

RAPPORTO INAPP 2021

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

Relazione del Presidente Sebastiano Fadda

16 luglio 2021 - Roma, Sala della Regina, Camera dei deputati

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

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

Presidente
Sebastiano Fadda

Direttore generale
Santo Darko Grillo

INAPP

RAPPORTO 2021

Relazione del Presidente Sebastiano Fadda

16 luglio 2021 – Roma, Sala della Regina, Camera dei deputati

Alcuni diritti riservati [2021] [INAPP].

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



Testo chiuso a luglio 2021

Finito di stampare nel mese di luglio 2021
da Rubbettino print
per conto di Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

Indice



| | |
|---|-----------|
| La dinamica occupazionale | 9 |
| Il ruolo della PA | 13 |
| La formazione professionale | 14 |
| Misure a favore dell'occupazione | 16 |
| Le misure durante la pandemia e il dibattito sul salario minimo | 19 |
| Politiche di inclusione | 21 |
| Il terzo settore | 23 |
| Appendice | 25 |



Ringrazio l'On. Alessandro Amitrano, che oggi in questa sede rappresenta la Camera dei deputati;
Saluto l'illustre Sen. Francesco Maria Giro, rappresentante del Senato;
Ringrazio la Sottosegretaria di Stato Rossella Accoto per la sua partecipazione in rappresentanza del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali;
Saluto l'On. Renata Polverini, presente in rappresentanza della Commissione Lavoro della Camera dei deputati.

È per me un grande onore sottoporre alla vostra attenzione il rapporto dell'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche; questo è il primo Rapporto redatto dall'Inapp, che riprende un'antica tradizione già dell'Isfol. Il Rapporto che mi accingo a illustrare, se pure per sommi capi, non è un rendiconto dell'attività dell'Istituto, ma una presentazione di elementi conoscitivi e stimoli di riflessione, derivati dalla propria attività di ricerca, utili per quanti agiscono nel mondo del lavoro in qualità di decisori politici, studiosi e operatori.

Le restrizioni legate alla pandemia hanno imposto un rallentamento alle rilevazioni sul campo che l'Istituto compie nella sua qualità di ente pubblico di informazione statistica; tuttavia, la prosecuzione dell'attività di ricerca dell'Istituto ha consentito di redigere un Rapporto che contiene una descrizione degli scenari evolutivi di medio periodo e di quelle dinamiche in atto nel mondo del lavoro, della formazione e della società che, nella prospettiva dell'analisi dell'Istituto, richiedono risoluti interventi da parte dei decisori politici per affrontare adeguatamente sia le presenti emergenze congiunturali, sia le criticità strutturali.

Lo scenario che ci troviamo davanti appare dominato da una forte dinamica di cambiamento strutturale. Quel processo di cambiamento che naturalmente accompagna l'evoluzione dei sistemi economici e sociali è stato travolto e accelerato dalla violenta scossa epidemica, che ha colpito duramente tutte le articolazioni del sistema economico e sociale. La composizione della domanda finale muta per l'ascesa di nuovi beni e servizi e il declino di altri. La diffusione pervasiva delle nuove tecnologie altera i coefficienti tecnici di



produzione dando luogo così a nuovi processi produttivi e a nuove modalità di utilizzazione della forza lavoro. La combinazione di queste due forze genera profonde trasformazioni che certo non devono essere ostacolate, ma devono essere governate in funzione del raggiungimento di equilibri economicamente e socialmente sostenibili e del miglioramento della qualità della vita. Il mercato, anzi, il mondo del lavoro ha subito con la pandemia una sorta di 'stress test' che, tuttavia, non essendo meramente un 'test', ma un 'terremoto' reale, non solo ha messo in evidenza criticità e debolezze di carattere strutturale, ma ha anche aperto ferite non ancora cicatrizzate.

Tra le ferite si registrano le tragiche difficoltà, e spesso la chiusura, di molte unità produttive, i licenziamenti e i mancati rinnovi dei contratti a termine, le difficoltà del lavoro autonomo. Il blocco dei licenziamenti ha in parte temperato queste conseguenze 'congelando' artificialmente i lavoratori nei loro posti di lavoro; ma a questa disoccupazione temporaneamente 'nascosta' deve essere dato il modo di trasformarsi in nuova occupazione e di essere sostenuta nella transizione. Alla caduta del reddito da lavoro (anche derivante da forme di lavoro 'atipico') per larghe fasce della popolazione, si è sopperito con molti sostegni di emergenza, in aggiunta al pilastro del Reddito di Cittadinanza (RdC) che ha consentito di impedire il dilagare della povertà. Le difficoltà si sono accentuate sotto la prospettiva di genere e dell'inserimento lavorativo della popolazione giovanile. Ma la crisi legata alla pandemia ha intaccato anche la dimensione del vivere sociale: i processi educativi per tutte le età hanno subito torsioni non sempre prive di conseguenze negative, i rapporti interpersonali, quando non interrotti drammaticamente dagli esiti letali dei contagi, sono stati sottoposti a tensioni che hanno colpito specialmente i soggetti costretti a condurre nuove forme di convivenza e di lavoro in condizioni di emarginazione sociale e di disagio abitativo. Infine, le persone con disabilità e coloro che necessitano di assistenza medica hanno spesso dovuto affrontare lunghi periodi di isolamento e di paura.

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



La dinamica occupazionale

La dinamica occupazionale rivelata dall'analisi delle comunicazioni obbligatorie ([grafico 1.1](#))* mostra **l'anomalia determinata dalla crisi**. Pur nell'ambito della marcata stagionalità dei flussi si può osservare che a differenza degli anni precedenti i flussi aggregati in entrata calano già nel primo trimestre del 2020 e si rileva pure ([tabella 1.3](#)) come nel trimestre peggiore, il secondo del 2020, il numero delle attivazioni si è ridotto del 44% rispetto all'anno precedente: -41% per gli uomini e -48% per le donne. Peraltro, i settori più colpiti sono quelli della vendita al dettaglio e della ristorazione. L'agricoltura ha mostrato invece la contrazione minore (-7%), mentre l'industria e i servizi evidenziano riduzioni pari rispettivamente al 35% e al 52%.

