

RAPPORTO INAPP 2022

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

Relazione del Presidente Sebastiano Fadda

Roma - Palazzo Montecitorio, Sala della Regina

8 novembre 2022

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

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

Presidente
Sebastiano Fadda

Direttore generale
Santo Darko Grillo

INAPP

RAPPORTO 2022

Relazione del Presidente Sebastiano Fadda

Roma - Palazzo Montecitorio, Sala della Regina

8 novembre 2022

Alcuni diritti riservati [2022] [INAPP].

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione – Non
Commerciale – Condividi allo stesso modo 4.0 Italia License.
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



Testo chiuso a novembre 2022

Finito di stampare nel mese di novembre 2022
da Rubbettino print
per conto di Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

Indice



Un mercato del lavoro in evoluzione	9
Politiche del lavoro attive e passive. Un mix da riformulare	13
Competenze e professioni per il lavoro che cambia	17
Lo stato e le prospettive della formazione professionale	19
Le sfide al welfare poste dal mercato del lavoro	21
Appendice	25



*Ringrazio il Vicepresidente Giorgio Mulè, che oggi in questa sede rappresenta la Camera dei Deputati;
Saluto l'illustre Vicepresidente Gian Marco Centinaio, rappresentante del Senato della Repubblica;
Ringrazio il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, Marina Elvira Calderone, per la sua partecipazione.*

Il Rapporto dell'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche che ho l'onore di presentare alla vostra attenzione vede la luce quest'anno in un momento cruciale e significativo, sia per la peculiarità dell'attuale congiuntura economica e sociale, sia per l'avvio della nuova legislatura e l'insediamento di un nuovo Parlamento e di un nuovo Governo.

Con la fine della fase più buia della pandemia e l'avvio di una più controllata convivenza con il virus, si sono ripresentati con maggior durezza nel mondo del lavoro problemi in passato non risolti, e in molti casi neanche affrontati. Infatti, la necessità di tamponare con urgenza le lacerazioni più acute generate nel corpo sociale dalla pandemia ha fatto concentrare attenzione e impegno su misure di carattere emergenziale a scapito di analisi e interventi sulle criticità strutturali.

Ora, passata la tempesta, le criticità strutturali riemergono con forza, alimentate anche dal deterioramento delle relazioni economiche internazionali e dal riaccendersi dell'inflazione, in larga misura conseguenze della guerra contro l'Ucraina. Anche in questo caso si presenta il rischio di limitare gli interventi ad arginare le devastazioni nel momento incombenti su imprese e famiglie, senza innescare processi di cambiamento della struttura produttiva e della organizzazione sociale capaci di rafforzare il sistema economico e sociale di fronte alle sfide del futuro.

Questo obiettivo di medio-lungo termine richiede l'impegno di tutti gli attori sociali: i decisori politici, gli operatori economici, gli studiosi, tutti i componenti della società civile. Ma alla base delle decisioni che devono essere prese deve esserci una profonda, direi per quanto possibile 'scientifica', conoscenza dei termini dei problemi che si intende risolvere: è questa una condizione



necessaria per garantire stabilità istituzionale e per evitare cumulative e disorientanti sequenze di interventi legislativi l'uno a correzione dell'altro. Mi piace ricordare a questo proposito l'ammonimento di Luigi Einaudi, contenuto nelle sue 'prediche inutili': "Come si può deliberare senza conoscere? È impossibile [...]. Le leggi frettolose partoriscono nuove leggi intese ad emendare, a perfezionare; ma le nuove, essendo dettate dall'urgenza di rimediare a difetti propri di quelle male studiate, sono inapplicabili, se non a costo di sotterfugi, e fa d'uopo perfezionarle ancora, sicché ben presto il tutto diventa un groviglio inestricabile, da cui nessuno cava più i piedi [...]". Quindi, "...prima conoscere, poi discutere, poi deliberare". Peraltro, siamo sicuri di poter respingere la maliziosa insinuazione di Keynes: "non c'è niente che un governo possa detestare di più del fatto di essere ben informato; ciò fa diventare il processo decisionale più difficoltoso e arduo."? Noi riteniamo invece che il processo decisionale possa essere nello stesso tempo ragionevolmente celere e solidamente fondato su appropriate basi conoscitive. È nell'ottica di contribuire alla costruzione di tali basi scientificamente fondate che si collocano la missione dell'Istituto, la sua attività di ricerca e di supporto tecnico-scientifico e il presente Rapporto.

Lo scenario del mondo del lavoro che in questo Rapporto viene descritto mostra nel corso del 2021 una crescente quota di occupazione 'atipica' all'interno di un volume occupazionale complessivo lentamente risalito ai livelli pre-crisi pandemica. A questa caratteristica si associano ritardi nell'accumulazione di capitale umano, rallentamenti nella crescita della produttività e insoddisfacenti livelli di *labour standards*. Un impulso decisivo per il superamento di questi limiti dovrebbe provenire dalla formazione, dove però alla ricca offerta di percorsi non corrisponde una altrettanto forte partecipazione, e dove le competenze acquisite rivelano spesso problemi di allineamento con le esigenze produttive.

Le stesse politiche del lavoro, caratterizzate da una prevalenza delle politiche cosiddette 'passive' e uno zoppicante procedere delle politiche cosiddette 'attive', rivelano lacune che, nonostante le intenzioni e i piani di rafforzamento dei Servizi per l'impiego, le rendono incapaci di incidere significativamente e positivamente sulle dinamiche del mercato del lavoro. Queste dinamiche subiscono spesso distorsioni tali da generare elevati gradi di disuguaglianza sociale e da rendere penosa e angosciata la vita di consistenti fasce della forza lavoro cui l'attuale sistema di welfare non riesce a garantire decenti condizioni né di vita lavorativa né di vita privata.

Peraltro, mercati del lavoro così squilibrati sono associati a cattive performance a livello macroeconomico: ne soffrono, infatti, i tassi di innovazione tecnologica e organizzativa, i tassi di crescita della produttività e della com-



petitività internazionale, i tassi di occupazione e gli stessi tassi di crescita del prodotto interno lordo. Le condizioni del mercato del lavoro sono al tempo stesso causa ed effetto dell'andamento dell'economia nel suo insieme in un complesso intreccio di legami reciproci; per questa ragione, politiche del lavoro e politiche economiche complessive devono essere disegnate e attuate in maniera integrata; per questa stessa ragione l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza deve procedere in costante raccordo con l'esigenza di produrre quei cambiamenti strutturali resi necessari dall'evoluzione degli scenari economici nazionali e internazionali.

Un mercato del lavoro in evoluzione

Il quadro macroeconomico su cui si innesta l'evoluzione del mercato del lavoro nel 2021 presenta già qualche nuvola all'orizzonte. Sebbene il prezzo delle materie prime sia sceso nel 2020 come conseguenza della crisi pandemica, esso riprende a salire nel corso del 2021 e, con la ripresa in atto, aumenta anche il livello generale dei prezzi, che in Italia supera, alla produzione, di 20 punti percentuali i valori del 2018 ([figura 1.2](#)). Sempre nel corso del 2021 incominciano a manifestarsi tendenze restrittive nella politica monetaria, con innalzamento dei tassi d'interesse nominali finalizzati ad abbattere l'inflazione attraverso la recessione, mentre la politica fiscale vede restringersi i suoi spazi a causa dell'espansione della spesa pubblica e della contrazione delle entrate, dovute alla pandemia.

I tassi di occupazione in Italia riprendono a crescere a partire dal primo trimestre del 2021 e raggiungono a fine 2021 lo stesso livello pre-crisi (58,8%), **tasso comunque notevolmente più basso della media dei Paesi OCSE** (68,5%) ([figura 1.4](#)). Questa bassa quota di occupati tra la popolazione in età lavorativa rappresenta ancora un problema per la nostra economia, sia dal punto di vista della riserva di lavoro inutilizzata per la crescita del PIL, sia dal punto di vista degli equilibri del sistema previdenziale. Spostando l'attenzione sulla dinamica delle attivazioni e delle cessazioni nel corso del 2021 ([tabella 1.3](#)) è da notare la persistenza della bassa percentuale di contratti attivati a tempo indeterminato (14,8%) contro l'alta percentuale di contratti a tempo determinato (68,9%); per contro, la percentuale di quelli a tempo indeterminato cessati è notevolmente più alta (19,6%) di quelli attivati, mentre per quelli a tempo determinato le attivazioni sono superiori alle cessazioni. Tuttavia, le analisi longitudinali ([figura 1.10](#)) mostrano come soltanto nel 35% dei casi il lavoro non standard si trasformi in lavoro standard (a tempo indeterminato e a tempo pieno), mentre nel 30% si replica come lavoro atipico, e nel 35% dei casi si trasforma per metà in disoccupazione in cerca di lavoro e per metà in uscita dalla forza lavoro. Non



ci sono elementi che consentano, quindi, di considerare tale **elevato tasso di turnover** come un fisiologico processo di aggiustamento al cambiamento strutturale; restano, dunque, le preoccupazioni per il ben noto impatto negativo sull'accumulazione di capitale umano, sulla produttività e sulla condizione di precarietà dei lavoratori. Queste caratteristiche negative continuano ad essere più accentuate per la fascia di forza lavoro femminile, per quella giovanile e per le regioni del Mezzogiorno: aree che giustamente sono oggetto di particolare attenzione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Due fenomeni meritano particolare attenzione: l'andamento della produttività del lavoro e l'andamento dei salari. Particolarmente importante è il confronto tra l'evoluzione della produttività del lavoro e dei salari in Italia e nella media OCSE. La serie storica di questi dati mostra a partire dal 1990: a) un crescente divario tra l'andamento della produttività del lavoro in Italia (praticamente stagnante a partire dal 2000) e quello della media OCSE ([figura 1.19](#)); b) un crescente divario tra l'andamento dei salari medi annuali in Italia e quello della media OCSE ([figura 1.18](#)), con addirittura una diminuzione dei salari reali nel 2020 rispetto al livello del 1991 e del 1992; c) un consistente, nonché leggermente crescente, scarto in Italia fra andamento della produttività del lavoro e andamento dei salari medi annui ([figura 1.20](#)). Va sottolineato che questi andamenti si riferiscono alla media e incorporano, quindi, andamenti molto differenziati per settore e per classe dimensionale; tuttavia, sotto il profilo macroeconomico, producono un dannoso **aumento della diseguaglianza nella distribuzione del reddito** e sotto il profilo microeconomico un **rischio per la competitività internazionale del sistema produttivo italiano** nel suo complesso, difficilmente superabile attraverso compressioni del costo del lavoro per unità di lavoro. Sono problemi che rendono urgente l'elaborazione e la realizzazione di una strategia di politica industriale e di politica del lavoro orientata da un lato a stimolare la crescita della produttività, e d'altro lato a migliorare il sistema di relazioni industriali. Le cause di una dinamica salariale così contenuta in Italia sono diverse, ma in gran parte afferiscono al modello di *wage setting*. L'analisi dei dati provenienti dall'indagine Inapp-RIL suggerisce che in Italia si è assistito a una graduale riduzione delle applicazioni dei CCNL, a un incremento dei contratti pirata, a una bassa diffusione della contrattazione di secondo livello, che limita la diffusione della detassazione dei premi di risultato ([figura 1.21](#)).

