 'nesso' assicurativo;
- Fondi di solidarietà (Fondi di nuova costituzione e alternativi, Fondo di integrazione salariale FIS, Assegno solidarietà).

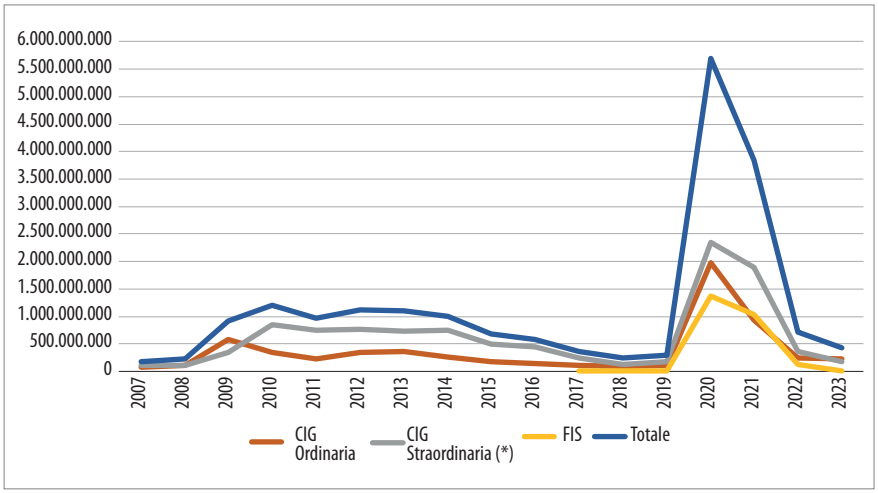
CIG: la riduzione delle ore autorizzate dopo il 2020

I dati resi noti dall'Inps in forma di serie storica delle ore autorizzate[29] dal 2007 al 2023 per CIG ordinaria, straordinaria (ivi compresa quella la CIG in deroga) e dal 2017 per il Fondo d'integrazione salariale (FIS) mostrano con evidenza (figura 2.20) il picco assoluto raggiunto nel 2020 con 5,7 milioni di ore autorizzate; picco parzialmente confermato nell'anno successivo con 3,9 milioni di ore. Dal 2022 le ore autorizzate diminuiscono drasticamente e tendono a raggiungere i livelli registrati nel periodo precedente la crisi pandemica[30].

[29] Le aziende interessate ad accedere a una misura di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro presentano specifica istanza al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale degli Ammortizzatori sociali e della formazione, la quale effettua l'istruttoria della domanda e, con cadenza regolare, emana i decreti di autorizzazione delle ore di sospensione per le quali è concessa l'integrazione salariale, comunicandoli all'azienda richiedente e all'Inps. Per approfondire le modalità operative di presentazione della domanda di autorizzazione e i criteri che guidano l'istruttoria condotta dal Ministero sulle singole misure, si rimanda a: https://www.lavoro.gov.it/temi–e–priorita/ammortizzatori–sociali/focus–on/Pagine/default.

[30] I primi dati disponibili sull'annualità in corso (gennaio - maggio 2024) segnalano una crescita (+43,6% per la CIGO e +42,3% per la CIGS) delle ore autorizzate rispetto agli stessi mesi del 2023. Cfr. https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/5.

Figura 2.20 Serie storica delle ore autorizzate per CIGO, CIGS (comprensiva della CIG in deroga) e FIS. Anni 2007-2023



Nota: *Comprensiva delle CIG in deroga.
Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps, Osservatori statistici

Un ulteriore dato prodotto e reso noto periodicamente dell'Ente previdenziale italiano riguarda il cosiddetto tiraggio della CIG, ossia il livello di effettivo utilizzo delle ore di sospensione temporanea rispetto al totale delle ore autorizzate. Come mostra la tabella 2.5, il tasso di utilizzo, che in media non raggiunge il 40%, è decisamente basso per la CIG ordinaria e più alto per la CIG in deroga. Di fatto, nel 2021 tutte le forme di intervento di sostegno al reddito in caso di sospensione temporanea dal lavoro hanno registrato un tasso di utilizzo (39,7%), superiore di circa dieci punti percentuali rispetto a quanto fatto registrare nel 2022 (30,1%) e dodici punti percentuali rispetto al tiraggio registrato nel 2023 (27,6%). Questo dato, oltre al già noto marcato atteggiamento precauzionale da parte delle imprese richiedenti, conferma il carattere di urgenza assoluta che le imprese hanno affrontato per contrastare il blocco delle attività produttive imposto dalle misure di confinamento e distanziamento adottate durante la pandemia e dalla lenta ma graduale ripresa dei mesi successivi al marzo-aprile 2020.

Tabella 2.5 Tiraggio della CIG: tasso di utilizzo effettivo delle ore autorizzate di sospensione. Anno 2021 e 2023 (val. %)

Tiraggio	CIG ordinaria	CIG straordinaria	CIG in deroga	Fondi di solidarietà	Media Totale
Anno 2021	29,20	38,67	52,52	41,10	39,73
Anno 2022	26,86	30,68	52,43	30,33	30,11
Anno 2023	25,59	30,44	36,10	24,90	27,65

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps, Osservatori statistici

Il sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria

In Italia esistono tre misure di intervento a sostegno della disoccupazione involontaria:

- la Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI)[31]. Di gran lunga la misura più consistente (circa 1,7 milioni di individui percettori come media annua);
- la disoccupazione agricola, che riguarda esclusivamente i lavoratori agricoli (circa 500 mila individui percettori, media annua);
- la disoccupazione collaboratori (Dis-Coll) che riguarda i lavoratori che perdono un contratto di collaborazione ivi compresi gli assegnisti di ricerca (circa 20 mila individui percettori, media annua).
- Per finanziare la NASpI tutte le imprese private (e dal 2009 anche quelle pubbliche) versano all'Inps, per i propri dipendenti a tempo determinato e indeterminato, un importo equivalente (dal 1978) all'1,31% del monte retribuzioni quale contributo obbligatorio contro la disoccupazione involontaria.

E poi, dal 2013:

- un contributo addizionale pari all'1,40% della retribuzione imponibile dovuto dai datori di lavoro con riferimento ai rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato, incrementato nel 2018 dello 0,5% (restituito in caso di trasformazione a tempo indeterminato);
- un contributo di licenziamento o 'ticket licenziamento', fissato nella misura di circa l'80% del massimale mensile dell'indennità di disoccupazione.

Come osservabile nella tabella 2.6, nel 2022 il numero di trattamenti di NASpI[32] è stato pari a 2.010.954 con un incremento rispetto all'anno precedente

[31] Si tratta della ex Disoccupazione ordinaria a requisiti normali o ridotti fino al 2013, poi Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI) anche nella forma ridotta (mini–ASpI) fino al 2015, quando è entrata in vigore il cosiddetto Jobs Act.

[32] Si rammenta che il singolo percettore può essere beneficiario di più di un trattamento nell'arco dell'anno. Ciò significa che il numero di trattamenti è superiore al numero di percettori totali. Una

I dati dei trattamenti di NASpI, disoccupazione agricola e disoccupazione collaboratori

del 19,5%: (+21,7% per i maschi e +17,8% per le femmine). In merito a tale incremento, che fa seguito ad una forte diminuzione nel periodo pandemico dovuto al blocco dei licenziamenti economici[33], occorre tener presente che la Legge di Bilancio 2022 ha marginalmente ampliato la platea dei destinatari di NASpI, includendo nella tutela anche la categoria dei precari dello spettacolo e ha disposto l'abolizione del requisito di 30 giornate di lavoro effettivo nei dodici mesi precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione[34].

Tabella 2.6 Numero beneficiari per tipo di misura, distinzione per sesso. Anni 2021-2022

	Anno 2021			Anno 2022		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
NASpI	793.613	942.647	1.682.260	900.259	1.110.695	2.010.954
Disoccupazione agricola	346.662	209.809	556.471	330.218	201.872	532.090
Dis-Coll	5.181	11.558	16.739	6.787	14.499	21.286

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps, Osservatori statistici

I trattamenti di disoccupazione agricola, pari nel 2022 a 532.090, rispetto all'anno precedente registrano un decremento pari a -4,4%.
Per le prestazioni di Dis-Coll nel 2022 si registra invece una variazione positiva rispetto all'anno precedente: i trattamenti complessivi risultano pari a 21.286 con un incremento, rispetto al 2021 pari al 27,2%. Anche per la Dis-Coll la Legge di Bilancio 2022 ha introdotto significative modifiche: la norma infatti ha modificato l'importo della prestazione spostando in avanti l'inizio del *décalage*

parte della popolazione, inoltre, considerando un arco temporale pluriennale, risulta ripetutamente coinvolta; si tratta dei lavoratori stagionali e dal personale precario, docente e non docente, della scuola pubblica.

33 Il primo blocco dei licenziamenti è stato introdotto dal decreto-legge n.18/2020 (Decreto Cura Italia), il quale ha precluso alle imprese la possibilità di effettuare licenziamenti, sia individuali che collettivi per giustificato motivo oggettivo, a partire dal 17 marzo fino al 16 maggio 2020; con provvedimenti successivi tale blocco è stato di fatto prolungato fino alla fine dell'anno 2020 per le imprese che usufruivano delle integrazioni salariali Covid, e in seguito ulteriormente prorogato fino al 30 giugno 2021. A partire da tale data le norme hanno disposto che le aziende che ricadevano nell'ambito applicativo della CIGO potessero procedere alle risoluzioni per 'motivi economici', e contestualmente che il blocco dei licenziamenti si allungasse fino al 31 ottobre 2021 per i datori di lavoro che rientravano nell'ambito di applicazione dell'assegno ordinario FIS, della Cassa integrazione in deroga e della Cassa integrazione per operai agricoli e per i datori di lavoro del settore moda e del tessile allargato.

34 Il requisito contributivo rimane invariato: le settimane di contribuzione utili per accedere al trattamento NASpI sono tredici nei 4 anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione. Per contributi utili si intendono, a titolo esemplificativo, i contributi figurativi accreditati per maternità obbligatoria.

(analogamente a quanto disposto per la NASpI), ha allungato la durata massima della prestazione da sei a dodici mesi, ha introdotto il riconoscimento della contribuzione figurativa per i periodi di effettiva fruizione della prestazione.
Analizzando la composizione per classe di età dei trattamenti di disoccupazione nel 2022 per le tre tipologie di prestazione, possiamo notare che per la NASpI e la Dis-Coll la fascia di età in cui si concentra il maggior numero di trattamenti è quella tra 25 e 34 anni (rispettivamente il 26% per la NASpI ed il 42% per la Dis-Coll). Molto diversa la composizione per età dei trattamenti di disoccupazione agricola in cui la classe modale è quella dei soggetti con più di 54 anni (24%). Infine, con riferimento alla distribuzione territoriale dei trattamenti nel 2022, la ripartizione geografica in cui troviamo il maggior numero di trattamenti NASpI risulta il Nord con il 41%, ma nonostante la diversa concentrazione dei lavoratori (assicurati) sul territorio nazionale, nel Sud e nelle Isole si registra comunque una percentuale di poco inferiore (40% del totale dei trattamenti). Poco meno della metà dei trattamenti di Dis-Coll è concentrata nel Sud e nelle Isole (47%), mentre per la disoccupazione agricola al Sud si concentra il 68% del totale dei trattamenti.

Box 2.2 La protezione sociale nel lavoro autonomo non imprenditoriale e la policy dell'ISCRO

Gli effetti della pandemia, tra sospensione delle attività e calo di fatturato, hanno gravemente inciso sulla composita realtà del lavoro autonomo evidenziandone profili critici di 'debolezza', resi ancora più acuti dall'assenza di un sistema di protezione sociale. L'emergenza ha creato un terreno fertile all'introduzione dell'Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa, la cosiddetta ISCRO, che costituisce uno strumento protettivo ad hoc per coloro che svolgono lavoro autonomo per professione abituale e sono iscritti alla gestione separata Inps. Pur nell'atipicità dell'istituto rispetto alle politiche passive del lavoro, la previsione introduttiva di cui alla Legge di Bilancio 2021 (L. n. 178/2020) ne sancisce l'ancoraggio laddove dispone la vigenza sperimentale fino al 2023 in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali. L'ISCRO rappresenta un istituto di protezione sociale complesso e inconsueto, attesa la difficoltà di definire e perimetrare lo 'stato di bisogno' da cui far discendere la tutela (Feltrin e Rosato 2020; Alaimo 2023). La misura ha una matrice ibrida in quanto connessa a un movente di politica attiva con una previsione che rende inquadrabile l'istituto in una prospettiva di 'welfare generativo' e non meramente assistenziale (Zucaro 2021). Infatti, i beneficiari della prestazione sono tenuti a frequentare percorsi di aggiornamento professionale i cui criteri, modalità di definizione e finanziamento sono fissati da un decreto interministeriale (MLPS e MEF), mentre il monitoraggio sulla relativa partecipazione è rimesso esclusivamente al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.
A conclusione della fase di sperimentazione il Legislatore ha optato per la messa a regime dell'ISCRO ad opera della Legge di Bilancio 2024, la quale ha altresì apportato dei correttivi alla disciplina. Il più rilevante è l'allargamento della platea dei liberi professionisti non

ordinistici, cui è destinato il sostegno economico, in quanto per accedere alla misura si vi è il passaggio a una soglia reddituale più elevata (da 8.145 a 12.000 euro) e più allineata alle dinamiche reddituali del settore. Inoltre, è stato reso più stringente il requisito del calo di fatturato atteso che per ottenere il beneficio occorre dimostrare che, nell'anno precedente alla presentazione dell'istanza, il reddito di lavoro autonomo sia stato inferiore al 70% della media dei redditi conseguiti nel biennio antecedente (per la disciplina sperimentale doveva essere invece almeno al 50% rispetto ai tre anni precedenti). Il sostegno economico, che viene erogato per sei mesi, rimane invece pari al 25% dei redditi dichiarati all'interno di un intervallo compreso fra i 250 e gli 800 euro. Oggetto di modifica è stato anche il regime fiscale dell'importo corrisposto, il quale a partire dal 2024 concorre alla formazione del reddito senza però dare diritto a contribuzione figurativa. La misura è oggetto di particolare attenzione da parte del Legislatore poiché, a distanza di pochi mesi dalla messa a regime, è intervento nuovamente sulla disciplina con la legge n. 95 del 2024 che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge n. 60/2024, noto come Decreto Coesione. In particolare, la modifica ha reso più blando il vincolo di erogazione dell'indennità la quale non è più condizionata, ma accompagnata dalla partecipazione a percorsi di aggiornamento professionale. È stata introdotta, inoltre, la previsione per cui il beneficiario sia tenuto ad autorizzare l'Inps alla trasmissione dei propri dati di contatto alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, nell'ambito del Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SIISL).

2.8 Supporto per la formazione e il lavoro

Il decreto-legge n. 48 del 4 maggio del 2023, coordinato con la legge di conversione n. 85/2023, recante *Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro*, ha istituito una nuova misura, denominata Supporto per la formazione e il lavoro (SFL) che, unitamente all'Assegno di Inclusione (AdI)[35], ha sostituito il Reddito di cittadinanza (RdC), abolito dal 1° gennaio 2024. La misura SFL è diretta ai singoli componenti di età compresa tra i 18 e i 59 anni appartenenti a nuclei familiari in condizione di povertà (ISEE familiare non superiore ai 6 mila euro annui) e che non hanno i requisiti per accedere all'AdI. Riconosciuta a decorrere dal 1° settembre 2023, è tesa a favorire l'attivazione nel mondo del lavoro delle persone a rischio di esclusione sociale e lavorativa mediante la partecipazione a progetti di formazione, qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro (art.12 del decreto-legge n. 48/2023)[36].

[35] Istituito a partire dal 1° gennaio 2024, è uno strumento di contrasto alla povertà e di sostegno all'inclusione sociale rivolto alle famiglie in condizione di povertà e al cui interno siano presenti almeno una delle seguenti categorie: un minore, un over 60, un disabile o componenti in condizione di svantaggio e inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi sociali territoriali.

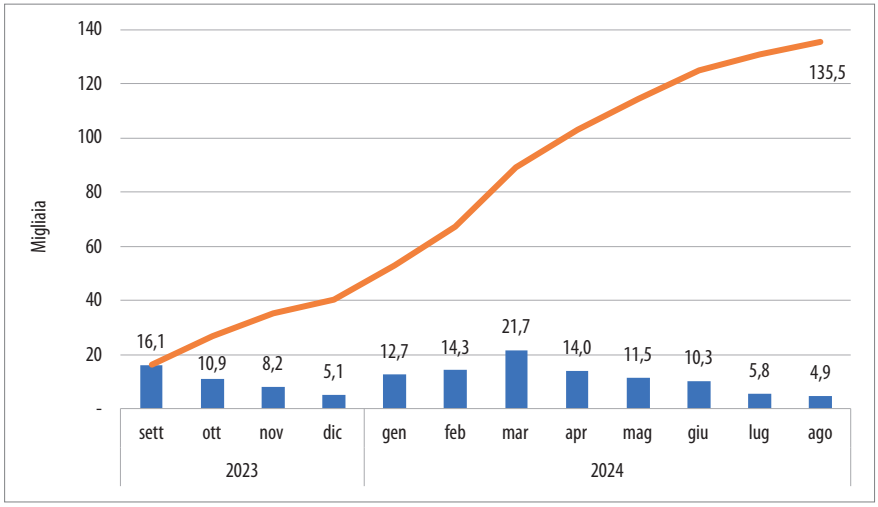
[36] Il SFL può essere utilizzato anche dai singoli componenti dei nuclei familiari che percepiscono l'AdI che decidono di partecipare volontariamente ai percorsi di politiche attive per il lavoro purché non siano calcolati nella scala di equivalenza di cui all'art. 2, comma 4 del Decreto Lavoro.

L'interessato richiede di accedere a SFL attraverso modalità telematiche e dopo la sottoscrizione del Patto di attivazione digitale (PAD), tramite la piattaforma del Sistema informativo per l'inclusione sociale lavorativa (SIISL) del MLPS, viene convocato presso il Servizio per il lavoro competente per la stipula del Patto di servizio personalizzato che ne sancisce la presa in carico. Va specificato che, al contrario di quanto previsto per il RdC, il beneficio economico del Supporto per la formazione e il lavoro è da considerarsi come "indennità di partecipazione alle misure di attivazione lavorativa"[37], e quindi vincolato all'effettiva partecipazione nel mese di competenza ai progetti e agli interventi di politica attiva[38].

I beneficiari della misura 'Supporto per la formazione e il lavoro'

A un anno dalla sua introduzione, SFL ha interessato nel complesso poco più di 171 mila individui di cui 135,5 mila ancora in misura[39] al 31 agosto 2024 (figura 2.21). Così come per il Reddito di cittadinanza, sono le regioni del Mezzogiorno

Figura 2.21 Individui in misura al 31 agosto 2024 per mese di sottoscrizione del Patto di attivazione digitale (PAD) (v.a. e cumulati in migliaia)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati del Sistema informativo unitario (SIU), MLPS

[37] Cfr. art. 12, comma 7 D.L. n.48/2023.

[38] Nello specifico, il beneficio economico viene erogato a seguito della verifica dell'effettiva partecipazione a una delle attività: 1. orientamento specialistico; 2. accompagnamento al lavoro; 3. attivazione del tirocinio; 4. incontro tra domanda e offerta; 5. avviamento a formazione; 6. sostegno alla mobilità territoriale; 7. lavori socialmente utili e progetti; 8. supporto all'autoimpiego; 9. servizio civile universale.

[39] Con il temine 'in misura' si identificano gli individui a cui è stata accolta la domanda di adesione a SFL e per i quali la stessa, alla data di osservazione, risulti in stato: Accolta (AC), con Pagamento in corso (AP) o Sospesa temporaneamente (AI). Gli altri individui la cui domanda risulti in stati che determinano la decadenza (DE), il termine (TE), la revoca (RV) o la sospensione per la necessità di verifiche di tipo amministrativo, vengono considerati come individui "non in misura".

a raccogliere il maggior numero di individui in misura (tabella 2.7): all'Italia del Sud e insulare, infatti, appartengono ben il 78,3% dei soggetti, con Campania e Sicilia che da sole raccolgono il 49,6% degli individui. Decisamente meno rilevanti sono le quote relative al resto del territorio italiano, con le regioni settentrionali e centrali che raccolgono rispettivamente il 12,2% e il 9,5% dei soggetti in misura.

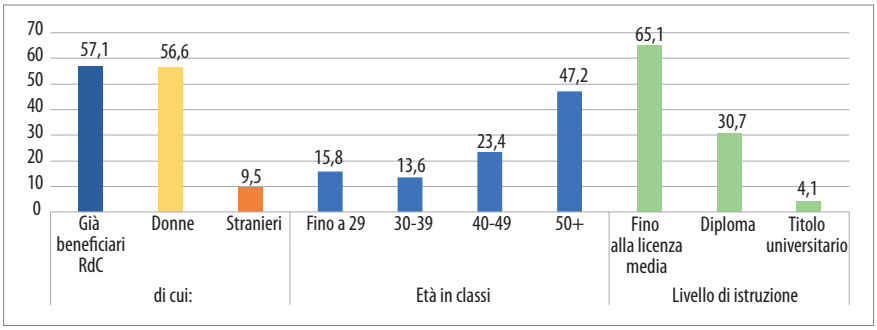
Tabella 2.7 **Individui in misura al 31 agosto 2024 per regione (v.a. e val. %)**

Ripartizione	Regione	Individui in misura	
		v.a.	%
Nord-Ovest	Piemonte	5.524	4,1
	Valle d'Aosta	36	0,0
	Lombardia	5.342	3,9
	Liguria	1.393	1,0
	Totale	*12.295*	*9,1*
Nord-Est	P.A. Trento	70	0,1
	P.A. Bolzano	10	0,0
	Veneto	1.289	1,0
	Friuli-Venezia Giulia	604	0,4
	Emilia-Romagna	2.290	1,7
	Totale	*4.263*	*3,1*
Centro	Toscana	2.587	1,9
	Umbria	758	0,6
	Marche	964	0,7
	Lazio	8.555	6,3
	Totale	*12.864*	*9,5*
Sud	Abruzzo	2.470	1,8
	Molise	858	0,6
	Campania	35.089	25,9
	Puglia	14.412	10,6
	Basilicata	1.173	0,9
	Calabria	13.215	9,8
	Totale	*67.217*	*49,6*
Isole	Sicilia	32.099	23,7
	Sardegna	6.745	5,0
	Totale	*38.844*	*28,7*
	Totale Italia	**135.483**	**100**

Fonte: elaborazioni Inapp su dati del Sistema informativo unitario (SIU), MLPS

Come già riportato, il Supporto per la formazione e il lavoro subentra al Reddito di cittadinanza come strumento di lotta alla povertà e supporto all'inclusione sociale e lavorativa. Al netto di coloro che, avendone i requisiti, potevano accedere all'AdI, gli ex beneficiari del RdC hanno cominciato a transitare in SFL sin dal settembre dello scorso anno e, al 31 agosto, rappresentano poco meno del 60% del totale degli individui attualmente in misura[40] (figura 2.22). Poco meno di 6 individui su 10 sono donne, mentre la quota di stranieri sfiora il 10% (ma supera il 21% nelle regioni del Centro e del Nord-Est). La distribuzione per età risulta nettamente sbilanciata verso le classi più anziane, evidenziando in questo una sostanziale differenza rispetto ai percettori del Reddito di cittadinanza, per i quali la componente degli under 30 si attestava a valori intorno al 28% (Baronio *et al.* 2024). Si conferma invece, il basso tasso di scolarizzazione dei soggetti coinvolti in strumenti destinati a combattere la povertà: quasi i due terzi degli individui in misura SFL possiede al massimo la terza media e solo il 4,1% ha conseguito un titolo di livello terziario.

Figura 2.22 Individui in misura al 31 agosto 2024 per caratteristiche individuali (val. %)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati del Sistema informativo unitario (SIU), MLPS

Peraltro, quest'ultimo aspetto si accompagna a una scarsa familiarità con il mercato del lavoro valutata in termini di distanza dall'ultimo lavoro svolto[41]: più di due individui su tre (71,8%) risultano non aver maturato esperienza

[40] I dati disponibili permettono di identificare esclusivamente i beneficiari di RdC transitati per i servizi per il lavoro. Dal computo mancano i beneficiari RdC presi incarico esclusivamente dai Servizi di inclusione sociale e, per tale motivo, il numero di ex beneficiari RdC potrebbe essere superiore a quello tracciato all'interno del SIU e qui riportato.

[41] Il livello di prossimità al mercato del lavoro è attribuito verificando nell'Archivio delle Comunicazioni del MLPS se gli individui in misura avessero avuto una esperienza lavorativa (alle dipendenze o in para subordinazione) nei 36 mesi precedenti la data di sottoscrizione del Patto di attivazione digitale. Tale verifica, pertanto, non tiene conto di eventuali esperienze relative al lavoro autonomo.

lavorativa nei 3 anni precedenti la sottoscrizione del PAD (tabella 2.8). Il restante 28,2%, più vicino al mercato del lavoro (38 mila individui in termini assoluti), si compone di un 7% di persone (quasi 10 mila) che avevano un rapporto di lavoro attivo alla data di sottoscrizione del PAD, di un 10% (12,4 mila individui) con ultima esperienza lavorativa conclusasi nei 12 mesi precedenti. Da ultimo, il 10,8% (14,7 mila individui) risulta essere rappresentato da disoccupati di lunga durata, con l'ultima esperienza lavorativa terminata nel secondo e terzo anno precedente.

Tabella 2.8 Individui in misura al 31 agosto 2024 per presenza di esperienze lavorative nei 3 anni precedenti la sottoscrizione del PAD (v.a. e val. %)

	VA	%
Occupato alla data PAD	9.760	7,2
Con occupazione nell'anno precedente	13.733	10,1
Con occupazione nel II anno precedente	8.053	5,9
Con occupazione nel III anno precedente	6.629	4,9
Totale con esperienza nei 3 anni precedenti	**38.175**	**28,2**
Senza esperienza	**97.308**	**71,8**
Totale	**135.483**	**100**

Fonte: elaborazioni Inapp su dati del Sistema informativo unitario (SIU), MLPS

Peraltro, le esperienze lavorative maturate sono in gran parte di tipo precario e generalmente caratterizzate da un basso profilo professionale. Considerando le caratteristiche dell'ultima esperienza lavorativa, infatti, quasi 60% dei contratti era a tempo determinato e il 54% aveva un orario di lavoro part-time (65,1% per le donne) (figura 2.23). Inoltre, oltre il 90% dei rapporti di lavoro si attestava su profili professionali che richiedono livelli di competenza bassi o medio-bassi[42] e solo nel 3,8% dei casi richiedevano alti livelli di competenza.

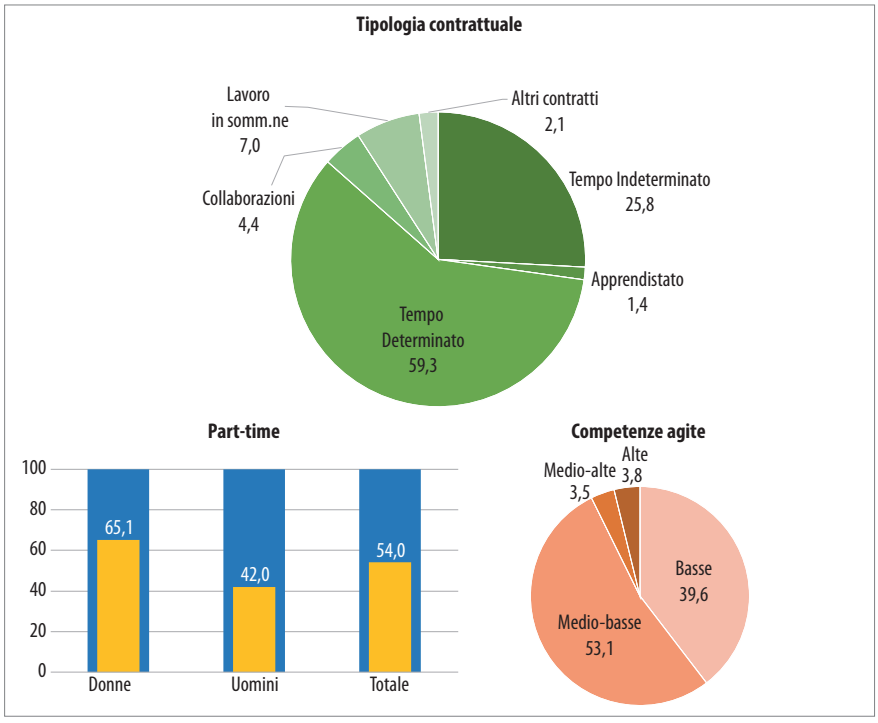
Condizionalità tra accesso al beneficio economico e partecipazione a misure di attivazione lavorativa

Come specificato in precedenza, alla sottoscrizione del Patto di attivazione digitale deve seguire la stipula di un Patto di servizio personalizzato. Tale processo sancisce la presa in carico del soggetto da parte dei Servizi per il lavoro competenti, al fine di avviarlo a un percorso di politica attiva. Si rammenta, infatti, che l'essere 'in misura' non comporta automaticamente l'accesso al

[42] Per la definizione dei livelli di competenza, a seguito della trascodifica della professione dalla classificazione CP2011 a quella internazionale ISCO-08, è stata utilizzata la classificazione ILO che riclassifica in quattro livelli di competenze (Alto; Medio-Alto; Medio-Basso; Basso) i Grandi gruppi professionali ISCO-08. Tale riclassificazione è stata mutuata da https://ilostat.ilo.org/methods/concepts-and-definitions/classification-occupation/

beneficio economico, essendo l'erogazione di quest'ultimo condizionata all'effettiva partecipazione a una o più misure di attivazione lavorativa.

Figura 2.23 Individui in misura al 31 agosto 2024 con esperienza lavorativa nei 3 anni precedenti la sottoscrizione del PAD, per caratteristiche dell'ultima occupazione (val. %)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati del Sistema informativo unitario (SIU), MLPS

Tra gli individui in misura al 31 agosto, 102,5 mila (pari al 75,6%) risultano con un Patto di servizio personalizzato in corso di validità.
Di quest'ultimi, i reali beneficiari di SFL, vale a dire coloro che hanno percepito almeno una mensilità di beneficio economico, si assesta a poco meno di 86 mila unità, pari all'83,6% del totale degli individui presi in carico[43] (tabella 2.9).

[43] In questa sede si dà conto dei soli beneficiari in misura al 31 agosto 2024 e presi in carico dai Centri per l'impiego. Dal computo vengono esclusi 7.617 individui (5,6% di tutti gli individui in misura) che hanno percepito almeno una mensilità del beneficio economico nello stesso periodo ma non presentano una presa in carico ad opera di un Centro per l'Impiego, partecipando ad uno o più interventi di politica attiva associati alla misura SFL in modo autonomo, certificando direttamente all'Inps la partecipazione.

Tabella 2.9 Individui in misura e presi in carico dai CPI al 31 agosto 2024 di cui con almeno una mensilità del beneficio economico per regione (v.a. e val.%)

Ripartizione	Regione	Individui presi in carico		di cui: con beneficio economico	
		v.a.	% su individui in misura	v.a.	% su presi in carico
Nord-Ovest	Piemonte	4.523	81,9	3.925	86,8
	Valle d'Aosta	29	80,6	28	96,6
	Lombardia	3.506	65,6	2.866	81,7
	Liguria	1.042	74,8	885	84,9
	Totale	*9.100*	*74,0*	*7.704*	*84,7*
Nord-Est	P.A. Trento	44	62,9	40	90,9
	P.A. Bolzano	4	40,0	0	0,0
	Veneto	1.061	82,3	975	91,9
	Friuli-Venezia Giulia	522	86,4	480	92,0
	Emilia-Romagna	1.962	85,7	1.846	94,1
	Totale	*3.593*	*84,3*	*3.341*	*93,0*
Centro	Toscana	2.104	81,3	1.962	93,3
	Umbria	647	85,4	607	93,8
	Marche	818	84,9	754	92,2
	Lazio	5.953	69,6	4.601	77,3
	Totale	*9.522*	*74,0*	*7.924*	*83,2*
Sud	Abruzzo	1.410	57,1	1.281	90,9
	Molise	648	75,5	575	88,7
	Campania	28.549	81,4	24.784	86,8
	Puglia	13.001	90,2	11.971	92,1
	Basilicata	1.031	87,9	533	51,7
	Calabria	10.601	80,2	9.960	94,0
	Totale	*55.240*	*82,2*	*49.104*	*88,9*
Isole	Sicilia	19.537	60,9	12.872	65,9
	Sardegna	5.542	82,2	4.819	87,0
	Totale	*25.079*	*64,6*	*17.691*	*70,5*
	Totale Italia	**102.534**	**75,7**	**85.764**	**83,6**

Fonte: elaborazioni Inapp su dati del Sistema informativo unitario (SIU), MLPS

Conclusioni e prospettive

Il mercato del lavoro italiano è stato caratterizzato, in questi ultimi anni, da una dinamica positiva che ha consentito di mettere alle spalle lo shock pandemico, recuperando in termini di tassi di occupazione e superando, anzi, quelli del 2019. Sebbene la dinamica italiana sia leggermente più sostenuta rispetto a quella registratasi negli altri Stati UE, il ritardo rispetto alla media dell'UE27 e dell'Area Euro permane.

Si tratta quindi di un miglioramento che non risulta ancora sufficiente a sollevare l'Italia da una condizione di fragilità strutturale per quanto riguarda la partecipazione al mercato del lavoro, poiché gli stessi tassi di occupazione restano sempre i più bassi dell'Europa comunitaria. Dunque, a fronte della presenza di una dimensione che sul versante interno risulta favorevole, nella comparazione internazionale, il nostro Paese si trova ad affrontare la sfida della crescita e della competizione in una posizione di partenza assai debole.

Una dimensione di debolezza che se, come detto, trova una sua prima sintesi nella forte differenza tra i tassi di occupazione (attualmente in Italia è inferiore di quasi 9 punti rispetto alla media UE27), allo stesso tempo si intreccia con la presenza di alcune criticità che, sebbene siano almeno in parte condivise nella dimensione internazionale, nel nostro Paese rischiano di avere un impatto maggiore che in altri contesti.

Primo fra questi è la quota di individui che si pone al di fuori del mercato del lavoro. Il tasso di inattività per la popolazione 15-64 anni è pari in Italia al 33,3%: una quota che può vantare un decremento assai limitato (-1 punto percentuale rispetto al 2019) e che porta con sé, come inevitabile conseguenza, la attuale ridotta capacità di espansione della popolazione occupata.

Ovviamente, le caratteristiche della popolazione inattiva risultano essere differenziate, sia in ordine a variabili di carattere anagrafico – l'età e il genere; sia in relazione alla dimensione territoriale; sia, infine, con riferimento alle competenze, più o meno elevate e corrispondenti ai bisogni di sviluppo tecnologico.

Un'articolazione che richiede la capacità di dare vita a politiche che siano in grado, in un quadro di coerenza generale degli interventi, di differenziare le misure sulla base di specifici bisogni di target e territori e di mobilitare la partecipazione contemporanea e coordinata di una pluralità di attori.

Le analisi che sostanziano il capitolo sulle politiche del lavoro mostrano come, in questi ultimi anni, una serie di interventi in questa direzione sia stata compiuta, ma anche che, a fronte di una strada comunque almeno in parte tracciata, si renda necessaria l'adozione di nuove prospettive di policy.

Segnale importante di cambiamento in questo senso è rappresentato, ad esempio, dall'inversione di tendenza che sembra aver caratterizzato il modello italiano nel rapporto fra politiche attive e politiche passive. Le politiche attive hanno saputo intercettare una quota sempre più ampia di individui, come mostrano i dati Eurostat, configurando politiche il più delle volte caratterizzate da ricorso agli incentivi e alla formazione per favorire l'occupabilità.
Proprio sul versante degli incentivi, comunque, non sfuggono le criticità che accompagnano il loro utilizzo, configurandosi, nei casi più estremi, solo come un costo per le finanze pubbliche, senza un aumento d'occupazione stabile. Osservati in un'ottica più specifica, ad esempio nelle politiche di genere, mostrano come pur essendo misure rilevanti, essi non abbiano in realtà portato ai risultati sperati sia in termini di occupazione aggiuntiva sia per quel che riguarda il passaggio dall'inattività all'attività.
Le debolezze di questi strumenti coinvolgono anche il Programma GOL, concepito come ulteriore intervento di cambiamento che ha caratterizzato questi ultimi anni e rafforzato da una rilevante dotazione finanziaria. Sviluppato all'interno del pacchetto di iniziative previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, proprio per superare il negativo impatto della pandemia e accompagnare la ripresa economica e sociale attraverso lo sviluppo di servizi di supporto all'occupazione, GOL rappresenta ad oggi l'azione di riforma delle politiche attive in Italia.
Il Programma si sviluppa nell'idea di mettere a sistema la cooperazione interistituzionale fra Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e Amministrazioni regionali; di incidere sul funzionamento dei servizi di orientamento e accompagnamento al lavoro, di rafforzare il ruolo della formazione nel novero delle politiche attive, di contribuire all'incremento della popolazione attiva. Rappresenta certamente una politica che ha saputo attivare una grande quantità di individui i quali, attraverso i nuovi strumenti di assessment finalizzati proprio alla personalizzazione degli interventi, hanno potuto ricevere accompagnamento rispetto alle azioni da intraprendere per migliorare le proprie condizioni di occupabilità.
Paradossalmente, tuttavia, proprio la dimensione della formazione, elemento portante di GOL, ha rappresentato uno degli elementi di criticità nello sviluppo e nel raggiungimento dei risultati. I dati del costante monitoraggio mostrano la difficoltà di attivare percorsi di formazione sui territori, proprio quei percorsi che, dopo la presa in carico da parte dei Servizi per il lavoro, vengono indicati all'utenza per migliorare le proprie opportunità di inserimento nel mondo del lavoro.
Le caratteristiche dell'offerta formativa, della sua programmazione e realizzazione sui territori sono affrontate in altra parte di questo Rapporto.