Ma il fenomeno più significativo riguarda l'evoluzione dei contratti a termine. Uno sguardo più lungo ci mostra che negli ultimi dieci anni i contratti a tempo determinato sono aumentati di oltre 800mila unità registrando un'impennata del +36,3%, a fronte di una variazione dell'occupazione complessiva pari appena all'1,4%. L'incidenza del lavoro a termine sull'occupazione dipendente è passata dal 13,2% del 2008 al 16,9% del 2019. Il persistere di questa tendenza, unita ad altre forme di lavoro scarsamente tutelato (anche nella ripresa post Covid sono sempre i contratti a termine, part time e di somministrazione ad essere scelti dalle imprese: nel trimestre marzo-maggio 2021 gli occupati precari sono saliti di 188mila unità, mentre gli stabili sono diminuiti di 70mila unità) rivela uno scarso ottimismo da parte delle imprese verso la stabilità della ripresa. Questa caratteristica viene mantenuta in nome della 'flessibilità'; ma si tratta di una flessibilità 'spuria', perché nuoce alla accumulazione del 'capitale umano' 'on the job', e per questa via ostacola anche la crescita della produttività del lavoro. La flessibilità 'autentica' (che giustamente la letteratura economica giudica necessaria per ridurre i 'costi di aggiustamento' in funzione del cambiamento strutturale) deve essere conseguita attraverso una accurata politica di adeguamento delle competenze e una seria politica di sostegno al reddito nei periodi di transizione occupazionale.

Questa composizione dell'occupazione squilibrata nelle **forme contrattuali** si accompagna a una distribuzione squilibrata tra le diverse **classi dimensionali** delle imprese e sbilanciata verso i **settori tradizionali** sia nell'industria che nel terziario.

L'estesa presenza di forme di lavoro precario, i cui contratti non sono stati rinnovati a causa della pandemia, ha esposto particolarmente i giovani e le donne alle conseguenze della crisi pandemica lasciandoli inizialmente anche

* La numerazione di grafici, figure e tabelle fa riferimento al testo integrale del Rapporto, per facilitarne l'eventuale consultazione.



fuori dalla rete di sostegni al reddito. Le attività produttive tradizionali (quali, per esempio, il commercio e la ristorazione) hanno sofferto in maggior misura delle misure restrittive. Le imprese di minori dimensioni, generalmente operanti su frontiere tecnologiche poco sviluppate, hanno avuto minori opportunità di proseguire l'attività attraverso il ricorso alle nuove tecnologie digitali. Inoltre, queste criticità strutturali contribuiscono alla spiegazione della crescente disuguaglianza nella distribuzione del reddito, della bassa dinamica della produttività e della ancor più bassa dinamica salariale; tutti fenomeni che rischiano di estendere l'area della povertà.

La disuguaglianza nella distribuzione personale del reddito si riflette anche nella distribuzione funzionale: la quota dei salari sul Pil mostra un andamento decrescente nel corso degli anni ([grafico 1.5](#)). Lo scarto tra l'andamento della produttività grezza del lavoro e l'andamento delle retribuzioni spiega in gran parte questo fenomeno. Ma la relazione tra queste due dinamiche merita una più attenta considerazione.

Il basso tasso di crescita della produttività aggregata costituisce una criticità pluriennale del nostro sistema economico, ed è imputabile ad una pluralità di fattori, tra cui la composizione settoriale del Pil, la prevalenza di imprese di piccole e piccolissime dimensioni ([tabella 1.7](#)) e la bassa propensione all'innovazione tecnologica e organizzativa, di processo e di prodotto. Con la bassa produttività per addetto viene spesso spiegato il basso livello delle retribuzioni; ciò è in parte vero, ma quando in un mercato concorrenziale si tenta di compensare il basso livello di produttività con lo schiacciamento dei salari si apre un baratro: la competitività guadagnata in tal modo è soltanto illusoria, perché superato il breve periodo si alimenta una spirale negativa, e il basso livello delle retribuzioni diviene esso stesso concausa di scarsi investimenti in innovazione e di scelta delle tecniche di produzione a bassa intensità di capitale. La lezione di Sylos Labini a questo proposito è sempre valida. La riduzione del costo del lavoro per unità di prodotto va ottenuta attraverso la crescita della produttività e, magari, a certe condizioni, la riduzione del cuneo fiscale, piuttosto che attraverso la riduzione del costo del lavoro per unità di lavoro. I limiti connessi alla prevalente piccola dimensione delle imprese vanno superati sia favorendone la crescita, sia favorendo la costituzione di 'reti di imprese' finalizzate all'esercizio delle funzioni superiori, sia promuovendo l'inserimento delle stesse piccole imprese in catene di valore internazionale ad alto tasso di innovazione.

Dalle indagini dell'Istituto emerge che a limitare la propensione ad investire in innovazione e in ricerca e sviluppo contribuisce anche **la qualità manageriale**. A questo proposito i dati della V Rilevazione su Imprese e Lavoro (RIL) effettuata dall'Inapp permettono di illustrare alcune evidenze interessanti



([grafico 1.8](#)). Nel 2018 circa il 23,7% delle imprese italiane operanti nel settore privato extra-agricolo era gestito da un imprenditore laureato, il 53,8% di esse aveva a capo un datore di lavoro con un diploma di scuola media superiore mentre la quota restante del 22,4% aveva un individuo con un titolo di studio di scuola media inferiore o elementare. Il **basso livello medio di istruzione** della classe imprenditoriale italiana si accompagna a un'**età media elevata** (54 anni), a una esperienza professionale relativamente lunga (16 anni) e, parimenti, a una presenza femminile minoritaria (22%). Ma è tutto il personale delle imprese ad aver bisogno di maggiore qualificazione, come peraltro viene riconosciuto dalle stesse imprese: dall'ultima indagine Audit dei fabbisogni che l'Inapp ha potuto realizzare prima del lockdown (2017) emerge che circa il 40% delle imprese italiane con almeno un dipendente dichiara di avere figure professionali che necessitano di un rafforzamento delle conoscenze e/o competenze. Tali imprese hanno, in media, la seguente distribuzione di occupati: 43% di impiegati, 57% di operai, 2,5% di quadri e 0,3% di dirigenti. Rispetto alla dimensione di impresa, la richiesta di rafforzamento delle conoscenze e/o competenze aumenta significativamente all'aumentare del numero degli addetti (89% vs 39,2%) ([grafico 1.14](#)). Le implicazioni di tali dati circa la necessità di massicci investimenti per adeguate politiche dell'istruzione e della formazione professionale (di cui parlerò più avanti) sono evidenti.