Nell'evoluzione delle modalità di prestazione dell'attività lavorativa sono due quelle che nel corso del 2021 hanno registrato una maggior rilevanza: il lavoro in piattaforma e il cosiddetto '*smart working*'.

L'indagine Inapp-PLUS stima che tra il 2020 e il 2021 il 5,2% della popolazione tra 18 e 74 anni in Italia abbia ottenuto un guadagno tramite piattaforme



digitali; e che circa un quarto di questi abbia effettivamente svolto prestazioni lavorative tramite le piattaforme, sia nella forma *web-based* (35%), sia nella forma *location-based* (65%). Si tratta di circa 570.000 persone, di cui la metà considera il **lavoro svolto mediante piattaforma digitale come la propria attività principale**. Tali numeri sono sicuramente destinati a crescere per effetto delle maggiori possibilità consentite dalle tecnologie digitali, e della crescente domanda di servizi fruibili senza muoversi dalla propria abitazione. Anche le difficoltà nel trovare un'occupazione di tipo tradizionale contribuiscono ad allargare l'area di queste prestazioni lavorative. Nonostante le proposte di regolazione, molte criticità permangono soprattutto nell'area delle prestazioni *location based*. In primo luogo, va segnalato il basso livello retributivo e molto spesso anche lo stesso schema retributivo applicato. Il parametro frequentemente utilizzato per la definizione dei compensi (nel 67% dei casi per le donne e nel 45% per gli uomini, secondo l'indagine dell'Inapp) consiste nel computo di ogni singola consegna o incarico lavorativo, cioè il cottimo. Ma tutta l'area delle condizioni di lavoro (dagli orari di lavoro alle ferie retribuite, dal trattamento delle malattie agli infortuni sul lavoro) rivela l'esistenza di diritti poco tutelati. Ma, soprattutto, è la precarietà l'aspetto più pesante per la vita di questi lavoratori. Il 31% di essi lavora senza contratto (il che significa che possono essere reclutati di volta in volta per una mansione senza alcuna garanzia di continuità: qualcosa che 'somiglia' al caporalato), solo l'11% ha un contratto di lavoro subordinato. La continuità del lavoro è condizionata al rispetto da parte del lavoratore di una metrica valutativa gestita da un algoritmo, e ciascun lavoratore può essere di punto in bianco disconnesso dalla piattaforma o relegato a incarichi meno remunerativi a pura discrezione dell'algoritmo stesso. Come si può immaginare che persone comprese tra i 30 e i 50 anni di età (fascia in cui si ha la maggiore concentrazione di tali lavoratori), età in cui si sviluppano famiglie, si stabilizzano assetti abitativi, si consolidano posizioni sociali, siano costrette a vivere sotto l'incubo di simile precarietà? Diversi Paesi adottano diverse misure per garantire a questi lavoratori la tutela dei diritti fondamentali. La direttiva proposta nel 2021 dal Parlamento europeo e dal Consiglio indica una serie di condizioni in presenza delle quali tali prestazioni debbano considerarsi come rapporti di lavoro dipendente. La Spagna è forse il Paese che più si è spinto in avanti in questa direzione. L'Italia ha ancora molta strada da fare.

La seconda rilevante nuova modalità di prestazione lavorativa è quella che va sotto il nome di *smart working*. Molta confusione concettuale esiste ancora a questo proposito. Se non addirittura col telelavoro, questa modalità di prestazione lavorativa viene identificata spesso col cosiddetto 'lavoro agile', cioè col lavoro svolto da remoto. Ma il lavoro svolto da remoto è soltanto



una parte del 'lavoro intelligente' (*smart*), il quale consiste nella combinazione di fasi di lavoro svolte da remoto con fasi di lavoro svolte in presenza, come riflesso della ristrutturazione dei processi produttivi e quindi di una nuova organizzazione del lavoro ottenuta con l'uso intensivo delle nuove tecnologie. Le combinazioni tra momenti in presenza e momenti da remoto variano enormemente a seconda del settore merceologico, a seconda della dimensione di impresa, ma anche, e soprattutto, a seconda della capacità del management di reingegnerizzare i processi e di pianificare una nuova organizzazione del lavoro che ottenga nello stesso tempo un incremento dei risparmi e della produttività, una maggiore flessibilità e una migliore qualità del lavoro. In questo quadro deve realizzarsi una nuova gestione degli spazi aziendali (non più attribuiti agli individui ma alle funzioni), dei tempi e dei contenuti del lavoro (non più 'ore lavoro', ma risultati ottenuti possibilmente con responsabilità di gruppo), dei luoghi fisici della prestazione lavorativa (dalla propria abitazione a sedi di *co-working*), e nuove modalità di controllo dei risultati e di esercizio della leadership, nonché lo sfruttamento progressivo di tutte le possibilità offerte dalle nuove tecnologie, dai vari tipi di intelligenza artificiale alla realtà aumentata, dal *machine learning* all'*Internet of things*. Perché ciò accada è necessario, quindi, un intenso adeguamento delle **competenze non solo dei lavoratori, ma anche del management**. Un management pigro e tradizionalista non sarà capace di introdurre tecnologie avanzate e progettare nuovi processi produttivi e nuove organizzazioni del lavoro, e riposerà su intensive 'presenze in sede' e magari allungamenti degli orari di lavoro. Un accurato dosaggio tra cornice regolativa a tutela dei diritti fondamentali e flessibilità demandata alle singole aziende offrirebbe le migliori possibilità di utilizzazione dello *smart working*.

La *Quinta indagine Inapp sulla qualità del lavoro in Italia*, realizzata tra febbraio e giugno 2021, ha messo in evidenza il diverso numero di giorni settimanali svolti da remoto per grandi gruppi professionali ([figura 1.24](#)), e ciò richiama il problema delle potenziali diseguaglianze tra lavoratori in merito alla fruizione di tale modalità di prestazione lavorativa. Altre problematiche emergenti dall'indagine riguardano il rischio della diminuzione di relazioni sociali, la possibile inadeguatezza delle strutture abitative, il rischio di *burnout*, oltre che i ben noti problemi del diritto alla disconnessione, dei buoni pasto, degli straordinari e del rischio di infortuni sul lavoro. Di recente si fanno anche stringenti i maggiori costi di energia e di riscaldamento per coloro (80%) che non sono disposti ad accettare una diminuzione della retribuzione reale in cambio della possibilità di lavoro da remoto. A fronte di questi problemi da risolvere vi sono anche potenzialità da approfondire, come quella dei **benefici ambientali e del cosiddetto *South working***. Mentre nel pubblico



impiego è ridotta la capacità di reingegnerizzare i processi (tranne in qualche area particolarmente dinamica) e quindi di fare spazio allo *smart working*, come viene confermato nei relativi atti di indirizzo regolatorio, nel privato si rileva una maggiore inclinazione a ricorrere allo *smart working* (una recente indagine dell'Associazione italiana per la direzione del personale rileva che il 68% delle aziende intende ricorrere allo *smart working* e oltre il 70% delle imprese interessate intende utilizzare il lavoro da remoto per 2-3 giorni a settimana) tendendo ancora a ricorrere al contratto individuale. Peraltro, un nuovo ruolo viene conferito alle relazioni industriali attraverso il Protocollo sul lavoro agile siglato dalle parti sociali unitamente al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali nel dicembre 2021.

Politiche del lavoro attive e passive. Un mix da riformulare

Volgendo lo sguardo alle politiche del lavoro si vede come la batteria delle politiche praticabili per fronteggiare le criticità di cui si è detto sia molto variegata. Essa va dalle politiche macroeconomiche per l'espansione della domanda, fino alle politiche per la regolazione dei rapporti di lavoro. Fra tutte primeggiano nell'attuale orizzonte delle politiche pubbliche le politiche del lavoro che vanno sotto i nomi convenzionali di 'politiche passive' e 'politiche attive'. Come è noto, tra le prime si considerano i redditi elargiti a coloro che perdono il lavoro; tra le seconde, tutte quelle che favoriscono i processi di allocazione e riallocazione della forza lavoro, quindi: formazione, incontro tra domanda e offerta, ma anche incentivi all'occupazione, sostegno all'autoimprenditorialità, creazione diretta di posti di lavoro. Tutti i recenti confronti internazionali (figura 2.1) rivelano negli anni della pandemia uno spostamento a favore del sostegno ai redditi da qualunque tipo di lavoro (anche autonomo) crollati in conseguenza del lockdown; lo stesso programma europeo SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) offre sostegno finanziario ai Paesi membri per le politiche di riduzione dell'orario di lavoro in caso di perdita dei relativi redditi. Soltanto con il superamento del lockdown si afferma un forte indirizzo verso le attività formative finalizzate all'adeguamento delle competenze e delle skill al cambiamento strutturale in atto.

