

## 4 Misure di intervento a favore dell'occupazione



### Sintesi

---

I processi di distruzione e di creazione di posti di lavoro, normalmente generati dalle dinamiche del mercato del lavoro – in questo periodo accentuati dallo shock pandemico – hanno rivelato squilibri nei confronti dei quali si sono rese necessarie (e tuttora lo sono) diverse misure di intervento.

La crisi occupazionale ha colpito molte categorie sprovviste di tutele richiedendo robusti interventi di sostegno emergenziale. Ciò ha palesato una domanda di tutele vasta e generalizzata alla quale è necessario dare risposta attraverso un riordino del sistema della protezione sociale. Una crisi così profonda e pervasiva ha mostrato come servano strumenti di welfare specifici, adeguati a sfide nuove.

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

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

collaborazione nei territori con imprese e strutture formative.

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

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

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

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



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

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

#### 4.1 Il cambiamento imposto dal nuovo scenario

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

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

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

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

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

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

Un nuovo  
paradigma  
europeo per  
rispondere alla  
crisi

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

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

Lavoro, la doppia sfida nel post-Covid

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

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

Politiche attive e passive: per un unico salvagente sociale



Ammortizzatori  
sociali: verso  
un sistema  
universale

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

Questo nuovo approccio dovrebbe trovare spazio anche nella discussione attorno alla riforma complessiva degli ammortizzatori sociali, sorta proprio sullo slancio solidaristico emerso durante la crisi pandemica e dell'ampio consenso tra le forze politiche. Al momento, tra i documenti in discussione in proposito vi è in particolare quello predisposto dal Tavolo tecnico istituito nel 2020 dall'allora Ministro del Lavoro e delle politiche sociali *pro tempore* (Commissione Catalfo) ed intitolato *Linee di indirizzo e proposte di intervento per la riforma universalistica degli ammortizzatori sociali*<sup>1</sup>. La parola d'ordine è qui 'universalismo differenziato' delle tutele: posto l'obiettivo centrale di un sistema universale, che cioè garantisca un reddito adeguato a prescindere da condizione occupazionale, settore e dimensione dell'impresa di appartenenza, va comunque salvaguardata l'esigenza di tener conto delle specificità e delle differenziazioni tra aziende e settori produttivi, mantenendo il carattere assicurativo del sistema. In questo contesto, forse proprio il legame con le politiche attive – o meglio, la costruzione di un'unitaria ed ibrida politica di sostegno sociale sopra richiamata – potrebbe agevolare proprio l'universalizzazione delle tutele, rendendo meno problematica la questione del finanziamento non contributivo del nuovo sistema di protezione sociale. Già la *frusta della pandemia*, non solo in Italia ma livello globale<sup>2</sup>, è stata l'occasione per sperimentare misure emergenziali di protezione del reddito rivolte proprio a quelli prima esclusi. In molti Paesi, per la prima volta, sono stati protetti lavoratori autonomi, ma anche quelli subordinati con carriere discontinue ed, ancora, i lavoratori informali, come i *gig workers*. Ciò è stato possibile superando parzialmente l'impostazione assicurativa tradizionale e cioè legittimando, accanto al pilastro previdenziale, il sostegno della fiscalità generale. L'ibridazione con le politiche attive, focalizzata sugli esclusi, potrebbe rappresentare l'occasione per rendere veramente il sistema più universale.