Le fasce di popolazione giovanile, femminile e anziana hanno sofferto maggiormente il colpo della crisi dovuta alla pandemia; i sostegni messi in atto per lenire l'emergenza congiunturale devono ora dar luogo a politiche strutturali capaci di rimuovere i fattori di debolezza che dal punto di vista occupazionale caratterizzano queste fasce. La flessione complessiva dell'occupazione per effetto della crisi epidemica è dovuta principalmente alla componente più giovane della popolazione (15-34 anni) ([grafico 2.2](#)) in cui risultano predominanti i contratti di lavoro a termine, passati nella classe di età compresa tra 15 e 34 anni dal 19% del 2004 al 36,8% del 2019, prima dell'inizio dell'emergenza sanitaria. Tale elemento rende la **componente giovanile** del mercato del lavoro sensibilmente più esposta a periodi di congiuntura e a shock esogeni. A differenza di quanto accaduto per effetto della crisi del 2008, in cui a diminuire maggiormente era stata l'occupazione maschile, nella recente crisi pandemica è stata **l'occupazione femminile** a diminuire di più. In Italia a dicembre 2020 le donne occupate erano 9 milioni e 530mila e gli uomini 13 milioni e 330mila. Rispetto all'anno precedente si sono contate 444mila persone occupate in meno, di cui 312mila donne, con un calo del 3,5% per le donne e del 2% per gli uomini. Rispetto alla tipologia di lavoro, le donne occupate sono diminuite del 2,6% nel lavoro dipendente (contro l'1,9% degli



uomini) e del 7,6% nel lavoro indipendente (contro il corrispondente -2,5% maschile). Effetti di composizione settoriale dell'occupazione e di tipologia contrattuale si combinano per produrre questo risultato asimmetrico; gli impegni del lavoro domestico, di cura dei bambini e di assistenza agli anziani (proseguiti, e anzi accentuati, da parte delle donne durante il lockdown anche in presenza di attività lavorativa prestata 'da remoto') condizionano, unitamente ai differenziali retributivi rispetto ai partner, la scelta di svolgere un lavoro esterno. A tutte queste caratteristiche, che sono all'origine degli effetti asimmetrici della crisi, si legano i problemi strutturali che le politiche pubbliche devono affrontare per ottenere un equilibrio di genere nelle condizioni occupazionali. La gamma degli interventi necessari a questo proposito è molto ampia e non deve limitarsi a considerare soltanto quelli che hanno un effetto diretto sull'occupazione femminile ma deve estendersi a valutare quegli elementi contenuti in misure **apparentemente neutre**, ma capaci di produrre effetti asimmetrici nella prospettiva di genere.

La popolazione lavorativa cosiddetta 'matura', ossia quella compresa oltre i cinquant'anni, è quella che sembra aver sofferto meno per gli effetti della crisi pandemica: il limitato turnover giovani-anziani che si supponeva stimolato dal dispositivo cosiddetto 'quota cento' non sembra essere stato significativamente influenzato dalla misura. Per converso, questa misura, insieme a quella denominata 'opzione donna' potrebbe favorire il pensionamento anticipato di quei lavoratori dipendenti che, temendo una mancata ripresa dell'azienda di appartenenza alla fine del periodo di emergenza, potrebbero preferire uscirne prima di un probabile fallimento.

Per converso, la struttura della piramide per età della forza lavoro ([figura 1.4](#)) mostra un **invecchiamento delle persone attive** che potrebbe creare problemi a proposito dell'aggiornamento delle conoscenze e delle competenze e a proposito dell'assorbimento di innovazioni da parte delle imprese. Due nuovi fenomeni sono sotto osservazione da parte dei ricercatori dell'Istituto. **La diffusione del cosiddetto 'smart working' e la diffusione dei lavori attraverso piattaforma**. In uno scenario dominato dall'introduzione delle nuove tecnologie informatiche, della connettività totale e dell'intelligenza artificiale, questi fenomeni sono destinati a cambiare radicalmente modelli di business, organizzazione del lavoro e relazioni industriali. L'Istituto si propone di divulgare a breve i risultati delle ricerche in corso.



Il ruolo della PA

Nella attuazione delle politiche pubbliche destinata a combattere l'emergenza e ancor più a risolvere le criticità strutturali e a governare verso obiettivi di crescita sostenibile i processi economici e sociali, un ruolo fondamentale è svolto dalla Pubblica amministrazione. La letteratura economica è concorde nel sostenere, con Acemoglu, che, specialmente dopo il superamento di un certo livello di stabilità macroeconomica, la crescita dipende fondamentalmente dalla qualità delle istituzioni. Il premio Nobel Douglas North attribuisce alle istituzioni anche la responsabilità dell'evoluzione dei Paesi in via di sviluppo.

La gestione delle misure emergenziali della pandemia, pur rivelando una notevole capacità dell'apparato pubblico di far fronte all'emergenza, ha messo in luce taluni limiti strutturali in termini di efficacia e di efficienza, particolarmente evidenti nell'ambito della sanità, della scuola e della fornitura di altri servizi ai cittadini (dai Centri per l'impiego ai Servizi sociali, all'erogazione dei sostegni al reddito). Tali limiti risalgono principalmente a due fattori: una insufficiente utilizzazione delle **nuove tecnologie digitali**, connessa a una scarsa conoscenza e padronanza delle stesse e una **vischiosità organizzativa**, incapace di realizzare sia un cambiamento dei processi amministrativi coerente con le nuove tecnologie sia un rafforzamento delle connessioni e dell'interoperabilità tra le diverse unità amministrative.