Gli attuali processi di cambiamento strutturale suggeriscono, tuttavia, la necessità di andare oltre questo semplice riequilibrio, evitando la **polarizzazione tra misure di carattere 'passivo' e misure di carattere 'attivo'**, nel senso che l'elargizione di redditi in caso di disoccupazione sia sempre condizionata e accompagnata da coinvolgimento in percorsi di attivazione e formazione, e che tutti questi siano sostenuti sul piano del reddito fino al momento dello sbocco occupazionale.



Questo collegamento organico e permanente richiede una programmazione integrata che, se pur definita a livello nazionale nelle sue linee generali, venga **declinata in termini operativi negli specifici ambiti territoriali** in cui domanda e offerta di lavoro assumono specifiche connotazioni.

Questi criteri ispiratori sembrano accolti nei due principali programmi operativi confluiti nel PNRR in materia di politiche del lavoro: il programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL) e il Piano Nuove Competenze. Come tutte le politiche del lavoro, anche questi programmi hanno bisogno, tuttavia, di essere completati e migliorati con l'introduzione di misure adeguate a superare alcune lacune che si vanno evidenziando. La prima di queste è costituita dall'assenza di un collegamento strutturale e organico tra l'elaborazione dei programmi formativi e lo scenario evolutivo dei fabbisogni professionali e formativi. **L'Osservatorio nazionale sul mercato del lavoro**, possibile luogo di confluenza delle analisi previsionali compiute da diverse istituzioni pubbliche e private, sebbene formalmente concepito presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali non è mai venuto alla luce. In assenza di tali collegamenti viene indebolita, se non addirittura negata, la possibilità di valutare (tanto ex ante quanto ex post) la congruità dei contenuti formativi con l'evoluzione dei fabbisogni di competenze e abilità derivanti dall'evoluzione del tessuto produttivo e dal profondo cambiamento strutturale dell'intero sistema economico e sociale. Possibili miglioramenti sono anche auspicabili sul piano del maggior coinvolgimento nelle fasi progettuali e attuative **di tutti i soggetti pubblici e privati** operanti nel campo della formazione e delle politiche del lavoro. Infine, dovrebbe essere rafforzato un meccanismo di monitoraggio, e soprattutto di **valutazione**, dell'attuazione dei programmi e dei risultati conseguiti.

Particolarmente cruciale appare in questo momento la riflessione su quella componente strumentale delle politiche attive del lavoro costituita dai **Centri per l'impiego**. Il dato di partenza non può non essere quello rilevato dall'ultima indagine Inapp-PLUS: negli anni dal 2011 al 2021 quasi un lavoratore su quattro (23%) ha trovato occupazione tramite amici, parenti o conoscenti, il 9% attraverso contatti stabiliti nell'ambiente lavorativo, e soltanto il 4% attraverso i Centri per l'impiego. E nel 2021 soltanto l'11% di coloro che correntemente sono in cerca di occupazione si è rivolto ai Centri per l'impiego ([tabella 2.1](#)) e si raccoglie, inoltre, nelle fasce più deboli e meno qualificate. Indubbiamente, una delle cause principali di questo cattivo funzionamento risiede nel basso numero di addetti ai Centri, che spinge in troppi casi a un valore troppo alto il rapporto tra prese in carico e addetti ([figura 2.4](#)), ma di grande importanza sono pure: il livello di competenze possedute dal personale, generalmente incapace di leggere le dinamiche locali dell'economia e



del mercato del lavoro e di interagire col sistema delle imprese; l'insufficiente strumentazione digitale e l'insufficiente interoperabilità della rete; la mancata integrazione con tutti gli operatori dell'intermediazione nei territori; ma soprattutto la mancanza di chiarezza sulle funzioni stesse dei Servizi per l'impiego. La chiara definizione delle funzioni è la condizione prima per poter procedere alla riorganizzazione e al potenziamento dei Centri. Il semplice aumento del numero degli addetti non risolve il problema (ancor meno se praticato senza una calibratura basata sulle carenze di competenze dei singoli Centri). Il Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego, modificato nello scorso maggio, coglie molti degli aspetti sopra menzionati; ma molte perplessità sorgono sulle prospettive di una corretta attuazione. Strettamente connesso al ruolo dei Centri per l'impiego come braccio operativo delle politiche attive del lavoro è il **sistema di orientamento**. Su questo sono necessarie una sostanziale revisione e una profonda messa a punto. Alla base è necessaria una fondamentale precisazione concettuale: esso non può essere più concepito come un supporto episodicamente fornito ai giovani o alle famiglie nei momenti canonici in cui si devono compiere scelte relative alle 'iscrizioni' scolastiche o universitarie o nei momenti in cui si debba accettare o respingere una proposta di lavoro. La funzione di orientamento consiste nel sostegno agli individui perché **lungo tutto l'arco della vita lavorativa** siano capaci di progettare e riprogettare la loro posizione nella rete sociale e professionale, operando la migliore sintesi tra lo sviluppo dei propri talenti e desideri e l'evoluzione dei contesti socioeconomici, aggiornando le condizioni di occupabilità per evitare il *mismatching*. Tutto ciò comporta che l'attività di orientamento deve distribuirsi non solo lungo tutto l'arco della vita, ma anche nella pluralità dei soggetti che hanno titolo per offrirlo: scuole, Università, centri privati di assistenza e orientamento, Centri per l'impiego, Centri di formazione, e così via. Ciò significa, anche, che i soggetti 'orientatori' devono possedere una elevata professionalità, dovendo essere capaci di leggere e interpretare simultaneamente da un lato le aspirazioni, i talenti e le potenzialità delle persone, e dall'altro gli scenari evolutivi del tessuto economico e del tessuto sociale nel quale essi devono posizionarsi come attori sociali. Dotati di questa capacità, i soggetti titolari dell'orientamento devono stabilire un collegamento costante con le analisi degli scenari evolutivi dei fabbisogni e con gli enti formativi, per garantire che i percorsi formativi siano coerenti con l'evoluzione della domanda di competenze.

Questa triangolazione, necessaria per far uscire l'attività di orientamento dalla estemporaneità di una consulenza episodica spesso limitata a mera consulenza psicologica, richiede la costituzione di reti strutturate di interazione reciproca permanente in cui si sviluppino anche attività di monitoraggio e



valutazione. La necessità di integrare, di ricercare coerenze, di rinnovare, di realizzare reti è ripresa dal PNRR, che nella Missione 4 Componente 1 (M4C1) sollecita l'ampia modifica del sistema di orientamento (Riforma 1.4).

Una particolare linea di ricerca dell'Istituto è stata dedicata nel 2021 alla formulazione delle linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità, successivamente sfociate nel decreto ministeriale n.11 del marzo 2022. Nella complessa architettura legata al collocamento obbligatorio si è data attuazione al principio di superare gli aspetti formali e meramente adempimentali, per prefigurare invece processi di accompagnamento al lavoro mediante percorsi personalizzati che tengano in considerazione le specificità della persona.

Una nuova prospettiva è in corso di approfondimento presso l'Istituto: **la cosiddetta Job guarantee**. Sotto l'impulso originario della proposta di Minsky (*Combattere la povertà. Lavoro, non assistenza*) sta riprendendo vigore l'analisi (e in molti Paesi la sperimentazione, particolarmente negli Stati Uniti e in Francia, con la creazione di *zero unemployment zones*) del possibile ruolo dello Stato come **occupatore di ultima istanza**. L'ipotesi prevede che i disoccupati non assorbiti dal mercato vengano temporaneamente impegnati con un salario minimo di base in attività rispondenti a bisogni sociali, creando una sorta di *buffer stock* cui il mercato del lavoro attinge o conferisce a seconda dell'andamento della domanda. Questo principio è stato ulteriormente sviluppato e inquadrato nell'ambito della *Modern Monetary Theory* da Wray ed è divenuto oggetto di crescente interesse sia sul piano della ricerca accademica, sia su quello della fattibilità operativa. In Italia, un embrione concettuale può scorgersi nei cosiddetti PUC.

I problemi connessi sono di varia natura, e vanno dal rischio che l'occasionalità di tali lavori non consenta lo sviluppo di appropriate competenze; alla possibilità di spiazzamento di risorse da dedicare al lavoro pubblico stabile per fondamentali politiche pubbliche quali la sanità, l'istruzione, le politiche abitative, le politiche di sicurezza del territorio; alla complessità della gestione nei diversi ambiti locali e nel contesto nazionale. Questi, tuttavia, sono problemi in gran parte risolvibili integrando la progettazione di tali programmi con i tradizionali interventi di spesa e di investimenti pubblici di impostazione keynesiana, che restano sempre fondamentali per l'espansione della domanda aggregata e dell'occupazione.

L'occupazione di ultima istanza potrebbe riguardare nel nostro Paese anche impieghi qualificati di persone dotate di alta specializzazione ma non assorbite dal mercato, e quindi destinate all'emigrazione intellettuale (*brain drain*). La sostenibilità finanziaria della ingente spesa che programmi di questo tipo di grande ampiezza comporterebbero sul bilancio pubblico costituisce un



ulteriore problema, che, tuttavia, potrebbe rivelarsi non così grave: recenti studi e simulazioni ne limitano la portata.

La possibilità di **riduzione dell'orario di lavoro a parità di salario** correlata alla crescita della produttività oraria è un altro tema molto complesso che merita approfondimento, tracce di questa possibilità si trovano nella estensione al 100% della copertura prevista dal Fondo Nuove Competenze per le imprese che la applichino.