Quello che qui è però importante sottolineare è come il difficile raccordo fra la fase di individuazione dei bisogni e quella di finalizzazione delle politiche di attivazione, soprattutto per quel che concerne, come detto, la parte formativa, abbia rappresentato un limite al contrasto del mismatch tra domanda e offerta, fra competenze richieste e competenze disponibili, mostrando, allo stesso tempo, il limite della politica pubblica a coordinare le sue diverse dimensioni e a operare per partnership funzionali al raggiungimento dei risultati.
Quello del mismatch è del resto una delle criticità che il nostro Paese continua a lamentare, dispiegando gli effetti sulle opportunità di transizione verso il lavoro e di innalzamento delle competenze della popolazione attiva.
Un contributo in tal senso può derivare dall'utilizzo di percorsi di tirocinio extracurricolare, che senza dover mai perdere la loro fondante componente formativa, possono assicurare un collegamento fra formazione e lavoro, fra individuo e datore di lavoro, fra competenza e sua applicazione. Una misura, che peraltro nell'ambito delle attività proposte in GOL ha avuto una utilizzazione piuttosto limitata, oggi non più rivolta soltanto a giovani e giovanissimi, ma che interessa anche classi più adulte della popolazione, sovente con lo scopo, neanche troppo velato, di abbattere il costo del lavoro.
In linea generale, si tratta comunque di una misura che interessa una media di circa 300 mila individui ogni anno fra i quali, in ogni caso, continuano a essere ovviamente i più giovani a essere coinvolti. Ciò che sorprende è la partecipazione, particolarmente limitata, delle scuole e delle università nella promozione di queste esperienze. Tale ridotta partecipazione da un lato segnala quanto meno la carenza di collaborazione fra le diverse istanze nei territori, dall'altra costituisce un elemento di difficoltà di un ambito fondamentale dell'intervento pubblico ad agire e anche orientare il collegamento fra formazione e lavoro.
La connessione con la necessità di intervenire per una riduzione qualificata del bacino dell'inattività è in questo senso del tutto evidente. I giovani sono ovviamente un target privilegiato di intervento sebbene, come è noto, non siano l'unico.
Ragionare in termini di contrasto all'inattività e dunque di innalzamento quantitativo e qualitativo della forza lavoro comporta una importante riflessione sulla crescita dell'occupazione femminile e sui sostegni che possono favorire questo obiettivo.
È evidente, peraltro, che il tema dell'occupazione femminile, oltre a configurarsi come asset strategico per contribuire a risolvere il più generale problema di crescita, sostenibilità e produttività del Paese, è anche, ed anzi prima di ogni altra cosa, un tema di equità sociale e di uguaglianza di opportunità.

Il divario di genere, che rappresenta un'altra delle grandi criticità di questo Paese, è testimoniato da un tasso di occupazione femminile che nelle classi di età attiva (15-64 anni) è pari al 52,5%, contro un valore che per gli uomini arriva al 70,4%, configurando una forbice di quasi 18 punti percentuali che nel corso degli anni, anche nel lungo periodo, ha fatto fatica a ridursi.
In aggiunta, va segnalato il nodo critico della forte componente inattiva fra le donne, che raggiunge il 42,3% nella classe di età 15-64 anni e mantiene un enorme divario con la quota degli uomini in quelle classi di età naturalmente deputate a inserirsi e permanere nel mercato del lavoro: in quella tra i 25 e i 34 anni le inattive sono più del doppio degli uomini, in quella dai 35 ai 44 anni le donne inattive sono oltre tre volte gli inattivi.
Le ragioni di tale condizione sono note e rimandano a una forte componente culturale che si basa su una disparità dei carichi di cura familiare che indebolisce la capacità e le prospettive di entrare, rientrare e avanzare professionalmente nel mercato del lavoro. Come già si è avuto modo di accennare, il sistema degli incentivi non ha favorito il riequilibrio nell'occupazione, ma anzi, più che correggere sembra abbia contribuito a riprodurre le disparità di genere. Essi sostanzialmente, dovrebbero costituire una eccezione all'interno di politiche maggiormente finalizzate e in linea anche con recenti orientamenti espressi dall'Unione europea. Il riferimento, ad esempio, è alla definizione di programmi, anche sperimentali, di intervento in settori specifici a prevalente interesse pubblico, come, ad esempio, possono essere alcuni settori di cura.
Il tema dell'occupazione femminile, inoltre, si intreccia e richiama la necessita di ampliare la base delle forze di lavoro e del potenziamento delle classi in età attiva, in uno scenario critico di profonda transizione demografica e di invecchiamento della popolazione.
Oggi, nel nostro Paese si registra una forte concentrazione di lavoratrici e lavoratori nella seconda parte della carriera: i dati ci dicono, infatti, che oltre la metà della forza lavoro ha più di 45 anni. Tuttavia, il tema non risulta ancora essere al centro di politiche specifiche mirate e strutturali, così come non sembrano ancora registrare la corretta considerazione da parte del tessuto produttivo, come mostra una specifica indagine condotta dall'Inapp (Indagine Inapp Age management, organizzazione del lavoro e digitalizzazione delle PMI).
La legge n. 33/2023, che ha previsto l'implementazione di un Piano per l'invecchiamento attivo, non può definirsi misura strutturale, non avendo risorse dedicate, e situazioni simili si registrano anche nelle politiche regionali.
Sostanzialmente, il tema dell'*active ageing* viene affrontato con il ricorso ad altre politiche che però non sempre sono in grado di dare luogo a un quadro omogeneo di interventi, mentre invece risulta urgente uno specifico approc-

cio di policy orientato all'invecchiamento attivo, a favorire l'occupabilità, a sviluppare le competenze per una proficua permanenza nel mercato del lavoro. Su questo, tuttavia, va registrato un lavoro significativo sostenuto dalle Regioni e dai Fondi interprofessionali, per l'analisi dei fabbisogni e per la formazione continua.

In ultimo, ancora per quel che riguarda le misure di attivazione, il capitolo sulle politiche del lavoro affronta l'analisi di una delle misure per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro, adottate con il decreto-legge n. 48/2023. Si tratta, del Supporto per la formazione e il lavoro, rivolta a singoli componenti fra i 18 e i 59 anni appartenenti a nuclei familiari in condizione di povertà. Le analisi, riferite a settembre 2024 e dunque a un anno esatto dalla sua introduzione, evidenziano il coinvolgimento di poco più di 171 mila individui, prevalentemente residenti nelle regioni del Mezzogiorno.

Si tratta, come è noto, di una misura soggetta a condizionalità, che prevede, cioè che il beneficio economico venga erogato solo a fronte della partecipazione a una politica attiva. Il monitoraggio offre importanti indicazioni sulle caratteristiche dei beneficiari del contributo, evidenziando come sia particolarmente elevata la quota di over 50, di soggetti che hanno un titolo di studio molto basso, ovvero non oltre la licenza media.

A ciò si aggiunge il fatto che i percettori del beneficio hanno una bassissima familiarità con il mondo del lavoro, tanto che il per 71,8% di questi individui non si registra l'attivazione di un rapporto di lavoro mediante Comunicazione obbligatoria.

Il *leitmotif* delle misure passate in rassegna sembra essere quello della condizionalità. Nonostante le misure prevedano una serie di condizionalità per favorire i comportamenti proattivi nella ricerca di lavoro e la partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro, non esistono riscontri sul funzionamento delle stesse, né sulla valutazione della congruità delle politiche passive al fine di evitare il consolidarsi di comportamenti opportunistici.

Bibliografia

Alaimo A. (2023), *Povertà, lavoro e tutela del corrispettivo*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona". IT n.472, Catania, CSDLE

Anpal (2019), *Secondo rapporto di valutazione della Garanzia Giovani e del Programma operativo nazionale Iniziativa occupazione giovani*, Biblioteca Anpal n.5, Roma, Anpal

Aversa M.L., Checcucci P., Fefè R., Iadevaia V. (2024), Innovazione tecnologica e forza lavoro multigenerazionale, intervento alla *XLV Conferenza Scientifica Annuale dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali 'Città e regioni nell'era digitale. La sfida della transizione verso l'economia digitale'*, *Torino, 4-6 settembre*

Baronio G., Chiozza A. (2021), Gli effetti della pandemia, in Anpal, *Secondo rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurriculari*, Biblioteca Anpal n.14, Roma, Anpal pp.107-115

Baronio G., Torchia B., Mattei L. (2024), *Reddito di cittadinanza*, Focus Anpal n.172, Nota n.11, Roma, Anpal

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

Brunetti I., Martino E.M., Ricci A. (2022), Evaluating hiring incentives: evidence from Italian firms, *International Journal of Manpower*, 43, n.7, pp.1646-1669

Brunetti I., Ricci A. (2023), Programma Garanzia Giovani, occupazione e produttività. Evidenze su dati employer–employees, *Sinappsi*, XIII, n.1, pp.88-100

Cahuc P., Carcillo S., Le Barbanchon T. (2019), The effectiveness of hiring credits, *The Review of Economic Studies,* 86, n.2, pp.593-626

Canal T., Luppi M. (2023), La qualità del lavoro nelle imprese italiane: modelli organizzativi e performance nell'immediato post-pandemia. Evidenze dalla V indagine Inapp qualità del lavoro, *Economia & lavoro*, 57, n.3, pp.105-125

Cardinali V. (2022), *Il ruolo degli incentivi all'occupazione: lavoro a termine, part time, fragilità contrattuale*, Inapp Policy Brief n.28, Roma, Inapp

Chiozza A. (a cura di) (2024), *Quarto rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurriculari*, Biblioteca Anpal n.32, Roma, Anpal

Chiozza A., Torchia B. (2023), *Le transizioni degli adulti. Esperienze di tirocinio extracurricolare degli over 35,* Biblioteca Anpal n.26, Roma, Anpal

Cicciomessere R., De Blasio G. (2019), *Il ricambio generazionale dell'occupazione. L'invecchiamento della forza lavoro e la difficile sostituibilità tra anziani e giovani*, Roma, Osservatorio statistico dei Consulenti del lavoro

Commissione europea (2021), *Quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027 Sicurezza e salute sul lavoro in un mondo del lavoro in evoluzione*, COM(2021) 323 final, Bruxelles, 28 giugno

De Paola M. (a cura di) (2024), *Analisi dei divari di genere del mercato del lavoro e nel sistema previdenziale attraverso I dati INPS*, Roma, Inps

Eiffe F.F., Muller J., Weber T. (2024), *Keeping older workers engaged: Policies, practices and mechanisms*, WPEF24030, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound)

Esposito M. (a cura di) (2023), *Gender policies report 2022*, Roma, Inapp

European Commission (2024), *Towards zero long-term unemployment in the EU: Job guarantees and other innovative approaches, Social Innovation Initiatives*, European Union

European Commission (2018), *Labour market policy statistics. Methodology 2018*, Luxembourg, Publications Office of the European Union

Feltrin P., Rosato S. (2020), Una terza rivoluzione (imprevista) nel lavoro dipendente e il riaccendersi della discussione sulle sue tutele, *Lavoro Diritti Europ*a, n. 2, pp.2-36

Garofalo C. (2021), *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello,* Bari, Cacucci Editore

Guillemard A. (2013), Prolonging working life in an aging world: A crossnational perspective on labor market and welfare policies toward active aging, in Field J., Burke R.J., Cooper C.L. (eds.), *The SAGE Handbook of Aging, Work and Society*, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC, SAGE, pp.60-74

Inapp (2023), *Rapporto 2023 Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita accidentato*, Roma, Inapp

Inapp, Bergamante F., Luppi M. (a cura di) (2023), *Rapporto PLUS 2023. Osservare le traiettorie del mercato del lavoro*, Roma, Inapp

Inps (2024), *Incentivi all'occupazione. Focus sulle agevolazioni contributive per le assunzioni e le variazioni contrattuali*. Osservatorio statistico mercato del lavoro, settembre, Roma, Inps

INL (2022), *Relazione annuale sulle convalide delle dimissioni e risoluzioni consensuali delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri ai sensi dell'art. 55 del Decreto Legislativo 26 marzo 2001, n. 151 - Anno 2022*, Roma, Ispettorato nazionale del lavoro

Istat (2023), *Rapporto annuale 2023. La situazione del Paese*, Roma, Istat

Istat (2022), *Rapporto annuale 2022. La situazione del Paese*, Roma, Istat

Iuzzolino G., Scatigno A., Tosi G. (2023), Il tirocinio extracurricolare. Dinamiche e prospettive di una misura complessa, *Economia & lavoro*, 57, n.3, pp.85-103

Linfante G., Radicchia D., Toti E. (2024), *Analisi valutativa del modello di assessment del Programma GOL*, Focus Anpal n.168, Roma, Anpal

Mencarini L., Vignoli D. (2018), *Genitori cercasi. L'Italia nella trappola demografica*, Milano, Università Bocconi Editore

OECD (2006), *Live Longer, Work Longer*, Paris, OECD Publications

Tranfo G., Leva A., Campo G. (2024), Salute e sicurezza in funzione dell'invecchiamento dei lavoratori: dati ed indicazioni, intervento alla *15ª Conferenza Nazionale di Statistica 'La statistica ufficiale nel tempo dell'Intelligenza Artificiale', Roma, 3-4 luglio*

Vaccaro S., D'Agostino S. (2023), Potenzialità e limiti dei due principali strumenti di apprendimento sul lavoro, apprendistato e tirocinio, *Economia & lavoro*, 57, n.3, pp.9-18

Vergari S. (2016), Promuovere forme di occupazione stabile. I nuovi incentivi universali, *Diritto delle Relazioni Industriali*, 26, n.2, pp.471-501

Zucaro R. (2021), L'impatto della pandemia sul reddito dal lavoro non subordinato, possibili scenari, *Lavoro Diritti Europa*, 3, pp.2-12

WHO (2002), *Active Ageing. A Policy Framework*, Ginevra, World Health Organization

3 L'apprendimento permanente a sostegno delle transizioni tra storiche criticità e strategie innovative

Sintesi

Le politiche formative, sia a livello nazionale che territoriale, non possono più prescindere, nel nostro Paese, dalla capacità di tutti gli attori del sistema di rispondere con reattività ai cambiamenti dettati dall'incessante mutare degli scenari economico-sociali. La doppia transizione verde e digitale, le criticità legate all'adozione delle nuove tecnologie da parte delle piccole e medie imprese e delle fasce più adulte della popolazione, l'invecchiamento della popolazione e della forza lavoro, il mancato incontro (mismatch) tra domanda e offerta di lavoro sia in termini di skills shortage (professionalità mancanti sul mercato) che di upskilling e reskilling (competenze da sviluppare nelle imprese), la vulnerabilità di una parte della popolazione e la nuova centralità delle competenze chiave e trasversali sono fenomeni epocali che richiedono nuove strategie formative.

Nel corso del 2024 sono stati portati a termine a livello nazionale numerosi interventi riformatori che hanno ulteriormente messo a punto dispositivi e strumenti (normativi e finanziari) indispensabili per camminare in modo più consapevole ed efficace sulla strada che dovrebbe condurre a politiche formative più in linea con i tempi, secondo prospettive e finalità condivise dai vari attori, a vantaggio dei più giovani così come degli adulti, in un rinnovato contesto di apprendimento permanente.

Per mettere a valore, nel corso dei prossimi mesi, gli ultimi interventi sui processi di individuazione, valorizzazione e certificazione delle competenze (IVC), sull'istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale, sul Piano nuove competenze - transizioni nonché sull'implementazione di un sistema unitario di informazioni che riguarda anche le politiche formative e che agevoli l'implementazione del fascicolo socio-lavorativo, occorre innanzitutto partire dalle considerazioni sugli attuali punti di forza e sui punti di debolezza delle diverse filiere formative, istituzionali e aziendali, per i giovani e per gli adulti.

Le analisi condotte nel presente capitolo si focalizzano sui principali aspetti di contesto, di scenario e di monitoraggio delle policy che riguardano la formazione professionalizzante, gli strumenti di work-based learning e il complesso universo della formazione continua, mettendo a disposizione dati, analisi e chiavi di lettura per una prima riflessione su alcune priorità di intervento per le politiche formative appena ridisegnate, con l'obiettivo di affrontare le criticità presenti nelle filiere formative che riguardano i giovani e gli adulti.

3.1 Driver di cambiamento e processi di riforma in atto per le politiche di formazione

I driver di cambiamento e le transizioni verde e digitale

Ovunque, in Europa, i sistemi formativi ed educativi che presidiano l'offerta di apprendimento permanente sono sempre più sollecitati a trovare risposte organiche ed efficaci a problematiche – in molti casi non nuove – rese più complesse da insufficienti livelli di istruzione e tassi di partecipazione ancora troppo limitati da parte della popolazione: fenomeni, peraltro, che vedono l'Italia particolarmente colpita. D'altra parte, i temi sopracitati hanno in varia misura influenzato il disegno di policy europee e nazionali, lasciando la propria impronta nei più importanti atti di programmazione e suggerendo priorità di investimento delle risorse pubbliche e private: scommettere sulle persone e su moderne politiche della formazione come volano per una crescita sostenibile significa scegliere di declinare in modo sempre più consapevole investimenti sociali e spesa pubblica.

Già nella Raccomandazione sui percorsi di miglioramento del livello delle competenze[1] era stato evidenziato il bisogno di attivare misure di accompagnamento e presa in carico personalizzata, integrando una fase di analisi delle competenze possedute – anche allo scopo di valorizzarle e validarle – con una progettazione del percorso di capacitazione in grado di intervenire sui gap di competenze individuati e completando il percorso con una certificazione degli esiti formativi che avesse un valore per gli individui, per i contesti produttivi e per il contesto sociale di riferimento dei beneficiari degli interventi. La valutazione[2] sull'implementazione di tale Raccomandazione ha concluso che, in termini di efficacia, gli effetti sono di dimensione moderata: ad una attuazione piuttosto disomogenea dei diversi Stati membri, con interventi di portata limitata, si affiancano carenze di coordinamento e di governance pienamente condivisa. Emerge, comunque, una percezione condivisa dell'utilità della Raccomandazione come catalizzatore intorno ad obiettivi di progressivo adattamento e miglioramento delle competenze (soprattutto nelle fasce di popolazione adulta e in quelle più vulnerabili) e si riscontrano alcuni miglioramenti rispetto a ciascuna delle tre fasi (se considerate singolarmente). I processi di valutazione e validazione delle competenze sono ormai avviati in molti Paesi, ma persistono criticità rispetto alla professionalizzazione del personale. Anche rispetto all'offerta di apprendimento personalizzata a favore di adulti *low skilled* sembrano persistere problematiche, principalmente dovute a finanziamenti

[1] Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 19 dicembre 2016 sui *Percorsi di miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità per gli adulti* (2016/C 484/01).

[2] Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea sull'attuazione della raccomandazione del Consiglio sui *Percorsi di miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità per gli adulti* (2019/C 189/04).

insufficienti o irregolari nei flussi. Infine, escludendo i casi in cui la qualifica o il diploma vengono rilasciati all'interno dei contesti formali di apprendimento, si registra ancora una certa difficoltà ad integrare la certificazione nei processi di *upskilling* e *reskilling*. Un altro elemento significativo riguarda l'offerta disponibile di servizi di orientamento, incrementata soprattutto nei Servizi pubblici per l'impiego. Tale incremento avrebbe potuto produrre risultati migliori, ma bassi livelli di sensibilizzazione e il fatto che l'offerta non sia sempre disponibile alle persone con un basso livello di competenze influenzano la dimensione dell'accessibilità e della piena fruizione delle opportunità.

Per quanto riguarda l'evidenziata disomogeneità nell'attuazione, già nel primo rapporto nazionale sull'implementazione in Italia della citata Raccomandazione sul miglioramento delle competenze (MLPS e MIUR 2018) è stato rilevato come il Paese presentasse un quadro normativo, in fase di attuazione, favorevole ad accogliere gli stimoli principali e come fosse elevata la sensibilità rispetto alle criticità che avevano originato la Raccomandazione. I tassi di partecipazione degli adulti erano estremamente bassi ed estremamente preoccupanti erano i livelli educativi e formativi raggiunti dalla popolazione italiana. È opportuno ricordare, infatti, che l'analfabetismo funzionale, ovvero l'insufficiente dominio di competenze di *literacy* e *numeracy* da parte degli adulti era un fenomeno che riguardava circa 13 milioni di cittadini, anche alla luce delle evidenze emerse dal primo ciclo di Indagine OCSE-PIAAC del 2012. Se la Raccomandazione conteneva l'indicazione di individuare gruppi target prioritari di intervento, questa situazione – unitamente al modello di intervento che caratterizza l'approccio nazionale all'erogazione dei servizi educativi e formativi – non permetteva altre opzioni se non quella di mettere a punto policy di carattere universalistico, incrementali e progressive. In Italia, la Raccomandazione ha assunto quindi un ruolo di catalizzatore e di indirizzo di investimenti comunque già messi in campo.

Negli ultimi cinque anni la programmazione delle policy ha subito sia una accelerazione, sia un deciso mutamento delle modalità di *decision taking* e *policy design*, molto più condiviso e partecipato rispetto ai decenni precedenti. Il bisogno di dare risposte urgenti a problematiche esasperate di *mismatch*, di adattare i contenuti dei percorsi educativi e formativi alle sfide emergenti e a supporto delle transizioni verdi e digitali e di valorizzare competenze esistenti, ma non formalmente spendibili, ha decisamente spinto nella direzione di dare gambe e sostanza al disegno del sistema di apprendimento permanente messo a punto con la legge n. 92 del 2012.

Il ridisegno delle politiche di formazione

La riforma della filiera lunga della formazione professionalizzante IeFP-IFTS-ITS Academy pensata per i giovani (analizzata in dettaglio nell'ambito del paragrafo 3.2), una nuova e crescente attenzione verso la necessità di concentrare l'attenzione sull'importanza della padronanza di competenze chiave

per l'occupabilità, gli investimenti e i relativi esiti sui principali strumenti che favoriscono pratiche formative di tipo esperienziale – anche estesi a nuove tipologie di beneficiari – rappresentano importanti segnali di risposta alla necessità di incrementare la qualità e l'accessibilità dell'offerta di istruzione e formazione professionale.

L'offerta esistente di percorsi flessibili e personalizzati è significativamente aumentata: basti pensare alla consistenza degli investimenti di dispositivi come il Programma GOL, il Fondo nuove competenze e il rafforzamento del sistema duale. A queste misure, che hanno impatto diretto sui beneficiari potenziali, sono state associate e sono in corso di implementazione importanti azioni di sistema (tra tutte, vale la pena di ricordare quella relativa al potenziamento dei CPI, sia sul piano della dotazione di personale, sia su quello dell'infrastruttura logistica e informativa). Fatti, fenomeni, riforme e programmi che contribuiscono a definire un quadro evolutivo di un sistema di apprendimento permanente che può, oggi, avvalersi di un rinnovato quadro normativo e di procedure chiaramente definite per quanto riguarda i processi di Individuazione, valorizzazione e certificazione delle competenze (IVC).

Le implementazioni normative subentrate nel 2024 stanno in parte ridisegnando le policy a supporto dei diversi segmenti di formazione nel tentativo di ricomporre una cornice unitaria che garantisca diritti e servizi in risposta alle sfide complesse e interrelate sopra evidenziate, mantenendo l'ottica della individualizzazione e personalizzazione dell'offerta dei servizi di politiche attive centrate sulla formazione per il cittadino a prescindere dal suo stato occupazionale.

L'evoluzione dei servizi di IVC

L'Italia, negli ultimi anni, ha compiuto significativi sforzi a livello nazionale, regionale e locale per implementare misure che riconoscano adeguatamente le competenze acquisite dai cittadini nel corso della loro vita. Le linee di indirizzo nazionali hanno fornito indicazioni chiare sulla necessità di passare da un approccio esclusivamente centrato sul processo formativo a uno che valorizzi gli apprendimenti acquisiti dalle persone in qualsiasi contesto di vita, sia personale che professionale. L'obiettivo delle policy è migliorare i livelli di qualificazione, la mobilità e l'occupabilità degli individui, contribuendo così alla competitività e produttività delle imprese.

Per rendere possibile questo obiettivo dal 2012[3] fino al decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali n. 115 del 9 luglio 2024[4], si evidenzia il

[3] A partire dalla già citata legge n. 92 del 2012.

[4] *Disciplina dei servizi di individuazione, di validazione e di certificazione delle competenze relativi alle qualificazioni di titolarità del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali* ai sensi del D.Lgs. 16 gennaio 2013, n. 13, e in attuazione del decreto interministeriale del 5 gennaio 2021 (GU Serie generale, del 8 agosto 2024, n. 185).

significativo passaggio da rigide distinzioni di ruoli da parte dei diversi attori dei processi della formazione e del lavoro a una maggiore collaborazione tra ambiti come l'istruzione, la formazione professionale, i servizi per il lavoro, i servizi di Individuazione validazione e certificazione delle competenze (IVC), i servizi per l'orientamento e il mondo delle imprese. Le riforme adottate tra il 2020 e il 2024 hanno infatti ridisegnato contenuti e modalità di erogazione dei servizi, promuovendo una collaborazione rafforzata tra i diversi attori.
Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) ha adottato diverse strategie e strumenti che, considerando le competenze come elemento chiave per affrontare le transizioni in atto, ne promuovono la valorizzazione attraverso un approccio integrato tra i sistemi di formazione (cfr. Piano nazionale nuove competenze, Fondo nuove competenze, Piano nuove competenze-transizioni) e i servizi territoriali per il lavoro (Programma GOL, Programma di investimento sistema duale). Questa strategia si basa su due elementi cardine: il primo riguarda il ruolo fondamentale assegnato all'implementazione dei servizi IVC, considerati nodi di congiunzione e strumenti essenziali per la personalizzazione dei percorsi di aggiornamento, mobilità e riqualificazione dei cittadini (Piano nazionale di attuazione[5] della Raccomandazione VET)[6]; il secondo elemento, sebbene non esplicitamente dichiarato, mira a superare la frammentazione delle responsabilità attuative, promuovendo una pianificazione integrata e condivisa di tutte le azioni di politica attiva.
In questo scenario, il Sistema nazionale di certificazione delle competenze (da ora SNCC) assume un ruolo sempre più cruciale nel promuovere il diritto al riconoscimento degli apprendimenti acquisiti in qualsiasi contesto e lungo tutto l'arco della vita. È evidente che la sfida per gli Enti titolari[7] nella costruzione dei propri quadri regolatori e operativi per la gestione dei servizi di IVC diventa sempre più urgente. Sono stati compiuti importanti passi avanti nella realizzazione del sistema nazionale. Tra questi, l'istituzione del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle

5 Accordo Conferenza unificata, documento sul Piano nazionale di implementazione della raccomandazione VET (2023).

6 Raccomandazione del 24 novembre 2020 del Consiglio, relativa all'*Istruzione e Formazione Professionale (IFP) per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza* (2020/C 417/01).

7 Si rammenta che i soggetti titolari che regolamentano i processi di IVC, secondo quanto disposto dal D.Lgs. n.13/2013, sono tutte le Pubbliche amministrazioni, nazionali, regionali e Province autonome. Ulteriori enti titolari sono stati successivamente definiti nel decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 9 luglio 2024 per le materie di competenza. A loro volta, così come previsto dall'art.3, comma 1 del decreto interministeriale del 5 gennaio 2021, "Gli enti titolati possono validare e certificare esclusivamente le competenze di cui si compongono le qualificazioni inserite nei repertori dei rispettivi enti pubblici titolari ricompresi nel repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali, fatti salvi eventuali accordi tra enti pubblici titolari".

qualificazioni professionali che rappresenta un significativo progresso per il sistema di qualificazione del nostro Paese. Una volta completato, anche con la componente indispensabile del Registro nazionale EQF/QNQ, questo permetterà l'integrazione progressiva dell'offerta formativa, standardizzando gli elementi essenziali dei titoli e delle qualificazioni esistenti e promuovendo una politica di coordinamento efficiente ed economica basata sul principio di sussidiarietà.
La centralità dei servizi di IVC a supporto delle transizioni è rafforzata dal Piano nazionale nuove competenze - transizioni, secondo cui "lo strumento presenta numerose potenzialità strategiche non solo ai fini di una convalida delle conoscenze, abilità e competenze acquisite in contesti di apprendimento non formale e informale, ma anche al fine di rendere documentabili e tracciabili gli apprendimenti e gli esiti degli investimenti formativi".
Il citato recente decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 9 luglio 2024 rappresenta un ulteriore passo nella regolamentazione attuativa degli Enti titolari del SNCC. Esso si propone di ampliare le forme di collaborazione e condivisione interistituzionale, instaurando un sistema di relazioni volto a garantire l'effettiva e piena applicazione delle normative. L'obiettivo è valorizzare le esperienze consolidate come buone prassi, specialmente in collaborazione con le amministrazioni regionali, e regolamentare un sistema di servizi IVC complementare all'offerta pubblica di apprendimento permanente. Il decreto disciplina i servizi di IVC relativi alle qualificazioni del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Le procedure di certificazione delle competenze saranno attuate tramite schemi specifici approvati con decreto direttoriale, previo parere del Gruppo tecnico nazionale, con il supporto dell'Inapp (comma 2, art. 1).
I servizi di IVC regolati da questa normativa si applicano solo agli interventi specificati nel decreto (artt. 4 e 8), escludendo quelli promossi da altri enti pubblici. Le competenze certificate secondo il decreto saranno riconosciute da tutti gli enti pubblici in base ai criteri stabiliti nel decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, e nelle Linee guida del 5 gennaio 2021.
Il Decreto (art. 4), inoltre, identifica gli enti delegati dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali a gestire i servizi di IVC in riferimento alla formazione da loro finanziata per i relativi ambiti di competenza, ossia i Fondi interprofessionali per la formazione continua e i fondi bilaterali per la formazione e integrazione al reddito, l'Unione nazionale delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, e Sviluppo Lavoro Italia. Gli enti delegati dovranno adottare regolamenti entro nove mesi dalla pubblicazione del decreto e dovranno rispettare gli standard minimi di sistema, processo e attestazione, garantendo la qualità e la coerenza dei servizi offerti, in conformità

con il decreto legislativo 16 gennaio 2013 n. 13 e in attuazione delle Linee guida per l'IVC del decreto interministeriale del 5 gennaio 2021.

Il Piano nuove competenze - transizioni (PNCT)

Il 2024 è un anno importante per le riforme attualmente in corso nel nostro Paese riguardanti le politiche attive del lavoro e quelle della formazione. A seguito della Decisione del Consiglio Ecofin dell'8 dicembre 2023, in cui sono stati approvati, tra i diversi punti presi in esame, il capitolo del Repower del PNRR italiano, e la *Council Implementing Decision* (CID)[8], è stata attribuita al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali la titolarità di una nuova riforma e di un nuovo investimento con una dotazione finanziaria di circa un miliardo di euro[9]. Si tratta della Riforma 5 della Missione 7 che introduce il PNCT, adottato lo scorso marzo, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e dell'Investimento 10 Progetti pilota sulle competenze green, destinato al settore privato.

L'obiettivo è quello di sviluppare sempre più il processo di integrazione tra formazione e lavoro, dotare il nostro Paese di "meccanismi stabili di contenimento e contrasto del fenomeno di disallineamento tra domanda ed offerta di lavoro, ossia della mancata rispondenza tra professionalità e competenze richieste dalle imprese e quelle effettivamente possedute dalle persone in cerca di occupazione o già occupate, anche e con particolare attenzione ai settori chiave della crescita intelligente e sostenibile, tra i quali quello green"[10].

La nuova riforma aggiorna e integra il Piano nuove competenze (PNC) precedentemente adottato nel 2021[11], definendo alcuni principi generali che dovranno essere sviluppati e declinati dalle Regioni entro il 30 settembre 2025, di seguito elencati:

- un maggiore coinvolgimento del settore privato nella programmazione e nell'attuazione dell'offerta formativa dato che le imprese possono offrire un importante valore aggiunto per la crescita qualitativa della formazione e dell'occupazione;
- un migliore riconoscimento della formazione sul lavoro e delle micro-credenziali anche attraverso nuove modalità di apprendimento;
- l'implementazione di sistemi di analisi ex ante del mercato del lavoro e il monitoraggio degli effetti occupazionali della formazione finanziata, strumenti fondamentali per una migliore conoscenza dei bisogni e delle dinamiche del mercato del lavoro sul territorio.

---

[8] La nuova *Council Implementing Decision* apporta una serie di modifiche e integrazioni al PNRR, con un aumento delle risorse destinate al Piano italiano di quasi 3 miliardi di euro.

[9] Legge di Bilancio 2024 e decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 30 marzo 2024.

[10] Decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 30 marzo 2024, Allegato A, pag. 3.

[11] Decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 14 dicembre 2021.

Il PNCT, dunque, mette a disposizione ulteriori strumenti, rispetto a quelli inizialmente previsti, indirizzando verso una formazione professionale sempre più orientata all'apprendimento basato sul lavoro e all'esperienza pratica, certamente più inclusiva e dinamica (*work-based learning*).

Tutto ciò rafforza il processo di cambiamento avviato in questi ultimi anni principalmente dal PNRR e colloca la riforma nel più ampio quadro di coordinamento strategico definito in tale ambito[12], volto a consentire all'Italia di essere competitiva nell'economia globale, di garantire elevati livelli di occupazione, istruzione e formazione, di affrontare, nelle migliori condizioni possibili, le nuove sfide e cogliere le straordinarie opportunità derivanti dalle transizioni verde e digitale. Si tratta di un'occasione unica e probabilmente irripetibile offerta al nostro Paese per aumentare la produttività, l'innovazione e l'occupazione, garantire un accesso più ampio all'istruzione e alla cultura e colmare i divari territoriali. Occorre intervenire in tempi rapidi per innalzare le competenze delle persone, soprattutto quelle definite strategiche, allineandole ai reali fabbisogni del mercato del lavoro. Un'offerta formativa competitiva, innovativa e di qualità è, infatti, la principale leva di cambiamento per le persone e la società nel suo complesso, in grado di offrire nuove opportunità e di contribuire, in modo significativo, al superamento delle diseguaglianze, dell'emarginazione e delle ingiustizie sociali, in definitiva, alla crescita inclusiva e sostenibile del Paese.

Le novità del Programma GOL

Parallelamente al PNCT, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali è intervenuto anche per un aggiornamento del Programma GOL[13] con l'inserimento di nuove misure e definizioni di competenze, a seguito dell'attribuzione di nuove risorse al Programma e della soppressione dell'Anpal che ne aveva la competenza.

Le novità riguardano:

- ulteriori risorse, pari a 1,05 miliardi di euro, previste per le politiche attive, che si aggiungono ai 4,4 miliardi di euro del PNRR[14];
- il coinvolgimento degli operatori privati accreditati per l'accesso al Programma GOL e l'allargamento della platea dei beneficiari, inclusi i destinatari di misure di sostegno al reddito come Supporto formazione e lavoro e Assegno di inclusione;

[12] Fanno parte del quadro di coordinamento strategico degli interventi: il Programma Garanzia per l'occupabilità dei lavoratori (GOL), il Piano nuove competenze (PNC), il Programma di investimento Sistema duale (SD). A questi si aggiunge lo strumento Fondo nuove competenze (FNC), finanziato inizialmente con fondi nazionali e FSE, poi solo da FSE (REACT-EU) e attualmente da FSE+.

[13] Legge di Bilancio 2024 e decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 30 marzo 2024.

[14] Rimodulazione del PNRR approvata in sede di Council Implementing Decision dell'8 dicembre 2023 a seguito del definanziamento di alcuni interventi.