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

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

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

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

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

CPI, la digitalizzazione forzata

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

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

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

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



werment e di innalzamento del capitale umano di queste politiche. D'altro canto, le misure di cui si chiede il finanziamento sono, nella maggior parte dei casi, saldamente incastonate nel contesto dell'ordinamento vigente così come disegnato dall'ultima riforma generale in materia (il D.Lgs. n. 150/2015), ma bisognose di completa attuazione operativa, anche per mezzo di un adeguato supporto finanziario e di capitale umano. Così nell'ambito della prima Componente (Politiche del lavoro) della quinta Missione (Inclusione e coesione) del Piano, appaiono richiamati istituti di recente introdotti, il Programma nazionale per la Garanzia occupabilità dei lavoratori (GOL)<sup>3</sup> e il Fondo nuove competenze<sup>4</sup>, per entrambi i quali si annuncia l'ulteriore estensione e rafforzamento, ma appaiono anche istituti di più vecchia fattura (ad es. l'assegno di ricollocazione)<sup>5</sup>. Oltre a questi interventi sono previste 5 misure diverse di investimento: il potenziamento dei Centri per l'impiego; incentivi alla creazione di impresa femminile; la creazione di un sistema di certificazione della parità di genere; il potenziamento del sistema duale; il potenziamento del servizio civile universale.

Dote finanziaria e finalità per i CPI

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

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

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

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

Prima della crisi sanitaria, l'utenza dei servizi per il lavoro era stimata<sup>6</sup> in oltre 4,5 milioni all'anno. Poco più della metà (54%) si è rivolta esclusivamente a un CPI, il 20% si è rivolto esclusivamente alle Agenzie private del lavoro (Apl) e il restante 23% si è rivolto sia a un CPI che a una Apl. Molte delle attività che l'ordinamento attribuisce loro si erogano pressoché in tutti i Centri per l'impiego, tra cui l'accoglienza (99,2%), l'orientamento di primo livello (99,7%), l'orientamento di secondo livello (92,4%), l'accompagnamento al lavoro (97,7%) e servizi alle imprese (97%), nonché l'inserimento dei lavoratori svantaggiati (90,7%), mentre la formazione professionale è al 65,2% e la creazione di impresa è al 59,4 di copertura.

La dimensione dei SPI: utenza e servizi

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

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

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

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

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

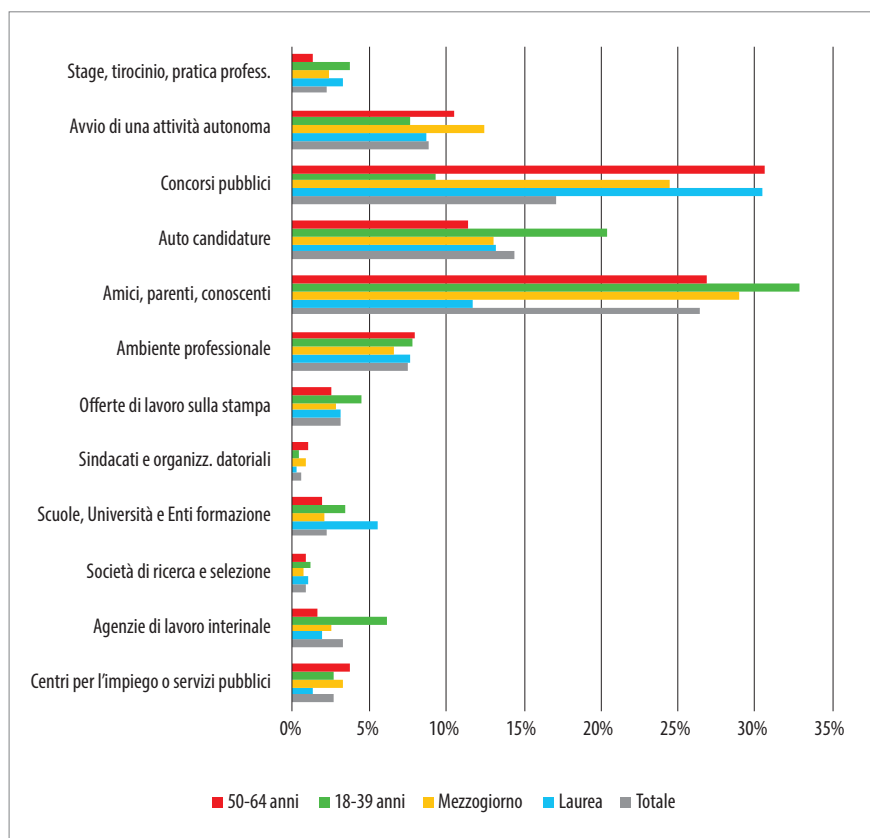
Interessante considerare gli over 50, in larga parte ancora impiegati in occupazioni relativamente più stabili ottenute molti anni fa, quando il contesto normativo ed economico era sensibilmente diverso. Si nota come il canale concorsi pubblici fosse rilevante. I giovani, proprio per la loro scarsa conoscenza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