Competenze e professioni per il lavoro che cambia

Un impegno fondamentale per ridurre le criticità strutturali che rallentano la crescita del Paese riguarda la diminuzione del gap strutturale rispetto agli altri Stati dell'UE in relazione ai livelli di padronanza non solo di competenze tecniche per il lavoro, ma anche di *life skill* e competenze di base e trasversali da parte della nostra popolazione. Altrettanto urgenti sono le risposte adeguate a fronteggiare la presenza di forti e crescenti **divari territoriali in materia di istruzione e formazione nel nostro Paese**. Il ritardo dell'Italia ([figura 1 - Focus PIAAC](#)) nel possesso di capitale umano – e nella capacità di valorizzarlo – nel confronto con altre economie avanzate viene confermato dalle analisi dell'indagine PIAAC condotta dall'Inapp sui livelli di padronanza di literacy e di numeracy. Nel contesto internazionale l'Italia si colloca ai più bassi livelli di competenze in entrambi questi domini, ma il punteggio medio degli italiani nasconde notevoli differenze interne alla popolazione: le disuguaglianze territoriali manifestano in questo campo un notevole ritardo nelle regioni del Meridione.

Creare le condizioni per assicurare ai cittadini la disponibilità di un'offerta educativa e formativa capace di anticipare piuttosto che seguire le richieste del mercato del lavoro rappresenta l'impegno principale; un obiettivo da perseguire, unitamente a quello di garantire la massima accessibilità e attrattività del sistema di istruzione e formazione professionale, in modo che questo possa essere un componente strategico del motore dell'innovazione e della crescita e di una strategia complessivamente tesa a supportare le *twin transitions* verso un'economia digitale e verde. Le competenze per le transizioni verdi non riguardano solo le abilità 'dure' per imparare una tecnologia o esercitare un mestiere, ma riguardano anche le abilità 'soft' della comunicazione, della *leadership* di sé, del lavoro di squadra, del pensiero creativo e della risoluzione dei problemi. La programmazione nel campo dell'istruzione e della formazione professionale in Italia si è evoluta passando da una modalità meramente cumulativa di interventi frammentati a un approccio olistico maggiormente in grado di farsi carico della complessità dei fenomeni



e delle sfide associate. Ciò appare evidente nel PNRR. Il Programma nazionale Garanzia di Occupabilità per i Lavoratori assume le caratteristiche di una riforma di sistema e introduce un approccio personalizzato alle politiche attive del lavoro, definendo specifici percorsi che costituiscono **livelli essenziali delle prestazioni**, mentre il rafforzamento del sistema duale prevede **una stretta integrazione tra formazione in aula e apprendimento on the job**. Tutto ciò appare, e deve essere, fortemente interconnesso con l'attuazione del Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro.

In questo contesto lo strumento Atlante del Lavoro e delle qualificazioni curato dall'Inapp non rappresenta soltanto un prodotto di ricerca, ma un supporto di sinergia interistituzionale che consente di avere informazioni qualitative e quantitative e quindi di poter analizzare i sistemi dell'apprendimento e del lavoro e valutare l'adeguatezza dell'offerta formativa rispetto alle esigenze del mercato del lavoro in evoluzione, in linea con quanto definito nel Piano nazionale Nuove Competenze. Esso si colloca all'interno di un quadro tecnico-metodologico idoneo a costituire **un sistema nazionale di certificazione delle competenze acquisite in qualsiasi ambito (formale, non-formale o informale)** e consente, unitamente al Quadro nazionale delle Qualificazioni e al Repertorio nazionale, di agire come connettore tra il sistema per l'apprendimento permanente (offerto nell'ambito dei sistemi nazionali dell'istruzione secondaria e superiore; del sistema dell'istruzione degli adulti; dei sistemi della formazione professionale regionale e delle Province autonome; dei servizi di certificazione delle competenze comunque e dovunque acquisite) e il mercato del lavoro.

Purtroppo, i dati raccolti attraverso la IV edizione dell'indagine Inapp Professioni e Competenze (Inapp-PEC) mostrano che mentre nel 2017, anno della precedente indagine, un terzo delle imprese italiane segnalava la necessità di adeguare le competenze di specifiche figure professionali, per il 2021 questa percentuale scende al 22,8. L'indagine contiene una ricca e dettagliata analisi del comportamento delle imprese nel triennio 2018-2020 in tema di introduzione di innovazioni e di conseguenti esigenze di aggiornamento delle competenze. Nel complesso **il quadro non appare molto dinamico** ([tabella 3.1](#)). Solo il 10,2% di esse ha introdotto innovazioni in tema di competitività (il 20% circa tra le imprese medio grandi), tra cui il 17,5% ha introdotto innovazioni nei prodotti/servizi, il 16,4% nelle tecnologie e macchinari e il 12,1% nella commercializzazione; più bassa è la quota di imprese che ha introdotto innovazioni nei processi di produzione (4,6%), in nuovi modelli di business (8,3%) e nella digitalizzazione e automazione (9,4%). In tema di sostenibilità solo l'8,6% ha adottato politiche innovative. Il rapporto tra evoluzione delle



competenze e innovazione vive una relazione di causalità bidirezionale che talvolta può costituire una trappola: l'introduzione di innovazioni traina l'aggiornamento delle competenze, ma contemporaneamente è l'evoluzione delle competenze a favorire l'introduzione di innovazioni. Per sbloccare i possibili stalli di questo circuito sono necessarie misure molto coordinate di **politiche industriali e di politiche della formazione**: un compito molto difficile ma molto urgente da realizzare per settore e per filiera produttiva, sia a livello centrale che a livello di articolazioni territoriali.

Lo stato e le prospettive della formazione professionale

Lo stato dell'intera filiera della formazione professionale mostra un forte bisogno sia di razionalizzazione sia di potenziamento. Gli ultimi dati disponibili mostrano nel 2020 un calo degli iscritti pari al 13% rispetto all'anno precedente. Analizzando il solo triennio iniziale viene confermato l'andamento negativo, con un calo delle iscrizioni a 230.811 allievi da 269.503 dell'annualità precedente, registrando quindi una flessione del 14,3%. È da notare che la flessione è localizzata negli istituti professionali, mentre non colpisce i centri accreditati ([figura 4.1](#)) La filiera della **formazione tecnica superiore** mostra ancora difficoltà di sviluppo: gli iscritti ai percorsi di formazione tecnica superiore nel 2020 sono stati 9.450, per due terzi iscritti al sistema di formazione professionale terziaria (ITS) e per il restante terzo al sistema di Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS).

Tutto ciò accade nonostante gli esiti occupazionali di tali percorsi formativi siano positivi: la quarta indagine sugli esiti occupazionali dei corsisti realizzata dall'Inapp nel 2021 (anno di riferimento 2020) evidenzia come, a tre anni di distanza dal conseguimento del titolo, i qualificati occupati siano il 67,5% del totale, cui si aggiungono un 9% di giovani ancora in formazione e un 4% di soggetti impegnati a vario titolo (in stage, tirocinio, servizio civile ecc.). Meno del 20% sono coloro che non lavoravano e non svolgevano attività al momento dell'intervista. Ancora più favorevole la situazione dei diplomati, il 71,5% dei quali risulta occupato, l'8,7% in formazione, il 5,3% impegnato, a fronte di un rimanente 14,5% di giovani non occupati e non impegnati. Questi dati richiamano l'esigenza di **promuovere la partecipazione dei giovani a intraprendere il percorso della filiera lunga della formazione professionale**.

Per rafforzare la filiera occorre, come è negli obiettivi del PNRR, potenziare il sistema duale e gli ITS, ora ridenominati e riqualificati nella forma degli ITS Academy. Sarebbe degna di studio la possibilità di proseguire il percorso della filiera della formazione professionale terziaria con l'accesso a master



e ai dottorati di ricerca (soprattutto a quelli 'industriali'), peraltro già accessibili sotto la forma dell'apprendistato di alta formazione; ciò favorirebbe la rivalutazione e l'apprezzamento di una **filiere attualmente considerata di status inferiore**. Restano tuttavia sullo sfondo i vecchi nodi da risolvere relativi all'integrazione dei percorsi e alla governance di un sistema troppo frammentato, come pure quello relativo all'aggiornamento dei repertori, nonché la prospettiva di nuove forme di valorizzazione e di certificazione delle competenze comunque acquisite con l'approccio delle microqualificazioni (*micro-credentials*) e l'uso delle nuove tecnologie *blockchain* anche per l'educazione permanente.

Questi stessi nodi relativi alla governance si registrano anche nel campo della formazione continua e nell'apprendimento degli adulti. L'apprendistato mostra ancora difficoltà di diffusione ed esigenze di ristrutturazione della disciplina. Anche nel campo della partecipazione degli adulti (età tra i 25 e i 64 anni) ad attività di istruzione e formazione l'Italia si colloca in posizione molto arretrata rispetto agli altri Paesi europei ([figura 4.4](#)). I dati sulla partecipazione della popolazione adulta italiana con età compresa fra 18 e 64 anni, rilevati attraverso l'indagine Inapp INDACO-Adulti (svolta su un campione di 30mila individui), confermano come la partecipazione formativa sia profondamente differenziata secondo variabili strutturali quali il genere, il territorio, la scolarizzazione e la qualità del capitale umano. Peraltro, l'indagine Inapp INDACO-Imprese (svolta su un campione di 20mila imprese) mostra che **solo il 61,7% delle imprese con almeno 6 addetti** ha investito nel 2019 nell'aggiornamento e nello sviluppo delle competenze del proprio personale. Una spinta verso un miglioramento della situazione sembra provenire da alcuni segnali di cambiamento nella direzione di un riconoscimento al diritto soggettivo alla formazione continua nella contrattazione collettiva nazionale privata (CCNL dei metalmeccanici rinnovato nel febbraio 2021), e del 'diritto-dovere' soggettivo alla formazione dei dipendenti pubblici (Patto per l'innovazione del lavoro pubblico del marzo 2021). In effetti la partecipazione degli adulti a processi formativi registra in Italia nel 2021 un leggero incremento, attestandosi al 9,9% a fronte dell'8,1% del 2019.

Un importante ruolo nello sviluppo della formazione continua è svolto dai Fondi paritetici interprofessionali.