- il potenziamento dei percorsi del Programma GOL, focalizzati sull'inclusione lavorativa, con la possibilità di attività formative brevi e l'eliminazione del limite minimo di ore di formazione;
- la possibilità di percorsi formativi 'on the job' per tutti i beneficiari, includendo tirocini e formazione interna, come previsto dal PNCT;
- il trasferimento della competenza del Programma alla Direzione generale Politiche attive del lavoro del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

FSE e diritto alla formazione per affrontare le transizioni

Fondamentale, nel processo di riforma, è anche il contributo della politica di coesione, in particolare della Programmazione FSE+ 2021-2027 che, come sottolineato più volte dalla Commissione europea, opera in stretta complementarità e sinergia con il PNRR.
Il FSE+, infatti, ha tra i suoi obiettivi quello di contribuire a rendere più competitiva l'Europa[15], investendo nella transizione verde e digitale, nel capitale umano e nell'inclusione sociale. Il Fondo, più che nei cicli programmatori precedenti, pone al centro la persona e il suo diritto soggettivo alla formazione per acquisire le giuste competenze richieste da un mercato del lavoro in continua evoluzione e poterne essere parte attiva.
La recente normativa, appena descritta, che ha rinnovato e potenziato i dispositivi e i canali di finanziamento a supporto dei processi di transizione, deve ora essere strategicamente indirizzata e calibrata verso il sostegno a obiettivi di sviluppo (personale e collettivo) ben focalizzati e declinati, verso cui convogliare in modo deciso e in un'ottica condivisa tra i vari stakeholder, nel breve termine, le ingenti risorse disponibili.
Gli obiettivi specifici da mettere sempre più a fuoco, in un quadro generale dove l'azione congiunta tra formazione e lavoro deve necessariamente ispirarsi alla volontà di gestire e non subire i rischi delle transizioni, non possono non coincidere, innanzitutto, con l'identificazione delle competenze che i percorsi formativi e di apprendimento delle varie filiere formative (istituzionali e/o aziendali) devono ormai inderogabilmente mettere a valore, con azioni continue e originali di formazione ex novo, aggiornamento e rinnovamento. Le filiere formative che più da vicino dialogano con le imprese, e che sono poi analizzate in dettaglio nei successivi paragrafi 3.2 e 3.3 di questo capitolo, sempre di più, nei prossimi anni, saranno chiamate a rispondere ai fabbisogni formativi, più volte richiamati in documenti di indirizzo dell'UE, connessi a specifici cluster di competenze: quelle tecnologiche e strategiche

[15] A tal proposito si ricordano i cinque grandi obiettivi di policy della politica di coesione 2021-2027 a cui FSE+ contribuisce direttamente e indirettamente: un'Europa più intelligente, più verde, più connessa, più sociale, più vicina ai cittadini.

(per esempio tecnologie digitali, tecnologie green, biotecnologie) e quelle cosiddette 'trasversali' (*soft skills*), non direttamente riconducibili a specifici settori economici.

Il ruolo delle competenze nella piattaforma STEP

La piattaforma STEP (*Strategic Technologies for Europe Platform*) è stata istituita con il Regolamento (UE) 2024/795 del Parlamento europeo e del Consiglio in data 29 febbraio 2024 e modifica la Direttiva 2003/87/CE[16] così come diversi altri Regolamenti (UE)[17].

Quanto contenuto nel Regolamento STEP nasce, originariamente, dall'esigenza dell'Unione europea di dar seguito a quanto è derivato dalla Comunicazione della Commissione europea dell'11 dicembre 2019, il Green Deal europeo, e quindi alla necessità di rafforzare la competitività e la resilienza dell'economia europea attraverso la duplice trasformazione verde e digitale, secondo la tabella di marcia che la stessa Unione si è data per rendere la propria economia più neutra ed equa da un punto di vista climatico, oltre che improntata ad una trasformazione digitale in grado di interessare i diversi sistemi produttivi e di governo.

Le questioni successivamente intervenute in questi ultimi anni, di natura sanitaria e socioeconomica così come di riassetto degli equilibri geopolitici, e le conseguenze che ne sono derivate, hanno spinto l'Unione europea a pensare di ridurre la propria dipendenza dai Paesi terzi in diversi settori produttivi ed economici e, conseguentemente, di rafforzare la propria autonomia strategica e la sostenibilità del mercato interno cercando di intervenire sulla propria competitività.

[16] La Direttiva del Consiglio e del Parlamento europeo, approvata il 13 ottobre 2003, istituisce un sistema di scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra all'interno dell'Unione europea.

[17] Di seguito l'indicazione dei Regolamenti modificati: il 2021/1058, del 24 giugno 2021, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione; il 2021/1056, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo per una transizione giusta; il 2021/1057, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e abroga il Regolamento (UE) 1296/2013; il 1303/2013, del 17 dicembre 2013, che reca disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e abroga il Regolamento (CE) 1083/2006; il 223/2014, dell'11 marzo 2014, relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti; il 2021/1060, del 24 giugno 2021, che reca le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al FSE+, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi, al Fondo asilo, migrazione e integrazione, al Fondo sicurezza interna, allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti; il 2021/523, del 24 marzo 2021, che istituisce il Programma InvestEU e modifica il Regolamento (UE) 2015/1017; il 2021/695, del 28 aprile 2021, che istituisce il Programma quadro di ricerca e innovazione Orizzonte Europa, ne stabilisce le norme di partecipazione e diffusione e abroga i Regolamenti (UE) 1290/2013 e (UE) 1291/2013; il 2021/697, del 29 aprile 2021, che istituisce il Fondo europeo per la difesa e abroga il Regolamento (UE) 2018/1092; il 2021/241, del 12 febbraio 2021, che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Il percorso individuato per intervenire in tali direzioni è quello di sostenere lo sviluppo e il rafforzamento delle tecnologie cosiddette 'critiche', ovvero quelle tecnologie in grado di conferire al mercato interno un potenziale significativo di innovatività, in grado di produrre notevole valore economico, e che contribuiscono a ridurre o a prevenire le dipendenze strategiche dell'Unione europea dai Paesi terzi.

La piattaforma STEP è nata per favorire tali processi e, a tal fine, agisce attraverso il sostegno finanziario fornito ai suoi obiettivi da programmi già in attuazione nell'Unione europea, come stabilito nello stesso Regolamento istitutivo, per un valore complessivo di 1,5 miliardi di euro ai prezzi correnti al momento della emanazione dello stesso Regolamento. Gli obiettivi perseguiti da STEP sono due ed agiscono sul piano dei settori produttivi di natura strategica e sul piano delle competenze necessarie per implementare tali settori. Nello specifico i due obiettivi sono:

a. sostenere lo sviluppo o la fabbricazione di tecnologie critiche in tutta l'Unione europea o salvaguardare e rafforzare le rispettive catene del valore[18] nei seguenti settori specifici:
   i) le tecnologie digitali, incluse quelle che contribuiscono ai traguardi e agli obiettivi del Programma strategico per il decennio digitale 2030, i progetti multinazionali previsti dallo stesso Programma, l'innovazione delle tecnologie *deep tech*[19];
   ii) le tecnologie pulite ed efficienti sotto il profilo delle risorse, incluse le tecnologie a zero emissioni nette quali definite nel Regolamento sull'industria a zero emissioni nette[20];
   iii) le biotecnologie, compresi i medicinali inclusi nell'elenco dell'Unione dei medicinali critici e i loro componenti[21];
b. affrontare le carenze di manodopera e di competenze essenziali per tutti i tipi di posti di lavoro di qualità a sostegno dell'obiettivo a), in particolare attraverso progetti di apprendimento permanente, di istruzione e for-

[18] Per "catene del valore", nel Regolamento STEP, si intendono i prodotti finali, i componenti, i macchinari specifici utilizzati per la produzione di tali prodotti, le materie prime critiche (ad oggi identificate in un numero pari a 34 e così denominate perché a elevato rischio di approvvigionamento come il nichel, il litio, il silicio, il cobalto, la barite ecc.) e i relativi servizi per lo sviluppo o la fabbricazione di tali prodotti.

[19] Cfr. Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 che istituisce il *Programma strategico per il decennio digitale 2030*.

[20] Cfr. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing a Framework of measures for strengthening Europe's net-zero technology products manufacturing ecosystem (Net Zero Industry Act)*, COM(2023) 161 final, Brussels, 16 March 2023.

[21] Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla *Risposta alle carenze di medicinali nell'Unione europea*, COM(2023) 672 final, Bruxelles, del 24 ottobre 2023.

mazione, comprese le accademie europee dell'industria a zero emissioni nette istituite a norma delle disposizioni pertinenti del Regolamento sull'industria a zero emissioni nette, e in stretta cooperazione con le Parti sociali e le iniziative di istruzione e formazione già esistenti.

Dell'insieme dei programmi in corso che vengono modificati dal Regolamento STEP, il FSE+ è il programma di elezione per creare e rafforzare le competenze utili a sostenere lo sviluppo o la fabbricazione di tecnologie critiche in tutta l'Unione e, quindi, anche nel nostro Paese. A seguito delle modifiche introdotte dal Regolamento STEP del 29 febbraio 2024, a far data dal 1° marzo 2024, il Regolamento FSE+ 2021/1057 è stato integrato con l'articolo 12 bis – Sostegno agli obiettivi STEP a cui fa poi seguito, nel merito, una Comunicazione della Commissione volta a fornire i primi orientamenti agli Stati membri, e specificamente alle Autorità di Gestione delle risorse cofinanziate dalla UE, per l'attuazione di quanto previsto dai due obiettivi[22]. Queste evoluzioni vengono recepite anche dalla normativa nazionale, attraverso il decreto-legge n. 60 del 7 maggio 2024, Ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, poi convertito nella legge n. 95 del 4 luglio 2024, che prevede, all'art. 8, comma 1, la definizione di orientamenti nazionali volti al sostegno dei settori di sviluppo contemplati dal Regolamento STEP, compresi i nodi legati alla carenza di manodopera e di competenze connesse allo sviluppo di tali tecnologie critiche. In tale direzione, al fine di cogliere le sfide che si stanno profilando anche nel nostro Paese, si sta muovendo la riprogrammazione del Programma nazionale (PN) Giovani, Donne e Lavoro FSE+ 2021-2027[23], che, seppur in assenza ad oggi degli orientamenti nazionali, intende inserire tra le linee di finanziamento una priorità dedicata a STEP.

[22] Cfr. Comunicazione della Commissione C/2024/3209, *Nota di orientamento relativa a talune disposizioni del Regolamento (UE) 2024/795 che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche in Europa*, in GUUE del 13 maggio 2024.

[23] Cfr. Decisione di esecuzione della Commissione del 1° dicembre 2022 che approva il Programma PN Giovani, donne e lavoro FSE+ 2021-2027 per il sostegno a titolo del FSE+ nell'ambito dell'obiettivo 'Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita' in Italia (CCI 2021IT05SFPR001).

Box 3.1 Analisi e modellizzazione delle competenze chiave in una prospettiva intersistemica

La complessità dei noti fenomeni di accelerazione del progresso tecnologico e i conseguenti cambiamenti nelle modalità dell'attività lavorativa stanno progressivamente determinando, da un lato, la rapida obsolescenza delle competenze tecniche e, dall'altro, una rilevanza strategica per le organizzazioni e le persone delle competenze caratterizzate da maggiore trasversalità e trasferibilità. In ordine a tali fenomeni, le nuove esigenze del mondo del lavoro e della società richiedono un'offerta formativa flessibile, inclusiva, e capace di produrre risultati di apprendimento con valore di uso e di scambio, misurabili e coerenti con il quadro normativo.
In questa combinazione di fattori, dunque, una pluralità di indagini, raccomandazioni[24], framework e norme ha delineato un'inedita centralità riferibile a un insieme di competenze 'trasversali' (di cittadinanza attiva, di cittadinanza digitale, basic skills, soft skills ecc.), non associabili in modo diretto ad attività di specifici settori economico-professionali.
Recentemente, lo stesso art. 3 del citato decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 9 luglio 2024 definisce che il Repertorio delle qualificazioni del Ministero del Lavoro è costituito da micro-qualificazioni riferite ai risultati attesi, integrando anche qualificazioni legate a quadri europei come QCER, DigComp 2.1, EntreComp, LifeComp e gli standard OCSE-PIAAC.
Occorre sottolineare, tuttavia, come il processo di consapevolezza e riconoscimento della valenza strategica di tali risorse si stia configurando sul piano tecnico in modo disorganico. I diversi framework europei – sviluppati in periodi diversi, con teorie sottese in parte implicite e con metodologie disomogenee – presentano notevoli differenze concettuali in termini di tassonomie e articolazione adottate.
In risposta a tali problematiche, l'Inapp è impegnato in un progetto pluriennale che mira a creare un dispositivo integrato per la rappresentazione delle competenze chiave, in particolare quelle legate alla transizione verde-digitale, all'interno dell'infrastruttura dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni. L'obiettivo è costruire un meta-modello che orienti tutti gli attori coinvolti nel sistema di apprendimento (policy makers, formatori, servizi territoriali) nella gestione delle Competenze chiave europee (CCE), con soluzioni sistemiche coerenti per formazione, lavoro e certificazione.
Nelle sue direttrici di lavoro il progetto include:

- l'analisi delle interconnessioni tra i diversi framework europei per identificare sovrapposizioni e sinergie;
- il raccordo tra repertori europei e l'Atlante del lavoro, che collega settori economico-professionali, processi lavorativi e qualificazioni;
- il supporto all'uso del dispositivo da parte degli operatori della formazione per orientare e valutare i beneficiari (giovani, lavoratori, disoccupati);
- la sperimentazione che prevede un continuo affinamento del modello, basandosi sull'esperienza della ricerca-azione dell'Inapp sulla valutazione formativa delle competenze chiave, conclusa nel 2023, che ha portato alla creazione di strumenti di *assessment* integrati per le competenze chiave legate alla cittadinanza e all'occupabilità.

[24] Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018, relativa alle *Competenze chiave per l'apprendimento permanente* (2018/C 189/01); *Agenda della Commissione* per le *competenze per l'Europa*

3.2 Formazione professionalizzante e percorsi work-based learning: contesto, scenari e monitoraggio delle policy

I driver di cambiamento descritti e analizzati nel precedente paragrafo assumono connotazioni peculiari nei vari contesti formativi. Importanti evoluzioni, a partire dal versante normativo, si registrano nell'ambito della cosiddetta filiera lunga della formazione professionalizzante, analizzata in dettaglio nella prima parte di questo paragrafo, un sistema di offerta formativa articolato in più segmenti, in parte potenzialmente sequenziali, che si pone l'obiettivo di formare i giovani alle professioni e alle competenze richieste dal mercato del lavoro. Il monitoraggio condotto dall'Inapp sui percorsi di IeFP (Istruzione e formazione professionale) e sugli IFTS evidenzia un sistema con luci e con potenzialità ancora da sviluppare, mentre si consolida l'esigenza di mantenere alta la qualità della formazione (in linea con i suggerimenti dell'Europa) e di investire sulle competenze strategiche dei formatori.
La seconda parte del paragrafo, invece, presenta gli ultimi aggiornamenti relativi agli strumenti di work-based learning (WBL), vale a dire di quelle pratiche formative di tipo esperienziale (apprendistato e tirocini extracurricolari) che, in contesti organizzati, favoriscono l'apprendimento e la crescita personale e professionale dei giovani (e, forse, in prospettiva anche degli adulti come già accade in alcuni Paesi europei).

Le sfide della formazione professionalizzante: evoluzione normativa, livelli di partecipazione, competenze da sviluppare

La nuova filiera formativa tecnologico-professionale

Il rilancio dell'istruzione tecnica e professionale e il ridisegno del sistema educativo professionalizzante rappresentano uno degli obiettivi strategici di policy perseguiti nel corso del 2023 e del 2024, in continuità con le riforme già avviate dal 2021 nell'ambito del PNRR. Gli sviluppi normativi introdotti dall'attuale esecutivo, pur mantenendo questa continuità, si connotano per un approccio distintivo, orientato a promuovere una maggiore sinergia tra i diversi livelli di istruzione e formazione e favorire un'interazione più stretta tra il mondo delle imprese e il sistema educativo professionalizzante, per integrare le esigenze emergenti da imprese e territori. In particolare, la legge n. 121 dell'8 agosto 2024, di conversione del disegno di legge di proposta

sulla competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza del 1° luglio 2020, che fissa obiettivi quantitativi entro i cinque anni seguenti per lo sviluppo delle competenze esistenti e per l'acquisizione di nuovi saperi; Raccomandazione del Consiglio del 24 novembre 2020 relativa all'*Istruzione e formazione professionale (IFP) per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza* (2020/C 417/01), mirata a promuovere una combinazione equilibrata di competenze professionali e competenze chiave, costituenti un saldo fondamento per la resilienza, l'apprendimento permanente, l'occupabilità permanente, l'inclusione sociale, la cittadinanza attiva e lo sviluppo personale permanente.

governativa (DDL n. 924 del 2023)[25], noto come 'Riforma Valditara', è stato concepito per istituire la 'filiera formativa tecnologico-professionale', collegandosi e affiancando la riforma per il rilancio degli istituti tecnici (IT) e professionali (IP) già approvata nel 2022[26]. Questo approccio intende avvalorare la complementarità tra i diversi strumenti di policy destinati ai vari segmenti del livello secondario e post-secondario non accademico del sistema[27]. In anticipo sulla conclusione dell'iter dell'esame parlamentare del DDL sopra citato, con il decreto n. 240 del 7 dicembre 2023[28] il Ministero dell'Istruzione e del merito ha promosso un Progetto nazionale di sperimentazione relativo all'istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale, allo scopo di testare in concreto la capacità di attivare un sistema integrato di offerta formativa, già a partire dall'anno scolastico e formativo 2024-2025.
L'elemento cardine della riforma è l'istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale, che riorganizza l'offerta formativa tecnica e professionale, definendo i percorsi che la compongono. Viene stabilita l'istituzione di reti denominate 'campus', pensate nella logica già sperimentata dei Poli tecnico-professionali per integrare, ampliare e rendere soprattutto più attrattiva l'offerta formativa dei percorsi in funzione delle esigenze specifiche dei territori. Le reti saranno costituite da un'aggregazione di soggetti, quali istituzioni scolastiche statali, istituzioni formative che erogano percorsi di IeFP e di IFTS di competenza regionale, ITS Academy del territorio, università, istituzioni dell'AFAM, altri soggetti pubblici e privati[29], la cui adesione sarà su base volontaria. Alle Regioni, che potranno facoltativamente stipulare un'intesa con

[25] La legge 8 agosto 2024, n. 121 recante *Istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale*, con entrata in vigore il 6 settembre 2024, è stata pubblicata sulla GU Serie Generale del 22 agosto 2024, n. 196 (24G00139). Il disegno di legge di iniziativa governativa n. 924 presentato al Senato il 27 ottobre 2023 (AS 924), è stato approvato dal Senato il 31 gennaio 2024, e in via definitiva dall'Assemblea della Camera dei Deputati il 31 luglio 2024 (AC 1691). Nello specifico, al comma 1, il DDL n. 924/2023 ha inserito nel decreto-legge n. 144 del 2022 (L. n. 175/2022) – adottato per l'attuazione del PNRR in materia di istruzione – il nuovo articolo 25-bis composto di 9 commi, contenente *Misure per lo sviluppo della filiera formativa tecnologico-professionale*.

[26] D.L. n. 144/2022 (L. n. 175/2022).

[27] Per la stessa ragione, l'attuale esecutivo ha ritenuto di posticipare il traguardo originariamente previsto per l'attuazione della riforma degli istituti tecnici e professionali e armonizzarla con la tempistica della riforma del sistema degli ITS Academy, in modo da allineare i tempi di attuazione delle diverse riforme e garantirne una più efficace integrazione. In occasione dell'aggiornamento del PNRR alla Legge di Bilancio per il 2023, l'originario traguardo di quest'ultima riforma, fissato al 31 dicembre 2023, è stato spostato al 31 dicembre 2024.

[28] Contestualmente, il MIM ha pubblicato l'Avviso n. 2608 del 7 dicembre 2023 fornendo indicazioni alle istituzioni scolastiche che intendessero costituirsi in rete, in merito alla elaborazione e presentazione delle proposte progettuali per la candidatura al piano sperimentale. Le istituzioni scolastiche ammesse alla sperimentazione dalla commissione tecnica del MIM sono state 176 e 201 le reti attivate.

[29] Ai sensi del comma 8, art. 25-bis del DDL n. 924/2023, gli altri soggetti pubblici e privati saranno individuati con successivo decreto.

l'Ufficio scolastico regionale (USR), sono affidati i compiti di programmazione dei percorsi della filiera e di definizione delle sue modalità realizzative. La legge di riforma dispone inoltre l'attivazione dei percorsi sperimentali quadriennali di istruzione secondaria di secondo grado nell'ambito della filiera formativa e la deroga per gli studenti dei percorsi quadriennali di IeFP per l'accesso ai percorsi degli ITS Academy e all'esame di Stato.

Il modello '4+2'

La filiera formativa tecnologico-professionale si caratterizza, quindi, come 'filiera integrata' tra istruzione e formazione professionale secondo il modello '4+2', nella quale i percorsi sperimentali del secondo ciclo degli IT e IP (rimodulati sulla durata di quattro anni, anziché cinque), i percorsi quadriennali regionali della IeFP e gli IFTS sono collegati in via preferenziale a due anni di ITS Academy della stessa filiera o affine, alle imprese e al tessuto produttivo. Gli ITS Academy diventano, per gli studenti delle quattro tipologie di percorsi presenti nell'istruzione e formazione professionalizzante, lo sbocco naturale e privilegiato, alternativo all'università o all'ingresso nel mondo del lavoro.

Entrando nel merito dei percorsi quadriennali della IeFP, la riforma intende agevolare i passaggi orizzontali tra i diversi percorsi e quelli verticali verso gli ITS Academy. Riguardo ai primi, il recente decreto del Ministero dell'Istruzione e del merito, firmato lo scorso giugno, ha adottato le *Linee guida per la semplificazione in via amministrativa degli adempimenti necessari per i passaggi tra i percorsi degli IP e quelli della IeFP*[30], offrendo agli studenti l'opportunità di riorientare il proprio percorso di apprendimento in caso di dubbi o disorientamento circa le scelte formative compiute. Le modalità operative per i passaggi tra IeFP e IP[31] rimangono invariate e sono regolamentate dalla disciplina vigente[32]. Gli strumenti per realizzare i passaggi includono il riconoscimento dei crediti formativi[33] tramite il Certificato di competenze

[30] Le Linee guida sono state adottate con decreto ministeriale 12 giugno 2024, n. 118, in attuazione dell'articolo 8, comma 2 del decreto legislativo n. 61/2017, come modificato dall'articolo 27, comma 1, lett. c) del decreto-legge n. 144/2022, convertito nella legge n. 175/2022, nell'ambito della Riforma M4C1R1.1 *Riforma degli istituti tecnici e professionali* del PNRR.

[31] Le modalità di passaggio da un percorso della IeFP verso i percorsi diversi dagli IP (Istruzione tecnica e liceale) si configurano come 'passaggi di sistema', ai quali si applicano le previsioni del T.U. che richiedono esami integrativi e di idoneità.

[32] Gli Accordi del 2018 e 2020 (Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 10 maggio 2018, rimodulato dall'Accordo del 10 settembre 2020) definiscono in dettaglio le fasi e le modalità operative per i passaggi tra IP e IeFP, quali ad esempio i criteri di riconoscimento dei crediti formativi, le procedure di accesso e di valutazione degli allievi. Tali Accordi recepiscono, inoltre, l'aggiornamento del Repertorio nazionale delle figure nazionali di riferimento per le qualifiche e i diplomi professionali della IeFP del 1° agosto 2019, che regolamenta in modo organico i passaggi reciproci tra IP e IeFP.

[33] Ai sensi dell'art. 5 dell'Accordo del 10 maggio 2018, per credito formativo si intende il valore attribuibile alle competenze, abilità e conoscenze acquisite dagli studenti nel loro percorso di apprendimento, certificate, validate e comunque riconoscibili ai fini dell'inserimento nel percorso di IP o di IeFP per il quale hanno presentato domanda di passaggio.

per gli studenti degli IP e l'Attestato di competenze per quelli della IeFP. La Commissione per i passaggi tra i sistemi (CPS), nominata dall'istituzione scolastica o dalla struttura formativa, determina l'anno di corso a cui lo studente può iscriversi nel nuovo percorso scelto.

Per quanto riguarda i passaggi verticali, la riforma introduce una deroga rispetto a quanto disciplinato dalla riforma degli ITS del 2022[34], che richiederebbe ai diplomati dei percorsi della IeFP un certificato IFTS di durata almeno annuale per accedere ai percorsi di ITS Academy. La nuova disposizione consente invece l'accesso diretto ai percorsi di ITS Academy per i diplomati dei percorsi IeFP, a condizione che tali percorsi siano erogati da un'istituzione formativa regionale (IF) che abbia aderito alla filiera formativa tecnologico-professionale, e che le competenze in uscita dai percorsi siano validate attraverso una valutazione Invalsi. Inoltre, ai fini dell'accesso all'università e all'alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), in deroga alla normativa vigente[35], la riforma stabilisce che gli studenti diplomati dei percorsi della IeFP che presentino le due suddette condizioni (adesione della IF alla filiera e validazione Invalsi) possano anche sostenere l'esame di Stato presso un IP, statale o paritario, senza la necessità di sostenere l'esame preliminare[36] e senza frequentare l'apposito anno integrativo per il conseguimento della maturità[37].

Le ricadute della riforma sul sistema regionale di IeFP

Sebbene la riforma sia incentrata principalmente sull'istruzione tecnica e professionale, le evidenti ricadute sul sistema regionale di IeFP hanno determinato delle riflessioni critiche di alcuni dei principali *Vet-provider*. Molti di loro (Gotti 2023; Nicoli 2023; Salatin 2023; Salerno 2023, 2024) riconoscono alla riforma un'importante opportunità per rilanciare il dibattito sulla formazione tecnica e professionale in Italia e superare le criticità del sistema attuale. Sottolineano l'importanza di strutturare percorsi formativi più in linea con gli standard europei (percorsi di durata quadriennale) e di coordinare meglio l'intera filiera tecnico-professionale, un obiettivo condivisibile e necessario per colmare il divario con gli altri Paesi europei. Ciononostante, le osserva-

[34] All'art. 1, comma 2 della legge n. 99/2022, legge di riforma del sistema degli Istituti tecnici superiori (ITS) (Riforma 1.2, M4C1 del PNRR).

[35] L'art. 2 lettera h) della legge 28 marzo 2003, n. 53 (c.d. 'Riforma Moratti') stabilisce che "i titoli e le qualifiche conseguiti al termine dei percorsi del sistema dell'IeFP di durata almeno quadriennale consentono di sostenere l'esame di Stato, utile anche ai fini degli accessi all'università e all'alta formazione artistica, musicale e coreutica, previa frequenza di apposito corso annuale, realizzato d'intesa con le università e con l'alta formazione artistica, musicale e coreutica".

[36] Il superamento dell'esame preliminare per l'ammissione di candidati esterni all'esame di Stato è stabilito dall'articolo 14, comma 2, del D.Lgs. 13 aprile 2017, n. 62, per coloro che non siano in possesso della promozione o dell'idoneità all'ultima classe, nonché per coloro che siano in possesso di idoneità o di promozione all'ultimo anno ma non hanno frequentato l'ultimo anno ovvero non hanno titolo per essere scrutinati per l'ammissione all'esame.

[37] Previsto dall'art. 15, comma 6, del D.Lgs. n. 226/2005.

zioni attengono sia ad aspetti formali che di merito. Sul piano formale, una delle critiche mosse al DDL n. 924/2023 ha riguardato la delineazione incerta delle competenze di programmazione dei vari attori istituzionali, elemento che sarebbe stato opportuno chiarire per evitare conflitti di competenza e sovrapposizioni delle proposte formative attivate dall'istruzione professionale di competenza statale, laddove già sviluppate dal sistema regionale.
Sul piano dei contenuti, alcuni esperti e le rappresentanze delle istituzioni territoriali audite nel corso dell'iter parlamentare hanno sollevato la questione dei titoli e degli esami degli studenti della IeFP. In particolare, è stato evidenziato il rischio che la riforma determini una condizione di svantaggio per i diplomati IeFP quadriennali rispetto a quelli provenienti dai percorsi scolastici, senza garantire pari accesso a tutto il livello terziario. Questa criticità deriverebbe da due elementi: innanzitutto, la deroga per l'accesso diretto agli ITS Academy e per sostenere l'esame di Stato riguarderebbe solo coloro che hanno seguito percorsi 'validati' dalla filiera, limitando le opportunità per gli altri diplomati IeFP che abbiano raggiunto gli stessi risultati di apprendimento, indipendentemente dal percorso seguito. In secondo luogo, l'esonero dell'esame di Stato interesserebbe unicamente l'accesso agli ITS Academy e non si estenderebbe a tutto il livello terziario, includendo l'accesso ai percorsi universitari e all'AFAM. La preoccupazione evidenziata è che gli studenti dei percorsi della IeFP non vengano messi sullo stesso piano degli studenti del sistema di istruzione statale nell'accesso all'istruzione terziaria accademica e non, penalizzando il sistema IeFP rispetto all'obiettivo di pari dignità tra i diversi percorsi formativi. A tale fine, le Regioni hanno proposto come punto nodale e imprescindibile di rendere equiparabili gli esami conclusivi dei percorsi quadriennali di diploma di IeFP all'esame di Stato conclusivo del sistema dell'Istruzione secondaria superiore, ai fini del diretto accesso a tutto il livello terziario, inclusi i percorsi universitari, dell'AFAM e degli ITS Academy. In questa prospettiva ritengono sia importante avviare, in un momento successivo, un iter normativo che consenta di realizzare questa pari dignità, attraverso un decreto delegato che dia attuazione alla previsione normativa già sancita dall'articolo 15 del decreto legislativo n. 226 del 2005, finora rimasta non completamente attuata.
Infine, alcuni Autori segnalano il permanere di alcune questioni cruciali irrisolte per costruire un solido sistema VET integrato, come la necessità di definire chiaramente il rapporto tra IP e IeFP, superando la coesistenza di due sistemi separati, caratteristica del sistema educativo italiano non riscontrabile in altri contesti nazionali di riferimento, che crea disomogeneità nell'offerta formativa e nei rapporti con il mondo del lavoro. L'istruzione professionale e la IeFP dovrebbero convergere, a loro avviso, in un unico ordinamento,

evolvendo la IeFP in un sistema professionalizzante di piena competenza regionale, secondo LEP fissati dallo Stato, nell'ottica di non compromettere l'uguaglianza delle opportunità per gli studenti nei diversi territori.
Tali Autori mettono in luce, peraltro, l'importanza di garantire un adeguato finanziamento della IeFP attraverso la fiscalità generale, in quanto la IeFP è un LEP che assolve l'obbligo di istruzione e il diritto-dovere all'istruzione e formazione al pari di altri segmenti del sistema educativo.
L'evoluzione dei percorsi formativi afferenti alla filiera lunga della formazione professionalizzante continua a costituire oggetto di particolare attenzione e interesse non solo da parte degli addetti ai lavori, ma anche dei potenziali utenti e del mondo imprenditoriale.
I percorsi IeFP, IFTS e ITS, infatti, con il forte ancoraggio al mondo del lavoro (stage, laboratorialità, contatti con le imprese), sembrano soddisfare il requisito, oggi così richiesto alla formazione, di essere validi vettori di occupabilità, pur con la dovuta attenzione alla formazione del cittadino, soprattutto nel caso della IeFP, che è parte integrante del sistema educativo nazionale e canale di assolvimento degli obblighi di legge.
Uno degli elementi di particolare interesse di questi ultimi anni è costituito dall'aumento del numero dei percorsi svolti in modalità duale, caratterizzati quindi dall'alternanza tra periodi in aula e momenti sempre più numerosi di formazione svolti in azienda[38].

Il mismatch nell'ambito della IeFP

I dati nazionali (Unioncamere Excelsior) continuano a evidenziare un consistente fenomeno di mismatch per le figure in uscita dal sistema IeFP: le richieste del mercato non sono sempre adeguatamente coperte dall'offerta formativa, sia nel breve che nel medio termine. Sono soprattutto alcuni ambiti formativi a produrre numeri particolarmente bassi rispetto alle richieste delle imprese: meccanica, logistica, edilizia, impianti termoidraulici, ma anche il settore amministrativo-segretariale. Il settore della ristorazione, tradizionalmente il più frequentato in assoluto nella filiera IeFP, continua ad avere buone prospettive, mentre si cominciano a registrare primi dati di parziale saturazione del settore del benessere.
La struttura del sistema IeFP, articolata su un Repertorio di figure professionali valide sull'intero territorio nazionale, declinate nei Repertori regionali su 'curvature' specifiche, a seconda dei fabbisogni dei mercati locali e poi raffinate nella progettazione formativa, si presta bene a rispondere alle richieste di un'utenza tendenzialmente orientata a finalizzare il proprio percorso forma-

[38] Il sistema duale è un modello formativo integrato tra scuola e lavoro mutuato, già da qualche anno, dalla Germania e applicato con successo anche in altri Paesi del Nord Europa.

tivo all'ingresso nel mercato del lavoro, pur mantenendo aperta la possibilità di progredire in ulteriori avanzamenti di qualificazione.
Da questo punto di vista, uno dei temi di interesse degli stakeholder è se sia possibile considerare i tre segmenti della filiera lunga come progressivi step di specializzazione, oppure se questi vadano letti prevalentemente come modalità indipendenti per acquisire competenze efficacemente spendibili nel mercato del lavoro.

Continuità e progressività dei contenuti formativi nella filiera lunga

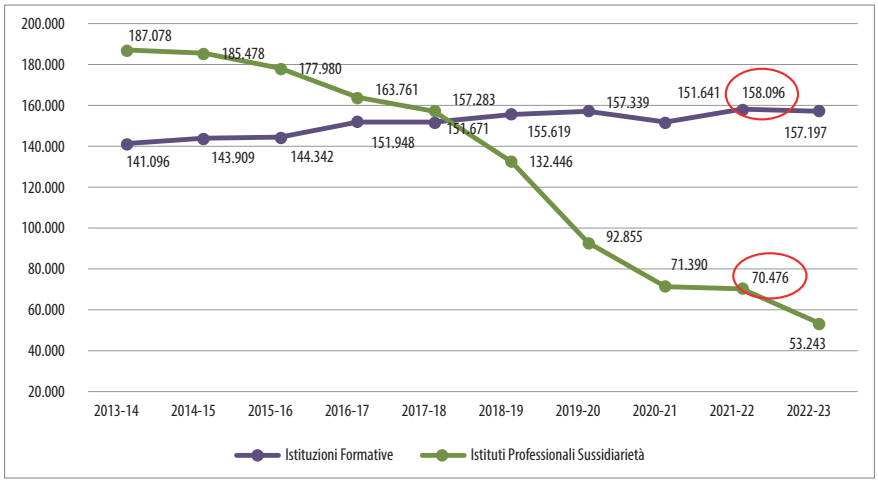
Una prima analisi dell'Inapp (Franceschetti *et al.* 2022) ha infatti evidenziato come la continuità, in termini di progressività dei contenuti formativi, tra i percorsi triennali e quadriennali IeFP, l'annualità IFTS e il biennio di specializzazione ITS Academy riguardi un numero molto limitato di settori. L'analisi, realizzata a partire dai contenuti dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni, tramite la chiave di lettura dei Settori economici e professionali (SEP), ha evidenziato la presenza di una continuità nei tre segmenti in soli 5 settori su 26. Ciò senza considerare che solo pochissimi territori presentano l'intero ventaglio di opzioni formative e che le differenti modalità descrittive dei contenuti formativi delle filiere non consentono sempre un'adeguata comparazione tra gli standard dei diversi repertori. Gli esiti di questa analisi mostrano quanto meno l'esigenza di mettere in trasparenza questi aspetti nella realizzazione di azioni mirate di orientamento, in uscita dalla scuola secondaria inferiore, che descrivano in maniera chiara, e non in modalità promozionale, il ventaglio delle possibilità formative ed occupazionali.
Anche perché il tema della continuità dei percorsi alla luce della citata riforma nell'istruzione tecnica e professionale, nonché la relativa sperimentazione in atto, propone un modello chiaramente individuato nel 4+2. È di fatto un modello che può risultare del tutto confacente all'attuale assetto non solo del sistema ITS Academy ma anche della IeFP, e che può far dispiegare appieno le potenzialità di quest'ultima filiera, purché sia garantita la pari dignità del sistema IeFP rispetto agli altri percorsi del secondo ciclo, anche in termini di risorse finanziarie, garantendo sia passaggi verticali e orizzontali tra i sistemi, sia l'omogeneità territoriale dell'offerta su tutto il territorio nazionale. Proprio i divari territoriali costituiscono infatti, ancora oggi, a distanza di tanti anni dalla messa a sistema della IeFP come offerta ordinamentale del sistema educativo nazionale, una delle principali criticità da affrontare, come dimostrano i dati sull'offerta e sulla partecipazione.

Livelli di partecipazione ai percorsi IeFP

Dal punto di vista quantitativo, infatti, nell'a.f. 2021-2022 (Inapp *et al.* 2024a) il sistema IeFP registra una tendenza di partecipazione sostanzialmente allineata rispetto alle precedenti annualità. Il numero degli iscritti supera le 228 mila unità (figura 3.1), con una diversa distribuzione tra i Centri di formazione (158 mila iscritti, +4,3% rispetto all'a.f. 2020-2021) e gli Istituti professionali che

erogano percorsi in modalità sussidiaria (oltre 70 mila iscritti, -1,3% rispetto all'annualità precedente).
La proiezione del dato di partecipazione relativo all'a.f. 2022-2023[39], con un valore complessivo di 210.440 unità, descrive peraltro un calo di quasi l'8% degli iscritti, quasi interamente ascrivibile ai percorsi IeFP realizzati presso gli Istituti professionali, mentre restano quasi inalterati gli iscritti ai Centri accreditati.

Figura 3.1 Andamento della partecipazione ai quattro anni della IeFP nelle due tipologie – da a.f. 2013-2014 ad a.f. 2022-2023 (v.a.)