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



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

**Grafico 4.1 Occupazione per Canali di intermediazione**



Fonte: Indagine INAPP-PLUS 2018

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



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

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

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

Reddito di  
cittadinanza e  
ruolo dei CPI

Durante le fasi più dure del lockdown si è ritenuto opportuno derogare alla condizionalità (Decreto Cura Italia). Ciò ha anche aperto una riflessione sui compiti di controllo dei servizi per il lavoro, sui poteri di vigilanza e gli schemi di profilazione dei beneficiari. L'ultimo dato disponibile (aprile 2021) indica come sono obbligati alla sottoscrizione del Patto per il lavoro 1.056.226 percettori di Reddito di cittadinanza, ascrivibili a 630.000 nuclei familiari (Baronio *et al.* 2021), per il 56% dei casi residenti nel Mezzogiorno, per oltre la metà dei casi sotto i 40 anni e per oltre il 72% dei casi con al massimo un'istruzione media inferiore. L'indice di profiling<sup>7</sup> è molto elevato, pari all'88% ovvero sono persone di difficile collocazione lavorativa. Quasi il 31% ha sottoscritto un Patto per il lavoro entrando in programmi di politiche attive, ovvero è stato preso in carico dai Servizi per l'impiego.

### 4.3 Incentivi all'occupazione

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

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



Le misure di finanza agevolata e gli ammortizzatori sociali<sup>8</sup>, insieme all'introduzione del divieto di licenziamento, hanno consentito agli imprenditori di preservare il più possibile la capacità produttiva di aziende sane che, sebbene colpite dagli effetti della pandemia, non sono state costrette a cessare l'attività. Inoltre, il lavoro in remoto ha consentito a molte imprese di non interrompere la produzione e alla Pubblica amministrazione di continuare a svolgere le proprie funzioni.

Il difficile equilibrio tra tutela delle persone e riassetto produttivo

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

Economia: l'intervento dello Stato come esigenza

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

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

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

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

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

Secondo teorie consolidate di economia pubblica<sup>9</sup>, la recessione, dovuta al blocco di interi settori economici, e i suoi effetti sull'occupazione, giustificano

Progressivo passaggio dagli incentivi transitori alle riforme strutturali

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



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

Il beneficio per queste imprese, previsto in Italia dalla Legge di Bilancio 2021, è concesso ai sensi della comunicazione della Commissione europea<sup>10</sup> recante un *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19*<sup>11</sup>.

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

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

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

<sup>10</sup> Si veda C(2020) 1863 final del 19 marzo 2020.

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

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

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

Nota: NB: ITT=Intention to Treat, stima dell'impatto delle misure sugli eleggibili.

Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (SISCO), dati destagionalizzati ed elaborati dall'Inapp



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

Dopo gli *shock* del 2008 e 2011, furono introdotti in Italia incentivi alle assunzioni sotto forma di esonero dal versamento dei contributi previdenziali all'interno della strategia per aiutare il Paese ad uscire dalla Grande Recessione. Quegli interventi normativi avevano lo scopo di favorire il rilancio dell'economia e promuovere l'occupazione stabile. In quel contesto macroeconomico, con la Legge di Stabilità 2015 (legge n. 190/2014), fu introdotto a partire dal 2015 un incentivo economico all'assunzione dei lavoratori, valido sia per i nuovi dipendenti, sia per la conversione di contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato. Diversi studi dell'Inapp (Centra *et al.* 2021; Centra e Gualtieri 2018 e 2017) hanno stimato un impatto positivo di quelle misure<sup>12</sup> sulla quota di nuove assunzioni a tempo indeterminato rispetto al totale dei contratti di lavoro dipendente registrati nel 2015.