Dal rapporto Inapp-Anpal 2022 sulla formazione continua risulta che le imprese aderenti ai 19 Fondi sono in totale oltre 750mila, con una forza lavoro pari a oltre 9 milioni 830mila dipendenti. È questa la platea per i quali i Fondi nel 2021 hanno ricevuto dall'Inps un trasferimento pari a circa 590 milioni di euro, con un totale dal 2004 (anno dell'avvio operativo dei Fondi) a settembre 2021 di quasi 9,5 miliardi di euro ([tabella 4.7](#)).



Essi hanno approvato nel 2019 oltre 50mila piani formativi destinati a quasi un milione e 750mila lavoratori di oltre 93mila aziende. Nel 2020, i piani formativi approvati sono scesi a circa 45mila, coinvolgendo un milione e 281mila lavoratori in 61mila aziende ([tabella 4.6](#)). Nonostante, quindi, le misure adottate dai Fondi interprofessionali per contenere gli effetti delle chiusure, l'impatto della pandemia è stato notevole, provocando una perdita nel 2020 di 468mila lavoratori destinatari di attività formative (-27%) e di 32mila aziende formatrici (-34%) rispetto all'anno precedente.

Tuttavia, lo squilibrio territoriale ([figura 4.10](#)) che caratterizza l'azione dei Fondi e la scarsa partecipazione delle piccole imprese sollevano due questioni principali: la prima consiste nella necessità di raggiungere un maggiore coordinamento fra i numerosi e diversi stakeholder, al fine di rafforzare la complementarità e la specializzazione degli interventi e di raggiungere un assetto più equilibrato del sistema. Compito reso difficile dalla numerosità degli attori in campo (che nel complesso sono oggi oltre 40, se consideriamo solo i principali, vale a dire le 21 Regioni e Province autonome e i 19 Fondi interprofessionali). La seconda questione risiede nell'assenza di un quadro completo di informazioni e dati relativi all'attuazione degli interventi, ai risultati dell'impatto da essi raggiunti. L'impossibilità di ricostruire i risultati complessivi dei programmi e l'apporto delle singole misure, e le difficoltà dell'avvio di un sistema nazionale stabile di monitoraggio degli interventi, rendono difficile sia l'analisi dell'efficacia degli interventi (se non per alcuni specifici, molto limitati, segmenti), sia anche il supporto all'azione di coordinamento da parte degli *stakeholder*, per consentire loro la predisposizione di un'offerta formativa completa e collegata alle specifiche esigenze dei territori.

Le sfide al welfare poste dal mercato del lavoro

Volgendo lo sguardo alla protezione sociale dei lavoratori si vede come la pluralità delle posizioni lavorative, costituita da un articolato mondo di lavoro standard e di lavoro non-standard, di lavoro subordinato e di lavoro autonomo, di lavoro privato e di lavoro pubblico, di grandi unità produttive e di piccole realtà imprenditoriali, lanci una duplice sfida al nostro sistema di welfare. Da un lato c'è il rischio che le fasce più marginali e più precarie, oltre a soffrire di condizioni di lavoro povere e insicure, si trovino escluse dal sistema di protezione sociale. E dall'altro c'è la prospettiva che la fruizione dei servizi di welfare sia significativamente differenziata a seconda delle posizioni lavorative delle persone. In tutto questo le fasce femminili e quelle giovanili, e in grande misura anche la popolazione immigrata, sono potenzialmente più esposte.



La mancanza di requisiti assicurativi minimi, le difficoltà legate alle modalità di calcolo delle prestazioni, l'impossibilità di aggregare i periodi di contribuzione anche quando i contributi sono stati versati generano in molti casi livelli inadeguati di protezione sociale e capacità finanziarie limitate. I tassi di copertura dei lavoratori con contratti atipici sono inferiori a quelli dei lavoratori con un'occupazione standard a causa della durata minima, del salario o delle ore lavorate. Nonostante alcuni lavoratori non-standard abbiano i requisiti per accedere al sistema di protezione sociale, i loro livelli di indennità potrebbero risultare scarsi a causa di salari più bassi e di periodi di contribuzione più brevi rispetto ai lavoratori standard. È quindi necessario studiare quali misure possano essere adottate affinché **la copertura previdenziale e assistenziale sia estesa anche ai lavoratori 'non-standard'** e in genere a tutti i lavoratori, inclusi gli autonomi, i finti autonomi e i lavoratori 'poveri'. Osservando la composizione dei rapporti di lavoro attivati per tipologia ([tabella 5.1](#)) si nota che tra il 2009 e il 2021 le attivazioni standard sono diminuite dal 23% al 17% e quelle non standard sono cresciute dal 77% all'83%, includendo tra queste ultime il tempo determinato, il part-time, l'apprendistato, il lavoro intermittente, il lavoro parasubordinato e il lavoro in piattaforme. Peraltro ([figura 5.4](#)), il lavoro povero in Italia (misurato come percentuale di famiglie con un reddito disponibile inferiore al 60% del reddito disponibile mediano nazionale) si colloca nel decennio 2010-2020 a un livello (11,3%) mediamente superiore di 2,1 punti percentuali rispetto alla media europea. Dall'indagine Inapp-PLUS 2021 emerge un dettaglio piccolo ma molto significativo: la diversità di comportamento nel posticipare le cure mediche a seconda dei diversi quintili di reddito ([figura 5.8](#)). In realtà questa è la spia di quella seconda criticità sopra menzionata: la disuguaglianza nell'accesso a servizi essenziali che invece dovrebbero essere accessibili a tutti in ugual misura come parte dello Stato sociale di carattere universalistico. Di fatto, cure mediche, asili nido, servizi di cura sono maggiormente accessibili (con le donne spesso sfavorite) a chi fruisce di assicurazioni private o di welfare aziendale riservato a posizioni lavorative privilegiate nella fascia del lavoro standard.

Risulta quindi necessaria una riflessione profonda sulle riforme da adottare affinché un numero sempre maggiore di lavoratori abbia la possibilità di accedere alle misure previste dal sistema di protezione sociale italiano riducendo così il rischio di povertà ed esclusione sociale.

La **legge di Bilancio del 2021** (legge n. 234/2021, art. 1, co. 191-257) interviene in materia di **ammortizzatori sociali**: si tratta di un intervento ad ampio spettro le cui novità riguardano soprattutto gli interventi di integrazione salariale straordinaria (CIGS - Cassa integrazione guadagni straordinaria). In



materia di indennità di disoccupazione, invece, si tratta solo di rimaneggiamenti, tendenzialmente volti alla sua universalizzazione. In primo luogo, è stato reso strutturale il superamento emergenziale del requisito minimo di anzianità lavorativa (30 giornate negli ultimi 12 mesi). In secondo luogo, è stata mitigata la severità del *décalage*. In materia di trattamenti ordinari e straordinari di integrazione salariale, già oggetto di importanti revisioni nel periodo di emergenza sanitaria, l'intervento di modifica è più profondo. In sintesi, sono stati facilitati l'accesso e la conservazione degli stessi ed è stata irrobustita la tutela economica.

Alcuni dubbi sorgono sul possibile effetto (si suppone come sempre non previsto) di aggravamento della disparità di genere contenuto in due misure recentemente introdotte: a) l'incentivo dell'inattività femminile conseguente all'estensione della NASpl a genitori con figli da 0 a 3 anni che presentano dimissioni volontarie ai sensi dell'art. 55 del TU n. 151/2000; b) il rafforzamento del differenziale retributivo di genere conseguente alla conversione del premio di produttività in quota welfare aziendale.

Bisogna ribadire che il carattere universalistico dello Stato sociale deve essere garantito non solo per ragioni etiche, ma anche perché la coesione sociale e la diminuzione delle diseguaglianze distributive giovano alla crescita economica. Il *welfare state* italiano è stato invece pensato, e tuttora rimane basato, con riferimento alla figura del lavoratore con contratto a tempo indeterminato e full-time. Il finanziamento stesso della protezione sociale basato sui contributi che gravano maggiormente sulle imprese ad alta intensità di lavoro merita un profondo ripensamento.

Se si considera l'accesso della popolazione immigrata al sistema di welfare, emerge che la situazione di disagio in cui essa vive si ripercuote nel minore accesso ai benefici dei servizi di welfare, e in particolare al Reddito di cittadinanza, principalmente a causa della durata della residenza e della distorsione della scala di equivalenza che penalizza le famiglie più numerose, generalmente prevalenti tra gli immigrati. Anche i tassi di take-up ([tabella 6.2](#)) (cioè il rapporto tra beneficiari e potenziali percettori) sono per le famiglie di italiani circa 20 punti percentuali più alti di quelli delle famiglie di immigrati. Nelle more dell'attuazione della Comunicazione del settembre 2020 della Commissione europea, che lanciava una negoziazione per un nuovo Patto europeo per l'immigrazione e l'asilo in sostituzione del Regolamento di Dublino, è intervenuta l'irruzione dell'imponente flusso migratorio dovuto al conflitto in Ucraina. Anche in questo caso, come nelle emergenze nazionali, l'urgenza di interventi per fronteggiare una situazione straordinaria ha fatto assumere agli inizi del 2022, con la decisione del Consiglio d'Europa, l'iniziativa di dare attuazione alla direttiva emanata nel 2001 in occasione della crisi del Kosovo



relativa al 'flusso massiccio di sfollati'. Ancora una volta tutto l'impegno si è concentrato nel fronteggiare una situazione di emergenza e poco spazio è stato lasciato all'elaborazione di una intesa europea su una risposta sistemica al problema dell'immigrazione.

Come si è visto da questa sommaria illustrazione dei temi trattati nel Rapporto Inapp 2022, le sfide che il mondo del lavoro si trova oggi ad affrontare nel nostro Paese sono molte e impegnative. Il futuro incalza e non sono ammissibili comportamenti esitanti né atteggiamenti dilazionatori; ritardi nell'adottare le necessarie misure di carattere strutturale potrebbero compromettere una evoluzione virtuosa delle dinamiche in atto. Nessuno può sottrarsi a questa responsabilità.