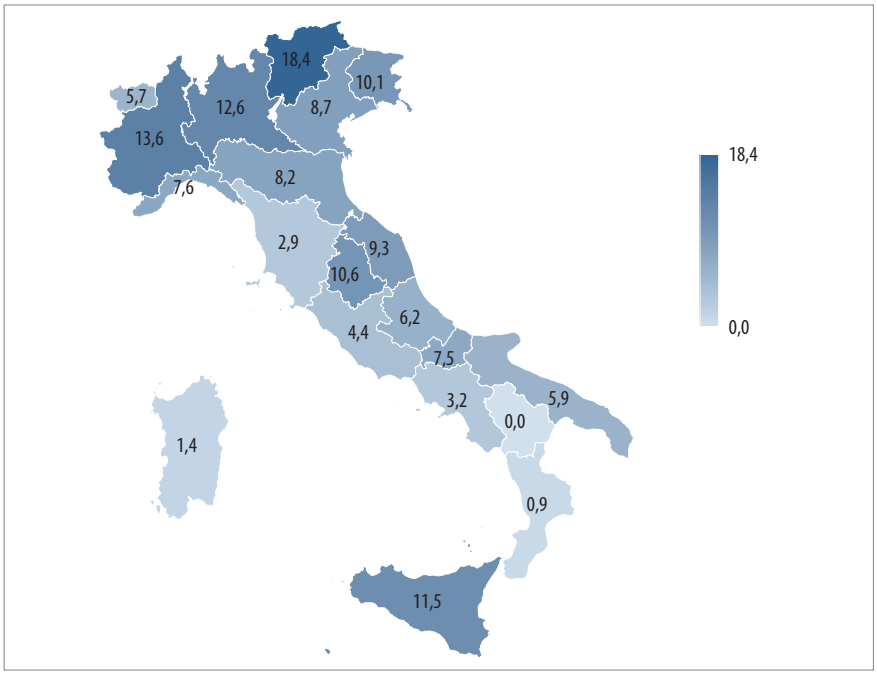
Fonte: Inapp e MLPS su dati regionali e provinciali

La partecipazione nell'a.f. 2021-2022, in modo più analitico, si caratterizza con una quota del 67% presso i Centri di formazione (che sale al 72% tra gli iscritti al primo anno). Il restante 33% ha visto invece la partecipazione degli allievi negli Istituti professionali, in una fase in cui ancora coesistono le due 'vecchie' modalità integrativa e complementare, in progressiva chiusura, e con una larga prevalenza del modello previsto dal decreto legislativo n. 61 del 2017. L'osservazione della partecipazione evidenzia la marcata presenza dei Centri accreditati nelle aree del Nord-Ovest, del Nord-Est e delle Isole, un maggiore equilibrio numerico tra le tipologie nella circoscrizione del Centro e il permanere di una netta prevalenza dei percorsi IeFP realizzati dagli Istituti

[39] Per l'annualità 2022-2023 si rendono disponibili alcuni primi dati. Il Rapporto di monitoraggio relativo a questa annualità è in via di definizione.

professionali al Sud. L'8% della popolazione italiana nella fascia 14-18 anni (figura 3.2) partecipa al sistema IeFP, con quote molto differenziate nei diversi territori, dal 18% di Trento e Bolzano, fino a quote sotto il 4%.

Figura 3.2 Iscritti alla IeFP sulla popolazione dei 14-18enni, per regione (val. %) a.f. 2021-2022



Fonte: Inapp e MLPS su dati regionali e provinciali

Alla luce della notevole richiesta di giovani in uscita dalla filiera, con i dati del mismatch sopracitati, la riduzione dei divari territoriali continua quindi a costituire uno dei principali obiettivi da raggiungere per valorizzare appieno le potenzialità (formative ed occupazionali) della filiera, attraverso lo sviluppo della partecipazione soprattutto nelle aree del Centro e del Sud.
Sempre sul fronte della partecipazione, nell'a.f. 2021-2022 gli iscritti al IV anno sono stati 19.280, con un aumento del 12% in un anno. Il dato critico relativo all'assenza dei percorsi di quarto anno di IeFP per l'acquisizione del diploma professionale in cinque regioni è stato in buona parte superato nel successivo a.f. 2022-2023 (resta solo la Basilicata senza questa tipologia di offerta) ma testimonia comunque la lunga strada da percorrere per stabilizzare l'offerta in tutte le circoscrizioni.

Gli esiti formativi dei percorsi IeFP

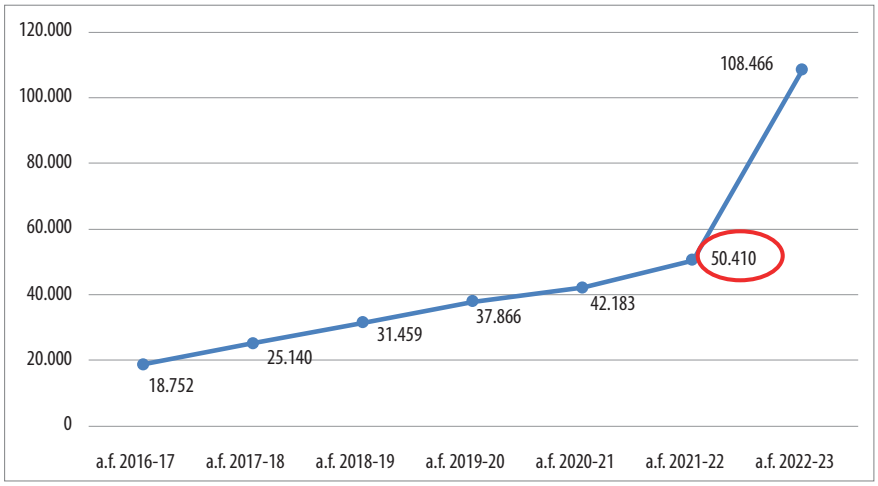
Per quanto riguarda gli esiti formativi dei percorsi IeFP, i qualificati nel 2021-2022 sono stati 46.589, un valore inferiore rispetto all'anno precedente, che risulta però condizionato dalla parzialità dei dati forniti da alcune Amministrazioni[40]. Più della metà del totale dei qualificati è ascrivibile a tre sole regioni: Lombardia (27,9%), Veneto (11,8%) e Piemonte (11,5%). I percorsi di quarto anno registrano 13.961 diplomati. Il 55% dei giovani diplomati si colloca in Lombardia, a seguire Lazio (9,8%), Piemonte (7,3%) e Veneto (7%).

La crescita dei percorsi IeFP in modalità duale

Di particolare rilevanza la costante progressione del numero dei percorsi IeFP realizzati in modalità duale, ovvero con un minimo di 400 ore annue di formazione svolte in contesto lavorativo. La tendenza di crescita registrata nei quattro anni precedenti si consolida, toccando le 50 mila unità (+19,5%), per un totale complessivo di 5.314 corsi realizzati (figura 3.3).

È nell'a.f. 2022-2023 che il sistema IeFP registra il primo significativo impatto delle importanti risorse stanziate sull'Investimento 1.4 'Sistema Duale' della Missione 5 del PNRR, con un incremento di iscritti che, arrivando a 108.466 unità, raddoppia il valore dell'anno precedente.

Figura 3.3 Andamento degli iscritti al sistema duale nella IeFP – da a.f. 2016-2017 ad a.f. 2022-2023 (v.a.)



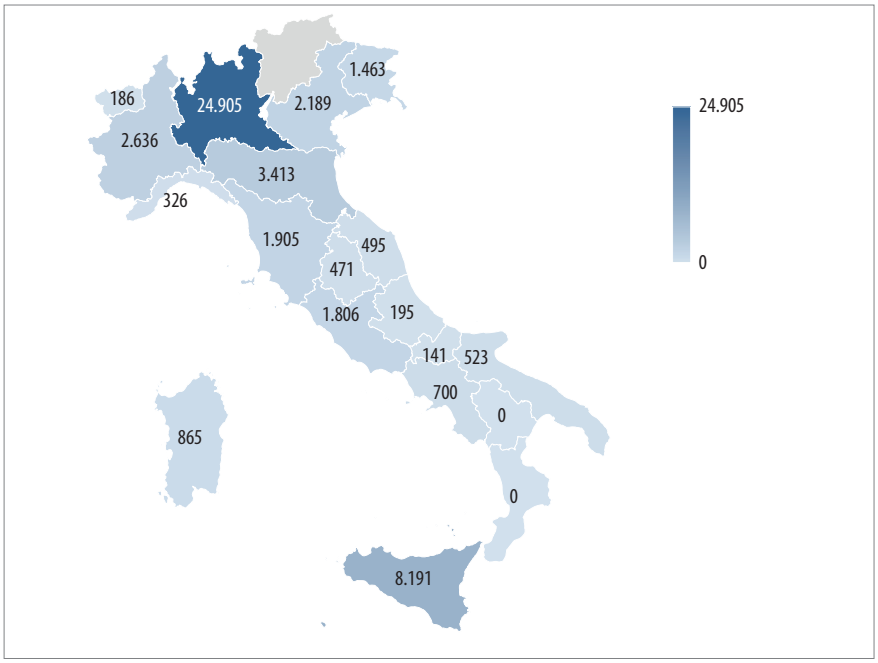
Fonte: Inapp e MLPS su dati regionali e provinciali

Nell'a.f. 2021-2022, gli iscritti ai percorsi in duale costituiscono più del 34% del totale degli iscritti ai Centri di formazione (Istituzioni formative) e oltre il 22%, dell'in-

[40] Nello specifico Abruzzo, Molise, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna.

tero sistema IeFP (includendo anche gli interventi degli Istituti professionali)[41]. Anche l'ambito dei percorsi IeFP realizzati in duale evidenzia importanti differenze territoriali, con l'assoluta prevalenza degli iscritti nella regione Lombardia, che ospita 25 mila allievi, pari a quasi il 50% del totale nazionale. La seconda regione per volume di iscritti in duale è la Sicilia, con oltre 8 mila iscritti (figura 3.4).

Figura 3.4 Distribuzione della partecipazione ai percorsi in duale per regione, a. f. 2021-2022 (v.a.)



Fonte: Inapp e MLPS su dati regionali e provinciali

Gli 11.300 qualificati in duale rappresentano oltre il 24% di tutti i giovani qualificati nell'intero sistema IeFP e oltre il 35% dei qualificati nei Centri di formazione accreditati (IF). Il rapporto con i 14.581 iscritti al terzo anno evidenzia una percentuale di successo formativo pari al 77%, al netto di dati parziali, difficilmente quantificabili, di alcune Amministrazioni. I diplomati nei percorsi in duale costituiscono invece oltre il 75% di tutti i diplomati del

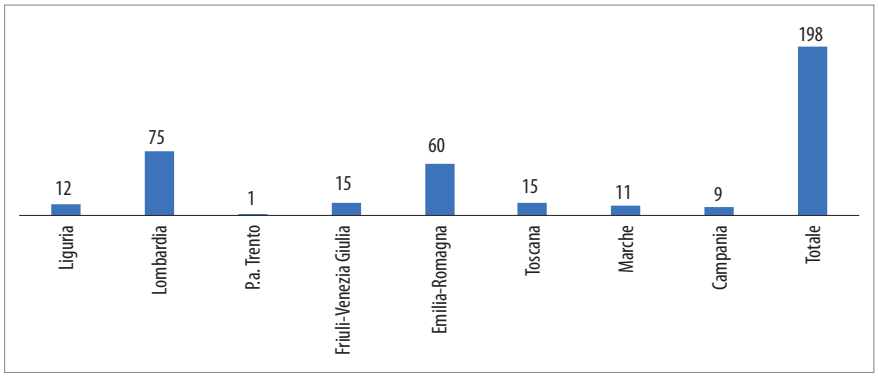
[41] Le percentuali qui riportate non contengono i valori degli iscritti alla IeFP di Trento e Bolzano, in quanto le due Amministrazioni non hanno partecipato fin dall'inizio alla sperimentazione duale avviata nel 2015.

sistema IeFP e l'84,2% dei diplomati nei Centri, delineando un modello IeFP che prevede un quarto anno quasi sempre in modalità duale.
La promozione della modalità duale ha interessato anche il sistema IFTS: sono stati realizzati 275 percorsi con 3.601 iscritti nelle quattro regioni che hanno attivato questa tipologia di interventi (Emilia-Romagna, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia e Toscana).
Altrettante le Amministrazioni che hanno avviato percorsi modulari per giovani Neet, finalizzati a riallineare le competenze di questo target in vista di un reinserimento nei percorsi formativi oppure per consentire loro di acquisire una qualifica o un diploma IeFP o una certificazione IFTS. Nel 2022, i 2.252 utenti impegnati negli 882 moduli/corsi si sono formati in Emilia-Romagna, Lombardia, Liguria e Friuli-Venezia Giulia.

L'andamento dei corsi IFTS

Il dato complessivo sul numero di corsi IFTS realizzati nel 2022 (figura 3.5), comprensivi di percorsi realizzati in modalità ordinaria e duale, conferma quanto già osservato nelle precedenti edizioni del monitoraggio, ovvero una distribuzione geografica dei corsi IFTS per lo più circoscritta in un numero limitato di regioni, soprattutto del Centro-Nord, dove, seppur con ovvie differenze dovute alla dimensione territoriale, la formazione tecnica superiore rappresenta un sistema di offerta formativa consolidato, riconoscibile sia dal sistema produttivo locale sia dai potenziali fruitori.

Figura 3.5 **Distribuzione regionale corsi IFTS. Anno 2022 (v.a.)**

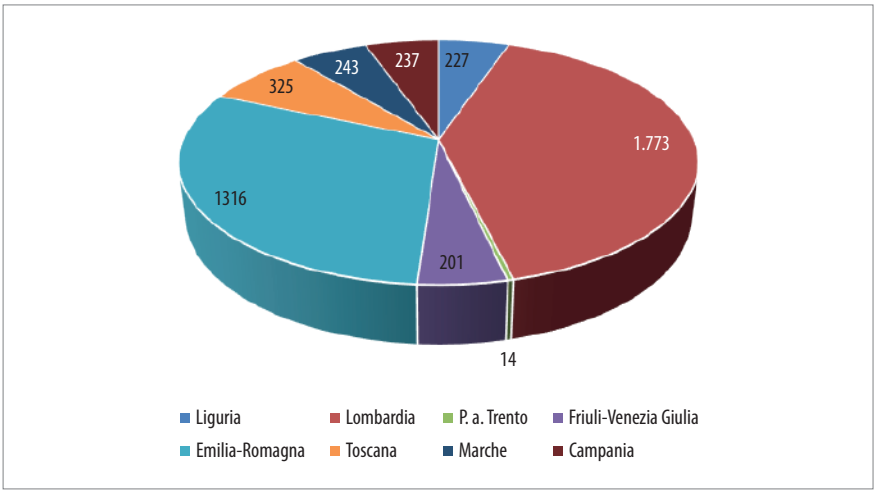


Fonte: elaborazioni Inapp su dati regionali

In un quadro piuttosto stabile vanno segnalati alcuni aspetti di novità: il primo riguarda la Liguria che, con 12 corsi, riafferma, dopo qualche anno di assenza, la propria presenza nel novero delle regioni che programmano percorsi di IFTS. Un secondo aspetto riguarda la diminuzione del volume di offerta di corsi IFTS

in alcune Regioni: la Lombardia passa da 119 a 75 corsi, la Toscana da 32 a 15 e la Campania da 23 a 9. Si registra, inoltre, l'assenza di corsi in Piemonte e Veneto, mentre sono in crescita i corsi in Emilia-Romagna e Marche e per la prima volta c'è un corso nella Provincia autonoma di Trento. Dopo un'annualità di assenza anche il Friuli-Venezia Giulia torna a realizzare corsi IFTS.
Il dato complessivo degli iscritti è pari a 4.336, in diminuzione rispetto al 2021 (5.177) ma in crescita rispetto ai 2.576 del 2020 (figura 3.6). Anche nel 2022 si conferma il primato, sia come corsi che come iscritti, della Lombardia, seguita da Emilia-Romagna e Toscana. In un contesto piuttosto stabile va sottolineata la crescita della Campania, sia in termini di numero di corsi realizzati, sia perché rappresenta la prima regione del Centro-Sud ad implementare una strategia programmatoria di corsi IFTS di portata pluriennale.

Figura 3.6 Iscritti per regione corsi IFTS. Anno 2022 (v.a.)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati regionali

Per quanto riguarda le aree tecnologiche, il settore della meccanica è quello con più corsi (37,9%), seguito dalle ICT (24,7%), dal settore turismo e sport (18,7%), per poi concludere con quelli relativi ai servizi commerciali (9,6%) e al manifatturiero (9,1%).

I numeri sugli ITS

Alcuni cenni, infine, sul sistema di Istruzione tecnica superiore (ITS). Il rapporto di monitoraggio annualmente redatto da Indire, in qualità di assistenza tecnica del Ministero dell'Istruzione, dicastero competente per l'istruzione tecnica superiore, evidenzia come nel 2022 i corsi ITS sono stati 349, realizzati da 98 ITS Academy.

Su 26.283 candidati, gli ammessi ai corsi sono stati 9.246, dei quali 7.033 hanno ottenuto il diploma finale. In linea con le precedenti edizioni del monitoraggio, il tasso di occupazione è significativamente alto: l'87% di coloro che ha conseguito il titolo finale risulta impiegato a un anno dalla fine del corso, l'81% dichiara di avere trovato un lavoro coerente con il corso svolto.
La composizione dell'offerta di ITS per area tecnologica dei corsi è così articolata: efficienza energetica 7,7%; mobilità sostenibile 16,3%; nuove tecnologie della vita 6%; nuove tecnologie per il Made in Italy (articolata in cinque ambiti: sistema agroalimentare, sistema casa, sistema meccanica, sistema moda, servizi alle imprese) 43,8%; tecnologie innovative per i beni e le attività culturali/turismo 11,7%; tecnologie della informazione e della comunicazione 14,3%.

Box 3.2 Definizione di un modello di competenze strategiche dei formatori a supporto della IeFP

L'importanza, ampiamente riconosciuta non solo per i giovani, di disporre di adeguati livelli di competenze chiave, e quindi non solo di contenuti di alfabetizzazione di base (le *literacy* linguistiche, matematiche, scientifiche e digitali), ma anche di altre risorse riguardanti le dimensioni 'trasversali' dell'autoregolazione, della comunicazione e collaborazione, del pensiero critico[42], impone una profonda riqualificazione dell'offerta formativa nonché l'esigenza di un aggiornamento-ripensamento della professionalità dei formatori. In tale prospettiva, temi e snodi decisivi sembrano quelli delle modalità di sviluppo sistematico delle competenze trasversali e delle condizioni della loro misurabilità, collegate ai diritti soggettivi di cittadinanza e occupabilità. Ciò implica l'identificazione rigorosa di dispositivi e strumenti gestibili, anche sul piano organizzativo, dagli organismi di formazione e percepiti dai destinatari come sensati, significativi e utili per la propria esperienza di apprendimento e professionale. Sebbene in Italia, negli ultimi dieci anni, si siano realizzati importanti avanzamenti nelle policy a supporto del lifelong learning, i formatori non hanno ancora a disposizione riferimenti di sistema organici che li possano adeguatamente supportare nel trattamento delle competenze trasversali. Questo impedisce, in un domino esiziale, una piena adozione di tali risorse nei percorsi di apprendimento, ostacolando la coerenza complessiva dell'offerta formativa e la sua aderenza al mercato del lavoro e alle esigenze di vita delle persone. Anche la formazione disponibile ai formatori non si può dire sia ampiamente orientata alla costruzione di una professionalità riflessiva (Schon 2006), adatta alle attuali condizioni di complessità. Queste ultime, infatti, esigono contesti lavorativi intesi come spazi di partecipazione piena, in una parola spazi di 'capacitazione' in grado di contrastare una tendenza inconsapevole a replicare i modelli appresi durante il proprio percorso formativo, senza interrogarsi criticamente sul loro valore o sulla loro efficacia (Mortari 2009).

[42] Sono richiamate qui a titolo esemplificativo alcune competenze del Quadro LifeComp (2020) di declinazione della competenza chiave europea *Personale, sociale e capacità di imparare a imparare* (UE 2018).

A partire da queste considerazioni, l'Inapp ha recentemente avviato una ricerca-azione sulle competenze strategiche dei formatori[43], che si pone in continuità con quanto già realizzato nel quadro della precedente programmazione: nel periodo 2018-2023, è stato infatti realizzato un articolato percorso di ricerca, che ha portato a mettere a punto, attraverso un'ampia fase di campo nella IeFP, un dispositivo di valutazione delle seconde quattro competenze chiave europee, maggiormente focalizzate sulle dimensioni della cittadinanza e della occupabilità[44] (Inapp *et al.* 2023).
Capitalizzando i risultati di tale esperienza e valorizzando il confronto già aperto con gli organismi di formazione, l'Inapp sta ora collaborando insieme ai centri di formazione per individuare strategie e modalità sostenibili verso la messa in trasparenza delle competenze possedute dai formatori (dichiarate-agite), la focalizzazione delle opportunità e/o i vincoli contestuali rispetto alla loro possibilità di esercizio e la definizione di piani di sviluppo formativo delle competenze strategiche da potenziare. Si va, in sostanza, a declinare e sperimentare un modello delle competenze strategiche dei formatori, con prioritario riferimento al loro esercizio nel perimetro della filiera lunga professionalizzante e nel contesto della IeFP. La prospettiva assunta, nella definizione di tale disegno, intende aderire in modo fortemente rappresentativo alla composizione della professionalità secondo quelle direttrici di cui più si ravvede l'urgenza, in primis: le competenze progettuali e metodologiche afferenti al processo di trattamento delle competenze; le competenze chiave dei formatori, in funzione di un relativo *empowerment*; l'agency dei formatori, o 'competenza ad agire' in modo riflessivo, consapevole e autoregolato, attivando processi decisionali e interagendo con le condizioni di contesto specifiche.
Il modello delle competenze strategiche dei formatori si pone in modo servente alla costruzione di un dispositivo di valutazione formativa, da testare attraverso un processo di indagine quanti-qualitativa che coinvolgerà complessivamente circa duecento formatori, con l'obiettivo di acquisire informazioni sulla padronanza dei formatori rispetto alle competenze strategiche mappate, nonché in relazione alla capacità e possibilità di attivare tali risorse in contesto. Coerentemente alla chiave di lettura indicata dell'azione docente, oltre che sui formatori, l'attenzione sarà estesa alle figure di coordinamento dei centri di formazione, affinché siano comprese le implicazioni delle scelte metodologiche, organizzative e valoriali ad esse in carico, rispetto alla capacità agentiva dei formatori.

Il work-based learning tra tendenze consolidate, possibili nuove frontiere e attenzione alla qualità

La possibilità di apprendere in un contesto organizzato (per esempio in un'impresa) è collegata agli strumenti di work-based learning (WBL), in particolare apprendistato e tirocinio extracurricolare.

Apprendistato: una possibilità per gli adulti?

Considerando, innanzitutto, lo strumento dell'apprendistato non si può non riflettere sul cambiamento demografico, una delle principali sfide che l'Europa

[43] Si è utilizzata la locuzione competenze strategiche secondo un'accezione ampia e inclusiva delle aree di competenza che si ritengono fondamentali (core) secondo le direttrici teoriche e metodologiche assunte nella ricerca.

[44] Ci si riferisce alle competenze: personale, sociale e capacità di imparare a imparare; competenza in materia di cittadinanza; imprenditoriale; in materia di consapevolezza ed espressione culturali.

dovrà affrontare nei prossimi anni, come sottolinea la recente Comunicazione della Commissione *Cambiamento demografico in Europa: strumentario d'intervento*[45]. Si tratta di una sfida che interagisce con altre megatendenze globali – come il cambiamento climatico, l'innovazione tecnologica, la doppia transizione verde e digitale – e che sollecita, come indicato nello stesso testo, la "costruzione di una 'società della longevità' che valorizzi il periodo di vita più lungo trascorso in età avanzata, rafforzi il ruolo dei cittadini anziani e promuova il benessere delle generazioni sia presenti sia future". L'aumento dell'aspettativa di vita ha come corollario – tra gli altri fenomeni – l'allungamento della vita lavorativa e quindi la necessità di interventi ricorrenti di adeguamento delle competenze dei lavoratori.

In questa prospettiva, molti Paesi hanno regolamentato l'accesso degli adulti all'apprendistato e ne promuovono la partecipazione: ad esempio, in Inghilterra, dei circa 337 mila avviamenti registrati nel corso del 2022-2023, coloro che hanno più di 25 anni rappresentano il 47,6% e costituiscono la componente prevalente di tutti i programmi di apprendistato[46]; in Danimarca, fra gli iscritti al corso base nel 2023, due su cinque hanno più di 25 anni[47]. E non mancano in Europa esempi di Paesi in cui l'apprendistato si rivolge tradizionalmente agli adulti piuttosto che ai giovani: è il caso della Finlandia, in cui nel 2023 quattro apprendisti su cinque avevano un'età compresa fra 25 e 65 anni[48].

Al fine di indagare questo fenomeno e individuare gli elementi che sostengono la diffusione dell'apprendistato nei confronti della popolazione adulta, sia con riferimento al quadro regolamentare che ai fattori abilitanti di contesto, l'Inapp ha realizzato una ricerca che ha esaminato con ottica comparata le esperienze di Svizzera, Inghilterra, Danimarca, Finlandia (D'Agostino *et al.* 2023).

I risultati dello studio hanno messo in evidenza l'opportunità di definire un quadro regolamentare il più possibile aperto a tutti i diversi target, compreso gli occupati e i lavoratori autonomi, e improntato alla più ampia flessibilità, in modo da favorire la partecipazione alla formazione con tempi adeguati a conciliare studio, lavoro e impegni familiari, prevedendo anche la possibilità di acquisire una qualifica attraverso la composizione di molteplici esperienze. In questo senso, lo strumento

[45] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Cambiamento demografico in Europa: strumentario d'intervento* COM(2023) 577 final.

[46] I dati sono tratti dal sito del Dipartimento dell'Educazione che riporta le statistiche sull'educazione in Inghilterra: https://explore-education-statistics.service.gov.uk/.

[47] Il dato è tratto dal sito del Governo danese che fornisce le statistiche sull'educazione: https://www.dst.dk/en/informationsservice.

[48] Il dato è tratto dal sito del servizio statistico del Ministero finlandese dell'istruzione e della cultura: https://vipunen.fi/en-gb.

centrale per promuovere la flessibilità e la personalizzazione dei percorsi individuali è il riconoscimento delle competenze già acquisite dagli adulti.
Tra i molteplici fattori abilitanti di contesto che possono promuovere la diffusione dello strumento, un ruolo centrale è affidato alla contrattazione collettiva, che deve essere in grado di costruire schemi di remunerazione che consentano agli adulti di accedere all'apprendistato senza eccessive penalizzazioni dal punto di vista economico. Ma soprattutto, il fattore strategico di successo è rinvenibile nella credibilità del sistema di qualificazioni rilasciate nell'ambito dell'istruzione e formazione: laddove le qualificazioni professionali hanno un alto valore d'uso nel mercato del lavoro, l'apprendistato diventa uno strumento attrattivo e quindi utilizzabile per il reinserimento nel lavoro, per l'acquisizione di un'occupazione più adeguata o di un inquadramento più elevato, tanto per i disoccupati che per i soggetti già occupati.
La recente tendenza che si rileva in diversi Paesi europei a indirizzare l'apprendistato ad un pubblico adulto è confermata dal fenomeno della crescente estensione dello stesso strumento all'istruzione post-secondaria e terziaria e quindi a fasce d'età più elevate. Questa evoluzione, confermata da un'indagine Inapp del 2021 sull'apprendistato in Germania, Austria, Svizzera e Francia (Inapp *et al.* 2021), consente all'apprendistato di mantenere e accrescere la propria capacità attrattiva nei confronti dei giovani e delle imprese.
L'Italia sembra invece andare in un'altra direzione. Infatti, per quanto riguarda l'apprendistato per gli adulti, sebbene il decreto legislativo n. 81 del 2015 (art. 47, comma 4) abbia da tempo aperto alla possibilità di assumere in apprendistato professionalizzante i disoccupati senza limiti di età percettori di un'indennità di disoccupazione[49], fino ad ora tale misura è rimasta scarsamente sfruttata dalle imprese, e sembra mancare un dibattito fra gli esperti volto a identificare strumenti e modelli che possano favorirne l'implementazione.

Le tipologie e i numeri dell'apprendistato

In relazione al fenomeno dell'utilizzo dell'apprendistato per l'acquisizione di titoli di studio di istruzione secondaria superiore e terziaria, il recente aumento dell'occupazione e dei formati in apprendistato di primo e terzo livello non è sufficiente a fare uscire queste tipologie dalla loro storica condizione di marginalità e di promuoverne la diffusione sull'intero territorio nazionale, riducendo la loro attuale concentrazione in pochissime regioni, mentre gli ultimi dati disponibili sull'andamento dell'occupazione e della formazione in apprendistato confermano la decisa prevalenza della tipologia di apprendistato professionalizzante che non

[49] L'art. 47 del D.Lgs. n. 81/2015 al comma 4 stabilisce che, ai fini della loro qualificazione o riqualificazione professionale, è possibile assumere in apprendistato professionalizzante, senza limiti di età, i lavoratori beneficiari di indennità di mobilità o di un trattamento di disoccupazione, nonché i lavoratori a rischio di esubero beneficiari del trattamento straordinario di integrazione salariale finalizzato al recupero occupazionale.

porta al conseguimento di un titolo di studio, essendo finalizzata all'acquisizione di una qualifica contrattualmente riconosciuta.
In particolare, dall'ultimo monitoraggio effettuato dall'Inapp in collaborazione con Inps (Inapp *et al.* 2024b), emerge, contestualmente alla ripresa economica ed occupazionale post pandemia, una crescita degli occupati in apprendistato, che riguarda tutte le ripartizioni geografiche e le tipologie di contratto di cui si compone l'istituto contrattuale. La variazione percentuale è più alta negli apprendistati a maggiore valenza formativa, ossia di primo e terzo livello, sebbene il loro peso sul totale complessivo degli occupati in apprendistato rimanga residuale, rispettivamente il 2,1% e lo 0,2%, mentre il peso degli occupati in apprendistato professionalizzante, come di consueto, è nettamente prevalente: il 97,7%, pari a 556.181 unità, maggiormente presenti nel Nord-Ovest (30,3%), nella classe 18-24 anni (47,6%) e prevalentemente di genere maschile (59,6%) (tabella 3.1).

Tabella 3.1 Occupati in apprendistato per tipologia di contratto, ripartizione geografica, classe di età e genere: v.a., variazione e composizione (val. %) sul totale complessivo. Anni 2021-2022

Ripartizione geografica	2021			2022*		
	Appr. prof.	Appr. I liv.	Appr. III liv.	Appr. prof.	Appr. I liv.	Appr. III liv.
Nord	301.125	7.507	902	312.951	8.666	919
Nord-Ovest	*159.897*	*2.911*	*764*	*168.409*	*3.606*	*724*
Nord-Est	*141.228*	*4.596*	*138*	*144.542*	*5.061*	*195*
Centro	127.392	899	162	135.153	994	237
Mezzogiorno	104.883	1.850	114	108.078	2.115	152
Classe di età						
Minori	699	2.313	10	917	2.776	11
Da 18 a 24	245.278	6.369	274	264.629	7.420	446
Da 25 a 29	220.489	1.279	752	226.376	1.272	711
30 e oltre	66.935	296	142	64.260	307	140
Genere						
Maschi	318.594	7.329	796	331.757	8.408	917
Femmine	214.807	2.927	382	224.424	3.367	390
Totale	**533.401**	**10.256**	**1.178**	**556.181**	**11.775**	**1.307**
Var.% 2021-22				**4,3**	**14,8**	**11,0**
Composiz.%	**97,9**	**1,9**	**0,2**	**97,7**	**2,1**	**0,2**

Nota: * dati provvisori.
Fonte: Inps - Archivi delle denunce retributive mensili (UniEmens)

Nello stesso biennio, sul totale complessivo degli apprendisti iscritti alle attività di formazione pubblica, gli iscritti con contratto di apprendistato

professionalizzante scende al 91,9%, pari a 110.470 unità, di cui poco più di un terzo localizzato nel Nord-Ovest, mentre aumenta il peso degli iscritti con contratto sia di primo livello (7,4%), dei quali poco meno della metà si forma nel Nord-Est, che di terzo livello (0,7%), ampiamente residuale e concentrato nel Nord-Ovest. Nel biennio 2022-2023 gli iscritti in queste due tipologie aumentano ulteriormente, con l'incremento più alto in valori assoluti nell'apprendistato di primo livello, trainato dai maggiori finanziamenti messi a disposizione dal PNRR per lo sviluppo del sistema duale (tabella 3.2).

Tabella 3.2 Apprendisti iscritti ai percorsi formativi per tipologia di apprendistato e ripartizione geografica: v.a., variazione % sull'anno precedente e composizione % sul totale complessivo. Anni 2021, 2022, 2023

Ripartizione geografica	2021			2022			2023*	
	Appr. prof.	Appr. I liv.	Appr. III liv.	Appr. prof.	Appr. I liv.	Appr. III liv.	Appr. I liv.	Appr. III liv.
Nord	101.970	6.277	570	73.801	7.711	721	8.597	1.085
Nord-Ovest	*41.132*	*2.203*	*514*	*38.624*	*3.442*	*554*	*3.592*	*859*
Nord-Est	*60.838*	*4.074*	*56*	*35.177*	*4.269*	*167*	*5.005*	*226*
Centro	35.021	233	39	24.002	379	92	333	231
Mezzogiorno	16.090	254	0	12.667	800	55	656	101
Totale	**153.081**	**6.764**	**609**	**110.470**	**8.890**	**868**	**9.586**	**1.417**
Var.%				**-27,8**	**31,4**	**42,5**	**7,8**	**63,2**
Composiz.%	**95,4**	**4,2**	**0,4**	**91,9**	**7,4**	**0,7**		

Nota: * i dati più aggiornati e relativi al 2023 sono disponibili solo per gli apprendistati duali.
Fonte: elaborazioni Inapp su dati delle Regioni e Province autonome

Dai dati esaminati si conferma la disomogenea distribuzione dell'occupazione e formazione in apprendistato tra i territori e le tipologie di apprendistato, con un'elevata concentrazione nel Nord del Paese e nell'apprendistato professionalizzante, in cui il rapporto tra apprendisti in formazione e apprendisti occupati tende a ridursi: un apprendista su cinque è iscritto alle attività di formazione pubblica.

Tirocinio extracurricolare: tra formazione e politica attiva

L'altro strumento di work-based learning, il tirocinio extracurricolare, si caratterizza per essere un periodo di formazione on the job[50] che, a differenza dell'apprendistato, non si configura come un rapporto di lavoro.

[50] Il tirocinio extracurricolare è finalizzato ad agevolare le scelte professionali dei giovani tramite un periodo di formazione in un ambiente produttivo che facilita la conoscenza diretta del mondo del lavoro. Questa tipologia di tirocinio è disciplinata dalle Regioni e dalle Province autonome. A livello nazionale sono comunque definiti degli standard minimi comuni (Linee guida) relativi alle modalità con cui il tirocinante presta la sua attività.

In quanto misura formativa, il tirocinio non prevede le specifiche prerogative connesse in via esclusiva ai rapporti di lavoro, come, ad esempio, il versamento dei contributi previdenziali o il riconoscimento di una retribuzione, ma soltanto l'erogazione di una indennità di partecipazione. Il tirocinante, in quanto persona in formazione, non è dunque in alcun modo equiparabile al lavoratore, se non per tutti gli aspetti legati alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Mentre nel contesto italiano il tirocinio extracurricolare appare quindi stabilmente (ed esclusivamente) collocato nel campo della formazione professionale, i recenti interventi della Commissione europea – la Proposta di Direttiva sui tirocini e la Proposta di Raccomandazione rafforzata su un Quadro di qualità per i tirocini, entrambi del 20 marzo 2024 – sembrano configurare una differente concezione dell'istituto.

Una concezione che trova piena espressione nella Proposta di Direttiva, laddove viene formulato il 'principio di non discriminazione' dei tirocinanti. Tale principio, basato sulla sostanziale equiparazione tra tirocinante e lavoratore, stabilisce che, in relazione alle condizioni di lavoro (compresa la retribuzione), i tirocinanti non siano trattati in modo meno favorevole rispetto ai dipendenti regolari. Si tratta chiaramente di un principio il cui recepimento nel sistema italiano, alla luce del modo in cui l'istituto è concepito all'interno del nostro ordinamento, risulterebbe decisamente problematico.

Prevedibilmente, quindi, in sede di valutazione della Proposta di Direttiva non sono mancate le osservazioni e i rilievi critici. Il documento approvato il 12 giugno 2024 dalla XIV Commissione della Camera dei Deputati e la Risoluzione della 10ª Commissione permanente del Senato del 2 luglio 2024 convergono nell'affermare che la Proposta europea potrebbe dar luogo a contraddizioni con il quadro normativo italiano, determinando un aumento delle controversie e una diminuzione dell'offerta di tirocini. Pertanto, benché nel complesso la Proposta venga valutata positivamente in relazione alle finalità generali che persegue, entrambe le Commissioni richiamano l'opportunità di tenere adeguatamente in considerazione le specificità degli ordinamenti nazionali, dal momento che il principio di non discriminazione sembrerebbe comportare la riconduzione del tirocinio nell'alveo dei contratti di lavoro dipendente.