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

---

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

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

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

Nota: NB: ITT=Intention to Treat, stima dell'impatto delle misure sugli eleggibili.

Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (SISCO), dati destagionalizzati ed elaborati dall'Inapp

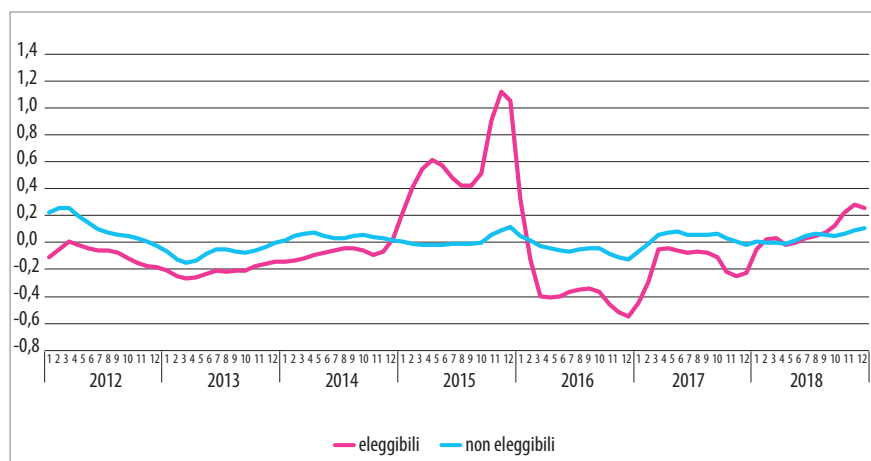


Gli incentivi all'assunzione nel 2015 ebbero dunque un impatto pro-ciclico positivo, sia sull'intera popolazione della forza di lavoro, sia – e in misura maggiore – sui giovani tra i 15 e i 34 anni, ma in misura inferiore sulle giovani donne. Il minor costo lordo del lavoro e le attese di minori costi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

...ma effimeri

In altre parole, la politica ha sortito gli effetti desiderati, ma non ha inciso sulle cause strutturali di debolezza all'origine del fenomeno. Si potrebbero, dunque, attendere effetti analoghi qualora si trattasse, come in questa delicatissima fase storica, di rilanciare un sistema produttivo gravemente colpito da uno shock esogeno<sup>13</sup>.

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



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

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



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

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

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

La lezione delle misure precedenti

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



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

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

Fonte: Inps 2021

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

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

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

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



Tabella 4.4 Caratteristiche degli incentivi all'assunzione

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

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



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

Fonte: GURI e Inps

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

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

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

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

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

Dove non è arrivato il G20 arriverà il PNRR?

Disparità di genere: un problema culturale e strutturale



Interventi strutturali per garantire pari opportunità ai target in difficoltà

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

femminile. Salvo la previsione di specifiche misure settoriali e locali, rivolte esclusivamente alle donne (es: sostegni all'imprenditoria femminile), sinora, le politiche del lavoro sono state sostanzialmente strumenti 'neutri' (*gender blind*) la cui efficacia veniva data per presunta dalla legittimità dello strumento prescelto, ma non fondata su una valutazione ex ante delle specificità dei destinatari e dei relativi effetti attesi. Il risultato è stata la confusione tra concetto di generalità e di neutralità, attendendo il primo alla platea di applicazione e il secondo alla natura dell'approccio. In sostanza, definire politiche che si rivolgano a categorie generaliste, non implica necessariamente dedurre che i destinatari siano tutti uguali e che la policy determini effetti analoghi su tutte le platee. Infatti, ci si è trovati di fronte, nel corso del tempo, a misure identiche che sono state efficaci per una categoria di destinatari e non lo sono state per altri (es: incentivi alle assunzioni omnibus previsti dalle Leggi di Stabilità 2015 e 2016 e incentivi ex legge n. 92/12 per donne e over 50). L'efficacia di una politica dipende dalla sua capacità di risolvere il problema cui è chiamata a rispondere – e quindi essere 'lo strumento adatto' a quella situazione specifica – e anche dalla sua capacità di prevedere effetti indesiderati in corso d'opera. Solitamente l'efficacia di una politica emerge in sede di valutazione controfattuale ex post, ma in realtà deve poter essere, in larga misura, progettata al meglio in sede di valutazione ex ante, consentendo opportuni correttivi prima che la misura sia finanziata, promossa o applicata. Questo processo di *policy setting* richiama la necessità di adottare sin dalla fase ex ante, la Valutazione impatto di genere (VIG) traduzione italiana del *Gender impact assessment* europeo, ossia il "processo di confronto e valutazione, in base a criteri rilevanti di genere, della situazione attuale e della tendenza prevedibile a seguito dell'introduzione della politica proposta"<sup>15</sup>. Si tratta di un processo che la UE richiede agli Stati membri sin dal 2002<sup>16</sup>, rinnovato specificatamente per i PNRR dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 23 luglio 2020<sup>17</sup>. Ma la VIG, in Italia non è mai realmente diventata strumento di policy making, per due ordini di fattori: la consuetudine ad etichettare le 'questioni di genere' come 'questioni di parte', con una loro rilevanza sul versante dell'inclusione e della giustizia sociale, ma concepite come aliene dal sistema