La mancanza di turnover e l'aumento dell'età media del personale costituiscono due cause principali di tutto ciò. Con il **blocco del turnover**, il numero di dipendenti pubblici in Italia è calato negli ultimi venti anni di circa 350mila unità, pari al 10% dell'organico (di cui 212mila nell'ultimo decennio). Da ciò deriva il basso rapporto in Italia tra il numero dei **dipendenti pubblici e la popolazione residente** (5,5%), rispetto a Francia (8,4%), Germania (5,8%), Gran Bretagna (7,8%) e Spagna (6,7%). A ciò si aggiunge l'aumento dell'età media dei dipendenti pubblici ([tabella 3.1](#)). Tale aumento è particolarmente grave nei comparti della Scuola e nella Sanità. Nella Sanità, se nei prossimi cinque anni non cambieranno i comportamenti osservati nell'ultimo quinquennio, il solo invecchiamento porterà le uscite complessive a oltre 25mila medici e 42mila infermieri. Mentre nella Scuola dovrà essere compensata nei prossimi anni l'uscita di circa 140mila docenti a tempo indeterminato attualmente in età superiore a 60 anni. Concorsi e assunzioni dovrebbero essere intensificati nel breve termine con l'aiuto delle risorse del PNRR.

Ma la correzione di queste variabili quantitative non è sufficiente; un problema altrettanto grave per la PA risiede nella **qualità del suo capitale umano**, o meglio, cognitivo; nelle competenze in possesso del personale. Purtroppo, le risorse finanziarie dedicate alla formazione nella PA si sono ridotte, pas-



sando da 262 milioni di euro nel 2008 a 154 milioni nel 2018. Dall'indagine INDACO-PA svolta dall'Inapp risulta che solo il 28,8 delle Unità istituzionali della PA intervistate effettua una analisi dei fabbisogni formativi, e solo il 19,5 redige piani di formazione ([grafico 3.4](#)).

E mentre il tema delle competenze è oggi al centro del dibattito soprattutto per l'esigenza di accelerare il processo di digitalizzazione, la padronanza delle competenze da parte del personale in servizio è ritenuta adeguata da quote di Unità istituzionali che oscillano tra il 90% e il 40%. Peraltro, la stessa indagine rivela che le competenze più frequenti come oggetto dei corsi di formazione sono quelle **amministrative, contabili** e l'attitudine al *problem solving*. Le competenze di tipo **manageriale, gestionale, organizzativo**, di trattamento dati e di familiarità con le nuove tecnologie digitali appaiono piuttosto trascurate. Meno di un quinto delle Unità intervistate utilizza strumenti di apprendimento intergenerazionale delle competenze, attraverso il trasferimento delle conoscenze dai lavoratori più anziani a quelli più giovani e viceversa.

Il problema dell'adeguamento delle competenze del personale della PA è ancora aperto, sia sotto il profilo della 'formazione permanente', sia sotto quello del reclutamento. L'Inapp, in collaborazione con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, ha allo studio progetti riguardanti la predisposizione di modelli di **rilevazione dei fabbisogni di competenze** e l'individuazione degli strumenti più appropriati per coprire i gap di competenze rilevati.

La formazione professionale

Il problema della crescita del capitale cognitivo non riguarda solo il personale della Pubblica amministrazione, ma tutta la popolazione. Se consideriamo in particolare il segmento della popolazione giovanile non possiamo ignorare una serie di dati preoccupanti. Secondo l'indagine OCSE PISA 2018 (Invalsi 2018), il livello di competenza dei quindicenni italiani in lettura e scienze è inferiore alla media dei Paesi OCSE; solo per la matematica il risultato dell'Italia si attesta sul valore medio. Inoltre, il tasso di abbandono dei percorsi scolastici senza alcun titolo di livello secondario per i giovani 18-24enni nel 2019 raggiunge il 13,5%, rispetto ad una media UE27 del 10,2%; i giovani 30-34enni che hanno conseguito un titolo dell'istruzione terziaria costituiscono una quota pari al 27,6% in Italia, contro una media UE27 del 40,3%; la quota di giovani Neet sui 25-34enni italiani segna il 23,8%, la percentuale più elevata fra i Paesi UE (media UE27 pari a 14,0%). In questo scenario poco soddisfacente, il sistema della **formazione professionale mostra migliori risultati** e tendenze più promettenti, anche se



costellate da talune criticità da superare. Via via si è andato sviluppando un sistema composto da tre elementi fondamentali: 1. la costruzione di una filiera dell'Istruzione e formazione professionale (leFP) incardinata nel secondo ciclo del sistema di istruzione; 2. l'introduzione di un'offerta di formazione tecnica superiore articolata in percorsi regionali di Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) e in percorsi nazionali di Istruzione tecnica superiore (ITS); 3. la revisione dello strumento dei tirocini in una cornice unitaria nazionale e il rilancio dell'apprendistato, in particolare nella forma del duale.

Al livello più alto si sperimentano lauree professionalizzanti e dottorati industriali, oltre all'apprendistato di alta formazione e ricerca.

Viene inoltre rafforzata l'attenzione alla formazione permanente con l'istituzione (nel 2000) dei Fondi paritetici interprofessionali, mentre, tra le misure più recenti, di particolare rilievo sono: il **credito di imposta legato al Piano Industria 4.0**, il **Fondo nuove competenze** e la riforma della **formazione per gli adulti** attraverso l'istituzione dei Centri provinciali di istruzione degli adulti (CPIA).

Due aspetti rilevati dai rapporti e dalle indagini compiute dall'Inapp testimoniano i buoni risultati del sistema. In primo luogo, **una crescita sostenuta di una filiera** che contava 107mila allievi nell'anno formativo 2009-10 (nei soli centri accreditati) e saliva, con l'avvento dei percorsi leFP negli istituti professionali, a 348mila nell'a.f. 2014-15, fino a rimbalzare a 288mila iscritti nel 2018-19. Lo sviluppo in verticale della filiera leFP è assicurato dai percorsi IFTS e ITS che si collocano, su numeri assai più contenuti: 3.976 allievi per i corsi IFTS e 4.606 per i corsi ITS terminati nel 2018. In secondo luogo, **il buon esito occupazionale** ([grafico 5.2](#)).

Di conseguenza non solo i giovani, ma anche il mondo imprenditoriale guarda con grande attenzione a questi percorsi che costituiscono un bacino di reclutamento delle professionalità tecniche di livello iniziale e intermedio.