Al netto di questo fondamentale nucleo problematico, ciò che della Proposta di Direttiva appare invece condivisibile è il duplice obiettivo di fondo, ovvero la garanzia e il miglioramento delle condizioni di lavoro dei tirocinanti e il contrasto ai 'falsi tirocini', ovvero quei tirocini dietro i quali si cela un rapporto di lavoro.

Per quanto riguarda il contrasto all'utilizzo illegittimo dei tirocini, va evidenziato come il sistema italiano disponga già di misure specifiche atte a prevenire, verificare e sanzionare usi incongrui dell'istituto. Peraltro, come previsto dalla Legge di Bilancio 2022, tali misure andranno ulteriormente implementate in sede di elaborazione delle prossime Linee guida sui tirocini extracurricolari. Sul fronte del miglioramento delle condizioni di lavoro, invece, si può forse riflettere sulla possibilità di ampliare il sistema dei diritti e delle tutele dei tirocinanti, unitamente al riconoscimento di adeguate garanzie (non ultima, una significativa revisione al rialzo dell'importo minimo dell'indennità di partecipazione, ancora fermo ai 300 euro mensili fissati dalle Linee guida del 2017).

Sarebbe altresì opportuna, a partire da una ricostruzione dei principali interventi normativi che nell'ultimo decennio hanno ridefinito le finalità e le caratteristiche del tirocinio extracurricolare, una riflessione complessiva sull'attuale configurazione dell'istituto e sulle possibili prospettive di sviluppo. Sotto questo profilo, le Linee guida sui tirocini extracurricolari del 2013 e la revisione delle stesse nel 2017 costituiscono le due tappe più significative del percorso evolutivo della misura.

Rispetto alla vocazione originaria del tirocinio quale 'strumento ponte' per la transizione dai percorsi di istruzione al mondo del lavoro, con le Linee guida del 2013 si assiste a uno 'sdoppiamento' del tirocinio extracurricolare in due tipologie distinte: il tirocinio formativo e di orientamento (rivolto a chi avesse conseguito un titolo di studio da meno di 12 mesi) e il tirocinio di inserimento/reinserimento al lavoro (rivolto a inoccupati/disoccupati). Due tipologie diverse che riflettevano, per così dire, le due anime del tirocinio extracurricolare: da una parte, la funzione di formazione post-istruzione; dall'altra, la funzione di strumento di politica attiva.

Con le Linee guida del 2017, le due tipologie di tirocinio vengono accorpate in un'unica macrocategoria, rivolta in via principale (benché non esclusiva) ai disoccupati. Di fatto, il superamento della distinzione tra tirocinio formativo e di orientamento e tirocinio di inserimento/reinserimento si è tradotto nell'assorbimento del primo nel secondo. Non prevedendo più una specifica tipologia di tirocinio rivolta in via esclusiva ai neoqualificati, neodiplomati e neolaureati, l'assetto normativo scaturito dall'adozione delle Linee guida 2017 – e dal successivo recepimento delle stesse nelle diverse legislazioni regionali – ha sbilanciato l'asse del tirocinio sul versante dell'inserimento lavorativo piuttosto che nella direzione della formazione post-istruzione (Inapp *et al.* 2023). Declinato prevalentemente come misura di politica attiva, il tirocinio corre il rischio di vedere inficiata la sua peculiare finalizzazione formativa e orientativa, assumendo talvolta i tratti e le caratteristiche di un vero e proprio

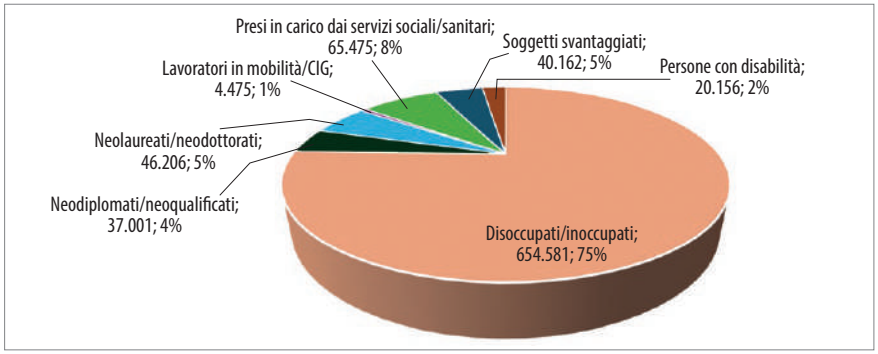
rapporto di lavoro. È auspicabile che le prossime Linee guida – previste dalla Legge di Bilancio 2022, ma non ancora emanate – procedano a una revisione del tirocinio extracurricolare nella direzione di un riavvicinamento al sistema dell'istruzione (Iuzzolino *et al.* 2023a, 2023b). Peraltro, tale orientamento sembrerebbe suggerito dalla definizione dell'istituto adottata dalla legge stessa, laddove per tirocinio si intende "un percorso formativo di alternanza tra studio e lavoro" finalizzato all'orientamento e alla formazione professionale, oltre che a migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

I dati sugli andamenti della misura riportati nel Quarto Rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurricolari (Anpal 2024) confermano come il tirocinio sia sempre più uno strumento per l'inserimento/reinserimento nel mondo del lavoro piuttosto che un canale utile all'orientamento nelle scelte professionali e all'occupabilità nel percorso di transizione tra scuola e lavoro.

I dati sugli andamenti dei tirocini extracurricolari

Nel periodo 2020-2022, la popolazione complessiva dei tirocinanti (868 mila individui) risulta infatti composta per tre quarti da soggetti provenienti dalle fila dei disoccupati e delle persone in cerca di prima occupazione (75,4%) mentre i giovani usciti da meno di un anno da percorsi di istruzione o formazione non superano il 10% (figura 3.7).

Figura 3.7 Tirocini extracurricolari avviati per categoria di tirocinante. Anni 2020-2022 (v.a. e val. %)



Fonte: Anpal, elaborazioni su dati Comunicazioni obbligatorie MLPS

Tra i soggetti promotori, la scarsa rappresentanza di università (3,2%) e istituzioni scolastiche (0,7%), ovvero degli istituti naturalmente deputati alla promozione dei tirocini per neodiplomati e neolaureati, comprova l'esiguo utilizzo del tirocinio extracurricolare quale misura di formazione post-istruzione (Anpal 2024).

La necessaria valenza formativa dei tirocini extracurricolari

A prescindere dall'impiego del tirocinio extracurricolare, quale misura di politica attiva piuttosto che di strumento di orientamento e formazione post-istruzione, fondamentale è che non si prescinda dalla sua natura formativa. Il rischio che un tirocinio – in particolar modo se rivolto a soggetti con esperienze lavorative pregresse e con un basso livello di qualificazione – sia connotato da contenuti formativi inconsistenti o addirittura inesistenti e che pertanto si trasformi in un vero e proprio rapporto di lavoro è testimoniato dai dati. È il caso dei tirocini svolti nell'ambito delle professioni non qualificate ovvero professioni per le quali non è richiesto un periodo di formazione. Al netto dei soggetti appartenenti alle diverse categorie dello svantaggio[51], tra il 2020 e il 2022 quasi 31 mila individui – per lo più disoccupati e inoccupati – hanno svolto tirocini nelle professioni non qualificate (tabella 3.3). Si tratta in questi casi di un utilizzo non conforme alla disciplina dell'istituto, tirocini che celano la mera esecuzione di una prestazione lavorativa.

Tabella 3.3 Tirocini nelle professioni non qualificate per categorie di tirocinanti. Anni 2020-2022

	v.a.	%
Disoccupati/inoccupati	27.402	35,8
Lavoratori in mobilità/CIG	1.638	2,1
Neoqualificati/Neodiplomati/Neolaureati/Neodottorati	1.796	2,3
Soggetti svantaggiati	12.321	16,1
Persone con disabilità	5.322	7,0
Soggetti presi in carico dai servizi sociali/sanitari	27.973	36,6
Totale	**76.452**	**100,0**

Fonte: Anpal, elaborazioni su dati Comunicazioni obbligatorie MLPS

Il contrasto all'utilizzo improprio del tirocinio extracurricolare appare fondamentale così come l'innalzamento della qualità delle esperienze. I dati dimostrano, infatti, come i livelli di qualificazione del tirocinio rappresentino un importante predittore del successo nel mercato del lavoro: i tirocini svolti nell'ambito delle professioni ad alto e medio-alto livello di qualificazione presentano i migliori risultati in termini occupazionali, mentre all'opposto

[51] Alcune discipline regionali consentono, limitatamente ai soggetti disabili o in condizione di svantaggio, l'attivazione di tirocini finalizzati all'acquisizione di professionalità elementari e connotate da compiti generici e ripetitivi.

risultano particolarmente penalizzate le esperienze di tirocinio le cui competenze si riferiscono a professioni *low skill*[52].

3.3 La formazione continua e l'apprendimento degli adulti: contesto, scenari e monitoraggio delle policy

Alcuni aspetti evidenziati nei capitoli e nei paragrafi precedenti trovano un pieno riscontro rispetto alle caratteristiche dell'offerta formativa per i lavoratori e per le imprese, in particolare per quanto concerne il tema della qualità della stessa declinata in relazione ai bisogni del sistema produttivo e alle caratteristiche dei lavoratori italiani, in un'ottica di riduzione del mismatch tra domanda e offerte di competenze per il lavoro, anche a supporto dei processi di transizione digitale e verde. In primo luogo, occorre richiamare come uno dei maggiori problemi strutturali del mercato del lavoro, conseguenza del complessivo invecchiamento della popolazione italiana, sia legato alla presenza della forza lavoro più anziana non solo tra i Paesi dell'Unione europea (secondo Labour Force Survey-Eurostat, dati 2022, l'età media dei lavoratori italiani si attesta attorno a 48 anni rispetto a una media UE di poco sopra i 44 anni), ma anche nell'ambito dei Paesi OCSE. A prescindere dalle cause, tra le maggiori conseguenze di tale situazione, che nei prossimi anni tenderà ad aggravarsi, si osserva la minore capacità di assorbimento delle innovazioni tecnologiche da parte dei lavoratori adulti e la necessità di definire metodologie formative, supportate anche dall'Intelligenza artificiale, che siano in grado di adattarsi alle caratteristiche del discente.

Di seguito si rappresenta in primo luogo il contesto in cui vanno a declinarsi le attuali politiche pubbliche a sostegno della formazione dei lavoratori. Tale contesto non può non tener conto della partecipazione formativa degli adulti che è l'indiretta conferma di come l'offerta formativa sia ancora largamente insufficiente sia in temini quantitativi che di capacità di essere pervasiva rispetto ai diversi target. In tale quadro, verrà analizzato, a partire dalle indagini Inapp-Indaco, se la riduzione del mismatch delle competenze può ricevere un beneficio dal potenziamento dell'offerta di formazione in termini di programmazione per micro-learning e micro-credenziali, nonché attraverso gli investimenti formativi a supporto della transizione digitale e verde. Nella seconda parte del paragrafo si cercherà di declinare alcune delle criticità esplicitate nell'attuale assetto della formazione continua finanziata, la cui frammentazione nelle misure e nei livelli di governance non sembra

[52] Per un'analisi degli esiti occupazionali, si veda il paragrafo 2.3 del presente Rapporto: *I tirocini extracurricolari come misura di inserimento nel mercato del lavoro*.

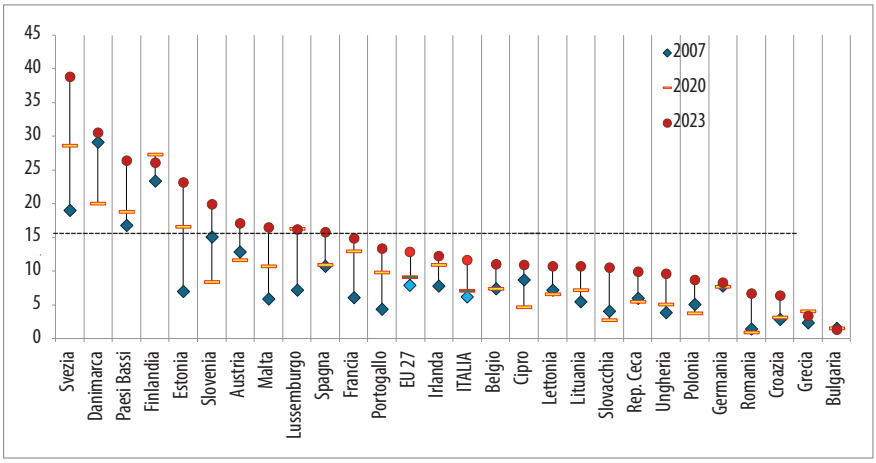
favorire l'individuazione di soluzioni di sistema rispetto alle problematiche evidenziate. In particolare, lo stato dell'arte degli strumenti a sostegno della formazione continua viene considerato evidenziando i livelli operativi (locale vs nazionale) che svolgono i diversi attori, secondo quanto stabilito dall'assetto normativo attuale.
Sostanzialmente tre sono i cluster tematici considerati: la programmazione della formazione continua presso le Amministrazioni locali; le attività formative gestite dai Fondi paritetici interprofessionali; il ruolo che sta svolgendo il più recente strumento adottato su scala nazionale, ossia il Fondo nuovo competenze che più di altri si lega al tema delle transizioni dei sistemi produttivi verso le innovazioni digitali e verde, coinvolgendo, come si osserverà, in modo diretto anche la programmazione degli stessi Fondi interprofessionali.

La fruizione della formazione continua e le nuove sfide per le transizioni

Partecipazione formativa in Italia ed Europa

Negli ultimi anni, le politiche formative hanno fatto significativi progressi grazie a interventi mirati a rafforzare la governance e il dialogo tra gli attori dei sistemi formativi e del lavoro. Questo ha portato a una crescita delle politiche pubbliche e degli investimenti privati per l'*upskilling* e il *reskilling* dei lavoratori. Tuttavia, permangono sfide come le disuguaglianze di accesso alla formazione dovute a genere, età e qualificazione, e le disparità territoriali, con il Mezzogiorno particolarmente svantaggiato. La carenza di una cultura diffusa dello sviluppo delle competenze e i limiti strutturali delle piccole imprese aggravano queste difficoltà. La formazione continua, sebbene cruciale per lo sviluppo socioeconomico, è ancora ostacolata da una frammentazione del sistema e da finanziamenti pubblici insufficienti.
In tale scenario, la necessità di aumentare i livelli di partecipazione degli adulti alle attività di apprendimento rappresenta una delle principali sfide. Segnali incoraggianti emergono dall'analisi della partecipazione formativa: nel 2023, l'11,6% della popolazione in età lavorativa compresa tra i 25 e i 64 anni ha partecipato ad attività di istruzione e formazione, con una crescita di due punti percentuali rispetto all'anno precedente. Questo dato rappresenta il valore più alto degli ultimi 15 anni per l'Italia, con una dinamica di crescita dell'indicatore nel lungo periodo superiore ai cinque punti percentuali. Tuttavia, l'Italia rimane ancora sotto la media UE, sebbene con un miglioramento della posizione nel ranking europeo, dal diciottesimo al quattordicesimo posto. Nello stesso periodo, la media europea è cresciuta con valori minori ma ad un ritmo stabile, con i Paesi leader che continuano a superare il 25% di partecipazione (figura 3.8).

Figura 3.8 Individui 25-64 anni che hanno partecipato, nelle quattro settimane precedenti l'intervista, ad attività di istruzione e formazione in Europa. Anni 2007, 2020, 2023 (val. %)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Eurostat, Labour Force Survey, 2023

Partecipazione formativa e coinvolgimento dei gruppi vulnerabili

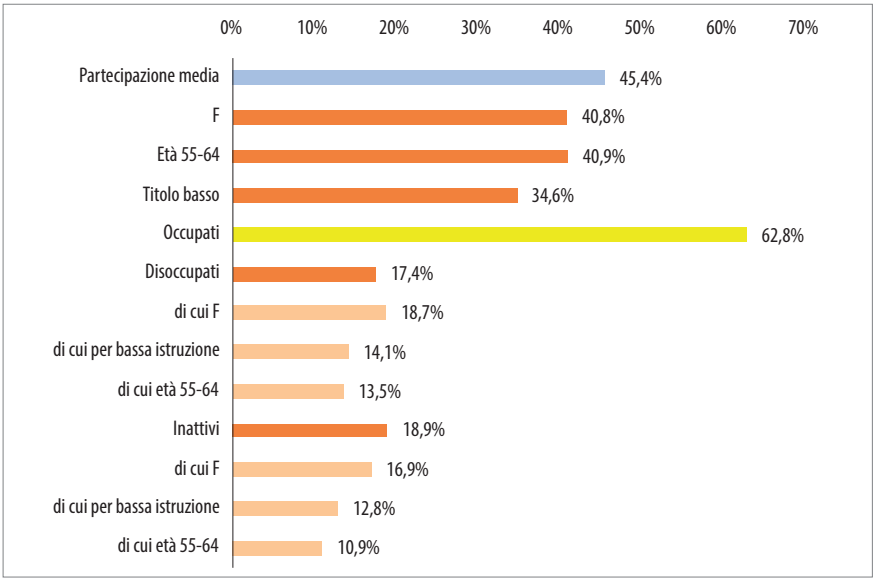
Dall'ultima edizione dell'Indagine Inapp INDACO-Adulti è emerso che nel 2022 il 45,4% della popolazione con età compresa fra 18 e 64 anni – pari a circa 16 milioni di individui – ha partecipato a percorsi strutturati di apprendimento e attività formative svolte in orari e luoghi definiti, inclusi corsi online in modalità sincrona, che prevedono quindi l'interazione con il tutor o docente, considerati a pieno titolo apprendimento non formale, in linea con l'indagine Adult Education Survey (AES) 2022 di Eurostat. Se la partecipazione in presenza ricopre ancora un ruolo fondamentale (61% di coloro che dichiarano di aver svolto i corsi), la crescente diffusione della formazione online (39%), esplosa a partire dall'emergenza pandemica, sembra divenire una tendenza strutturale. Si assiste all'evoluzione verso un modello di formazione mista, che integra i vantaggi della formazione tradizionale a quelli offerti dalla formazione a distanza, ma che richiede un investimento in competenze digitali da parte degli individui fondamentale per sfruttare appieno le opportunità offerte dalla formazione digitale e per rimanere competitivi nel mercato del lavoro.

Emerge che in media ogni individuo frequenta circa 1,8 corsi all'anno, sia che si tratti di corsi obbligatori per legge che di quelli scelti per motivi professionali. Tuttavia, quando si considerano i corsi seguiti per interesse personale, la media scende a 1,4. In assenza di obblighi lavorativi o normativi, la partecipazione è influenzata da differenti fattori, tra cui la motivazione, il tempo a disposizione, i costi e il livello di consapevolezza dei benefici apportati dalla formazione.

Il divario tra occupati e disoccupati nella partecipazione ad attività formative

Nel complesso (figura 3.9), la partecipazione degli adulti ai percorsi di formazione risulta ancora molto legata alle caratteristiche sociodemografiche degli individui, con alcuni target di popolazione fortemente penalizzati. In particolare, si evidenzia un grande divario tra occupati e disoccupati: i primi che hanno un accesso nettamente maggiore (62,8%) alle opportunità formative rispetto alla popolazione disoccupata (17,4%).

Figura 3.9 Partecipazione ad attività di apprendimento non-formale di adulti 18-64 anni, per genere, età avanzata, livello di istruzione basso e stato occupazionale. Anno 2022 (in % delle persone 18-64 anni, ultimi 12 mesi)



Fonte: Inapp, Indagine INDACO-Adulti 2022

Eppure, la formazione rappresenta sempre più la chiave per un efficace reinserimento lavorativo, ancor più per i disoccupati di lungo periodo, i quali come indicato già nel 2017 nel Pilastro europeo dei diritti sociali, hanno diritto a un sostegno continuo e personalizzato per migliorare le proprie prospettive di occupazione. Non a caso, innalzare i livelli di partecipazione degli adulti alle attività di apprendimento, in particolare per i gruppi vulnerabili, costituisce la principale sfida dell'attuale quadro delle politiche formative.
Lo svantaggio dei disoccupati sembra essere decisamente più accentuato in Italia anche rispetto ad altri Paesi europei. Il ritardo in termini di accesso alla formazione, si acuisce per i gruppi più vulnerabili.

Secondo gli ultimi dati AES, solo il 18,7% dei disoccupati in Italia partecipa ad attività di formazione non formale, contro una media europea del 26%, e decisamente più elevata in Paesi come la Germania (31,1%), la Francia (42,9%) o la Spagna (31,5%) che mostrano un impegno significativo nella formazione degli adulti, con particolare riguardo alle persone con bassi livelli di qualificazione; lo svantaggio osservato in Italia rischia quindi di ampliare le disuguaglianze presenti nel mercato del lavoro.
Il livello di istruzione e la condizione professionale si confermano dunque ancora i principali fattori di divario. Tuttavia, le disuguaglianze nell'accesso alla formazione non si limitano solo ai gruppi con condizioni socioeconomiche svantaggiate, come chi si trova in una situazione di prolungata disoccupazione o marginalità sociale. Il fenomeno colpisce in Italia anche categorie con un livello di istruzione medio-alto. Si pensi che anche il tasso di partecipazione ad attività di formazione non formale per adulti con un titolo terziario risulta comunque al di sotto (54,6%) della media europea (58,4%), e ben distante da Paesi come, ad esempio, la Germania (69,9%).
Le fasce centrali della popolazione (25-54 anni) partecipano maggiormente alla formazione. Gli adulti più anziani, invece, sembrano essere ostacolati da fattori come la scarsa familiarità con le tecnologie digitali, indispensabili per accedere a molti contenuti formativi, livelli di istruzione più bassi o un'insufficiente motivazione e considerazione del valore della formazione rispetto alle generazioni più giovani.
Il divario di genere, seppur presente, è meno marcato. Le donne mostrano una maggiore disponibilità alla formazione nelle classi di età generalmente più libere dagli impegni familiari, nelle fasce di età fino a 35 anni e dopo i 55.
Una possibile risposta a tali sfide potrebbe essere identificata nel rafforzamento della complementarità degli interventi formativi e nel miglioramento della qualità della formazione finanziata, inclusa l'offerta di percorsi personalizzati e nuove modalità di erogazione della formazione.
Inoltre, aumentare la coerenza tra i fabbisogni formativi (con particolare riferimento alla transizione digitale e ambientale) e lo sviluppo delle competenze, insieme a un maggiore coinvolgimento delle imprese, potrebbe aiutare a ridurre il disallineamento nel mercato del lavoro e attrarre professionalità qualificate nei processi produttivi.

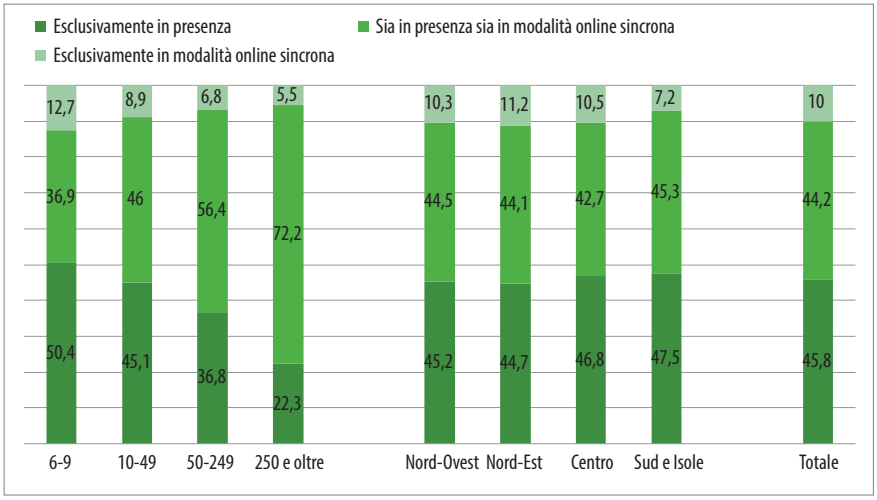
L'utilizzo dei dispositivi di micro-learning e micro-credenziali

Il micro-learning, che prevede l'erogazione di contenuti formativi in piccoli segmenti facilmente fruibili, è diffuso come modalità di erogazione della formazione continua, in ragione della sua flessibilità e capacità di adattarsi alle esigenze specifiche delle imprese e dei lavoratori. In questo contesto, le micro-credenziali, come forme di riconoscimento, validazione e certificazio-

ne delle competenze acquisite tramite micro-learning, si configurano come strumento efficace per ridurre lo *skills mismatch*.
Per colmare il disallineamento di competenze nei settori in transizione verso l'economia verde e digitale, l'Unione europea considera la formazione continua e le nuove forme di apprendimento essenziali in questo ambito, come ribadito nel Piano d'Azione UE del marzo 2024 sulle Carenze di manodopera e competenze nell'UE, sviluppato in accordo con le Parti sociali.
Per ridurre il divario di competenze, iniziative di riqualificazione interna, programmi di formazione mirati e certificazioni digitali, come le micro-credenziali, sono quindi essenziali per lo sviluppo della forza lavoro. In questo senso la formazione continua si configura come strumento principale per la riduzione del mismatch delle competenze. La transizione digitale, in particolare, ha avuto effetto non solo sui contenuti, con una crescente richiesta di competenze specializzate e mirate, ma anche sulle metodologie e l'erogazione della formazione stessa, grazie a nuovi metodi di apprendimento digitalizzati, flessibili e personalizzati. Gli studi del Cedefop (2024) sottolineano come il 90% dei lavori richieda oggi competenze digitali, con l'Italia che si colloca tra i Paesi con la percentuale più bassa (45,9%) di cittadini con competenze digitali di base, registrando un divario di quasi 10 punti percentuali rispetto alla media dell'UE27 (Istat 2024). Per raggiungere gli obiettivi del Decennio digitale 2030 (80% di cittadini con competenze digitali di base) il Cedefop ha stimato per l'Italia circa 10 milioni i cittadini che necessitano di formazione.
Considerato l'obiettivo di coinvolgere il 60% degli adulti in attività di formazione entro il 2030, il Cedefop (2023) rileva, con le indagini sulla percezione e l'uso delle micro-credenziali in Europa, come il 63% dei datori di lavoro ritenga che le micro-credenziali motivino le aziende a investire di più nello sviluppo della forza lavoro, con il presupposto che i fornitori di formazione si basino su sistemi di *skills intelligence*. Il valore aggiunto per le aziende è stato registrato nella competitività (61%), nella produttività (56%), nell'*upskilling* e *reskilling* per le transizioni (53%), nel miglioramento della *retention* dei dipendenti (46%).
Per i lavoratori, la certificazione dei percorsi formativi tramite micro-credenziali presenta notevoli opportunità. Tuttavia, su questo percorso vanno considerati anche gli ostacoli alla partecipazione legati alle barriere informative, allo scarso ricorso all'orientamento professionale, specie per i target più vulnerabili, alla *career guidance* e a una ancora scarsa presenza di informazione completa sui contenuti della formazione offerta basata sulle micro-credenziali.

Le agenzie formative, considerata la proliferazione – in particolare nel periodo post-pandemico – di iniziative formative gestite da grandi società specializzate nello sviluppo di prodotti e soluzioni innovative per l'Education Technology (Edtech) a livello globale, rilevano, nelle indagini Cedefop, come le micro-credenziali rilasciate da fornitori di istruzione e formazione accreditati nei sistemi nazionali e regionali possano essere considerate più affidabili dai diversi utenti finali e costituiscano un'opportunità per ampliare l'offerta formativa, più rispondente ai bisogni individuali (anche attraverso i conti individuali di apprendimento – ILA, Individual Learning Account) e ai fabbisogni espressi dalle imprese.
Il Cedefop (2023) e l'OECD (2023) hanno ulteriormente evidenziato la stretta correlazione delle micro-credenziali con il mercato del lavoro e con i *learnings outcomes,* e come i sistemi nazionali di certificazione delle competenze referenziati ad EQF permettano di certificare in modo preciso e standardizzato le competenze acquisite, garantendo una maggiore chiarezza e riconoscibilità delle qualifiche nel mercato del lavoro.
Nel Piano nuove competenze - transizioni le micro-credenziali hanno l'obiettivo di contenere e contrastare il fenomeno del disallineamento tra domanda e offerta nel mercato del lavoro.
Un tale approccio modularizzato della formazione continua è stato rilevato anche nell'indagine Inapp INDACO-Imprese, che evidenzia come il micro-learning si sia diffuso nelle pratiche formative delle imprese, in particolare dal periodo pandemico.
Il cambio di paradigma nella formazione continua nella direzione dell'adozione di micro-learning, che prevede contenuti formativi brevi e facilmente assimilabili, ha risposto ai mutamenti organizzativi attraverso l'adozione dello smartworking (Pedone 2024). La formazione digitalizzata è stata preponderante nel 2021, con il 33% delle imprese che l'ha adottata per almeno il 75% della propria offerta formativa. Il fenomeno è meno presente nelle micro e nelle piccole imprese: rispettivamente, il 50,4% delle imprese con 6-9 addetti e il 45,1% di quelle con 10-49 addetti offrono ancora formazione esclusivamente in presenza, contro il 22,3% delle grandi imprese (figura 3.10).

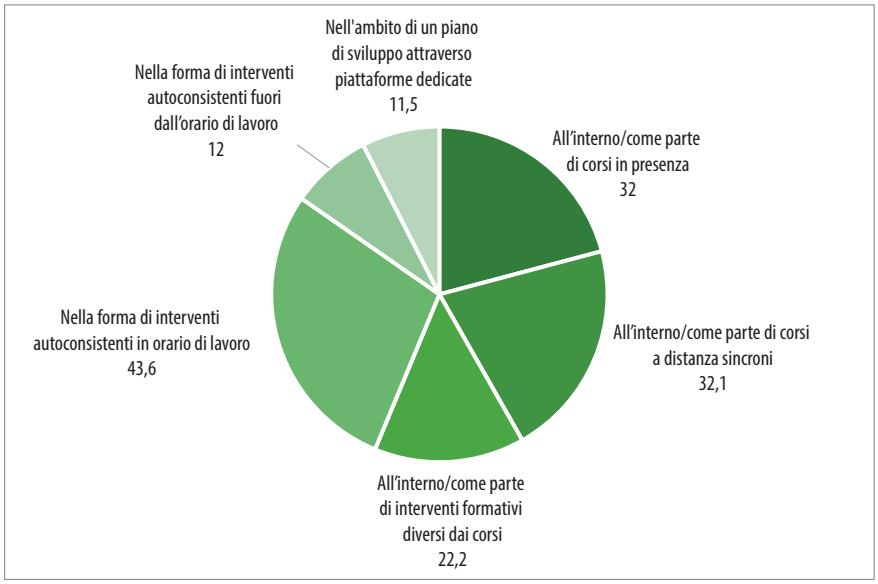
Figura 3.10 Imprese con 6 addetti e oltre che hanno realizzato corsi di formazione per i propri addetti, a seconda della modalità di erogazione, per dimensione aziendale e ripartizione territoriale. Anno 2021 (in % del totale)



Fonte: Inapp, INDACO-Imprese, 2022

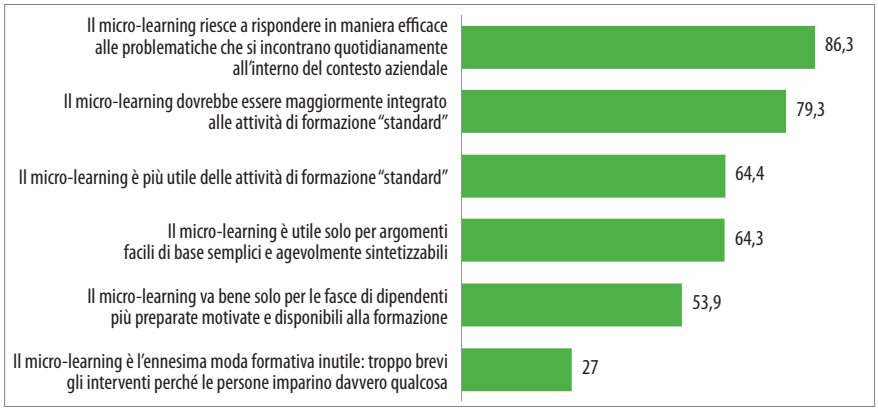
Come per la digitalizzazione della formazione, la dimensione aziendale influenza notevolmente l'adozione di tecnologie di micro-learning, con le imprese più grandi che tendono ad essere più digitalizzate anche nei processi formativi: la classe dimensionale 250+ presenta una percentuale più che tripla (22,4%) di adozione del micro-learning rispetto alle microimprese (7,3%).
I settori che presentano un maggior livello di digitalizzazione nella formazione erogata sono le imprese attive nei servizi, in confronto all'industria, dove più della metà delle imprese non prevede corsi da remoto. In generale si registra una tendenza verso forme ibride di presenza e online (blended) nella formazione.
I dati INDACO-Imprese mostrano una diffusione del micro-learning più marcata nel Nord-Ovest, con un tasso di adozione dell'8,1%, rispetto al Centro, al Sud e alle Isole, che lo hanno utilizzato in misura minore (6,5%).
La quota più rilevante di imprese utilizza il micro-learning nella forma di autoapprendimento in orario di lavoro (43,6%) – contrapponendosi al 12% che lo fa al di fuori dell'orario di lavoro – mentre vi è una sostanziale parità di diffusione all'interno dei corsi in presenza (32%) e di quelli sincroni a distanza (32,1%). Altre modalità fanno riferimento a interventi formativi diversi dai corsi (22,2%) e, in misura minore, attraverso piattaforme dedicate (11,5%) (figura 3.11).

Figura 3.11 Imprese con 6 addetti e oltre che utilizzano il micro-learning, a seconda delle modalità. Anno 2021 (in % delle imprese che utilizzano il micro-learning)



Fonte: Inapp, INDACO-Imprese, 2022

Figura 3.12 Imprese con 6 addetti e oltre che sono 'del tutto d'accordo' o 'più d'accordo che in disaccordo' su alcuni aspetti relativi al micro-learning. Anno 2021 (in % delle imprese che utilizzano il micro-learning)



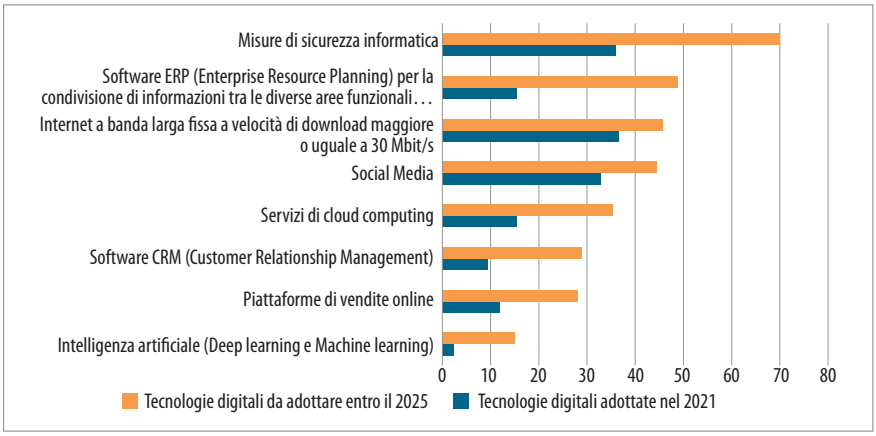
Fonte: Inapp, INDACO-Imprese, 2022

Riguardo all'utilizzo del micro-learning (figura 3.12), l'86,3% ritiene che risponda efficacemente alle problematiche quotidiane nel contesto aziendale, il 79,3% pensa che dovrebbe essere maggiormente integrato alle attività di formazione 'standard', e circa il 64% lo considera più utile della formazione 'standard'. Solo il 27% delle imprese vede il micro-learning come un'ennesima moda formativa inutile a causa dell'eccessiva brevità degli interventi.
Analizzando l'opinione delle imprese sui punti di forza del micro-learning, emerge un consenso diffuso sugli aspetti della brevità (68,9% delle imprese) ed efficacia dei contenuti (52,3%) e della facilità di accesso da qualsiasi dispositivo digitale (59,6%) in qualsiasi momento (54,7%).