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

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

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



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

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

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

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



Le politiche  
(poco) attive  
per il lavoro  
femminile

I persistenti  
stereotipi  
culturali

femminile. Accanto al dato della disoccupazione e della occupabilità potenziale, va ricordato che le donne non sono tutte immediatamente attivabili, tanto meno in tempi brevi, per motivi diversi: condizioni di salute, carichi familiari o difficoltà economiche, situazioni che spesso determinano una valutazione comparativa, su base familiare, della convenienza al lavoro rispetto alla fruizione di eventuali misure di politica passiva (si ricordi infatti che anche le donne occupate in coppia contribuiscono mediamente al reddito familiare in quota non superiore al 40%). In altri termini, le politiche attive per le donne mostrano problemi proprio nel loro stesso essere leve di 'attivazione'. Tra i vari fattori di criticità strutturali della partecipazione femminile, pertanto, peso dirimente lo detiene anche l'inattività, che si accresce in presenza di carichi familiari e blocca la transizione tra occupazione e disoccupazione. E questo aspetto merita una particolare attenzione nella scelta di misure di incremento del tasso di occupazione, perché nell'alveo delle donne da occupare c'è una profonda eterogeneità. Vi è il segmento di chi non ha mai avuto un'occupazione, chi l'ha persa e non vuole cercarla, chi vorrebbe lavorare ma solo a certe condizioni e chi vorrebbe ma non trova opportunità. Le determinanti su cui intervenire dal lato offerta di lavoro, non sono, quindi, solo le competenze, ma altre e attengono al costo dell'opportunità alla partecipazione femminile che fa perno sul ruolo familiare, sul livello di salario adeguato, sulla sostenibilità complessiva dell'autonomia economica. C'è poi un ulteriore aspetto, determinante per la partecipazione femminile, che non riguarda né il profilo dell'offerta né la convenienza della domanda: è la discriminazione di genere sul lavoro. Infatti è la presenza di stereotipi nella cultura organizzativa fondati su un presunto 'costo maggiore' delle risorse femminili, in previsione di maternità, carichi familiari e presunta 'produttività inferiore', che determina disparità di trattamento nell'accesso e nella crescita professionale. In questo scenario di estrema complessità, che ha determinato un sostanziale immobilismo sulla crescita dei tassi di occupazione, una prospettiva diversa e 'di rottura degli schemi' viene offerta dalla cosiddetta clausola di condizionalità<sup>18</sup> prevista per l'occupazione aggiuntiva creata dal PNRR, recepita dall'art. 47<sup>19</sup> del decreto legge n. 77/2021.