Alcuni aspetti vanno tuttavia sviluppati o migliorati; in particolare:

1. **il raccordo verticale e orizzontale**. I tre segmenti non sono nati per essere necessariamente sequenziali e questo ha determinato differenti architetture, da parte delle amministrazioni regionali, nel comporre i 'mattoni' della filiera lunga. Pur nella flessibilità connessa alle competenze regionali, appare necessario definire una più chiara struttura della verticalità o delle diverse verticalità possibili; sviluppare, sulla linea del D.Lgs. n. 61/2017, le possibili osmosi degli allievi tra i percorsi della leFP e quelli degli Istituti professionali, mettendo sullo stesso piano i due soggetti erogatori (i centri accreditati e gli istituti professionali, unificati anche nella Rete delle scuole professionali). Rafforzare inoltre la governance integrata (specie con riferimento a IFTS e ITS) tra centri di formazione,



istituti scolastici, università e imprese, proprio per favorire il legame tra il sistema di istruzione e formazione e il mondo imprenditoriale;

2. **la modalità duale.** È necessario rafforzare il raccordo tra fabbisogni delle imprese e contenuti della formazione svolta in duale. A questo proposito sarebbe auspicabile un raccordo a livello locale o regionale tra i rappresentanti delle imprese, le Regioni e le istituzioni formative in funzione di una programmazione di tutta l'attività formativa fondata sul 'work based learning' territorialmente caratterizzata;
3. realizzare **l'aggiornamento continuo dei repertori** delle filiere formative, per non consentire la formazione di un gap tra l'evoluzione della domanda delle figure professionali e il rinnovamento dell'offerta formativa.

In ottemperanza alla Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea 2018, Inapp sta realizzando una ricerca-azione, focalizzata sul fronte della valutazione nella leFP delle quattro competenze chiave europee (le cosiddette **soft skills** trasversali: Imparare a imparare, Competenze sociali e civiche, Spirito di iniziativa e imprenditorialità, Consapevolezza ed espressione). L'Istituto è inoltre impegnato in molteplici attività di indagini e di elaborazione su temi fondamentali ampiamente descritti nel rapporto, dai problemi dell'apprendistato e della sua diffusione, ai problemi dei tirocini curriculari ed extra curriculari, dalla formazione all'interno delle imprese alla formazione degli adulti, dalla formazione a distanza alla ed-tech (l'utilizzazione delle nuove tecnologie nei processi formativi), dalla formazione come investimento individuale al riconoscimento del diritto soggettivo alla formazione nei contratti collettivi. Si tratta di aree in cui l'innalzamento delle capacità cognitive di tutta la forza lavoro a tutti i livelli costituisce l'obiettivo fondamentale.

Misure a favore dell'occupazione

Fermo restando che la formazione costituisce un elemento costitutivo fondamentale della politica del lavoro come fattore determinante dell'aumento dell'occupabilità, dell'allineamento ai fabbisogni professionali e nel contributo alla crescita della produttività, il Rapporto mette a fuoco tre specifiche misure di intervento a favore dell'occupazione.

La prima è costituita dall'attività dei **Servizi per l'impiego**. Purtroppo, l'incontro tra domanda e offerta di lavoro non è veicolato dai Servizi per l'impiego se non in misura limitata. Come si può vedere dal [grafico 4.1](#) altri canali di intermediazione mostrano una maggiore diffusione, anche se 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 ai 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. Le cause della bassa capacità di azione dei Centri per l'impiego sono molteplici, ma possono essere accorpate in tre categorie. La prima attiene al **numero degli addetti**. Il confronto con gli altri Paesi europei è impietoso: gli operatori pubblici destinati ai servizi per il lavoro sono in Italia 7.934, contro i 115.000 della Germania, i 49.000 della Francia e i 77.000 del Regno Unito. Il piano di assunzioni previsto nel 2019 (ma non attuato) comportava un aumento dalla media di 16 unità di personale per CPI a circa 36. La seconda attiene alle **funzioni da svolgere**: se queste 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'. Perché possano realizzarsi tutte le operazioni di una politica effettivamente attiva è necessario sviluppare tre funzioni di base: una funzione di interlocuzione con il sistema produttivo locale, una funzione di analisi delle dinamiche del mercato del lavoro locale su cui basare l'attività di orientamento e, infine, una funzione di interazione con il sistema dell'istruzione e della formazione professionale. La terza causa attiene alle **competenze del personale** addetto e alle inadeguate condizioni organizzative e di interoperabilità informatica. Su questi piani è necessaria una forte azione da parte della struttura di coordinamento delle politiche attive del lavoro (Anpal). Andrebbe rivista anche l'intera rete dei servizi per il lavoro (inclusi anche i servizi privati), individuando modalità di integrazione con gli enti e le funzioni che attualmente, in modalità separata e talvolta con tortuosi percorsi di comunicazione, presiedono alla gestione delle cosiddette "politiche passive" e all'erogazione dei sostegni economici sostitutivi dei redditi da lavoro.

La seconda misura presa in considerazione è costituita dagli **incentivi**, fiscali o di vario genere, all'assunzione. Il ricorso a questo strumento per favorire l'occupazione è molto diffuso e ricorrente. Tuttavia, non sono risolti i due principali problemi in proposito. Il primo è relativo all'efficacia comparata, vale a dire verificare se l'incentivo generi assunzioni che in sua assenza non sarebbero avvenute (con connessa possibilità che una spesa equivalente destinata ad altre misure, come per esempio alla formazione oppure al sostegno agli investimenti delle imprese, raggiunga risultati migliori). Il secondo è relativo ai possibili effetti di spiazzamento che, tuttavia, anche a parità di saldi occupazionali finali, potrebbero essere utili per orientare le assunzioni con effetto selettivo verso particolari fasce di forza lavoro o verso particolari settori produttivi. Studi realizzati dall'Inapp paiono raggiungere la conclusione che gli incentivi all'assunzione possano produrre risultati non duraturi,



destinati ad esaurirsi nel tempo, e che in una fase di riprogrammazione degli interventi sarebbe opportuno reindirizzare le politiche nella direzione di interventi strutturali e di sistema.

La terza misura è costituita dall'insieme degli interventi per **favorire l'occupazione femminile**. A questo proposito, la novità principale è l'adozione della cosiddetta '**clausola di condizionalità**', recepita nel D.L. n. 77/2021. In base a tale disposizione 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*.

Lo scenario delle politiche sinora adottate ha evidenziato la netta prevalenza di strategie di breve periodo, pur in presenza di problematiche avente 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 cd. *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.