Gli investimenti formativi delle imprese nel digitale

Nel contesto della digitalizzazione delle imprese italiane, è interessante confrontare le tecnologie adottate nel 2021 con quelle che si prevede di implementare entro il 2025 (figura 3.13).
Nel 2021, l'adozione delle tecnologie digitali si è concentrata soprattutto su strumenti fondamentali, come la banda larga e la sicurezza informatica. La banda larga, utilizzata dal 36,6% delle imprese, è stata cruciale per garantire connessioni rapide e affidabili, indispensabili per qualsiasi attività digitale. Le misure di sicurezza informatica, adottate dal 36% delle aziende (con un notevole 70,5% tra le grandi imprese), hanno sottolineato l'importanza della protezione dei dati in un contesto di crescente cybercriminalità. Allo stesso tempo, l'uso dei social media e dei software ERP (Enterprise Resource Planning) ha dimostrato l'interesse delle imprese a migliorare sia la propria visibilità esterna che la gestione interna. Tuttavia, tecnologie più avanzate, come l'Intelligenza artificiale, erano ancora poco diffuse: solo il 2,4% delle imprese (16,4% tra le grandi) la utilizzava, segno che i sistemi di Intelligenza artificiale generativa non erano ancora pienamente maturi o accessibili su larga scala. Questo quadro indica che molte aziende, sebbene spinte verso la digitalizzazione, erano ancora in una fase iniziale di implementazione, limitandosi perlopiù a tecnologie di base.
Proiettandosi verso il 2025, le intenzioni delle imprese rivelano un cambiamento significativo nelle priorità. Le aziende sembrano pronte a compiere un salto di qualità, puntando su tecnologie che non solo aumentano l'efficienza operativa, ma trasformano anche radicalmente i loro modelli di business. Software avanzati come gli ERP e l'intelligenza artificiale stanno diventando centrali nelle strategie di investimento, con un'enfasi particolare sull'ottimizzazione dei processi aziendali e sull'analisi dei dati. Le motivazioni di questa evoluzione sono molteplici: da una parte, c'è una crescente consapevolezza dei vantaggi competitivi offerti dalla digitalizzazione; dall'altra, le aziende devono affrontare un mercato in rapido cambiamento e rispondere a richieste sempre più complesse da parte dei clienti. In questo contesto, la digitalizzazione non è più vista come una semplice opzione, ma come una scelta strategica necessaria per restare competitivi.

Figura 3.13 Imprese che hanno adottato tecnologie digitali nel 2021 e che intendono adottarle entro il 2025, per tipologia di tecnologia digitale. Anni 2021-2025 (in % del totale)



Fonte: Inapp, INDACO-Imprese, 2022

La transizione demografica in Europa, segnata dall'invecchiamento della forza lavoro, aggiunge ulteriori sfide. Le imprese stanno investendo in programmi di formazione per riqualificare i lavoratori più anziani, integrandoli nei nuovi sistemi digitali e promuovendo un ambiente di lavoro inclusivo, in cui la diversità generazionale venga valorizzata.

In Italia queste dinamiche si manifestano con caratteristiche proprie, in particolare le piccole e medie imprese spesso incontrano difficoltà a finanziare tali iniziative a causa di risorse limitate. Nonostante ciò, emergono iniziative promettenti, come programmi di *mentorship* e aggiornamento professionale, per migliorare le competenze digitali tra i lavoratori di tutte le età.

Analisi su dati Eurostat e Inapp INDACO-Imprese hanno evidenziato un'interessante crescita delle attività di apprendimento intergenerazionale nelle aziende nel periodo post-pandemico, rispetto a quello precedente. Questo incremento è stato influenzato dall'evoluzione tecnologica legata alla transizione digitale (Angotti 2024).

Lavoro autonomo e transizione digitale

La transizione digitale interessa anche le competenze del lavoro autonomo, con caratteristiche diverse: la quota percentuale degli investimenti formativi degli autonomi si concentra in particolare sulla categoria dei professionisti più istruiti e qualificati (Inapp e Anpal 2024).

Per altre categorie di lavoratori autonomi 'più vulnerabili' (commercianti, artigiani, collaboratori e coadiuvanti, over 50, con bassi livelli di istruzione) sarà invece necessario trovare risposte formative adeguate per operare a pieno

titolo negli attuali scenari di cambiamento, riducendo la carenza nell'apprendimento delle competenze informatiche e digitali nonché di quelle matematiche, statistiche e delle lingue straniere (Barricelli e Carolla 2023).

Box 3.3 Formazione continua, digitalizzazione e Intelligenza artificiale nella PA

La Pubblica amministrazione, specie dopo i cambiamenti socioeconomici intervenuti a seguito della pandemia da Covid-19, è impegnata a vari livelli (centrale, regionale e locale) ad affrontare le sfide relative alla digitalizzazione e all'uso dell'Intelligenza artificiale (IA).

Dalle analisi dei principali atti programmatici (Agid 2023; Dipartimento per la trasformazione digitale e Agid 2024) e normativi[53] emessi per promuovere la trasformazione digitale del Paese emerge la funzione strategica della formazione continua nella PA, nella sua duplice vocazione: azione educativa finalizzata all'apprendimento, da un lato, e azione organizzativa finalizzata al cambiamento, dall'altro (Occhiocupo 2023) per garantire lo sviluppo e l'acquisizione di competenze funzionali alle transizioni digitale, ecologica e amministrativa.

Anche a livello europeo è stato sottolineato come la trasformazione digitale richieda sia un aumento sostanziale della partecipazione dei dipendenti pubblici alle attività di apprendimento, sia un ripensamento dei processi di lavoro, al fine di mettere a frutto il potenziale dell'automazione, dei dati e dell'interoperabilità[54].

Il periodo pandemico ha introdotto la maggior parte delle persone alla 'vita digitale' e le nuove tecnologie (prima fra tutte l'IA) stanno trasformando il modo di lavorare, di offrire e domandare formazione, nonché di produrre e accedere alla conoscenza. È pertanto necessario che anche i dipendenti pubblici acquisiscano e sviluppino competenze e conoscenze adeguate per utilizzare queste tecnologie al meglio e comprenderne i punti di forza e di criticità, al fine di traghettare la PA dalla transizione digitale alla digitalizzazione e dalla transizione amministrativa ad un'amministrazione flessibile, resiliente e orientata al futuro (Angotti *et al.* 2023).

Gli atti finora approvati si basano sulla consapevolezza che l'interoperabilità delle banche dati, i documenti digitali, i servizi online, le tecnologie dell'informazione (Internet, Big data, IA) così come il lavoro agile rappresentino i principali elementi per sostenere la continua trasformazione della PA, rendere esigibili i diritti di cittadinanza digitale e contribuire quindi alla sostenibilità e alla crescita economica e sociale del Paese (Lovergine e Occhiocupo 2024).

[53] In merito, si segnalano le due Direttive del Ministro della Funzione Pubblica, l'una di marzo 2023, con cui sono state fornite indicazioni metodologiche e operative alle amministrazioni per la pianificazione, la gestione e la valutazione delle attività formative e l'altra, di fine novembre 2023, relativa alla misurazione e valutazione della performance individuale, che ha affidato ai dirigenti il compito di promuovere percorsi per l'accrescimento delle competenze del capitale umano.

[54] Comunicazione della Commissione europea del 25 ottobre 2023, *Rafforzamento dello spazio amministrativo europeo* (ComPAct), COM (2023) 667 final.

Del resto, anche gli obiettivi di digitalizzazione fissati dal PNRR, orientati al potenziamento del capitale umano e alla modernizzazione della PA, si basano sia sullo sviluppo di nuove infrastrutture tecnologiche e di servizi digitali sia sul rafforzamento delle competenze e sulla semplificazione burocratica.
Il processo di regolamentazione della trasformazione digitale che si sta delineando a livello europeo[55] e nazionale[56] in materia di IA implica inoltre una stretta collaborazione tra tutte le Pubbliche amministrazioni, nel quadro di un sistema aperto anche a tutto il partenariato economico e sociale in grado di coniugare le opportunità offerte dalle nuove tecnologie e la salvaguardia dei diritti e dell'occupazione dei lavoratori.

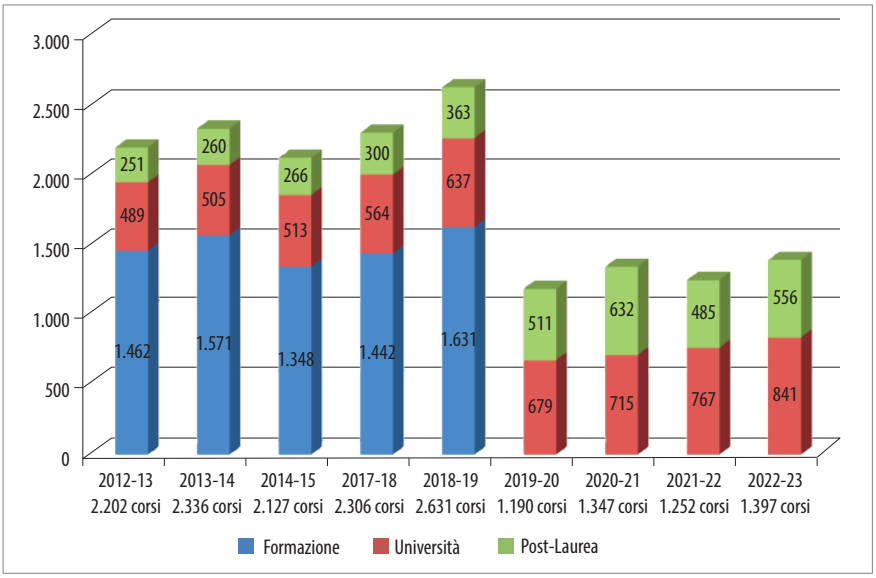
La formazione a supporto della transizione ecologica

La transizione verso la sostenibilità ambientale, promossa dalle Direttive europee[57], mira a una riconversione eco-compatibile dei settori produttivi, integrando innovazione tecnologica, sostenibilità ambientale, inclusività sociale e occupazionale. Sul piano formativo, la diffusione di processi eco-sostenibili sta riducendo le differenze tra i settori produttivi, orientandoli verso l'uso sostenibile delle risorse e la qualità dei prodotti. La sostenibilità è diventata un elemento centrale e condiviso nella progettazione dei programmi formativi a tutti i livelli, attuando una rivoluzione cross-culturale e trans-settoriale.
A livello nazionale, l'attenzione alla sostenibilità si è tradotta in azioni strategiche e policy per sviluppare la formazione sullo sviluppo sostenibile e collegarla al mercato del lavoro, formando nuove competenze e professioni green, e riqualificando i lavoratori dei settori tradizionali.
In linea con le direttive europee e internazionali, si avverte infatti l'esigenza di armonizzare a livello nazionale gli obiettivi produttivi, le nuove competenze e la sostenibilità.
In questo contesto, la formazione universitaria e post-laurea è fondamentale per una transizione verde che integri la valorizzazione del patrimonio naturale, le esigenze produttive, il miglioramento delle condizioni lavorative e il cambiamento degli stili di vita e consumo.
Negli ultimi anni, il segmento formativo universitario ambientale è cresciuto anche in lauree non tradizionalmente legate al tema della sostenibilità ambientale, dimostrando la trasversalità delle tematiche ambientali. Le Università dovranno utilizzare i finanziamenti del PNRR per permettere una crescita

[55] Il Regolamento (UE) 2024/1689 del 13 giugno 2024 (regolamento sull'intelligenza artificiale), *Artificial Intelligence Act - AI Act* (GUUE Serie L del 12 luglio 2024), il cui iter parlamentare è stato avviato nel 2021, in vigore dal 2 agosto 2024, si applicherà per intero dal 2 agosto 2026.
[56] Il DDL *Disposizioni e delega al Governo in materia di intelligenza artificiale* è attualmente in corso di esame presso le competenti Commissioni parlamentari del Senato (atto Senato AS1146).
[57] Cfr. Agenda 2030 (SDGs) e European Green Deal (EGD), 2021.

generalizzata del sistema, riducendo il divario internazionale e territoriale. Nel 2022-2023, su 1.397 attività formative rilevate, 841 (+10% circa rispetto al 2021-2022) erano corsi universitari e 556 (+15% circa rispetto al 2021-2022) percorsi post-laurea orientati alla sostenibilità (figura 3.14).
L'offerta di percorsi di formazione si è diversificata su alcuni temi strategici, come: le nuove politiche economiche sostenibili in merito all'uso razionale ed efficiente delle risorse, la gestione integrata e la riduzione degli impatti dei sistemi produttivi nonché la promozione di consumi e stili di vita sostenibili. Emergono nuovi temi riguardanti la circolarità economica, l'industria e l'agricoltura 4.0. Rinnovato interesse ha riguardato le azioni rivolte alla salvaguardia e valorizzazione del patrimonio ambientale e della prevenzione ambientale e per la valorizzazione e la messa in sicurezza del territorio per il contrasto del rischio idrogeologico anche attraverso l'utilizzo e l'integrazione delle nuove tecnologie.

Figura 3.14 Offerta formativa ambientale per sub-universo e per anno



Fonte: Inapp su dati MUR e uffici regionali formazione, 2023

In tema di incidenza della transizione green nel sistema produttivo italiano, i dati dell'indagine INDACO-Imprese 2022 consentono di verificare ed analizzare la diffusione delle misure di riduzione degli impatti ambientali, le ragioni che hanno condotto ad adottare tali misure e gli impatti consequen-

ziali prodotti. Si evidenzia un quadro prospettico di ampia diffusione e capillarizzazione di pratiche e processi green, influenzati dall'ambito produttivo specifico e dalla dimensione di impresa.
In particolare, le imprese hanno una percezione medio alta del proprio 'essere green' (in una scala da 0 a 10 - mediamente 6,8) e il 77,4% di loro dichiara di adottare misure volte a ridurre l'impatto ambientale. Tali misure sono dettate sia da una forte sensibilità ambientale del management (62,2%), sia da motivazioni inerenti alla necessità di adeguamento alle normative vigenti (53,6%). Gli obiettivi green sono raggiunti soprattutto con l'erogazione di dispositivi di formazione (51,9%, spesso interni all'azienda), volti ad aggiornare le competenze dei lavoratori. Gli impatti generati, che includono sia la percezione del miglioramento del benessere lavorativo che la condizione di salubrità degli ambienti di lavoro, risultano però ancora contenuti e indicano una scarsa incisività degli interventi green intrapresi.
In tal senso e alla luce dei risultati emersi, si conferma come una delle principali criticità del contesto nazionale sia la mancanza di un indirizzo comune e di raccordo tra formazione e innovazione rivolta alla sostenibilità ambientale e il processo di riconversione green delle imprese. È pertanto auspicabile una maggiore integrazione dei processi sostenibili nei sistemi produttivi, di approvvigionamento e di consumo.
L'economia circolare, promossa dal Circular Economy Action Plan della Commissione europea, offre opportunità per la sostenibilità e la crescita economica, richiedendo l'impegno di tutti gli stakeholder. Da questo punto di vista, è interessante il caso del Portogallo che, pur non avendo raggiunto tutti gli standard europei, sta avanzando con politiche e programmi innovativi per aumentare la circolarità[58].

[58] Lo strumento più importante riguardante la valorizzazione e divulgazione dell'economia circolare in Portogallo è il PAEC - Plan of Action for the Circular Economy in Portugal. Il National Energy Climate Plan 2030, invece, è lo strumento più importante riguardante il clima e l'energia per il periodo 2021-2030, per assicurare un futuro a totale neutralità carbonica.

Box 3.4 L'offerta di formazione universitaria su responsabilità sociale d'impresa e sostenibilità

L'Inapp sta realizzando l'indagine *L'offerta di formazione universitaria sulla Responsabilità sociale d'impresa e sulla Sostenibilità*, che si pone in linea di continuità con le due ultime analisi realizzate dall'Istituto su questi asset strategici: quella sulla domanda da parte delle imprese intercettata attraverso i Piani formativi dei Fondi interprofessionali (Nicoletti e Nobili 2022) e quella sull'offerta di alta formazione universitaria pubblica e privata (Nicoletti 2023).
Questa nuova ricerca è finalizzata a censire in modo sistemico il complesso dell'offerta formativa universitaria pubblica e privata dei 98 atenei italiani; un'offerta sui temi della sostenibilità ambientale, economica e sociale e della responsabilità sociale d'impresa rivolta sia ai giovani che devono proseguire il loro percorso di studi e di vita professionale, che agli adulti occupati o in cerca di occupazione, per l'acquisizione delle competenze multidisciplinari in materia, sempre più richieste dal mercato del lavoro per programmare e gestire nuovi modelli di sviluppo più responsabili eticamente e sostenibili all'interno delle organizzazioni pubbliche e private.
L'Indagine, che proseguirà anche per l'anno accademico 2024-2025, si è focalizzata sui corsi di laurea triennale e magistrale; i dottorati di ricerca (tradizionali, di interesse nazionale e industriali); i master di primo e secondo livello, i master executive, i corsi di perfezionamento e di alta formazione. I dati disponibili, concernenti l'anno accademico 2023-2024 (Nicoletti 2024a, 2024b), hanno rilevato quasi 800 interventi formativi così distribuiti per tipologia: 360 corsi di laurea (di cui 156 triennali e 204 magistrali), 160 dottorati di ricerca e 253 iniziative di alta formazione (di cui 108 master di I livello e 80 di II livello, 5 master executive, 24 corsi di alta formazione e 36 corsi di perfezionamento). La copertura geografica è totale per le 20 Regioni italiane, con 91 Università che risultano attive in questi ambiti e con il primato del Lazio per numero di iniziative formative erogate. Gli interventi formativi rilevati si sono incentrati interamente sui seguenti temi: economia circolare, finanza etica, profili giuridici-economici (sostenibilità economica); sviluppo locale ed ecosistemi territoriali, inclusione sociale, innovazione sociale, salute e servizi sanitari (sostenibilità sociale); clima ed energie rinnovabili, agroalimentare, chimica e biologia, edilizia e opere sostenibili, educazione e sicurezza ambientale, mobilità green (sostenibilità ambientale); governance e sviluppo CSR, valutazione d'impatto e rendicontazione, welfare e parità di genere, comunicazione (responsabilità sociale d'impresa). Sono stati inoltre individuati corsi integrati e multidisciplinari che vanno oltre la 'classica' tripartizione dei contenuti della sostenibilità. In linea di tendenza, se nei corsi di laurea e soprattutto nei dottorati di ricerca analizzati si rileva una marcata focalizzazione sulla sostenibilità ambientale rispetto a quella sociale e ancora di più rispetto alla sostenibilità economica, nei dati dell'alta formazione universitaria post-diploma si registra un maggiore equilibrio tra le tre diverse dimensioni della sostenibilità, e al contempo un peso decisamente più consistente della responsabilità sociale d'impresa, dato il target costituito in larga misura da lavoratori per i quali questi temi risultano di maggior interesse professionale e di immediata spendibilità sul luogo di lavoro. Sono stati rilevati sia interventi formativi di *upskilling* che di *reskilling* e, nel complesso, l'indagine mette in luce un'offerta formativa ampia, innovativa e ricca di contenuti professionalizzanti, organizzata in molti corsi in collaborazione con imprese ed enti, rivolta sia a giovani adulti che a lavoratori e professionisti, coerente con la domanda delle imprese.

Le policy a sostegno della formazione continua

In questa parte si forniscono alcune informazioni e dati sulle politiche a supporto della formazione continua, a partire dalla programmazione regionale a valere sul FSE+ 2021-2027. A seguire vengono analizzate due rilevanti policy di livello nazionale, ossia la formazione implementata attraverso il Fondo nuove competenze operativo dal 2021 e quella gestita dai Fondi paritetici interprofessionali. In particolare, verranno ripresi i temi già individuati nei paragrafi precedenti (soprattutto il 3.1), per osservare il modo in cui i diversi attori pubblici e privati stanno implementando i temi legati alla valorizzazione delle competenze e il sostegno alle transizioni digitali e green, seguendo una strategia di coesione su questi temi definiti sul piano sia comunitario che nazionale.

Il FSE per la formazione continua

Il FSE+, il principale strumento finanziario con cui l'Unione europea sostiene l'occupazione negli Stati membri e promuove la coesione economica e sociale, costituisce un elemento molto importante per la programmazione di iniziative formative per l'aggiornamento e la riqualificazione.

Nell'ambito dei Programmi regionali FSE+ 2021-2027, già nel corso del primo trimestre del 2022, alcune Amministrazioni regionali, subito dopo la costituzione dei Comitati di Sorveglianza e dei Partenariati, avevano varato i primi provvedimenti; altre Regioni hanno fatto altrettanto nel corso del secondo semestre dell'anno. Attualmente la fase di attuazione dei POR può considerarsi a regime.

L'interesse delle Regioni per gli interventi di aggiornamento e riqualificazione si è dimostrato subito molto rilevante. Alla fine del 2023, con l'adozione di circa 65 provvedimenti, erano stati già mobilitati complessivamente oltre 460 milioni di euro. Le risorse sono state attinte per il 36% sull'Obiettivo 4.1 (dedicato agli interventi formativi per l'occupabilità rivolti a disoccupati, inoccupati e inattivi), per il 19,6% sul 4.4 (relativo alla formazione continua per occupati, dipendenti e non), per il 26,8% sul 4.7 (riguardante la formazione permanente rivolta a tutta la popolazione adulta).

La distribuzione sui target evidenzia la prevalenza delle iniziative per disoccupati e inoccupati (ai quali si indirizza il 49,5% dei finanziamenti), seguiti dagli occupati (che ne assorbono il 26%), dalla popolazione adulta indipendentemente dalla condizione occupazionale (con il 20,3%) e dalle categorie svantaggiate (4,2%).

Tra le caratteristiche salienti degli interventi, emerge con evidenza l'attenzione di tutte le Regioni (allo stesso modo nel Centro-Nord e nel Sud) per la struttura e gli esiti dei percorsi di riqualificazione: l'utenza che ne è priva viene senz'altro indirizzata verso l'ottenimento della qualifica professionale che, spesso, è posta come unica opzione possibile. Ciò comporta l'organizza-

zione di percorsi lunghi (tipicamente 600 ore). Per i disoccupati, inoccupati e inattivi, si preferiscono provvedimenti che indirizzino l'utenza su settori specifici e ben delimitati, seguendo le peculiarità locali. Gli interventi di tipo più generale (senza riferimento a settori o a categorie di destinatari con caratteristiche specifiche) sono in numero minore: tipicamente si tratta di grandi iniziative che prevedono voucher individuali spendibili sui Cataloghi regionali dell'offerta per la fruizione di iniziative di formazione permanente. In dipendenza delle priorità introdotte dal PNRR, sono frequentissimi i richiami alle competenze per le 'transizioni digitale e ambientale', che appaiono più incisivi ed efficaci nel caso di provvedimenti non generici, centrati su specifici ambiti produttivi o su precisi processi aziendali (come si osserva spesso nel caso degli interventi di formazione continua).

Tra gli occupati coinvolti nelle iniziative cresce la quota di imprenditori, di liberi professionisti (appartenenti o meno agli Ordini) e di lavoratori autonomi, a riprova della caratteristica versatilità del FSE, che consente di avviare in formazione ogni tipologia di utenza, non solo quindi i lavoratori dipendenti. Importanti le iniziative regionali che si connettono al Programma GOL e che sembrano seguire due tipi di approccio: il primo, di tipo 'complementare', attraverso il quale il FSE+ finanzia i percorsi GOL per i soggetti non utilmente 'profilabili' ai fini del Programma stesso. Il secondo, di tipo integrativo, aggiunge semplicemente le risorse del FSE a quelle del GOL per potenziarne singoli percorsi (in genere il 2 e il 4 relativi all'*upskilling* e al *reskilling*). Interessante osservare come nei provvedimenti regionali del primo tipo, il contenuto dei percorsi di riqualificazione sia stato oggetto di opportune precisazioni e dell'introduzione di criteri stringenti relativamente ad esiti e durata.

Il Fondo nuove competenze

Lo strumento nazionale di sostegno alla formazione nelle imprese nell'ambito delle transizioni digitali e green, ossia il Fondo nuove competenze (FNC), è una politica attiva istituita inizialmente per contrastare gli effetti economici della crisi pandemica, favorendo la tenuta delle imprese attraverso il rafforzamento delle professionalità dei lavoratori; è stato successivamente inserito, con il Programma GOL e il sistema duale, nel Piano nazionale nuove competenze previsto nell'ambito del PNRR quale "quadro di coordinamento strategico per gli interventi di aggiornamento/riqualificazione volti a fronteggiare i fabbisogni di nuove competenze derivanti dalle transizioni digitali ed ecologiche e dagli effetti della pandemia da Covid-19".

Il FNC riconosce un contributo a tutti i datori di lavoro privati – anche a partecipazione pubblica – che, ai fini della definizione di nuovi modelli produttivi e organizzativi, abbiano la necessità di rimodulare – attraverso Accordi collettivi tra le Parti sociali – l'orario di lavoro. Le ore in riduzione sono da dedicarsi a percorsi formativi per lo sviluppo delle competenze dei lavoratori;

il FNC rimborsa il costo, comprensivo di quote del reddito e dei contributi previdenziali e assistenziali, di tali ore in riduzione. Il finanziamento del piano formativo, così come definito nel primo Avviso, può essere sostenuto da più attori: l'impresa stessa che presenta il Piano; i Fondi interprofessionali (per le aziende che vi aderiscono); le Regioni, attraverso fondi propri o del FSE.
Il primo Avviso ha stanziato, per il 2020 e per il 2021, 730 milioni di euro dei quali hanno beneficiato 14.223 aziende e 637.159 lavoratori[59] per percorsi formativi della durata massima di 250 ore (non era stata fissata una durata minima).
Con il Decreto interministeriale del 22 settembre 2022 viene previsto il rifinanziamento del Fondo nuove competenze per un miliardo di euro a valere sulle risorse dell'iniziativa REACT EU affluite al Programma operativo nazionale Sistemi di Politiche attive per l'occupazione (PON SPAO)[60]. Ulteriori 180 milioni di euro vengono aggiunti nel 2023. Tali risorse confluiscono nel II Avviso. Per i percorsi formativi cui vanno dedicate le ore in riduzione, l'Avviso prevedeva, diversamente dal I Avviso, una durata compresa tra le 40 e le 200 ore, maggiormente adatta a interventi di *upskilling*. Infatti, con un legame più stringente con quanto previsto nel PNRR e con altre proposte della Commissione europea volte a trasformare le politiche dell'UE in materia di clima, energia, trasporti e fiscalità (Green Deal europeo), l'Avviso stabilisce che i percorsi formativi proposti in rimodulazione dell'orario lavorativo siano finalizzati a sostenere le imprese nel processo di "adeguamento ai nuovi modelli organizzativi e produttivi, in risposta alle transizioni ecologiche e digitali". C'è dunque un processo evolutivo del FNC che vede ridimensionato l'iniziale carattere di misura congiunturale, a favore di un ruolo di accompagnamento e sostegno dei processi di transizione economica, tramite l'acquisizione delle competenze digitali ed 'ecologiche' indispensabili alle imprese italiane per porsi in modo competitivo sullo scenario economico europeo. Come verrà analizzato più avanti, si è configurato un maggiore protagonismo attribuito ai Fondi interprofessionali.
Inoltre, il secondo Avviso, per favorire l'individuazione, i processi di validazione e certificazione delle competenze acquisite, quindi la spendibilità delle stesse anche ai fini della mobilità dei lavoratori, ha previsto, in fase di proget-

[59] Fonte Autorità di gestione del Fondo sociale europeo PON SPAO su dati Sviluppo Lavoro Italia (ex Anpal Servizi).
[60] A tali risorse è possibile aggiungere eventuali altri stanziamenti: a) disposti da Amministrazioni nazionali o regionali titolari di Programmi operativi a valere sul Fondo sociale europeo, ai sensi dell'art. 88, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2020; b) rinvenienti da eventuali economie che emergano in sede di rendicontazione degli interventi oggetto delle intese realizzate anche nelle annualità precedenti al 2022.

tazione, un allargamento del campo dei descrittori, con un riferimento delle competenze oggetto dei percorsi di potenziamento anche a classificazioni internazionali delle competenze digitali[61] e, per quanto riguarda le competenze previste nell'ambito della transizione ecologica, alla classificazione ESCO (European Skill, Competences, Qualifications and Occupations) che ne favoriscano una chiara individuazione come competenze adatte a sostenere la transizione ecologica. Ai contenuti formativi dei progetti che non riferiti ai processi di transizione digitale ed ecologica è stata richiesta la referenziazione ai descrittivi delle attività di lavoro classificate nell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni, in fase sia di progettazione che di attestazione finale.
In sintesi, gli elementi che maggiormente caratterizzano la seconda tornata di interventi formativi nella cornice del FNC sono stati:

- una chiara corrispondenza delle finalità formative con le direttrici della transizione ecologica e soprattutto digitale;
- un monte ore complessivo di formazione che rimanda alla prevalenza di interventi di durata medio-lunga, coerentemente con la logica dell'*upskilling* dichiarata nell'Avviso;
- un legame evidente della progettazione degli interventi con i diversi sistemi nazionali e internazionali di classificazione delle competenze per favorire l'attestazione di competenze nel quadro normativo attuale e la mobilità dei lavoratori;
- un ruolo strategico dei FPI chiamati a compartecipare all'attuazione di una politica nazionale per la trasformazione e l'ammodernamento del sistema produttivo italiano. Aspetto questo che emerge in parte da quanto analizzato in seguito rispetto alla programmazione dei Fondi per FNC.

A inizio dicembre 2024 è stato pubblicato l'Avviso[62] relativo alla terza edizione del FNC. In termini finanziari sono stati stanziati 731 milioni di euro, di cui 730 cofinanziati dal Fondo sociale europeo (PN Giovani, donne e lavoro programmazione 2021-2027).
Nel complesso l'Avviso si pone in continuità con il precedente, intendendo supportare le imprese nei processi di transizione per il rafforzamento delle competenze dei lavoratori nei processi di innovazione. In questa direzione il FNC si conferma come una misura di politica attiva sempre più supportata, per i finanziamenti ai Piani formativi, dai Fondi paritetici interprofessionali. Restano centrali i temi della transizione ecologica e digitale, con attenzione particolare all'introduzione e allo sviluppo dell'Intelligenza artificiale. Inoltre, il

[61] Dig Comp 2.1 e E-Competence 3.0.
[62] Decreto Direttoriale n. 439 del 5 dicembre 2024 del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

concetto di innovazione viene ampliato, rendendo possibile presentare Piani formativi anche nell'ambito del welfare aziendale e del benessere organizzativo e aggiornare le competenze per le tecnologie strategiche anche nei settori della cosiddetta piattaforma europea STEP (si rimanda al proposito al paragrafo 3.1).

L'organizzazione dell'offerta formativa risulta in discontinuità rispetto al passato laddove si prevede una ripartizione delle risorse in tre specifiche tipologie di intervento: sistemi formativi (25% delle risorse), filiere formative (25%) e singoli datori di lavoro (50%). Alla base di tale determinazione vi è il fine, per le prime due modalità, di implementare un'innovazione di sistema, tenendo conto di come i processi produttivi e distributivi, in molti ambiti settoriali e territoriali, siano integrati in una catena del valore distribuita su più imprese tra loro connesse, sia nella forma più tradizionale di rete formalizzate, sia in quella di filiera non necessariamente formalizzata. Importante, infine, evidenziare che l'avviso prevede, per la progettazione formativa e ai fini dell'attestazione delle competenze, di utilizzare come riferimenti gli standard di qualificazione definiti all'art. 3 del già citato e analizzato decreto su IVC n. 115 del 9 luglio 2024 (si rimanda all'analisi specifica nel paragrafo 3.1). In tal senso, soprattutto per i Fondi paritetici interprofessionali, si tratterà di un ulteriore banco di prova rispetto a quanto sono chiamati a realizzare nell'attuazione del decreto IVC come soggetti titolari.

La formazione di FNC finanziata dai Fondi paritetici interprofessionali

In termini di programmazione e attuazione delle attività finanziate dai Fondi interprofessionali è interessante entrare nel merito del loro contributo al secondo Avviso del Fondo nuove competenze, basandoci sui dati pervenuti direttamente dai Fondi stessi (con il doppio canale degli Avvisi e del Conto aziendale o aggregato)[63]. L'Avviso, analizzato in precedenza, per le sue peculiarità è esemplificativo di come i Fondi interprofessionali abbiano permesso alle imprese di supportare i processi di transizione, specie digitale. Risultano partecipanti 5.173 aziende che hanno visto approvati 5.144 piani formativi, destinati a 408.597 lavoratori, per un totale di circa 47,3 milioni di ore di formazione (tabella 3.4). Particolarmente rilevante è il ruolo giocato dal Conto aziendale o aggregato: ricorrendo ad esso è stato, infatti, finanziato il 77,3% del totale dei Piani approvati, presentati dal 77,3% delle imprese e rivolti all'83,6% del totale dei lavoratori interessati da interventi formativi.

[63] Tutti i dati sono stati raccolti dall'Inapp attraverso la predisposizione di griglie compilate direttamente dai Fondi paritetici interprofessionali e sono aggiornati al 31 maggio 2024. Sono 16, sui 18 attivi al momento della pubblicazione del secondo Avviso, i FPI che hanno finanziato attività formative per il Fondo nuove competenze.

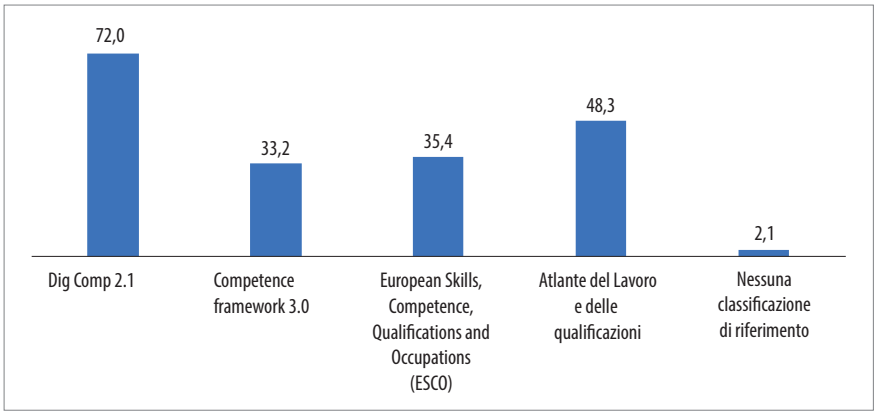
Tabella 3.4 Piani approvati per tipologia di piano, aziende, lavoratori, monte ore

Tipologia dei piani approvati	Totale piani approvati			
	Numero piani	Numero aziende	Numero lavoratori	Monte ore
Totale piani	**5.144**	**5.173**	**408.597**	**47.310.796**
Piani aziendali (pluriaziendali)	4.958	4.984	402.665	46.347.891
Piani settoriali	0	0	0	0
Piani territoriali	2	5	165	26.400
Piani individuali	184	184	5.767	936.505

Fonte: elaborazioni Inapp su dati inviati dai FPI al 31.05.2024

I Piani approvati sono stati complessivamente finanziati con oltre 113,9 milioni di euro, dei quali poco più di 66,6 milioni derivanti dal contributo dei Fondi di riferimento.
In coerenza con il tema della transizione digitale, quasi tre quarti dei percorsi formativi approvati sono stati progettati avendo a riferimento il quadro Dig Comp 2.1 per le competenze digitali dei cittadini (figura 3.15), per circa la metà si è fatto riferimento all'Atlante del lavoro e delle qualificazioni e in oltre un terzo ad ESCO e all'E-Competence framework 3.0.

Figura 3.15 Presenza delle specifiche classificazioni sul totale dei Piani* (val. %)



Nota: * era possibile indicare più di una classificazione di riferimento in un singolo Piano formativo.
Fonte: elaborazioni Inapp su dati inviati dai FPI al 31.05.2024

Il largo riferimento al sistema di classificazione delle competenze digitali Dig Comp 2.1 trova riscontro nell'indicazione delle finalità dei Piani formativi ap-

provati che, in misura preponderante, sono riconducibili alle innovazioni nella produzione e commercializzazione di beni e servizi che richiedono un aggiornamento delle competenze digitali: si tratta del 77,5% dei Piani finanziati con il Conto e del 48% di quelli finanziati nella cornice degli Avvisi. Le diverse finalità riconducibili all'area della transizione ecologica ricorrono in circa il 46,9% dei Piani finanziati tramite Avvisi e nel 22,5% dei Piani finanziati tramite Conto.
Alla data del 31 maggio 2024 risultavano conclusi 2.291 Piani[64], pari al 44,5% degli approvati, presentati da 2.867 aziende, che hanno visto coinvolti 125.509 lavoratori, per un totale di 12.764.400 ore di formazione; sulla base di questi dati, si possono delineare le caratteristiche tendenziali dei percorsi realizzati.
I Piani conclusi sono in larga maggioranza (92,7%) di tipo aziendale o pluriaziendale e sono l'unico tipo di piano finanziato con il Conto; ben più contenuto il numero dei Piani individuali (7,3%), finanziati esclusivamente con Avvisi. La media di durata della formazione per lavoratore è di circa 101,7 ore.
In sintesi, i dati sui Piani conclusi sembrano confermare alcuni elementi caratterizzanti l'insieme dei Piani approvati per quanto riguarda i temi della transizione digitale e la conseguente adozione dei relativi descrittori (Dig Comp 2.1*)* in primis.
I lavoratori che hanno già concluso la propria esperienza formativa nell'ambito del secondo Avviso del Fondo nuove competenze sono per il 59,5% uomini; le fasce di età più rappresentate sono le due centrali, dei trenta-trentanovenni (26,3%) e dei quaranta-quarantanovenni (28,8%), in linea con l'andamento demografico del mercato del lavoro; il livello d'istruzione è medio-alto (nel 69,4% del totale dei casi), con il 49% dei lavoratori che hanno conseguito almeno il diploma di scuola media superiore; la platea dei formati è, comunque, costituita per più della metà (52%) da operai, tra generici (26,1%) e qualificati (25,9%), seguiti da una buona rappresentanza di impiegati amministrativi e tecnici (40%).
Le imprese coinvolte nella realizzazione dei Piani formativi già conclusi, distribuite su quasi tutti i settori economici, sono in maggioranza di piccole dimensioni, con un numero di dipendenti compreso tra 10 e 49 (43,2%), per entrambi i sistemi di finanziamento; le microimprese rappresentano il 27,7% del totale.