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

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

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

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

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



Il PNRR orienta le risorse per correggere le disfunzioni del mercato

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

#### 4.5 Conclusioni e prospettive

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

Quando si attribuiscono incentivi economici, sgravi contributivi, sostegni emergenziali in deroga si utilizza la fiscalità generale, alimentando implicitamente il debito pubblico. La *qualità* del debito pubblico sta diventando più rilevante della sua *quantità*, anche secondo la Commissione europea. Quindi se si aumentano le passività pubbliche sarà necessario assicurarsi che ciò avvenga per finalità di interesse generale e duraturo, attraverso interventi selettivi e strutturali socialmente desiderabili<sup>20</sup>. Ovvero si investono risorse pubbliche per attivare un cambiamento che coniughi occupazione attraverso il sostegno alla domanda interna e all'interesse generale.

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

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

---

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



Gli studi di impatto, inoltre, non considerano il rapporto costi/benefici di un'allocazione alternativa delle risorse pubbliche con cui si finanziano gli incentivi alle imprese (efficienza). Gli incentivi all'assunzione possono dunque avere effetti non duraturi. Se di tipo 'universale', possono escludere (o favorire meno) alcuni gruppi di individui e avvantaggiarne altri con caratteristiche più rispondenti alla domanda dei datori di lavoro. L'esito finale può prescindere dalle intenzioni del policy maker di agire dal lato della domanda o dell'offerta. L'effetto di incentivi introdotti a sostegno della domanda, in linea teorica, potrebbe traslarsi in un aumento dei salari a parità di nuova occupazione. Le valutazioni ex ante dovrebbero sempre considerare la grande eterogeneità, settoriale, territoriale e per caratteristiche anagrafiche presente nel Paese, che raramente consente di parlare di un'offerta di lavoro omogenea. Ogni raffronto tra le diverse stagioni di politiche di incentivi all'assunzione dovrà tenere conto, oltre che del contesto macroeconomico, anche delle risorse finanziarie a disposizione e dell'uso alternativo che si potrebbe fare di esse. Ormai da diversi anni, si invita alla seria e continua valutazione delle politiche pubbliche. Sono indispensabili una seria valutazione ex ante e un sistema di monitoraggio dettagliato (micro) che consenta la valutazione dei modelli operativi<sup>21</sup> (macro) per correggerli o mirarli ulteriormente. Occorre prevedere, se necessario, piccole sperimentazioni seguite da valutazioni con metodo controfattuale. In questa prospettiva, il sistema dei servizi per il lavoro potrebbe anche essere pensato come una sorta di hub informativo, per regolare il sistema sotto molteplici aspetti: dal raccordo tra la domanda e l'offerta al capitale umano (istruzione, abilità, formazione, transizioni scuola-lavoro); dalle relazioni industriali (accordi, contratti, incentivi) agli ammortizzatori sociali (politiche passive ed attive, sgravi selettivi), dai fabbisogni professionali (qualificazioni, accreditamento, formazione continua) ai territori (regioni, distretti, esperienze internazionali) così da rendere i dati raccolti parametri di funzionamento, per comprendere la direzione che ha preso il sistema e calibrare il sistema di interventi delle politiche pubbliche. È emersa una domanda diffusa di sostegno che deve avere come risposta una politica unica di sostegno sociale. La contrapposizione tra politiche passive e attive del lavoro – con la implicita connotazione latamente negativa delle prime rispetto alle seconde – non ha più senso. La pandemia ha dimostrato l'importanza delle prime, insieme alle seconde, nel proteggere e sostenere i soggetti in condizione di bisogno.

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

---

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

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

Si deve affrontare la delicata questione dell'azzardo morale che accompagna le politiche pubbliche. La domanda di sicurezza sociale necessita di una lettura patrimoniale e reddituale migliore e più fedele alla reale condizione economica delle persone. Il favore alle transizioni tracciabili e il raffronto tra più banche dati (redditi, dichiarazioni fiscali, consumi, proprietà) dovrebbe estinguere progressivamente la platea dei beneficiari impropri. Infatti, nel nostro Paese l'identificazione del target delle politiche è, tuttora, particolarmente delicata poiché la misura del disagio economico delle persone è difficilissima da produrre, rendendo necessari meccanismi indiziari sulla ricchezza dell'individuo (dall'ISEE alla prova dei mezzi) comunque non sufficienti a scongiurare casi di devianza (quelli che sovente compaiono sulle pagine dei giornali o in TV, suscitando l'indignazione della cittadinanza) e, purtroppo, nello stesso tempo incapaci di raggiungere i casi di disagio e marginalità vera. Questa incapacità di rendere la politica effettiva e di centrare l'obiettivo è un problema più generale dello Stato che è in difficoltà nel capire chi ha realmente bisogno d'aiuto e chi simula<sup>22</sup>.