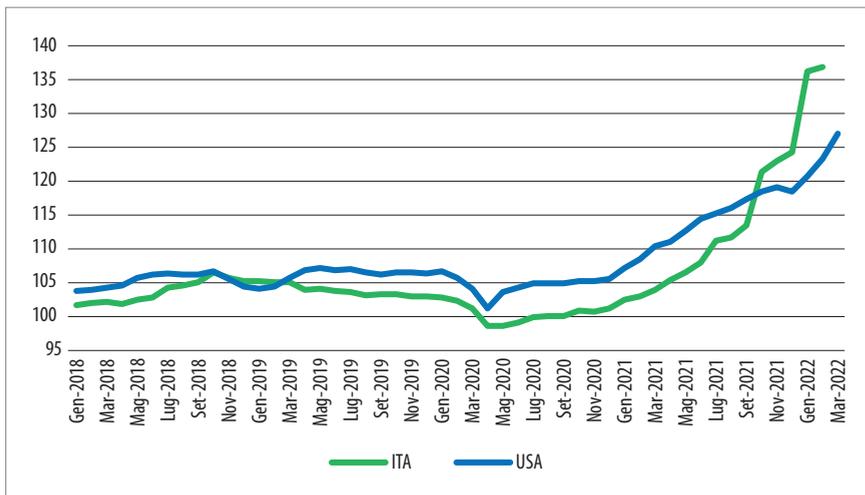
Appendice





N.B. La numerazione di figure e tabelle qui di seguito riportate fa riferimento al testo integrale del Rapporto, per facilitarne l'eventuale consultazione.

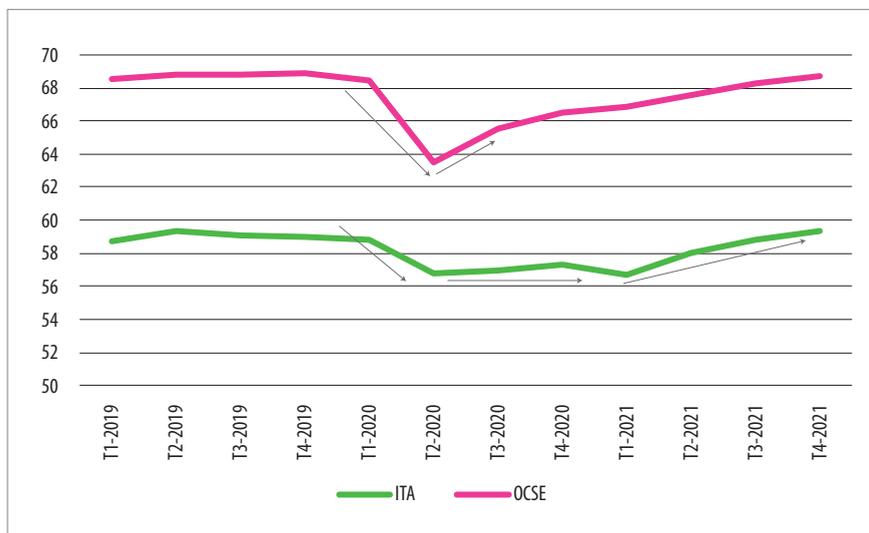
Figura 1.2 Indice mensile dei prezzi alla produzione escluse costruzioni. Gennaio 2018 - marzo 2022 (anno base 2015=100)



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



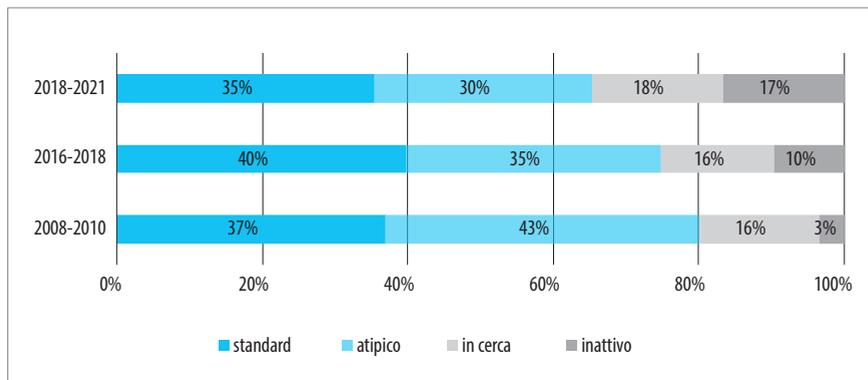
Figura 1.4 Tasso di occupazione 15-64 anni (t1-2019: t4-2021)



Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE

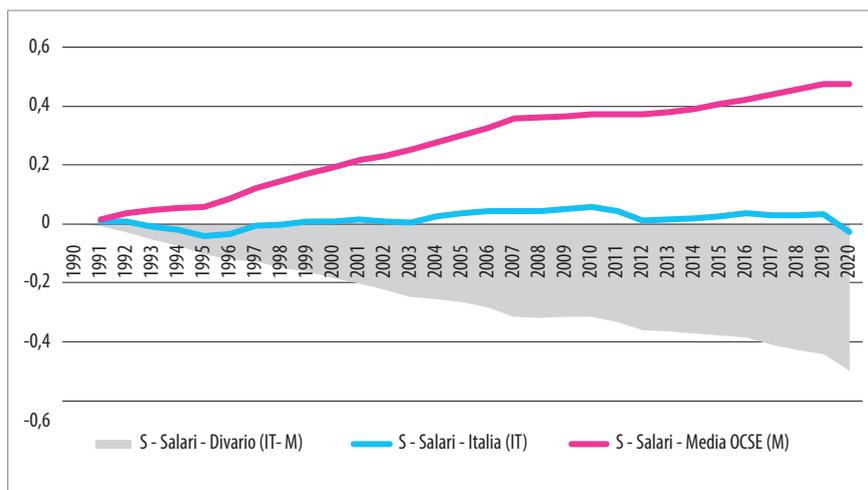


Figura 1.10 Esiti impieghi non standard in termini longitudinali, panel 2008-2010; 2016-2018; 2018-2021



Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp-PLUS

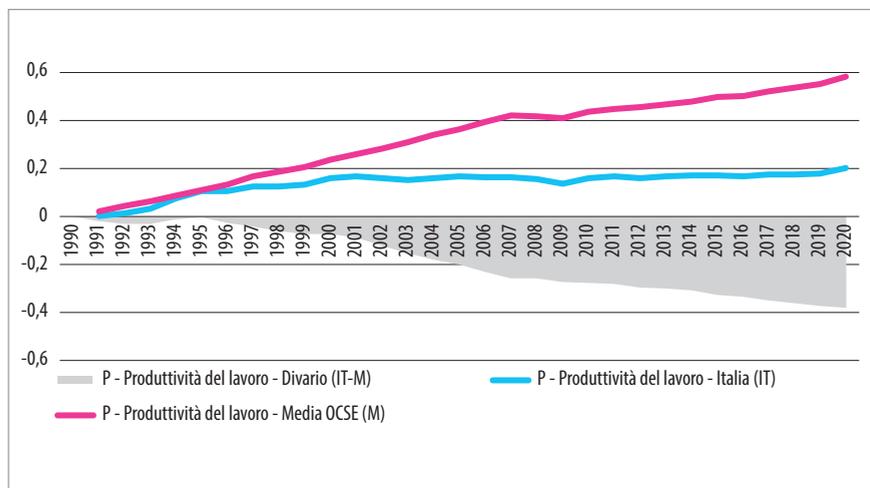
Figura 1.18 Andamento salari medi annuali (1990-2020)



Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE

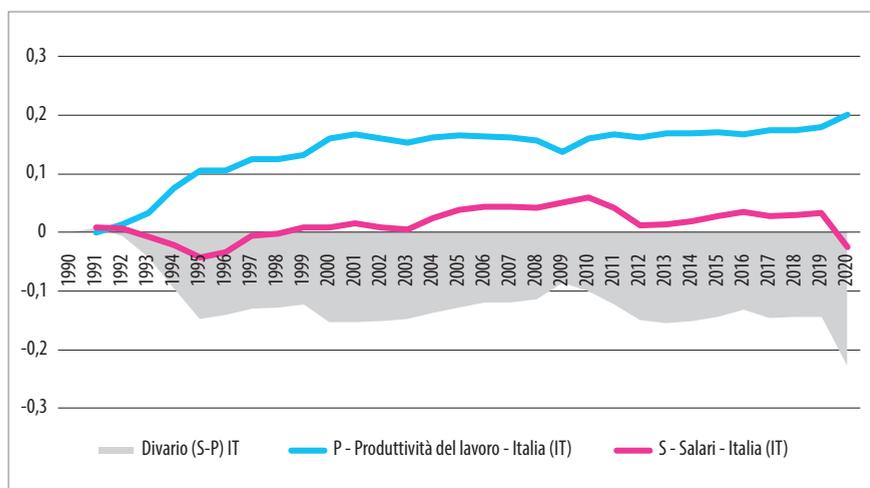


Figura 1.19 Andamento produttività del lavoro (1990-2020)



Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE

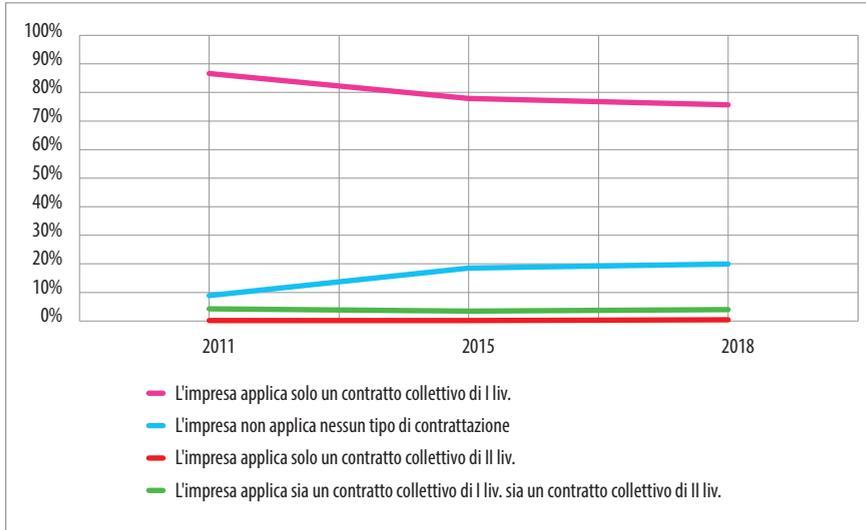
Figura 1.20 Andamento della produttività del lavoro e dei salari in Italia (1990-2020)



Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE



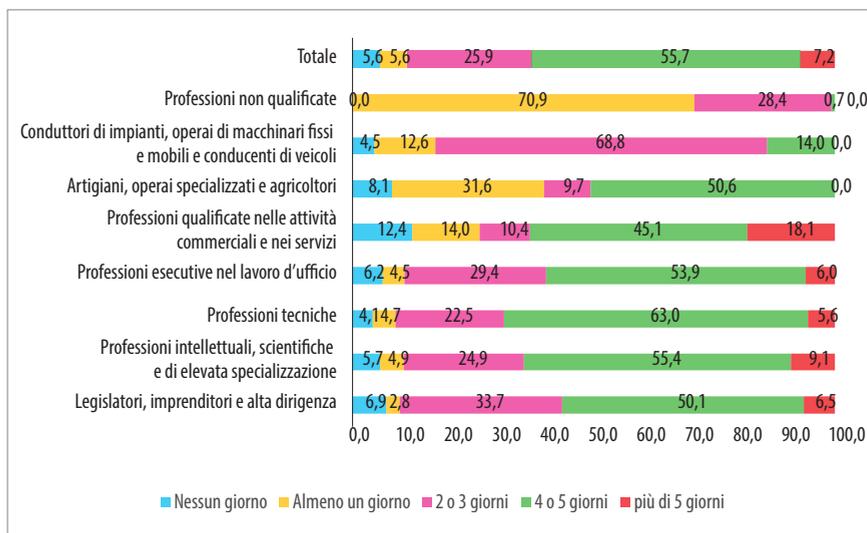
Figura 1.21 Quota di imprese che dichiarano di applicare un contratto collettivo (2011-2018)



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



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

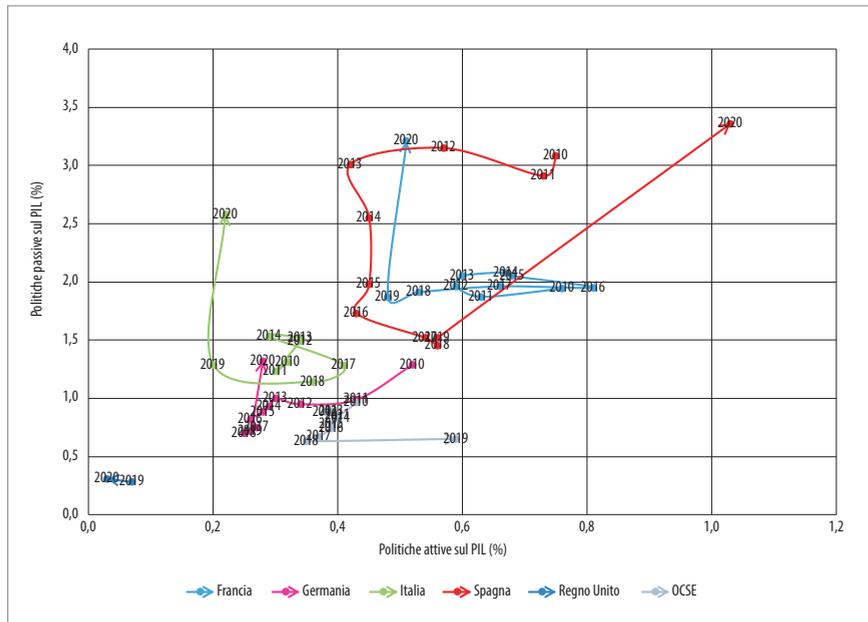


Nota: sono escluse le forze armate.

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



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



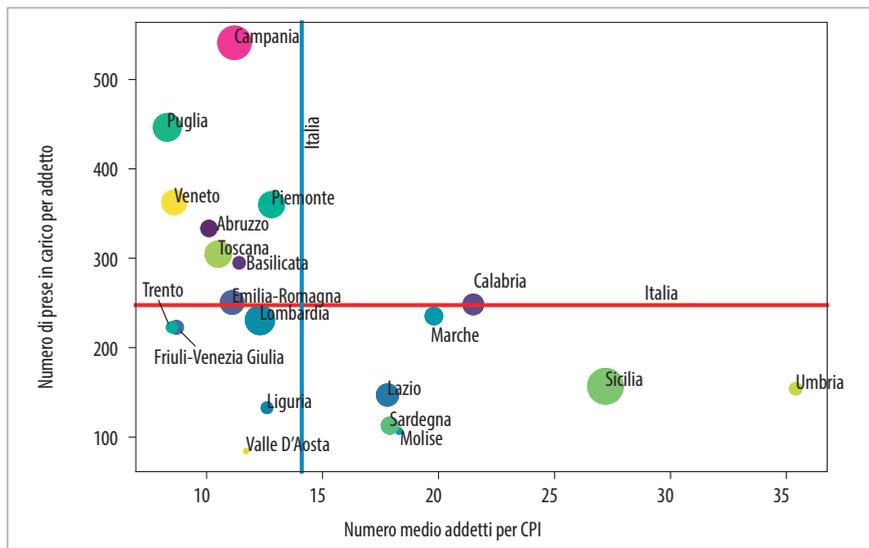
Note: le politiche attive includono formazione, incentivi all'occupazione, supporto all'occupazione di persone con disabilità, creazione diretta di posti di lavoro, incentivi per le start-up. Le politiche passive comprendono invece: redditi elargiti durante il periodo di disoccupazione, redditi da pensionamento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

La freccia indica la direzione nell'ultimo anno disponibile.

Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE



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

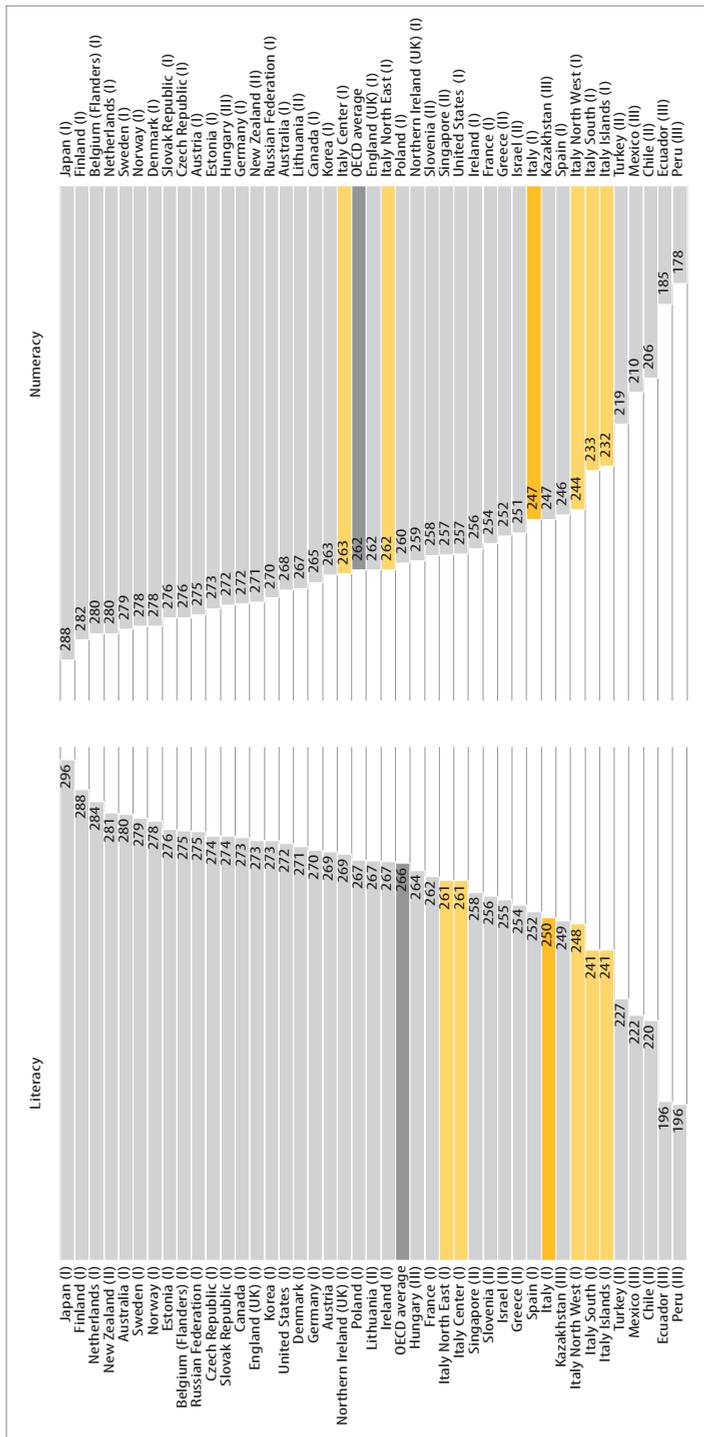


Nota: i dati della P.A. di Bolzano non sono disponibili. La diversa grandezza dei punti rappresenta il numero totale di prese in carico per regione italiana.