La programmazione ordinaria della formazione da parte dei Fondi paritetici interprofessionali

Nel quadro di una complessiva disamina degli orientamenti prevalenti nella strutturazione dell'offerta di formazione continua occorre considerare l'analisi degli Avvisi emanati dai Fondi paritetici interprofessionali a valere sul Conto di Sistema, come strumento di programmazione e orientamento dell'offerta stessa.

[64] Per conclusi si intendono quei piani il cui iter amministrativo ha visto chiusa la fase di rendicontazione incluso il saldo riconosciuto alle imprese e/o enti di formazione.

Nell'ultimo triennio per i quali sono consolidati i dati, ovvero quello che intercorre tra il 1° novembre 2020 e il 31 dicembre 2023 questa modalità di erogazione dell'attività è stata complessivamente sostenuta con oltre 1,256 miliardi di euro, ma con significative fluttuazioni temporali[65].
Le dinamiche nell'andamento degli importi che finanziano gli Avvisi variano per singolo Fondo a causa di un insieme di elementi di differente natura. L'entità di quanto stanziato in un determinato arco di tempo, per esempio, può essere influenzata anche dagli importi destinati agli Avvisi in periodi precedenti e dalle loro caratteristiche in fatto di durata[66]. Non si deve inoltre dimenticare l'utilizzo che i Fondi fanno dell'altro canale di finanziamento dell'offerta formativa, il Conto aziendale[67].
Segnatamente, gli effetti della crisi pandemica e le turbolenze venutesi a creare a seguito dello scoppio del conflitto russo-ucraino nel febbraio del 2022 si saldano con le sfide di più lungo periodo[68] e chiedono al complesso panorama dei Fondi paritetici interprofessionali interventi programmatori e approcci gestionali differenziati rispetto al passato.
Nell'ultimo arco di tempo preso in considerazione, il periodo che va dal 1° novembre 2022 al 31 dicembre 2023, i Fondi interprofessionali hanno emanato 83 Avvisi per un totale di spesa prevista di 620,196 milioni di euro[69]. Sulla base della normativa vigente nel periodo considerato 12 Avvisi fanno riferimento in qualche misura al Fondo nuove competenze (con Avvisi integralmente dedicati o con specifiche linee di finanziamento in Avvisi più ampi) e almeno 16 sono riferibili a misure di politiche attive del lavoro; tra questi, 12 in modo diretto sono rivolti a lavoratori destinatari di interventi e misure di tutela del reddito secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 230/2021.
In complesso, in modo coerente con quanto detto, in tutti gli Avvisi si è venuta progressivamente a consolidare nel corso degli anni una differente im-

[65] Tali fluttuazioni trovano solo parzialmente giustificazione con gli effetti sui sistemi economico-produttivi della crisi dovuta al SARS CoV-2 in prima battuta e successivamente con quanto imputabile allo scoppio del conflitto russo-ucraino; già negli anni precedenti all'arco di tempo considerato, infatti, l'ammontare degli stanziamenti aveva conosciuto andamenti non uniformi.
[66] Sulla base della Circolare n. 1/2018 a suo tempo emanata dall'Anpal, in ogni caso, gli importi impegnati dai Fondi paritetici interprofessionali devono essere impiegati entro i dodici mesi successivi.
[67] Nel corso degli anni i Fondi interprofessionali hanno consolidato propri stili di gestione e programmazione, diversificando l'utilizzo del Conto di Sistema e di quello aziendale per tematiche, finalità e sovente per classe di ampiezza dell'impresa aderente.
[68] Per il sistema del lavoro italiano le più rilevanti sono quelle connesse ai processi di digitalizzazione, al sempre crescente utilizzo di intelligenza artificiale, alla transizione verde, al superamento delle condizioni di squilibrio nel mercato del lavoro (di genere, territoriali, di disoccupazione giovanile).
[69] Gli impegni programmatori così determinati sono riferiti a 82 Avvisi, in quanto un Avviso, emanato da Fond.E.R. non è dotato di risorse proprie, ma si basa sull'85% di stanziamenti traferiti da altri Fondi interprofessionali nel caso in cui si verifichi il passaggio di una azienda da uno di tali Fondi a Fond.E.R.

postazione strategica: di fatto, i Fondi orientano sempre di più la programmazione delle attività finanziate con il Conto di Sistema verso i temi della transizione ecologica e della sostenibilità ambientale, del welfare sui luoghi di lavoro, delle innovazioni di processo e (quando possibile) di prodotto (di beni e servizi); accanto a queste tematiche, anche a prescindere dalle ultime evoluzioni normative, alcuni Fondi hanno avviato linee di programmazione connesse all'occupabilità, emanando Avvisi che si richiamano direttamente a interventi di politica attiva del lavoro basati su interventi formativi rivolti a persone potenzialmente occupabili nelle aziende coinvolte negli interventi. In complesso, negli 82 Avvisi presi in esame si individuano 140 tematiche; a livello medio, quindi, in ogni Avviso è presente più di una tematica oggetto di programmazione (1,71).
Un quadro desunto dall'analisi degli Avvisi emanati nel periodo preso in considerazione è riepilogato nella tabella 3.5.

Tabella 3.5 Tematiche indicate nelle finalità degli Avvisi emanati nel periodo 1° novembre 2022 - 31 dicembre 2023[(a)]

Tematica indicata	V.a.	% tematiche	Coefficiente di rilevanza su avvisi
Transizione digitale	18	12,9	0,2
Transizione green	26	18,6	0,3
Innovazione di processo/prodotto e aziendale	30	21,4	0,4
Internazionalizzazione	14	10,0	0,2
Aggiornamento/rafforzamento delle competenze[(b)]	16	11,4	0,2
Salvaguardia degli ambienti di lavoro[(c)]	20	14,3	0,2
Occupabilità e misure di politiche attive del lavoro	16	11,4	0,2
Totale	**140**	**100,0**	**1,71**

Nota: (a) Dati calcolati su 82 Avvisi; (b) Incluse quelle linguistiche e informatiche; (c) Attività formative diverse da quanto previsto ex lege in materia formazione obbligatoria.
Fonte: elaborazioni Inapp sulla base degli Avvisi emanati dai Fondi interprofessionali

Le esperienze dei Fondi paritetici interprofessionali nei processi di IVC

In relazione a quanto analizzato nel paragrafo 3.1 in cui si evidenzia come i Fondi interprofessionali siano chiamati ad avere un ruolo attivo, come Enti titolari nei processi di IVC, è bene rammentare che, nelle more della definizione di regolamenti che dovranno stabilire quanto previsto dalla nuova legge, alcuni Fondi già si sono sperimentati in questo ambito. Di fatto hanno anticipato in parte quanto sono chiamati a realizzare nei confronti delle imprese e soprattutto dei lavoratori, in termini di riconoscimento delle competenze acquisite.

In questa direzione, diversi Fondi hanno introdotto nei propri Avvisi elementi per adeguare le candidature dei Piani formativi alle indicazioni europee sull'analisi, valutazione e certificazione delle competenze per accrescere la qualità delle proposte formative e rendere più trasparenti e spendibili gli apprendimenti acquisiti nei contesti formali e non formali dei lavoratori coinvolti nelle attività di formazione. Tale input arriva già con Circolare n.1/2018 emanata dall'Anpal in cui viene indicato che "la formazione […] dovrà essere progettata per conoscenze e competenze comprendendo per queste ultime idonee attività di valutazione finalizzate al rilascio all'allievo di una attestazione degli apprendimenti acquisiti trasparente e spendibile".
Diversi Fondi hanno iniziato sperimentazioni che riguardano il 'ciclo' delle competenze, a testimonianza dell'importanza che il sistema della bilateralità attribuisce agli strumenti di IVC per dare spendibilità e portabilità alle competenze acquisite dai lavoratori in formazione continua. In maniera non esaustiva e a titolo esemplificativo possiamo rilevare i seguenti percorsi.
Il Fondo Banche e Assicurazioni dal 2010 finanzia e coordina un progetto di definizione degli standard professionali dei settori creditizio e assicurativo, contribuendo allo sviluppo di strategie per l'apprendimento e per facilitare la crescita professionale delle risorse umane nel settore finanziario e assicurativo così come previsto da normativa europea e nazionale. Tali studi hanno dato, inoltre, un notevole contributo al processo di implementazione dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni istituito per il settore stesso, permettendo lo sviluppo di quei settori specifici nell'ambito del processo di implementazione del Sistema nazionale di riconoscimento e certificazione delle competenze.
Fondir già dal 2012 ha avviato una sperimentazione di percorsi di progettazione della formazione continua dei dirigenti con il riconoscimento della qualità della progettazione formativa dei Piani presentati al Fondo. Con l'avvio della programmazione 2018 e l'applicazione dei costi standard, il Fondo ha elaborato un formulario di presentazione dei Piani che tenesse conto anche delle indicazioni previste dal Decreto interministeriale dell'8 gennaio 2018 relativo alla istituzione del Quadro nazionale delle qualificazioni (NQF) in risposta alla Raccomandazione europea relativa allo European Qualification Framework (EQF). Nel 2022 lo stesso Fondo ha sperimentato un e-portfolio, ossia un dossier di evidenze, per la valorizzazione dei risultati raggiunti dai dirigenti al termine dei percorsi formativi per poi avviare un processo di certificazione/riconoscimento delle singole esperienze formative.
For.Agri nel corso degli anni ha dedicato particolare attenzione al tema della certificazione delle competenze finanziando percorsi formativi che prevedono l'attestazione/certificazione delle competenze acquisite. Una particolare attenzione è stata dedicata dal Fondo alla sperimentazione dei percorsi IVC.

Diverse pubblicazioni di For.Agri. hanno descritto l'attività svolta dal Fondo finalizzata all'attestazione degli apprendimenti acquisiti e alla certificazione delle competenze acquisite per via informale e non formale sull'attività lavorativa dai soggetti interessati (ForAgri 2021; 2022). L'esperienza per il riconoscimento degli apprendimenti e delle competenze acquisite in modo informale o non formale è stata realizzata con la Regione Piemonte.
Anche Fondoprofessioni da tempo prevede negli Avvisi che i Piani formativi possano finanziare idonee attività di valutazione/certificazione delle competenze e attestazione degli apprendimenti di valutazione delle competenze, così come previsto dalla Circolare Anpal n. 1/2018. In particolare, il Fondo, in una sperimentazione avviata nel primo semestre del 2023, ha inteso emanare Avvisi per il finanziamento dei Piani formativi che prevedono l'applicazione di un modello sperimentale di progettazione, valutazione degli apprendimenti e attestazione finale e in cui si richiede agli Enti attuatori l'utilizzo dell'Atlante del lavoro o del Repertorio nazionale delle qualificazioni.
Da questo sintetico panorama emerge un quadro nel complesso potenzialmente interessante, in cui l'atteggiamento proattivo di alcuni soggetti bilaterali è indicativo dell'importanza riconosciuta ai processi di IVC e di come sulla base del quadro normativo predisposto si siano, in alcuni casi, già individuate soluzioni e modelli percorribili. Tale esperienza si è andata ulteriormente rafforzando in questi ultimi anni anche grazie agli strumenti di politica attiva di livello nazionale, come si è osservato nel caso del ruolo attivo dei Fondi interprofessionali nell'ambito del Fondo nuove competenze. Ricordiamo infatti che i Piani formativi in questo ambito devono dare evidenza delle modalità di valorizzazione del patrimonio di competenze possedute dal lavoratore, anche attraverso servizi di individuazione o validazione delle competenze e delle modalità di personalizzazione dei percorsi di apprendimento, sulla base delle valutazioni in ingresso. Nonostante il sistema della bilateralità concordi sulla necessità di armonizzare il sistema IVC tra i vari soggetti titolari, l'emanazione e l'applicazione del decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 9 luglio 2024 (si veda paragrafo 3.1) presenta comunque delle complessità per i Fondi che dovranno essere prese in considerazione nella fase di attuazione.

Focus - Analisi valutative del primo avviso FNC

Nel focus riportano sinteticamente i risultati di due attività di valutazione concentrate sul primo Avviso del Fondo nuove competenze. I due lavori partono da prospettive e basi dati diverse, come si osserverà, ma evidenziano aspetti comuni che ne tratteggiano limiti e vantaggi legati a questa misura.

Il primo approfondimento presenta i risultati dell'indagine valutativa sulla prima edizione del Fondo nuove competenze ottenuti su una base informativa costruita ad hoc su cui sono state osservate le caratteristiche degli attori interessati, imprese e lavoratori e descritte caratteristiche e criticità dello strumento alla sua prima applicazione.

Si evidenzia che la base dati è il risultato di una sintesi tra documenti qualitativi (attestazioni di competenza dei singoli lavoratori) e database quantitativi di diversa fonte (Istat, Banca d'Italia, Comunicazioni Obbligatorie, indagine RIL Inapp) che ha comportato l'utilizzo di tecniche avanzate di IA. Il database ricostruito ha condotto a un campione che contiene informazioni sulla formazione erogata di 346.877 lavoratori e 5.072 imprese partecipanti.

Sebbene in valore assoluto le imprese recipienti del FNC siano più concentrate nelle regioni del Sud Italia, nel Nord e nel Centro assumono un peso maggiore in termini di lavoratori formati. I settori economici (Ateco) più rappresentati sono: il Manifatturiero, il Commercio all'ingrosso e al dettaglio, i Servizi. Nel 36% dei casi, i lavoratori interessati da percorsi di formazioni sono donne, sono mediamente più giovani di un anno degli uomini coinvolti, occupano posizioni a tempo parziale e sono inquadrate come impiegate. L'età media dei lavoratori varia a seconda della posizione occupata e dal tipo di contratto: contratti stabili, a tempo pieno e con qualifica dirigenziale sono ricoperti da lavoratori con età media più alta (44,5-50 anni).

La comparazione dei dati di bilancio delle imprese aderenti al FNC e quelle nazionali (dati riferiti all'anno 2018 per evitare distorsioni indotte dagli effetti del Covid-19) rileva che le imprese interessate a investire sulla formazione sono di grandi dimensioni e ad alta produttività. Basandoci, inoltre, sull'incrocio con la banca dati RIL, è emersa una sostanziale sovrapposizione di comportamenti sia in termini di caratteristiche dimensionali che in termini di percentuale dei lavoratori coinvolti, concludendo che lo strumento non ha influito sulla propensione delle imprese a ricorrere alla formazione e non ha attratto imprese di minore dimensione.

L'impatto della partecipazione a FNC sulle imprese sembra avere, inoltre, influito su una maggiore espansione sia in termini di valore aggiunto della produzione che per numero di lavoratori (+10%).

Sul merito dei contenuti formativi, osservati in base alle aree di attività dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni considerate come proxy delle competenze formate, per circa la metà del campione dei lavoratori, la formazione si è concentrata nelle competenze di area comune e nelle competenze trasversali. Riguardo agli esiti della formazione sui lavoratori coinvolti dal FNC, l'analisi si è avvalsa delle informazioni estratte dalla banca dati delle Comunicazioni obbligatorie, agganciando gli identificativi dei lavoratori e individuando un campione di oltre 251 mila soggetti. Le maggiori evidenze osservate riguardano gli incrementi dei

livelli di occupabilità dei lavoratori interessati da formazione che a 6 e a 12 mesi dalla fine del percorso FNC presentano una tenuta occupazionale media pari al 96,1% e al 94,1% rispettivamente, con differenze significative per gruppi di età: rispetto alle classi intermedie (35-49 anni) i più giovani (fino a 24 anni) hanno una tenuta occupazionale e contrattuale più bassa che si aggiunge ad una maggiore difficoltà di reimpiego. Non sono invece apprezzabili differenze di genere e di territorialità.

Per valutare le transizioni lavorative a seguito dei percorsi formativi, sono stati confrontati due cluster di lavoratori: interessati o non interessati da una cessazione nei 12 mesi successivi alla formazione, rappresentati rispettivamente per il 29% e il 71% nel campione trattato. In particolare, si rileva che nel sottogruppo dei cessati le dimissioni sono rappresentate per il 54,4%. Su questo specifico target di lavoratori è stata inferita l'ipotesi secondo cui la scelta di 'dimettersi' alla fine della formazione FNC sia stata determinata dalla prospettiva di poter trovare una migliore occupazione proprio a fronte delle maggiori competenze acquisite. Su un campione di 29.590 dimissionari agganciati alle CO è stato applicato un modello lineare per predire la probabilità che un lavoratore si dimetta e che tale dimissione abbia avuto un esito occupazionale in un settore di attività diverso da quello di partenza. I risultati tendono a confermare le ipotesi che la formazione su competenze trasversali sia correlata alla maggiore propensione a cambiare lavoro e a ricollocarsi in ambiti settoriali diversi da quelli di partenza, ovvero che la formazione di FNC, in particolare su tematiche non specialistiche, influenzi i processi di transizione volontaria.

Il secondo lavoro di valutazione si basa sulle informazioni fornite dalla VI Rilevazione imprese e lavoro (RIL) – condotta dall'Inapp nel corso del 2022 – che consentono di effettuare un quadro descrittivo relativo all'uso del FNC da parte delle imprese nel 2021 e, successivamente, analisi empiriche con metodi di stima che permettono di cogliere effetti causali.

Alla prima edizione del Fondo hanno aderito il 2,3% delle imprese. In totale, il numero di ore finanziate dal Fondo è di circa 20 ore in media. Il numero di dipendenti formati per ognuna delle imprese è pari a 0,4. L'indagine permette anche di evidenziare il rapporto tra ore finanziate attraverso il Fondo e il totale delle ore lavorate, che è pari allo 0,4%.

Circa il 79% delle imprese che hanno utilizzato il Fondo dichiara che in assenza dello stesso non avrebbe investito in formazione oppure avrebbe effettuato comunque la formazione, ma per un ammontare minore di ore e tale percentuale si riduce al 25% nel caso dell'opzione più stringente, ovvero nel caso in cui si considerano solo le imprese per cui il Fondo ha indotto l'attivazione di Piani formativi che non avevano programmato di realizzare con risorse private. Si osserva, poi, una significativa differenza tra la percentuale delle imprese che considerano l'introduzione della politica efficace 'in senso debole' (79%) e quella che la giudica efficace 'in senso forte' (25%).

L'adesione al FNC e l'intensità del suo utilizzo, in termini di ore di formazione e numero di partecipanti, è concentrata sulle imprese di medio-grandi dimensioni e nei settori ad alta tecnologia, sia nel comparto manifatturiero che nei servizi. Hanno aderito maggiormente, anche in termini di ore realizzate, le regioni del Centro e quelle del Mezzogiorno, rispetto al resto del Paese. Infine, si conferma la concentrazione della quota di ore di formazione e di lavoratori formati nelle aziende più grandi, dedite maggiormente ai servizi ad alta tecnologia e collocate al Sud.

Le elaborazioni econometriche si concentrano sulla probabilità che l'introduzione del FNC abbia effettivamente indotto le imprese italiane a realizzare attività di formazione e aggiornamento delle competenze che, in assenza del finanziamento pubblico, non sarebbero state erogate e/o sarebbero state effettuate per un numero inferiore di ore. Dalle analisi effettuate emerge, quindi, che l'adesione e l'intensità di utilizzo del

FNC siano positivamente correlate alla riorganizzazione del lavoro avvenuto nelle imprese in seguito allo shock pandemico, all'adozione di tecnologie digitali e alla dimensione aziendale. Inoltre, l'efficacia del FNC nel promuovere attività formative, che altrimenti non sarebbero state realizzate senza finanziamenti pubblici, diminuisce significativamente all'aumentare di dimensioni e redditività delle imprese.

Alcune peculiarità dell'impresa sembrano incidere positivamente sulla probabilità di accesso e sull'intensità di utilizzo del Fondo, nello specifico la dimensione aziendale e la redditività. Un suggerimento potrebbe quindi essere quello di allocare il finanziamento pubblico tenendo conto di tale discrasia di adesione al Fondo, amplificando anche l'effetto di misure come il FNC sulle piccole e medie imprese.

Conclusioni e prospettive

Il sistema formativo italiano, sia nelle componenti accentrate a livello nazionale che in quelle a titolarità regionale, deve fronteggiare nei prossimi mesi questioni particolarmente delicate, che hanno una matrice e un denominatore comune: il cosiddetto 'mismatch', vale a dire il disallineamento tra le competenze richieste dalle imprese (e dalle organizzazioni pubbliche) e quelle in possesso della potenziale forza lavoro.

Le risposte e le soluzioni alle criticità e difficoltà derivanti da questo fenomeno, così come descritto ed evidenziato nelle pagine precedenti, devono arrivare sia dalle filiere formative e dalle pratiche formative esperienziali che preparano i giovani all'inserimento nella società e nel mercato del lavoro sia da quelle che, per lo più in contesti organizzati, supportano i processi di aggiornamento degli adulti.

Il sistema pubblico a sostegno dei processi formativi manifesta alcuni nodi peculiari che si rende necessario affrontare e sciogliere quanto prima per evitare che ogni recente azione riformatrice agisca senza raggiungere i propri obiettivi.

Nel campo della formazione professionale per i giovani, innanzitutto, per mettere progressivamente a valore la recente riforma sulla filiera formativa tecnologico-professionale occorre tenere bene a mente che a livello di governance strutturale ci sono almeno tre grandi criticità da affrontare con una certa urgenza e con nuove opzioni di policy.

La prima riguarda la continuità e progressività dei contenuti formativi tra i percorsi triennali e quadriennali della IeFP e quelli successivi fino all'ITS Academy. Ad oggi, analizzando i repertori delle figure professionali (nazionali e regionali), che peraltro dovrebbero essere aggiornati più di frequente,

questa possibilità di continuità sembra garantita soltanto in una piccola parte dei settori economici del nostro Paese, determinando così anche fenomeni di mismatch. Una programmazione formativa più attenta (sia sui repertori che rispetto ai contenuti formativi), sia a livello nazionale che regionale, si rende dunque indispensabile per contrastare questa in parte sofferente progressività. La discontinuità, inoltre, è anche territoriale. Solo alcune Regioni, infatti, presentano un'offerta formativa tale da poter rendere accessibile a un giovane buona parte del lungo percorso di specializzazione su un unico territorio. Sarebbe dunque auspicabile, a breve termine, promuovere politiche di supporto per sostenere, anche economicamente, gli spostamenti necessari per partecipare a un'offerta formativa lontana dal territorio di appartenenza.
La seconda criticità è strettamente connessa alle potenzialità, ancora in parte bloccate, che una rinnovata filiera della formazione professionale potrebbe esprimere in tema di capacità e grado di attrazione (*appeal*) verso nuove leve di giovani. Se il trend della partecipazione ai percorsi di IeFP è in linea con le precedenti annualità, malgrado le risorse del PNRR (che comunque bene incidono sulla crescita della quota dei percorsi svolti in modalità duale), e se, più in generale, la quota della popolazione tra i 14 e i 18 anni che partecipa al sistema IeFP è stabile da tempo intorno all'8%, potrebbe rivelarsi utile concentrare alcune future policy verso la realizzazione di potenti e sinergiche azioni di orientamento, in uscita dalla scuola secondaria inferiore, per descrivere il ventaglio e l'articolazione delle possibilità formative e occupazionali della filiera formativa professionalizzante.
La terza criticità, infine, riguarda il versante dei fabbisogni di competenze a cui bisognerà rispondere in futuro con specifiche azioni di programmazione formativa, considerando con attenzione anche la nuova centralità delle competenze chiave e trasversali, non solo per i giovani che frequentano i percorsi professionalizzanti, ma anche, nella più ampia ottica organizzativa, a vantaggio della professionalità dei formatori e dunque della qualità degli stessi organismi di formazione.
Anche sul versante delle pratiche formative esperienziali (work-based learning) ci sono un paio di questioni urgenti su cui riflettere.
La prima concerne l'apprendistato e in particolare riguarda la necessità di identificare strumenti e modelli che possano favorire l'implementazione di una misura per gli adulti prevista già da qualche anno ma di fatto scarsamente utilizzata dalle imprese, vale a dire la possibilità di assumere in apprendistato professionalizzante i disoccupati senza limiti di età percettori di un'indennità di disoccupazione. Questa tipologia di apprendistato potrebbe così rivelarsi un utile strumento per il reinserimento nel mercato del lavoro, così come già accade in altri Paesi europei, ferme restando le altre due anime dello stesso

apprendistato finalizzate al conseguimento di titoli di studio (ma di fatto ancora poco utilizzate).
Il discorso è invece un po' diverso per il tirocinio extracurricolare, strumento di alternanza tra studio e lavoro finalizzato all'orientamento e alla formazione, che negli ultimi anni è stato utilizzato prevalentemente come politica attiva di inserimento al lavoro. Il dibattito sul tema è aperto, anche in virtù di alcune recenti indicazioni europee. Certamente, a prescindere dal suo versatile utilizzo, è comunque importante che il tirocinio extracurricolare mantenga ben salda la sua natura formativa, innanzitutto per supportare i più giovani nel delicato percorso di transizione tra scuola e lavoro, ma anche per evitare un suo uso distorto, come quando è spesso rivolto, con scarsi contenuti formativi, a disoccupati e inoccupati con basso livello di qualificazione.
Senza dubbio un ottimale utilizzo di questi strumenti esperienziali non può non basarsi su una più estesa e intensa collaborazione con le imprese nei diversi tessuti produttivi, anche per combattere il problema del mismatch.
Per quanto riguarda gli adulti e in particolare i lavoratori o coloro che sono in transizione da status di occupati a disoccupati e viceversa, l'analisi dei dati e delle informazioni presenti nel capitolo evidenzia come le criticità strutturali dell'offerta formativa siano accentuate dall'attuale assetto della formazione continua finanziata, la cui frammentazione nelle misure e nei livelli di governance non favorisce l'individuazione di soluzioni di sistema. A tal proposito, si riportano alcuni punti di criticità proprio a partire dalla governance stessa, ma che, allo stesso tempo, hanno un immediato riflesso anche sulle caratteristiche dei servizi di formazione erogati non solo per i lavoratori, ma anche per tutti gli adulti in transizione tra i diversi status professionali.
In primo luogo, l'assenza di un organismo permanente di coordinamento tra i vari attori pubblici e privati che sia in grado di ricomporre una condivisione strategica e operativa delle politiche di formazione rivolta agli adulti: chiaramente in questi anni l'interlocuzione, soprattutto tecnica, tra i vari attori, è stata attiva, ma sulla base della necessità di implementare specifiche iniziative o policy.
Uno dei nodi critici è la prevalenza di un'offerta formativa, a vari livelli di competenza, conservativa e spesso 'autoreferenziale', soprattutto quella ancora basata sui cataloghi promossi da soggetti pubblici. Tale modello fatica ad aggiornarsi in termini di metodologie e di tecnologie adeguate, specie per i lavoratori anziani e 'marginali', e stenta a disegnare percorsi personalizzati basati su micro-learning che esitino in micro-qualificazioni o almeno in micro-competenze, direzione verso cui solo di recente, come osservato nel capitolo, il sistema sembra muoversi.
In questo quadro, rimane largamente sotto-tutelato, dal punto di vista formativo, il target del lavoro autonomo. Come noto, sono residuali i finanziamenti

operati dalle Regioni, mentre i Fondi interprofessionali non hanno competenze specifiche. Attraverso il sistema regionale dovrebbe essere intercettata la previsione di formazione dei beneficiari di ISCRO, ma, al momento, si tratta di un segmento limitato e che, nell'ultima previsione normativa, lascia ampi spazi interpretativi circa la stessa condizionalità della formazione per i beneficiari del contributo.

A quanto fin qui delineato si possono aggiungere ulteriori aspetti critici che riguardano quelle caratteristiche peculiari dei canali di finanziamento riportati in particolare nella seconda parte del paragrafo 3.3 dedicata alle policy a sostegno della formazione continua.

Per quanto riguarda i Fondi paritetici interprofessionali, non tutti gli organismi bilaterali sembrano avere una capacità organizzativa e amministrativa in grado di raccogliere le sfide e le strategie poste su un piano di sistema: un banco di prova importante in questo senso sarà rappresentato dalla capacità di gestire i compiti previsti nel decreto IVC del luglio 2024.

Nel caso della formazione continua regionale, per lo più finanziata dal FSE, spesso rappresenta una risorsa residuale in termini di programmazione e inoltre non è omogeneamente distribuita sui territori, a scapito spesso delle imprese e dei lavoratori delle regioni meridionali. Sembrano funzionare meglio situazioni in cui si concentrano le risorse su ambiti innovativi (transizioni digitali soprattutto) e di sperimentazione specifica, come nel caso del lavoro autonomo o nell'attivazione di voucher o conti individuali, il tutto in un quadro di sempre più marcata divaricazione tra le diverse realtà regionali.

Infine, rispetto al FNC, in relazione ai dati di monitoraggio e valutazione analizzati nel capitolo, si nota una più rilevante partecipazione di imprese che per dimensione, settore tecnologico e tradizione culturale investono normalmente in formazione. Pertanto, non sembra al momento essere stato uno strumento in grado di stimolare bisogni di competenze verso le transizioni anche da parte di realtà produttive normalmente distanti dalla formazione.

In relazione a quanto analizzato non possono definirsi immediate e facili soluzioni. Il quadro complessivo che si compone di governance multilivello se da una parte, come spesso è stato notato, rappresenta una risposta alla complessità delle sfide, dall'altra rende necessario accelerare processi di riforma basati sull'avvio di strumenti e politiche note e auspicabili, ma lontane dalla loro attuazione piena.

In questa direzione il sistema dell'offerta formativa dovrebbe ripartire e tesaurizzare tutti quei processi che sono già previsti in parte anche nel Piano nuove competenze - transizioni e al quale se ne affiancano altri, nel tentativo di ricomporre in un quadro ancora più organico una serie di strumenti efficaci

e appropriati di intervento: alternanza e duale, percorsi di personalizzazione, servizi di IVC che includano in modo più organico e coordinato le micro-qualificazioni, fascicolo del lavoratore o fascicolo socio-lavorativo, ulteriore integrazione e valorizzazione delle banche dati sulla formazione.
Si tratta di punti fermi da cui il sistema della formazione sembra volere ripartire in questi ultimi mesi, finalizzando la spinta riformatrice al fine di migliorare l'offerta formativa e ridurre il mismatch almeno tra le competenze richieste e quelle disponibili. Si tratta, per molti aspetti, di un cambio di paradigma che ridisegna la policy a sostegno della formazione.
Entrando nel dettaglio, indubbiamente i processi di personalizzazione della formazione vanno rafforzati consentendo ai cittadini di disporre di un'offerta calibrata in relazione alle fasi della propria vita professionale anche nell'ottica di operare il diritto permanente alla formazione di tutti i cittadini. In questa direzione una crescente collaborazione con il sistema produttivo si rende necessaria soprattutto nella sua connessione alla rete dell'offerta formativa pubblica/privata.
Legato alla personalizzazione vi è il tema dell'implementazione e dell'allargamento dei servizi di IVC di cui si è accennato poco sopra, soprattutto, alla luce della recente riforma di luglio 2024 che riguarda i processi di IVC direttamente legati alle iniziative di competenza del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Al di là dei problemi di attuazione dei servizi, è bene che venga veicolato e rafforzato presso i cittadini il valore d'uso degli stessi, cercando di diffonderne e allargare la fruibilità alla luce dell'evoluzione dei processi formativi basati sempre più su micro-qualificazioni e su iniziative esperienziali di apprendimento presso le imprese.
Non meno rilevante è superare finalmente la storica difficoltà a costruire un sistema informativo della formazione erogata che rappresenti una base dati unica per il monitoraggio puntuale e funzionale all'analisi delle policy e per la loro valutazione, anche alla luce della necessità di veicolare direttamente tali informazioni nel fascicolo socio-lavorativo che rappresenta una delle chiavi per esercitare il diritto alla formazione specie nei periodi di transizione professionale.