Il **PNRR**, nell'ambito della prima componente (Politiche del lavoro) della quinta Missione (Inclusione e Coesione), prevede un'ampia gamma di interventi: assieme a istituti di recente introdotti, il Programma nazionale per la **Garanzia occupabilità dei lavoratori** (GOL) e il **Fondo nuove competenze**, per entrambi i quali si annuncia l'ulteriore estensione e rafforzamento, appaiono anche istituti di più vecchia fattura (ad es. l'assegno di ricollocazione). Oltre a questi interventi sono previste **cinque 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. 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. Il sistema sembra quindi finalmente aprirsi all'idea che, fermo restando che le politiche miranti alla copertura dei posti vacanti possono accrescere **l'occupazione soltanto entro questo limite** ma non possono creare nuovi posti di lavoro, le politiche cosiddette attive debbano sempre essere integrate con le politiche cosiddette passive, e che tutte le politiche del lavoro, concepite come un sistema organico, debbano essere **integrate con le politiche di sviluppo**, al fine di creare 'nuovi e migliori' posti di lavoro.

Per favorire la realizzazione di questa visione integrata, appare utile menzionare il modello di 'Labour Market Intelligence' esposto nel Rapporto. Mentre il modo tradizionale per acquisire informazioni sul mercato del lavoro è basato su lunghe indagini campionarie o su analisi dei dati amministrativi come metodologia principale per acquisire informazioni accurate e dati ben formati, i sistemi LMI basati sui Big Data e supportati dall'intelligenza artificiale possono fornire in tempo reale dati molto più completi, analisi predittive e strumenti utili a tutti gli stakeholder, oltreché più funzionali alla elaborazione e alla gestione delle politiche del lavoro.

Le misure durante la pandemia e il dibattito sul salario minimo

Gli interventi del Governo messi in atto durante l'emergenza si compongono di una pluralità di dispositivi di legge susseguitisi dalla prima fase della crisi fino alla fase attuale. Si è trattato principalmente di provvedimenti attuati attraverso politiche settoriali e mirate allo scopo di contemperare salute pubblica e sostegno finanziario alle imprese e alle persone con l'obiettivo macroeconomico di evitare che il blocco disposto per alcuni settori produttivi definiti 'non essenziali' si trasformasse in uno shock della domanda aggregata e aggravasse il quadro sociale.

Il **blocco dei licenziamenti** e l'uso estensivo di **Short-time work scheme** – sostenuto anche dall'Unione europea con la creazione del fondo SURE – da una parte, e le **deroghe per l'applicazione del 'lavoro agile'** dall'altra hanno protetto il lavoro dipendente a tempo indeterminato e consentito ad una percentuale di lavoratori, come mai in precedenza, di lavorare da casa. Tutte



le altre forme di lavoro nei settori economici interessati dai provvedimenti restrittivi sono state sospese. Tra i disoccupati, tuttavia, non tutti hanno avuto accesso a schemi di protezione contro il rischio di disoccupazione. Molti hanno potuto fare ricorso agli strumenti di sostegno al reddito (RdC e Reddito di Emergenza). Tra le categorie maggiormente colpite le donne e i giovani, perché occupati con forme contrattuali 'precarie' in percentuale maggiore rispetto al resto della popolazione. Si è trattato dunque di provvedimenti d'emergenza solo in parte riconducibili a schemi ordinari di politica del lavoro. Il meccanismo del 'labour hoarding', già all'opera nella prima fase della grande recessione del 2008-2013, è stato imposto alle imprese ma sostenuto in parte dalla fiscalità generale. Il Rapporto descrive le **numerose revisioni subite dalla disciplina degli ammortizzatori** sociali in Italia nel corso degli anni e le recenti misure emergenziali nel periodo della pandemia. Le ampie deleghe legislative di cui hanno beneficiato i Governi dagli anni Novanta non sono state esercitate, sicché a consuntivo si sono registrati solo interventi tampone e settoriali, sempre "in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali". Questa è tuttavia attualmente allo studio del Governo e sembra indirizzarsi verso una forma **universalistica e fortemente integrata** con quelle misure di politica del lavoro cosiddette 'attive' indirizzate al miglioramento della occupabilità e alla ricollocazione occupazionale.

A fronte della progressiva riduzione anche in Italia della 'wage share' e della grande dispersione salariale si è da tempo aperto anche in Italia il dibattito sul **salario minimo**. Esistono in proposito due disegni di legge per l'introduzione di un salario minimo legale (SML): il disegno di legge n. 658/2018 del Movimento 5 Stelle e il disegno di legge n. 1132/2019 del Partito Democratico. Il dibattito è stato ravvivato dalla recente proposta di direttiva della Commissione europea, che prevede una soglia minimale di copertura della contrattazione collettiva (70% dei lavoratori) al di sotto della quale si ritiene opportuno un intervento diretto da parte dello Stato membro attraverso la fissazione di un salario minimo legale. In Italia l'autorità salariale è la contrattazione collettiva e una legislazione sui minimi non si è storicamente affermata; tuttavia, sebbene sia elevato il grado di copertura della contrattazione collettiva ([grafico 6.2](#)), la presenza di lavoratori privi di rappresentanza sindacale, l'assenza di misurazione della rappresentatività dei sindacati, la presenza di contratti collettivi cosiddetti 'pirata', la diffusione di lavori basamente retribuiti, al limite dello sfruttamento (*working poors*) giustificano l'opportunità di considerare l'introduzione di un salario minimo legale. È da studiare un raccordo con i sindacati nella prospettiva di utilizzare in **modo complementare e coordinato** i due modelli di determinazione del salario minimo: intervento legale e contrattazione collettiva.