Fonte: elaborazione Inapp su dati Anpal su operatori CPI



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

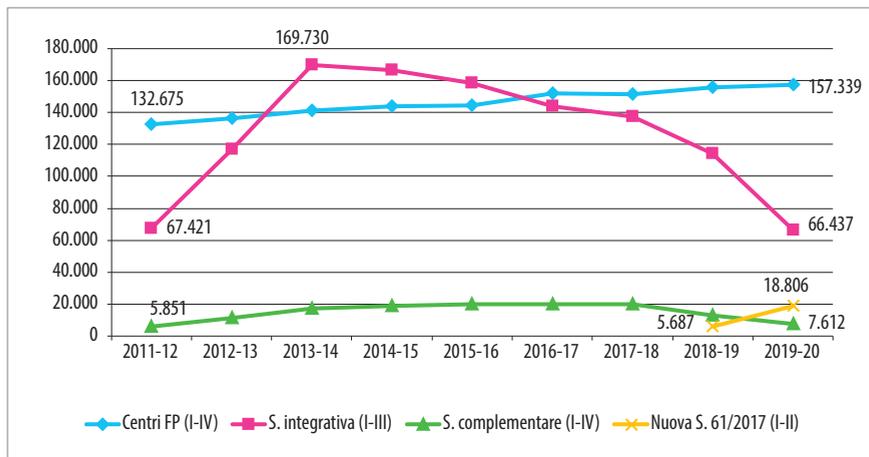


Nota: tra parentesi è indicato il Round a cui ciascun Paese ha partecipato. Il I Round è stato condotto tra il 2011 e il 2012, il II Round è stato condotto tra il 2014 e il 2015, il III Round è stato condotto nel 2017.

Fonte: elaborazione su dati PIAAC-OCSE, I Ciclo



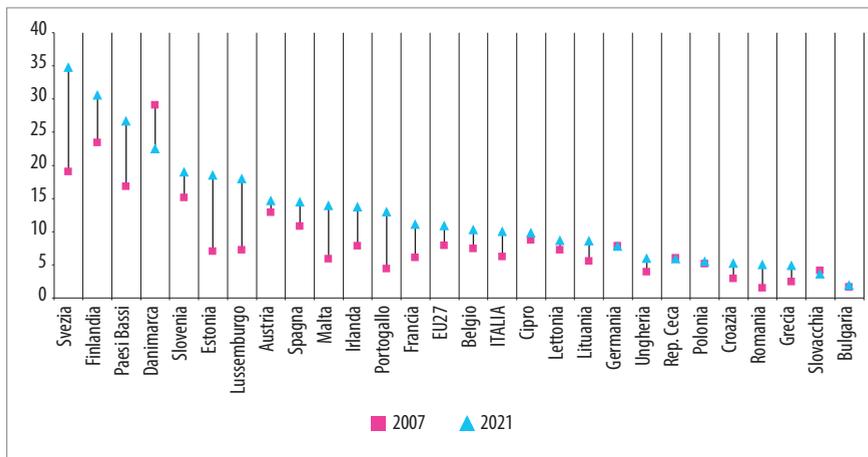
Figura 4.1 Evoluzione degli iscritti al sistema leFP per tipologia, aa. ff. 2011-12/2019-20 (v.a.)



Fonte: Inapp e MLPS su dati regionali e provinciali



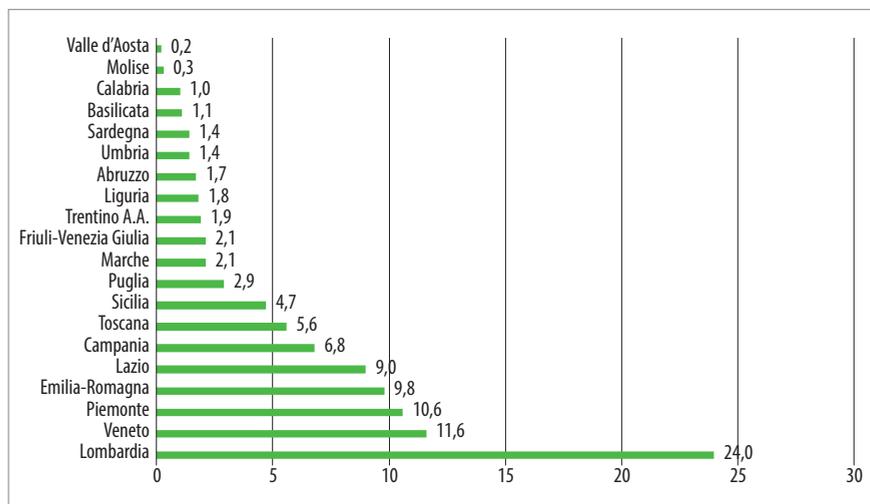
Figura 4.4 Persone 25-64 anni che partecipano ad attività di istruzione e formazione in Europa, 2007-2021 (val. %)



Fonte: elaborazione Inapp su dati Eurostat, Labour Force Survey



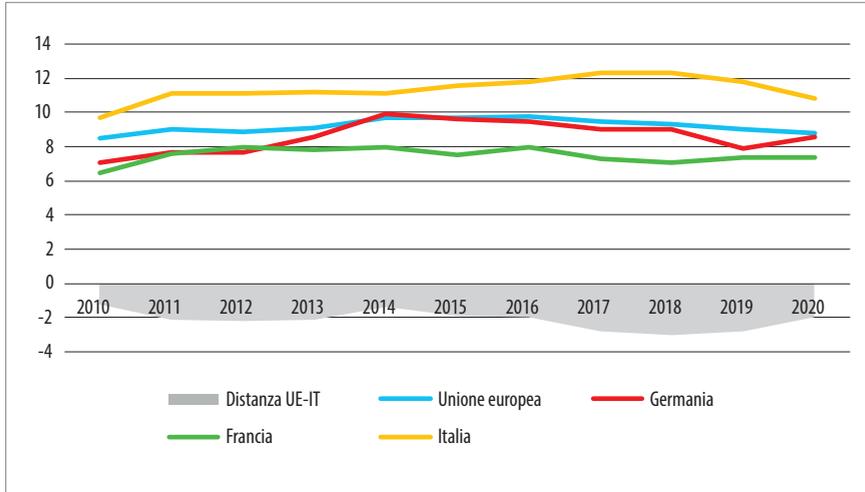
Figura 4.10 Lavoratori formati per regione delle sedi di lavoro. Anno 2020 (val. %)



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



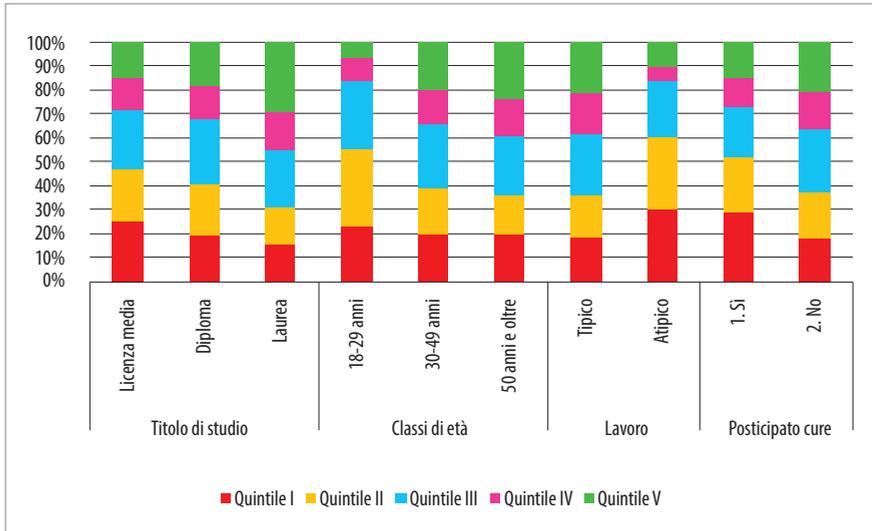
Figura 5.4 Andamento tasso di lavoro povero (IWP) in Europa. Anni 2010-2020



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



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



Fonte: elaborazione Inapp su dati Inapp-PLUS 2021



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

	T. Indet.	T. Det.	Apprend.	Collabor.	Altro	Totale
Attivaz. 2018	1.680.115	7.989.444	377.401	411.113	1.066.982	11.525.055
%	14,6%	69,3%	3,3%	3,6%	9,3%	100,0%
Attivaz. 2019	1.797.007	8.042.123	404.450	391.856	1.182.632	11.818.068
%	15,2%	68,0%	3,4%	3,3%	10,0%	100,0%
Attivaz. 2020	1.603.583	6.559.794	279.024	338.770	825.377	9.606.548
%	16,7%	68,3%	2,9%	3,5%	8,6%	100,0%
Attivaz. 2021	1.668.946	7.773.834	370.196	362.482	1.109.133	11.284.591
%	14,8%	68,9%	3,3%	3,2%	9,8%	100,0%
Cessaz. 2018	2.054.365	7.385.898	210.723	407.402	1.033.866	11.092.254
%	18,5%	66,6%	1,9%	3,7%	9,3%	100,0%
Cessaz. 2019	2.134.577	7.441.326	236.154	384.613	1.150.138	11.346.808
%	18,8%	65,6%	2,1%	3,4%	10,1%	100,0%
Cessaz. 2020	1.770.541	6.133.537	182.959	344.198	917.530	9.348.765
%	18,9%	65,6%	2,0%	3,7%	9,8%	100,0%
Cessaz. 2021	2.080.269	6.898.831	247.457	355.362	1.037.385	10.619.304
%	19,6%	65,0%	2,3%	3,3%	9,8%	100,0%

Fonte: elaborazione Inapp su dati MLPS, dati SISCO



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

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

Fonte: indagine Inapp-PLUS 2021

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

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

Fonte: Inapp, Indagine Professioni e competenze, 2021



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

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

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



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

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

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

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

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

Fonte: elaborazione Inapp su dati SISCO-MLPS



Tabella 6.2 Stima del take-up del RdC per cittadinanza della persona di riferimento per l'anno 2020 e relativi intervalli di confidenza (I.C.)

Popolazione di famiglie	Nuclei percettori	Platea di nuclei potenziali beneficiari			Tasso di take-up		
		Stima	95% I.C.		Stima	95% I.C.	
Totale	1.250	1.690	1.606	1.774	73,9%	70,4%	77,8%
Famiglie italiane	1.065	1.370	1.295	1.446	77,7%	73,6%	82,2%
Famiglie straniere	185	320	281	358	58,0%	51,7%	65,9%

Nota: dati in migliaia.

Fonte: elaborazione Inapp su dati Istat, Banca d'Italia, Osservatorio del Mercato immobiliare, Agenzia delle Entrate