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

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

---

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



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

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

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

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



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

## Bibliografia

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



- Giubileo F., Pastore F. (2020), Perché chi riceve il Reddito di cittadinanza non trova lavoro, *lavoce.info* <<https://bit.ly/3dQsQPY>>
- Inps (2021), Report mensile gennaio-febbraio 2021, Osservatorio sul precariato, Roma, Inps <<https://bit.ly/3hVkmZ8>>
- Inps (2019), *XVIII Rapporto Annuale*, Roma, Inps
- Istat (2021), Rilevazione sulle forse di lavoro. Dati trasversali trimestrali, Roma, Istat <<https://bit.ly/3hpaU0J>>
- Lauringson A., Scarano G. (a cura di) (2019), *Rafforzare le politiche attive del lavoro in Italia, Rapporto Paese Italia*, Paris, OCSE
- Maddison A. (1984), Origini e conseguenze dello stato sociale: 1883-1983, *Moneta e credito*, n.146, pp.167-1984
- Magnani M. (2021), La riforma degli ammortizzatori sociali, *Lavoro Diritti Europa*, n.2 <<https://bit.ly/3cpsrDw>>
- Mandrone M. (2011), *La ricerca del lavoro in Italia: l'intermediazione pubblica, privata e informale*, Rivista di Politica economica, pp.83-124
- Mandrone E., Marocco M. (2019), Reddito di cittadinanza e servizi per l'impiego, *Economia&Lavoro*, n.2, pp.63-82
- Mandrone E., Landi R., Marocco M., Radicchia D. (2016), *I canali di intermediazione e i servizi per il lavoro*, Isfol Research Paper n.31, Roma, Isfol
- Marocco M. (2013), *La doppia anima delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT n.192 <<https://bit.ly/2TJlI6k>>
- Mazzucato M. (2020), *Non sprechiamo questa crisi*, Laterza, Bari
- Musgrave Richard A., Musgrave Peggy B. (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw-Hill Education
- Musgrave Richard A. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill Education
- Sestito P., Viviano E. (2018), Firing costs and firm hiring: evidence from an Italian reform, *Economic Policy*, 33, n.93, pp.101-130
- Sestito P., Viviano E. (2016), *Hiring incentives and/or firing cost reduction? Evaluating the impact of the 2015 policies on the Italian labour market*, Questioni di Economia e finanza n.325, Roma, Banca d'Italia
- Supiot A. (2001), *Beyond employment: changes in work and the future of Labour Law in Europe*, Oxford, Oxford University Press
- Treu T. (2020), Diritto e politiche del lavoro tra due crisi, *Diritto delle Relazioni industriali*, 2, pp.2-31 <<https://urly.it/35p91>>

## Riferimenti normativi e giurisprudenza

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

- Legge 27 dicembre 2017, n.205, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020.* (17G00222) (GU Serie Generale n.302 del 29-12-2017 - Suppl. Ordinario n. 62)
- Legge 28 dicembre 2015, n.208, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilita' 2016).* (GU Serie Generale n.302 del 30-12-2015 - Suppl. Ordinario n. 70)
- Legge 23 dicembre 2014, n.190, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilita' 2015).* (GU Serie Generale n.300 del 29-12-2014 - Suppl. Ordinario n. 99)
- Legge 28 giugno 2012, n.92, *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita.* (12G0115) (GU Serie Generale n.153 del 03-07-2012 - Suppl. Ordinario n. 136) note: Entrata in vigore del provvedimento: 18/07/2012