Politiche di inclusione

L'impatto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà in Italia era fino al 2019 circa la metà rispetto alla Francia, alla Germania e al Regno Unito ([grafico 7.1](#)). Dopo alcuni interventi quali la Carta Acquisti e il Sostegno all'inclusione attiva (SIA), nel 2017 viene introdotta la prima misura strutturale di contrasto alla povertà: il Reddito di Inclusione. Successivamente, nel **2019 al Reddito di Inclusione (Rel) si sostituisce il Reddito di Cittadinanza**. Entrambe le misure hanno in comune la complessità del processo di implementazione che coinvolge i beneficiari e i servizi sul territorio per l'attuazione e il raggiungimento degli obiettivi. Si differenziano però non solo per l'estensione della platea dei beneficiari, ma soprattutto per la centralità che nel Rel è data ai Servizi sociali, mentre nel RdC si fa perno sui Servizi per l'impiego. Nel Rel i Servizi sociali sono responsabili della presa in carico dei beneficiari, che solo successivamente sono indirizzati per la ricerca di lavoro ai Centri per l'impiego. Nel Reddito di Cittadinanza, invece, i beneficiari vengono smistati direttamente in parte ai Centri per l'impiego (CPI) e in parte ai Servizi sociali comunali. Ma nel RdC vengono rafforzate in maniera significativa le **condizionalità della misura**, contribuendo a caricare sui beneficiari responsabilità e oneri in termini di impegni e obblighi, diritti e doveri. Il Rel ha raggiunto circa 1,4 milioni di persone equivalenti a oltre 500 mila nuclei familiari, con un tasso di inclusione a livello nazionale (numero di persone coinvolte ogni 1000 abitanti) pari al 23,8 per 1000. Il RdC, nell'anno dell'emergenza da Covid-19, ha **raddoppiato la platea dei beneficiari**, raggiungendo a dicembre 2020 più di 2,8 milioni di persone e oltre 1,2 milioni di nuclei familiari, con un tasso d'inclusione nettamente maggiore rispetto al Rel, pari a 47 persone ogni 1000 abitanti.

Si può vedere un impatto immediato del RdC sulla povertà considerando che mentre tra il 2007 ed il 2013 in Italia il numero di famiglie in povertà assoluta è raddoppiato, passando da 830 mila a 1,6 milioni, il 2019 è stato il primo anno dalla crisi economico-finanziaria del 2008 in cui **l'indicatore della povertà è diminuito** rispetto all'anno precedente, passando dal 7% al 6,4%. Il RdC durante la pandemia è stato provvidenziale per evitare lo scivolamento nella povertà di un gran numero di soggetti emarginati e per frenare il crollo della domanda aggregata. La misura è attualmente oggetto di valutazione da parte di una **commissione costituita presso il Ministero del Lavoro** di cui l'Inapp fa parte. C'è sicuramente bisogno di una messa a punto sotto diversi profili: le condizioni di accesso, la calibratura degli importi rispetto al numero di figli, le condizionalità, le procedure di erogazioni e tanti altri aspetti. Ma **tre critiche cruciali** di cui spesso è fatto oggetto appaiono di dubbio fondamento. La prima riguarda un presunto effetto



negativo sull'offerta di lavoro. Certo, la presenza di redditi non da lavoro in teoria sposta a destra la curva di offerta tradizionalmente concepita, ma la decadenza in caso di rifiuto di proposte di lavoro sarebbe sufficiente a porre un limite a questo effetto. La seconda è che esso induca a rifiutare proposte di lavoro con retribuzioni inferiori al reddito di cittadinanza percepito: in realtà questo effetto costituisce una sorta di salario minimo di fatto, e quindi di per sé non è un aspetto negativo. Piuttosto, poiché nella funzione di offerta è rilevante il differenziale tra il salario proposto e il reddito di cittadinanza, si potrebbe consentire di cumulare quest'ultimo, in tutto o in parte e per un periodo limitato, con il salario. La terza obiezione è che esso incentivi il lavoro in nero; certo, la convenienza dell'individuo a lavorare in nero si può considerare maggiore, dal punto di vista reddituale, quando si percepisce il reddito di cittadinanza incompatibile con un lavoro regolare; ma non vi è evidenza empirica sull'effetto di tale differenziale di convenienza, e comunque, come in altri simili casi di comportamenti 'sleali' o di 'azzardo morale' accompagnati da asimmetrie informative, ad adeguati controlli e sanzioni è affidato il compito di combatterli. Questi problemi non riguardano comunque quella gran parte di soggetti emarginati, con basso o zero profilo di occupabilità, per i quali il RdC è l'unica possibilità di sopravvivere al disagio della povertà. Tutt'altro problema è quello della presa in carico da parte dei Centri per l'impiego e della efficacia delle politiche attive nei confronti dei percettori del RdC. Questo problema rinvia alla questione dell'efficacia e dell'efficienza dei Centri per l'impiego.

Nel campo dei servizi sociali l'Inapp è particolarmente attivo nell'attività di monitoraggio nonché dell'analisi di modelli e di scenari. Nel 2020 si sono celebrati i vent'anni dall'approvazione della legge quadro n. 328/2000 per la realizzazione del sistema integrato di interventi e di servizi sociali. In questo campo è fondamentale ora non polverizzare gli interventi e programmare una organizzazione integrata delle azioni. Al fine di pervenire ad una stima del livello di integrazione presente nei territori tra servizi sociali e altre tipologie di servizi, sulla base dei dati del monitoraggio nazionale della programmazione sociale del 2017, si è calcolato un indice specifico che tiene conto di otto dimensioni che si sono mostrate significative. Il calcolo di tale indice ha consentito un confronto più sistematico e puntuale tra territori interregionali e intraregionali, mettendo in evidenza la necessità di **una programmazione maggiormente integrata dei servizi** negli Ambiti sociali territoriali; molti infatti sono i soggetti che operano in questi ambiti con funzioni di contrasto della povertà: il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Inps, le Regioni, i Centri per l'impiego; gli ambiti sociali e i servizi sociali dei Comuni; le imprese 'profit' e il terzo settore.



Le due **fonti finanziarie** principali, dedicate al rafforzamento della rete dei servizi sociali per il contrasto alla povertà e, dunque, della componente in *kind* del sistema di welfare, sono: le risorse del PON Inclusion e quelle del Fondo Povertà. Rispetto alla prima fonte di finanziamento, quella di origine comunitaria (oltre 700 milioni per i due bandi presentati), si evidenzia che si tratta di importi che riguardano risorse assegnate e non ancora completamente utilizzate, ciò vale in particolare per quelle relative al secondo avviso (anno 2019). Relativamente ai decreti di riparto del Fondo povertà, si ricorda che questi rappresentano la dotazione strutturale a disposizione del sistema di servizi. Uno degli elementi unificanti i due meccanismi di assegnazione è rappresentato dal soggetto istituzionale beneficiario (e gestore) di tali risorse: l'Ambito sociale territoriale. Molto importante si rivela il contributo dei **soggetti non profit** nell'erogazione dei servizi sociali. Si registra una prevalenza delle associazioni di volontariato seguita dalle cooperative sociali ([tabella 7.1](#)) mentre la tipologia dei servizi nella quale essi sono maggiormente presenti è quella dell'informazione, sostegno e accoglienza della persona ([grafico 7.4](#)).