Bibliografia

Agid (2023), *Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione Edizione 2024-2026*, Roma, Agenzia per l'Italia Digitale

Angotti R. (2024), Pre-and post-pandemic (Covid-19) in-company intergenerational learning. Data from the "INDACO-CVTS" Survey, in *7th International Conference on Aging & Technology Fair (eng)aging! 2024*, Praga, 20-21 giugno

Angotti R., Occhiocupo G., Pedone A. (2023), Formazione continua e digitalizzazione nella PA. Spunti di riflessione dai dati dell'Indagine INDACO-PA, *Sinappsi*, XIII, n.3, pp.33-48

Anpal (2024), *Quarto rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurriculari*, Collana Biblioteca Anpal n.32, Roma, Anpal

Barricelli D., Carolla S. (2023), Gli investimenti formativi dei lavoratori autonomi alla luce della crisi pandemica e dei primi cambiamenti indotti dalla trasformazione digitale, *Economia & Lavoro*, LVII, n.1, pp.47-63

Cedefop (2024), *Digital skills ambitions in action: Cedefop's skills forecast digitalisation scenario*, Luxembourg, Publications Office of the European Union

Cedefop (2023), *Microcredentials for labour market education and training: the added value for end users*, Cedefop Research Paper, Luxembourg, Publications Office of the European Union

D'Agostino S., Giubileo F., Vaccaro S. (2023), Il progressivo ampliamento dell'apprendistato per promuovere la formazione e l'occupazione della popolazione adulta, *Economia & Lavoro*, LVII, n.3, pp.51-67

Dipartimento per la trasformazione digitale, Agid (2024), *Strategia Italiana per l'Intelligenza Artificiale 2024-2026*, Roma, Dipartimento per la trasformazione digitale, Agid

ForAgri (2022), *Attestazione degli apprendimenti acquisiti. La sperimentazione ForAgri*, Position Paper 1, Roma, ForAgri

ForAgri (2021), *Il percorso IVC e la certificazione delle competenze acquisite per via informale e non formale: l'esperienza di Foragri nella Regione Piemonte,* Position Paper 2, Roma, ForAgri

Franceschetti M., Giovannini F., Santanicchia M. (2022), *Continuità formativa e rispondenza ai fabbisogni di competenze nella filiera lunga IeFP-IFTS-ITS*, Inapp Working Paper n.91, Roma, Inapp

Gotti E. (2023), La sperimentazione Valditara: un'occasione per tornare a parlare di VET, *Rassegna CNOS*, 39, n.3, pp.139-149

Inapp, Anpal (2024), *XXIII Rapporto sulla Formazione continua annualità 2021-2022*, Roma, Inapp

Inapp, Carlini A., Crispolti E. (a cura di) (2024a), *XXI Rapporto di monitoraggio del Sistema di Istruzione e formazione professionale e dei percorsi in Duale nella IeFP, a.f. 2021-2022*, Roma, Inapp

Inapp, D'Agostino S., Vaccaro S. (2021), *Apprendistato in evoluzione. Traiettorie e prospettive dei sistemi duali in Europa e in Italia*, Inapp Report n.20, Roma, Inapp

Inapp, Giovannini F., Santanicchia M. (2023), *Valutare competenze chiave nella IeFP. Fondamenti e sperimentazione di un dispositivo di valutazione formativa*, Inapp Report n.35, Roma, Inapp

Inapp, Infante V., Vaccaro S. (a cura di) (2024b), *Segnali di potenziamento dell'apprendistato duale XXII Rapporto di monitoraggio*, Roma, Inapp

Istat (2024), Decennio digitale e capitale umano: il ritardo dell'Italia nelle competenze, *Statistiche Today*, 21 giugno

Iuzzolino G., Scatigno A., Tosi G. (2023a), *Il tirocinio extracurriculare. Criticità e prospettive di una misura controversa*, Inapp Paper n.42, Roma, Inapp

Iuzzolino G., Scatigno A., Tosi G. (2023b), Il tirocinio extracurriculare. Dinamiche e prospettive di una misura complessa, *Economia & Lavoro*, LVII, n.3, pp.85-103

Lovergine S., Occhiocupo G. (2024), *Elementi di analisi sull'impiego di sistemi e algoritmi di IA nelle decisioni amministrative*, Inapp Paper n.48, Roma, Inapp

MLPS, MIUR (2018), *Implementazione in Italia della Raccomandazione del Consiglio "Percorsi di miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità per gli adulti", Rapporto ai sensi del Punto 16 della Raccomandazione del Consiglio del 19 dicembre 2016 (2016/C 484/01)*, Roma, MLPS, MIUR

Mortari L. (2009), *La formazione del docente professionista*, Carocci, Roma

Nicoletti P. (2024a), *La formazione universitaria sulla sostenibilità e la responsabilità sociale d'impresa: i primi dati relativi al Nord-Italia*, Inapp Working Paper n.121, Roma, Inapp

Nicoletti P. (2024b), *La formazione universitaria sulla sostenibilità e la responsabilità sociale d'impresa: i dati del Centro-Italia*, Inapp Working Paper n.126, Roma, Inapp

Nicoletti P. (2023), *L'offerta di alta formazione universitaria sulla responsabilità sociale d'impresa e la sostenibilità*, Inapp Paper n.43, Roma, Inapp

Nicoletti P., Nobili D. (2022), *Formazione continua e responsabilità sociale d'impresa: un'indagine sui Piani formativi dei Fondi paritetici interprofessionali (2018-2020)*, Inapp Paper n.34, Roma, Inapp

Nicoli D.E. (2023), La filiera tecnologico-professionale. Una strada per realizzare il VET Italiano?, *Rassegna CNOS*, n.3, pp.150-159

Occhiocupo G. (2023), La funzione strategica della formazione continua per lo sviluppo delle competenze alla luce dei principali strumenti di policy, *Economia & Lavoro*, n.1, pp.37-46

OECD (2023), *Public policies for effective micro-credential learning,* OECD Education Policy Perspectives n.85, Paris, OECD Publishing

Pedone A. (2024), Continuing training in the digital era: microlearning, microcredentials and digital badges: challenges and perspectives, *QTimes-Journal of Education, Technology and Social Studies*, 16, n.1, pp.123-134

Salatin A. (2023), L'istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale in Italia. Considerazioni sullo schema di DDL Valditara, *Rivista telematica Adi*, 20 novembre

Salerno G.M. (2024), L'istituzione e la sperimentazione della filiera tecnologico-professionale: analisi e prospettive degli aspetti di sistema, *Rassegna CNOS,* 40, n.1, pp.135-147

Salerno G.M. (2023), Il disegno di legge sulla istituzione della filiera formativa tecnologico professionale: il punto di vista giuridico-istituzionale, *Rassegna CNOS*, 39, n.3, pp.160-171

Schon D. (2006), *Formare il professionista riflessivo*, trad. it., Milano, Franco Angeli

Riferimenti normativi

Comunicazione della Commissione (2024) al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Carenze di manodopera e competenze nell'UE: un piano d'azione*, COM (2024) 131 final

Comunicazione della Commissione (2023) al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Cambiamento demografico in Europa: strumentario d'intervento*, COM (2023) 577 final

Comunicazione della Commissione (2020) al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza*

Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 che *istituisce il programma strategico per il decennio digitale 2030*

Decreto 5 gennaio 2021, *Disposizioni per l'adozione delle linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze*, in G.U. n.13, 18.1.2021

Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 61, *Revisione dei percorsi dell'istruzione professionale, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale*, in GU n. 112 del 16.05.2017 - Suppl. Ordinario n. 23

Legge 4 luglio 2024, n. 95, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 maggio 2024, n. 60, recante *ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione*, in G.U. n.157, 6.7.2024

Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa al *miglioramento e alla garanzia del rispetto delle condizioni di lavoro dei tirocinanti e alla lotta ai rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini ("direttiva sui tirocini")*, COM(2024) 132 final, 20.03.2024

Proposta di Raccomandazione del Consiglio su un *quadro di qualità rafforzato per i tirocini*, COM(2024) 133 final, 20.03.2024

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (2023) che istituisce *un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo di produzione di prodotti delle tecnologie a zero emissioni nette (normativa sull'industria a zero emissioni nette)*, COM(2023) 161 final

Indagini Inapp citate nel Rapporto

L'**Indagine sui comportamenti formativi degli adulti** (INDACO-Adulti) è una rilevazione campionaria periodica che ha l'obiettivo di ricostruire il quadro della diffusione dell'apprendimento permanente degli adulti in Italia. L'indagine rileva la partecipazione alle attività di istruzione e formazione. Oggetto d'indagine sono la partecipazione formativa formale, non formale e informale degli adulti, i divari nell'accesso di tipo sociodemografico, culturale e professionale e i benefici percepiti, le competenze, gli ostacoli all'accesso, l'apprendimento intergenerazionale, la transizione pandemica e lo smart working. Tecnica di raccolta dati: misto CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing), 51.260 individui tra i 18 e i 64 anni rispondenti, con riferimento a una popolazione di 35 milioni 817 mila adulti. Terza edizione. Rientra nel Programma statistico nazionale (IAP-00003).
https://www.inapp.gov.it/rilevazioni/rilevazioni-periodiche/indagine-sui-comportamenti-formativi-degli-adulti-indaco-adulti-2022

L'**Indagine sulla conoscenza nelle imprese** (INDACO-Imprese) è una rilevazione statistica periodica sulle attività di formazione realizzate dalle imprese per i propri addetti e consente l'elaborazione di alcuni indicatori chiave sulla diffusione delle attività formative nelle imprese italiane con almeno 6 addetti (l'incidenza della formazione, la partecipazione formativa, l'accesso alle attività formative, l'intensità e i costi della formazione). Rileva, inoltre, le strategie formative aziendali, le competenze richieste, le modalità di organizzazione della formazione, gli ostacoli, la formazione iniziale degli apprendisti, con approfondimenti di tipo tematico quali il ricorso al Fondo nuovo competenze, gli investimenti 4.0, le pratiche di *seniority management* e trasferimento intergenerazionale, la transizione digitale e green. Tecnica di raccolta dati: misto CAWI (Computer Assisted Web Interviewing)/CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing), 24.495 imprese intervistate su un campione teorico di 38.000, con riferimento a una popolazione di 347.905 imprese attive nell'anno di riferimento. Quarta edizione. Rientra nel Programma statistico nazionale (IAP-00006).
https://www.inapp.gov.it/rilevazioni/rilevazioni-periodiche/indagine-sulla-conoscenza-nelle-imprese-indaco-imprese

L'**Indagine PLUS** (Participation, Labour, Unemployment, Survey) è una rilevazione nazionale campionaria nata nel 2005 e presente nel Programma statistico nazionale (IAP-00004). Condotta su un campione di circa 46.000 individui dai 18 ai 74 anni, è una delle poche fonti informative sul mercato del lavoro italiano in grado di consentire analisi di tipo panel. Ha l'obiettivo di indagarne alcuni aspetti specifici come – ad esempio – l'ingresso al lavoro dei giovani, il prolungamento della vita attiva della popolazione nelle classi di età anziane, la partecipazione della componente femminile alla forza lavoro, fino alla conoscenza degli atteggiamenti e delle modalità di ricerca di un lavoro, prima e dopo la pandemia. Tecnica di raccolta dati: CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing). Decima edizione.
https://www.inapp.gov.it/rilevazioni/rilevazioni-periodiche/participation-labour-unemployment-survey-plus

L'**Indagine Qualità del Lavoro** (QdL) è una rilevazione campionaria ricorrente volta a rilevare la qualità del lavoro in Italia. Avviata per la prima volta nel 2002 trae spunto dall'European Working Condition Survey (EWCS) condotta da Eurofound. QdL indaga aspetti soggettivi e oggettivi del lavoro e considera i fattori che ne determinano la qualità, tra i quali: la condizione lavorativa (tipologie contrattuali, orari di lavoro, redditi ecc.); l'ambiente fisico; le condizioni di salute; il clima sociale sul luogo di lavoro; la corrispondenza tra le aspettative del lavoratore e le caratteristiche dell'occupazione; le possibilità di sviluppo attraverso attività formative; gli obiettivi e le pratiche organizzative sui luoghi di lavoro; il work life balance. Tecnica di raccolta dati: CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing), effettuate 15.000 interviste a occupati del settore pubblico e privato maggiori di 18 anni e a 5.000 unità locali tranne quelle dei settori pubblico e agricolo, rappresentativi della popolazione. Quinta edizione. Rientra nel Programma statistico nazionale (IAP-00009).
https://www.inapp.gov.it/rilevazioni/rilevazioni-periodiche/qualita-del-lavoro-qdl

La **Rilevazione Imprese e Lavoro** (RIL) raccoglie dati riguardanti l'assetto manageriale e il profilo demografico degli imprenditori, la composizione dell'occupazione e i metodi di reclutamento del personale, la natura delle relazioni industriali, le tipologie di investimento e l'esposizione al commercio internazionale, l'innovazione tecnologica e il credito. Si basa su un campione di circa 30.000 imprese italiane rappresentative delle società di capitali e di persone attive sul territorio italiano nei settori privati non agricoli. Rientra tra le indagini comprese nel Programma statistico nazionale (IAP-00002) e fa parte dell'elenco di rilevazioni per le quali si applica l'obbligo di risposta per soggetti privati (DPR del 17-09-2007). La popolazione di riferimento del campione è ricavata dalla banca dati ASIA (Archivio statistico delle imprese attive) dell'Istat. Tecnica di raccolta dati: CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing). Sesta edizione.
https://www.inapp.gov.it/rilevazioni/rilevazioni-periodiche/rilevazione-imprese-e-lavoro-ril

Indice delle figure

Figura 1.1	Italia: deficit (sx) e debito pubblico (dx) in percentuale del PIL	16
Figura 1.2	Tasso d'interesse sui depositi giornalieri. Anni 1999-2024 (val. %)	17
Figura 1.3	Tasso effettivo sui finanziamenti federali negli Stati Uniti. Anni 2000-2024 (val. %)	18
Figura 1.4	Prezzi alla produzione e FOI in Italia, anno di riferimento 2021. Anni 2016-2024	19
Figura 1.5	Dinamica PIL destagionalizzato in Italia. Anni 1997Q1-2023Q3 (val. in migliaia)	20
Figura 1.6	PIL trimestrale corrente e sue componenti. Italia. 1995T1-2023T3 (val. in migliaia)	21
Figura 1.7	Contributo alla crescita delle componenti del PIL in Italia (val. %)	22
Figura 1.8	Contributo alla crescita delle componenti del PIL trimestrale. Francia, Gran Bretagna, Germania, Italia. Anni 2018-2024	22
Figura 1.9	PIL corrente e occupati, Italia e macroregioni. Contributo alla variazione 2021-2022 (val. %)	23
Figura 1.10	Peso degli investimenti pubblici sul PIL. Francia, Italia, Germania, Regno Unito. Anni 2000-2023 (val. %)	24
Figura 1.11	Piramide per età della popolazione italiana (1992 vs. 2022)	27
Figura 1.12	Retribuzioni e consumi pubblici e privati pro capite per età	29
Figura 1.13	Numero medio di figli per donna ed età media al parto, totale e per il primo figlio	31
Figura 1.14	Occupati (sx) e disoccupati (dx). Dati destagionalizzati. Gennaio 2004 - agosto 2024 (val. in migliaia)	32
Figura 1.15	Tasso di occupazione per classe di età (sx) e gap giovani-adulti (dx). Dati destagionalizzati. I trim. 2004 – II trim. 2024 (val. % e differenza in punti percentuali)	34
Figura 1.16	Contributi alla variazione dell'occupazione delle varie classi di età. Dati non destagionalizzati. I trim. 2013-II trim. 2024 (val. %)	35
Figura 1.17	Contributi alla variazione dell'occupazione dei diversi tipi di contratto. Dati non destagionalizzati. I trim. 2013-II trim. 2024 (val. %)	38
Figura 1.18	Attivazioni e cessazioni trimestrali. I trim. 2019-IV trim. 2023 (v.a.)	39

Figura 1.19 Rapporti di lavoro attivati a tempo determinato o indeterminato per durata effettiva (val. %) 40
Figura 1.20 Composizione percentuale delle attivazioni per durata del rapporto di lavoro e classe di età all'assunzione. Anno 2023 42
Figura 1.21 Variazione cumulata e crescita annuale dei salari reali per Paese (IV trim. 2019 – I trim. 2024) 46
Figura 1.22 Variazioni cumulate degli Indici dei prezzi al consumo (IPC) e delle retribuzioni contrattuali (IRC) (gennaio 2019 - aprile 2024) 47
Figura 1.23 Variazioni cumulate degli Indici dei prezzi al consumo per famiglie, operai e impiegati (IPC-FOI) e delle retribuzioni contrattuali (IRC) per settore (gennaio 2019 - aprile 2024) 48
Figura 1.24 Differenza tra le variazioni delle IRC e la variazione dell'indice PC-FOI per settore e comparto (gennaio 2021 - aprile 2024) 51
Figura 1.25 Tasso di copertura dei CCNL. Anni 2018 e 2022 53
Figura 1.26 Tasso di copertura addetti per settori. Anno 2022 54
Figura 1.27 Tasso copertura dipendenti e addetti del secondo livello. Anni 2018 e 2022 55
Figura 1.28 Tasso di copertura addetti della contrattazione di II livello. Anno 2022 56
Figura 1.29 Quota di imprese che investe in tecnologie digitali per dimensione. Anni 2019-2021 59
Figura 1.30 Quota di imprese che investe in nuove tecnologie per macroarea. Anni 2019-2021 60
Figura 1.31 Quota di imprese che investe in nuove tecnologie per settore. Anni 2019-2021 61
Figura 1.32 Quota di imprese che investe in tecnologie green per dimensione. Anni 2019-2021 63
Figura 1.33 Quota di imprese che investe in tecnologie green per macroarea. Anni 2019-2021 63
Figura 1.34 Quota di imprese che investe in tecnologie green per settore. Anni 2019-2021 64
Figura 2.1 Partecipanti coinvolti in misure di politiche attive e beneficiari di politiche passive in quattro Paesi europei. Anni 2018-2022 (v.a.) 74
Figura 2.2 Partecipanti coinvolti in misure di politiche attive e beneficiari di politiche passive in Italia. Anni 2018-2022 (v.a.) 75
Figura 2.3 Configurazione delle politiche attive del lavoro per quattro Paesi dell'UE in termini di partecipanti coinvolti in misure. Anni 2019 e 2022 (v.a.) 76
Figura 2.4 Individui presi in carico per caratteristiche socio-anagrafiche (val.%) 81
Figura 2.5 Andamento dei tirocini e incidenza sul totale delle attivazioni (v.a. e val.%) 85
Figura 2.6 Incidenza dei tirocini rivolti a soggetti privi di familiarità con il mercato del lavoro per caratteristiche anagrafiche dei tirocinanti e Grandi gruppi professionali 86
Figura 2.7 Incidenza dei tirocini rivolti a soggetti senza familiarità con il mercato del lavoro, per genere del tirocinante. Anno 2022 (val.%) 88

Figura 2.8	Esiti a un mese dalla conclusione del tirocinio. Anno 2021 (val.%)	**89**
Figura 2.9	Tipologia di contratto degli inserimenti lavorativi registrati a un mese dalla conclusione del tirocinio, per datore di lavoro. Anno 2021 (val.%)	**90**
Figura 2.10	Caratteristiche delle Unità locali (imprese) in relazione ai cluster di tirocinio identificati. Anno 2021	**96**
Figura 2.11	Quota rapporti di lavoro attivati con incentivo. Anni 2016-2022	**98**
Figura 2.12	Quota rapporti di lavoro attivati con incentivo per dimensione aziendale. Anni 2016-2022	**99**
Figura 2.13	Quota rapporti di lavoro attivati con incentivo per settore. Anni 2016-2022	**100**
Figura 2.14	Quota rapporti di lavoro attivati con incentivo Decontribuzione Sud. Anni 2020-2022	**101**
Figura 2.15	Quota di persone occupate su totale popolazione per genere e classe di età 2023 (val.%)	**105**
Figura 2.16	Indicatori descrittivi per genere nuove assunzioni AGEVOLATE (val. %)	**106**
Figura 2.17	Indicatori descrittivi per genere nuove assunzioni NON AGEVOLATE (val. %)	**106**
Figura 2.18	Distribuzione delle forze di lavoro per classi di età quinquennali. Anno 2023 (val. %)	**108**
Figura 2.19	Giudizio delle PMI italiane sulla percorribilità di alcune strategie di sviluppo nei successivi 3 anni (val. %)	**112**
Figura 2.20	Serie storica delle ore autorizzate per CIGO, CIGS (comprensiva della CIG in deroga) e FIS. Anni 2007-2023	**114**
Figura 2.21	Individui in misura al 31 agosto 2024 per mese di sottoscrizione del Patto di attivazione digitale (PAD) (v.a. e cumulati in migliaia)	**119**
Figura 2.22	Individui in misura al 31 agosto 2024 per caratteristiche individuali (val. %)	**121**
Figura 2.23	Individui in misura al 31 agosto 2024 con esperienza lavorativa nei 3 anni precedenti la sottoscrizione del PAD, per caratteristiche dell'ultima occupazione (val. %)	**123**
Figura 3.1	Andamento della partecipazione ai quattro anni della IeFP nelle due tipologie – da a.f. 2013-2014 ad a.f. 2022-2023 (v.a.)	**153**
Figura 3.2	Iscritti alla IeFP sulla popolazione dei 14-18enni, per regione (val. %) a.f. 2021-2022	**154**
Figura 3.3	Andamento degli iscritti al sistema duale nella IeFP – da a.f. 2016-2017 ad a.f. 2022-2023 (v.a.)	**155**
Figura 3.4	Distribuzione della partecipazione ai percorsi in duale per regione, a. f. 2021-2022 (v.a.)	**156**
Figura 3.5	Distribuzione regionale corsi IFTS. Anno 2022 (v.a.)	**157**
Figura 3.6	Iscritti per regione corsi IFTS. Anno 2022 (v.a.)	**158**
Figura 3.7	Tirocini extracurricolari avviati per categoria di tirocinante. Anni 2020-2022 (v.a. e %)	**167**

Figura 3.8 Individui 25-64 anni che hanno partecipato, nelle quattro settimane precedenti l'intervista, ad attività di istruzione e formazione in Europa. Anni 2007-2020-2023 (val. %) **171**

Figura 3.9 Partecipazione ad attività di apprendimento non-formale di adulti 18-64 anni, per genere, età avanzata, livello di istruzione basso e stato occupazionale. Anno 2022 (in % delle persone 18-64 anni, ultimi 12 mesi) **172**

Figura 3.10 Imprese con 6 addetti e oltre che hanno realizzato corsi di formazione per i propri addetti, a seconda della modalità di erogazione, per dimensione aziendale e ripartizione territoriale. Anno 2021 (in % del totale) **176**

Figura 3.11 Imprese con 6 addetti e oltre che utilizzano il micro-learning, a seconda delle modalità. Anno 2021 (in % delle imprese che utilizzano il micro-learning) **177**

Figura 3.12 Imprese con 6 addetti e oltre che sono 'del tutto d'accordo' o 'più d'accordo che in disaccordo' su alcuni aspetti relativi al micro-learning. Anno 2021 (in % delle imprese che utilizzano il micro-learning) **177**

Figura 3.13 Imprese che hanno adottato tecnologie digitali nel 2021 e che intendono adottarle entro il 2025, per tipologia di tecnologia digitale. Anni 2021-2025 (in % del totale) **179**

Figura 3.14 Offerta formativa ambientale per sub-universo e per anno **182**

Figura 3.15 Presenza delle specifiche classificazioni sul totale dei Piani (val. %) **190**

Indice delle tabelle

Tabella 1.1	Principali variabili macroeconomiche dei Paesi UE27 e dell'Area Euro	17
Tabella 1.2	Crescita del PIL trimestrale ed elasticità delle sue componenti. Francia, Gran Bretagna, Germania, Italia (val. %)	26
Tabella 1.3	Occupati 15-89 anni e tasso di occupazione 15-64 anni per caratteristiche socio-demografiche. Anni 2018-2023 (v. a. in migliaia, val. % e in punti percentuali)	38
Tabella 1.4	Occupati 15-89 anni per settore di attività economica. Anni 2018-2023 (v.a. in migliaia e val. %)	39
Tabella 1.5	Occupati 15-89 anni per sesso e regime orario. Anni 2018-2023 (v. a. in migliaia e val. %)	40
Tabella 1.6	Disoccupati 30-64 anni di lunga durata. Anno 2023	46
Tabella 1.7	Variazione dell'IRC e delta rispetto alla variazione dell'IPC-FOI per settore e comparto. Gennaio 2021 - aprile 2024	51
Tabella 1.8	Quota di imprese che ha investito in I4.0 per tipo di tecnologia. Anni 2019-2021 (valori medi)	60
Tabella 1.9	Quota di imprese che ha effettuato investimenti green. Anni 2019-2021	64
Tabella 1.10	Quota di imprese che ha effettuato investimenti e quota di imprese che ricorre a incentivi per gli investimenti. Anno 2021	67
Tabella 2.1	Individui presi in carico per tipologia di percorso (v.a. e val.%)	82
Tabella 2.2	Individui presi in carico che hanno avviato almeno una politica per tipologia di LEP e percorso (v.a. e val.%)	83
Tabella 2.3	Cluster dei tirocini rispetto a durata, inserimento lavorativo e capacità formativa. Anno 2021 (val.%)	94
Tabella 2.4	Strategie e strumenti per monitorare e sostenere la motivazione/ produttività dei lavoratori lungo tutto l'arco della vita lavorativa. Per settore (val. %)	111
Tabella 2.5	Tiraggio della CIG: tasso di utilizzo effettivo delle ore autorizzate di sospensione. Anno 2021 e 2023 (val. %)	117
Tabella 2.6	Numero beneficiari per tipo di misura, distinzione per sesso. Anni 2021-2022	118
Tabella 2.7	Individui in misura al 31 agosto 2024 per regione (v.a. e val. %)	122
Tabella 2.8	Individui in misura al 31 agosto 2024 per presenza di esperienze lavorative nei 3 anni precedenti la sottoscrizione del PAD (v.a. e val. %)	124

Tabella 2.9 Individui in misura e presi in carico dai CPI al 31 agosto 2024 di cui con almeno una mensilità del beneficio economico per regione (v.a. e val.%) **126**
Tabella 3.1 Occupati in apprendistato per tipologia di contratto, ripartizione geografica, classe di età e genere: v.a., variazione e composizione (val. %) sul totale complessivo. Anni 2021-2022 **165**
Tabella 3.2 Apprendisti iscritti ai percorsi formativi per tipologia di apprendistato e ripartizione geografica: v.a., variazione % sull'anno precedente e composizione % sul totale complessivo. Anni 2021, 2022, 2023 **166**
Tabella 3.3 Tirocini nelle professioni non qualificate per categorie di tirocinanti. Anni 2020-2022 **170**
Tabella 3.4 Piani approvati per tipologia di piano, aziende, lavoratori, monte ore **192**
Tabella 3.5 Tematiche indicate nelle finalità degli Avvisi emanati nel periodo 1° novembre 2022 - 31 dicembre 2023 **195**

Sigle e abbreviazioni utilizzate

AdI	Assegno di inclusione
AES	Adult Education Survey
AFAM	Alta formazione artistica, musicale e coreutica
ANPAL	Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro
ASIA	Archivio statistico delle imprese attive (Istat)
ASpI	Assicurazione sociale per l'impiego
BCE	Banca centrale europea
CCE	Competenze chiave europee
CCNL	Contratto collettivo nazionale di lavoro
CID	Council Implementing Decision
CIG	Cassa integrazione guadagni
CIGD	Cassa integrazione guadagni in deroga
CIGO	Cassa integrazione guadagni ordinaria
CIGS	Cassa integrazione guadagni straordinaria
CISOA	Cassa integrazione salariale per gli operai agricoli
COB/CO	Comunicazioni obbligatorie
COLA	Cost-of-living Adjustments
CP2011	Classificazione delle professioni (2011)
CPI	Centri per l'impiego
CPS	Commissione per i passaggi tra i sistemi
CVTS	Continuing vocational training survey
DESI	Indice di digitalizzazione dell'economia e della società
DG EMPL	Directorate general for Employment, social affairs and inclusion (Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione)
DigComp	Digital competence framework
DIS-COLL	Indennità di disoccupazione per i collaboratori
EMCO	Comitato europeo per l'occupazione
EQF/QNQ	Quadro europeo delle qualificazioni
ESF+	European Social Fund +
ESG	Environmental, Social and Governance (investments)
EU	European Union
Eurofound	Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro

Eurostat	Ufficio statistico dell'Unione europea
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale
FIS	Fondo di integrazione salariale
FMI	Fondo monetario internazionale
FNC	Fondo nuove competenze
FOB	Free on Board
FOI	Indice dei prezzi al consumo
FOMC	Federal Open Market Committee
FPLD	Fondo pensioni lavoratori dipendenti
FSE/FSE+	Fondo sociale europeo
GOL	(Programma) Garanzia di occupabilità dei lavoratori
HICP	Harmonized Index of Consumer Prices
IA	Intelligenza artificiale
ICT	Information and communication technologies
IeFP/IFP	Istruzione e formazione professionale
IF	Istituzione formativa regionale
IFTS	Istruzione e formazione tecnica superiore
ILO	International labour organization
INDACO-Adulti	Indagine sui comportamenti formativi degli adulti
INDACO-Imprese	Indagine sulla conoscenza nelle imprese
Indire	Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa
INL	Ispettorato nazionale del lavoro
Inps	Istituto nazionale della previdenza sociale
Invalsi	Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione
IoT	Internet of Things
IP	Istituti professionali
IPC	Indice dei prezzi al consumo
IPCA-NEI	Indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia al netto della dinamica dei prezzi dei beni energetici importati
IPC-FOI	Indice dei prezzi al consumo per famiglie, operai e impiegati
IRC	Indice delle retribuzioni contrattuali
ISCO-08	International Standard Classification of Occupations
ISCRO	Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa
ISEE	Indicatore della situazione economica equivalente
ISTAT	Istituto nazionale di statistica
IT	Istituti tecnici
ITP	Istituti tecnici e professionali
ITS Academy	Istituti tecnologici superiori
ITS	Istituti tecnici superiori

IVC	Individuazione, validazione e certificazione delle competenze
KIS	Knowledge Intensive Service
LEP	Livelli essenziali delle prestazioni
LKIS	Low Knowledge Intensive Service
LMP	Labour market policy
LMP measures	Labour market policy measures (Misure per il mercato del lavoro)
LMP supports	Labour market policy supports (Sostegni per il mercato del lavoro)
LMS	Labour market services (Servizi per il mercato del lavoro)
LMS	Learning management system
LTU Recommendation	Raccomandazione europea 2016/C 67/01 del 15 febbraio 2016
MEF	Ministero dell'Economia e delle finanze
MIM	Ministero dell'Istruzione e del merito
MIUR	Ministero dell'Istruzione, università e ricerca
MLPS	Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
NASpI	Nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego
NEET	Not in education, employment or training
NQF	Quadro nazionale delle qualificazioni
NTA	National Transfert Account
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (vedi OECD)
OECD	Organisation for economic cooperation and development
P.A.	Provincia autonoma
PA	Pubblica amministrazione
PAD	Patto di attivazione digitale
PAR	Piani di attuazione regionali
PIAAC	Programme for the International Assessment of Adult Competencies
PIL	Prodotto interno lordo
PLUS	Participation, labour, unemployment, survey (Indagine)
PMA	Procreazione medicalmente assistita
PMI	Piccole e medie imprese
PN/PN GDL	Piano nazionale (Giovani, donne e lavoro FSE+ 2021-2027)
PNC	Piano nuove competenze
PNCT	Piano nuove competenze-transizioni
PNRR	Piano nazionale di ripresa e resilienza
PPI	Prezzi alla produzione dell'industria
PT	Part-time
QCER	Quadro comune di riferimento per la conoscenza delle lingue
QdL	Qualità del lavoro
RCFL	Rilevazione continua delle forze di lavoro
RdC	Reddito di cittadinanza
REACT-EU	Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe

RIL	Rilevazione su imprese e lavoro
SAP	Scheda anagrafico professionale
SD	Sistema duale
SFL	Supporto per la formazione e il lavoro
SIISL	Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa
SISCO	Sistema informativo statistico delle comunicazioni obbligatorie
SIU-DID/DID	Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro
SNCC	Sistema nazionale di certificazione delle competenze
SPC	Comitato europeo per la protezione sociale
SPI	Servizi pubblici per l'impiego
STEP	Strategic Technologies for Europe Platform
UE	Unione europea (vedi EU)
EU27/UE27	Unione europea a 27 Paesi (Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi-Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria)
UPB	Ufficio parlamentare di bilancio
VET	Vocational education and training
WBL	Work-based learning
WHO	World Health Organization
ZES	Zona economica speciale

Indice tematico

L'indice tematico segnala l'occorrenza di alcuni termini specifici utilizzati nel testo o di concetti che a tali termini possono essere ricondotti sulla base di un principio di equivalenza o coestensività tra termine e concetto. Si tratta di uno strumento ragionato che offre al lettore la possibilità di orientarsi tra i contenuti di un testo complesso, facilitando il recupero di elementi informativi di interesse trattati in punti diversi del Rapporto.
Questa operazione è stata realizzata anche in funzione del sistema complessivo che valorizza le pubblicazioni dell'Inapp, in modo che gli stessi termini che si trovano nell'indice tematico possano essere utilizzati per effettuare le ricerche sia nel catalogo della Biblioteca dell'Istituto che nel repository delle pubblicazioni.
I due sistemi sono accessibili dalla pagina: https://www.inapp.gov.it/biblioteca.

Adulti	35, 36, 43, 73, 82, 89, 135-137, 148, 163, 164, 171-176, 186, 200-202, 209
Apprendimento	88, 135-138, 140-143, 145, 147-148, 150, 152, 161, 172-174, 176-178, 181-182, 196, 197, 204, 209
Apprendistato	42, 91, 97, 148, 162-166, 201, 202
Certificazione delle competenze	7, 135, 138-140, 177, 189, 196, 197
Competenze	12, 79, 85, 163, 172, 175, 185, 188, 190
Competitività	8, 58, 59, 99, 138, 139, 144, 176
Contrattazione collettiva	46, 47, 52, 54, 55, 58, 164
Contratti di lavoro	15, 40, 42, 44, 47, 49, 54, 55, 73, 90-93, 97, 99, 101-104, 107, 108, 124, 167, 198
Disoccupazione (comprende i disoccupati)	7, 9, 17, 34, 35, 45, 46, 74-76, 79, 80, 83, 109, 112, 117-119, 124, 147, 164, 168-170, 174, 175, 187, 188, 201, 202
Domanda e offerta di lavoro	7, 11, 22, 24, 25, 43, 85, 86, 98, 114, 129, 135, 141, 169, 171, 177, 186
Donne	9, 11, 15, 27, 31-33, 35, 37, 39-40, 46, 69, 73, 80, 82, 89, 90, 98, 100, 104-108, 110, 111, 123-125, 129, 130, 146, 175, 190, 198, 210

Famiglia	15, 21, 22, 24, 48-51, 69
FNC (Fondo nuove competenze)	139, 187-190, 191, 193, 194, 197-200, 203
Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua	85, 113, 131, 140, 172, 186, 187, 189-191, 193-195, 197, 203
Formatori	147, 148, 161, 162, 201
Formazione professionale (comprende la formazione professionalizzante)	75, 78, 85, 135, 137, 138, 139, 142, 148, 150, 153, 167, 169, 200, 201
FSE (Fondo sociale europeo include FSE+)	143, 146, 187-190, 203
Genere (comprende divari e discriminazioni)	40, 80, 89, 107, 110, 114, 128, 130, 172, 175, 186 199
Giovani	8, 9, 11, 15, 27, 28, 30, 32, 35-37, 40, 43, 44, 69, 74, 80, 86, 89, 90, 98, 100, 102, 110, 111, 114, 129, 135, 137, 147, 148, 156-159, 161, 163, 164, 169, 175, 186, 198-202, 210
IeFP (Istruzione e formazione professionale)	137, 148-158, 161, 162, 200, 201
IFTS (Istruzione e formazione tecnica superiore)	137, 148-151, 153, 154, 159, 160
Imprese	7-9, 11, 13, 15, 21, 39, 57-70, 86, 93, 96-99, 101, 104, 110, 111, 113, 115-118, 135, 138, 139, 141, 143, 148, 150, 153, 161, 164, 171, 172, 175, 177-181, 184-186, 188-193, 195, 198-204, 209, 210
Incentivi all'occupazione	8, 43, 59, 66-68, 73, 75, 77, 78, 98-102, 107, 108, 111, 112, 114, 128, 130
Indagini INAPP	55-68, 95, 98, 105, 111, 114, 130, 171, 173, 174, 177-179, 181, 184, 198, 199, 209, 210
Inflazione	16-21, 46, 48, 52
Inserimento lavorativo	36, 85, 86, 92, 94, 96, 105, 107, 128, 168, 202
Intelligenza artificiale	8, 12, 27, 59, 60-62, 171, 180-183, 190, 198
Invecchiamento	28, 30, 31, 69, 112, 113, 130, 171
IRC (Indice delle retribuzioni contrattuali)	48-53
Istituti professionali	154, 155, 158
Istruzione (comprende i livelli di istruzione)	36, 37, 88-91, 123, 136, 138, 139, 142, 145, 146, 148, 150, 152, 153, 168, 169, 172-175, 177, 181

ITS Academy (Istituti tecnologici superiori)	137, 149, 150, 151, 152, 154, 160, 200
IVC (Individuazione validazione e certificazione delle competenze)	135, 136, 138-140, 175, 189, 191, 195-197, 203, 204
Lavoratori (comprende i L. dipendenti, L. autonomi, L. per genere e fasce di età)	8, 9, 11, 12, 27, 33, 44, 50, 54, 55, 69, 73, 75, 77-81, 85, 86, 99, 101, 104, 109, 111-115, 117, 119, 130, 147, 163, 169, 170-172, 175, 176, 181, 183, 185, 186, 188-196, 198, 199, 202, 203
Mercato del lavoro	7, 8, 11, 13, 15, 27, 28, 30, 33-36, 38, 43-45, 58, 69, 73-76, 81, 87, 88, 90, 92, 102, 104, 106-108, 110, 123, 124, 127, 130, 131, 141-143, 148, 154, 161, 164, 170, 171, 173, 175, 177, 183, 186, 193, 200, 201, 210
Micro-credenziali	141, 171, 175-177
Micro-learning	171, 175-180, 202
Occupabilità	8, 73, 74, 77, 78, 80, 86, 113, 128, 131, 138, 147, 153, 161, 162, 169, 187, 195, 199
Occupazione	11, 12, 15, 34, 35-39, 45, 80, 81-83, 86, 92-96, 102-107, 109, 124, 125, 127, 128, 130, 141, 142, 161, 169, 174, 186, 199
Offerta formativa	148, 149, 159, 171, 177, 184, 193
Orientamento	45, 81, 83-86, 92, 120, 128, 137, 154, 168, 170, 201
PIL (Prodotto interno lordo)	15-18, 21, 22-26, 34, 46, 69
PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza)	78, 79, 106, 139, 141-143, 148, 157, 166, 183, 188, 189, 201
Politica dei prezzi	15, 16, 18, 19, 21, 22, 46-53, 58, 69
Politiche del lavoro (comprende politiche attive e poliche passive)	7, 8, 12, 13, 73, 74, 76-81, 84-86, 114, 115-117, 119, 120, 127, 128, 131, 138, 141-143, 169, 170, 189, 194
Politiche della formazione	135, 172, 174
Politiche per l'occupazione	45, 98
Produttività del lavoro	12, 15, 21, 22, 27, 30, 59, 61, 64, 70, 99, 104, 110, 111, 129, 138, 176, 198
Professioni	27, 74, 89, 96, 148, 170, 171, 183
Programma Garanzia giovani	73, 78, 87
Programma GOL (Garanzia di occupabilità dei lavoratori)	8, 73, 77-84, 86, 114, 128, 129, 138, 139, 142, 143, 188
Pubblica amministrazione	39, 51, 52, 70, 182, 183

Regioni	35, 67, 68, 73, 78, 85, 103, 113, 120-123, 131, 141, 149, 152, 156, 157, 159, 164, 166, 186, 187, 189, 198, 199, 201, 203
Salari	12, 15, 21, 22, 31, 46-55, 58, 69, 76, 106, 115, 117, 167
SFL (Supporto per la formazione e il lavoro)	74, 80, 120, 121, 123, 125, 131
Sistema duale	138, 139, 157, 166, 188
Skill mismatch	84, 98, 129, 135, 137, 141, 153, 156, 171, 175, 176, 177, 200-202, 204, 222
Sostegno al reddito	8, 74, 80, 84, 116, 142
Sostenibilità ambientale	64, 183, 185, 186, 195
Stage e tirocini	41, 73, 87, 88, 89-97, 143, 148, 153, 167-170
STEP (Strategic Technologies for Europe Platform)	144-146, 191
Tecnologie digitali	12, 13, 59, 60, 61, 70, 144, 145, 175, 180, 181, 200
Transizione demografica	28-32, 74, 104, 109, 130, 181
Transizione digitale	69, 70, 106, 171, 175, 176, 181, 182, 190, 192, 193, 195, 209
Transizione ecologica (comprende la green economy)	8, 28, 62-66, 70, 141-144, 147, 163, 165, 171, 172, 176, 182-190, 193, 195, 209
Unione europea	11, 17, 19, 28, 35, 38, 54, 57, 79, 109, 127, 144, 145, 146, 176

L'Italia è tornata a crescere, sia in termini di prodotto, che di occupazione. L'inflazione, dopo la recente fiammata, sembra essere oggi sotto controllo, ma il quadro macroeconomico, data la forte instabilità geopolitica, è ancora incerto.

Il percorso di crescita in essere sconta il disallineamento tra domanda delle imprese e caratteristiche della forza lavoro, tra offerta formativa e fabbisogni di competenze, tra retribuzioni e potere d'acquisto, tra occupazione maschile e femminile, tra popolazione attiva e inattiva.

La rotta della crescita è condizionata, più che mai, dall'impatto dell'invecchiamento demografico sulla popolazione in età di lavoro e sulla sostenibilità della spesa sociale e di quello della tecnologia digitale sull'obsolescenza delle professioni e sulla mobilità del lavoro.

Non sarà sufficiente ricalibrare gli interventi, ma occorrerà adottare un nuovo approccio, un nuovo paradigma. Lo sviluppo sarà definito dall'interazione tra competenze, investimenti, produttività e nuove tecnologie.

In tale nuovo contesto la ricerca scientifica dovrà contribuire alla corretta interpretazione dei cambiamenti ad alla costruzione di proposte in grado di rimediare alle criticità.

ISBN: 978-88-543-0353-9