Il terzo settore

Il ruolo del terzo settore si è rivelato decisivo nel venire incontro alle situazioni di estremo disagio in cui a causa della pandemia sono precipitate le persone più fragili, più sole e più emarginate. Non a caso l'ultimo rapporto della Caritas (2020) è stato intitolato *Gli anticorpi della povertà*; ma paradossalmente proprio durante il periodo della pandemia anche l'attività del terzo settore è stata costretta a contrarsi. Un'indagine condotta su 1.378 enti non profit (Italia non profit 2021) rivela che per oltre la metà tra associazioni, cooperative sociali, fondazioni, onlus e consorzi, **la pandemia ha inciso negativamente** in particolare sulle attività istituzionali e sulle raccolte fondi. Lo stallo delle attività ordinariamente rivolte ai cittadini ha riguardato in maniera trasversale tutti i settori: il 30% degli intervistati ha dichiarato un blocco nelle attività educative e formative; il 28,4% ha dovuto sospendere le iniziative dedicate al tempo libero e alle attività culturali; il 18,7% ha dovuto azzerare interventi di assistenza alle persone.

L'**evoluzione quantitativa** del mondo del terzo settore è rappresentata dalla [tabella 8.2](#); è evidente una marcata tendenza di crescita. È auspicabile che ciò rappresenti un contributo aggiuntivo alla realizzazione dello Stato sociale e non una funzione compensativa di una ritirata dello Stato.

Dal punto di vista della **organizzazione istituzionale**, un percorso di rafforzamento è in corso lungo le previsioni di carattere generale della legge n. 106/2016, tra le quali si annoverano in particolare: l'individuazione delle atti-



vità di interesse generale riguardanti gli Enti di terzo settore (ETS); la revisione della disciplina in materia di attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso; l'attribuzione delle funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo pubblico sugli Enti del terzo settore al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (istituzione di coordinamento per il comparto); la previsione di un Registro unico nazionale del terzo settore (RUNTS) suddiviso in specifiche sezioni; l'istituzione del Consiglio nazionale del terzo settore, organismo consultivo presieduto dal Ministro del Lavoro e delle politiche sociali; di quest'ultimo organismo fa parte anche l'Inapp, che dedica gran parte della sua attività di ricerca all'approfondimento del ruolo e delle problematiche del terzo settore e della cosiddetta 'economia civile' in genere.

Molto importante è l'inserimento del terzo settore nella **dimensione europea**. A questo proposito sono di grande rilievo: la *Dichiarazione di Toledo sull'Economia Sociale e Solidale*, sottoscritta il 4.12.2020 da 17 Ministri del Lavoro di Stati membri dell'UE, tra cui il nostro, e il lavoro dell'Intergruppo Economia Sociale del Parlamento europeo, che definisce numerose azioni strutturate in sette pilastri, riguardanti in sintesi la piena valorizzazione delle seguenti direttrici: 1. stabilire una comprensione comune delle imprese e delle organizzazioni dell'economia sociale in Europa; 2. migliorare la visibilità, i valori e le caratteristiche delle imprese e delle organizzazioni dell'economia sociale; 3. misurare e documentare ulteriormente il peso dell'economia sociale e la sua efficacia, nonché il contributo allo sviluppo socioeconomico dell'Unione europea; 4. fornire nel quadro del mercato unico europeo un ecosistema favorevole per la crescita delle imprese e delle organizzazioni dell'economia sociale, supportandole nell'accesso ai finanziamenti, stabilendo il quadro giuridico necessario, consentendo loro di operare pienamente a livello transnazionale nel mercato unico; 5. integrare ulteriormente l'economia sociale nei fondi e nei programmi dell'UE, come FESR, FSE Plus e fondi di coesione; 6. promuovere il ruolo dell'economia sociale nell'azione esterna dell'Unione europea; 7. consolidare e rafforzare un dialogo permanente e strutturato tra le istituzioni dell'UE e l'economia sociale.

Queste brevi note, riassuntive delle analisi dettagliate contenute nel Rapporto, mostrano come sia necessario intraprendere un percorso che, a partire dalle criticità palesate nell'emergenza, conduca ad affrontare i problemi strutturali del nostro sistema economico e sociale. Il Fondo Europeo 'Next Generation EU' mette a disposizione le risorse finanziarie; speriamo non manchino le capacità, la saggezza e il coraggio.

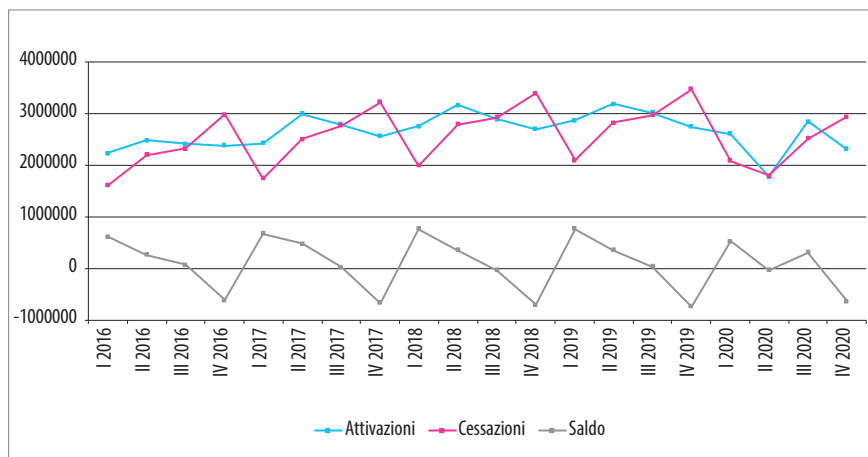
Appendice





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

Grafico 1.1 Attivazioni, cessazioni e saldo. Dati trimestrali

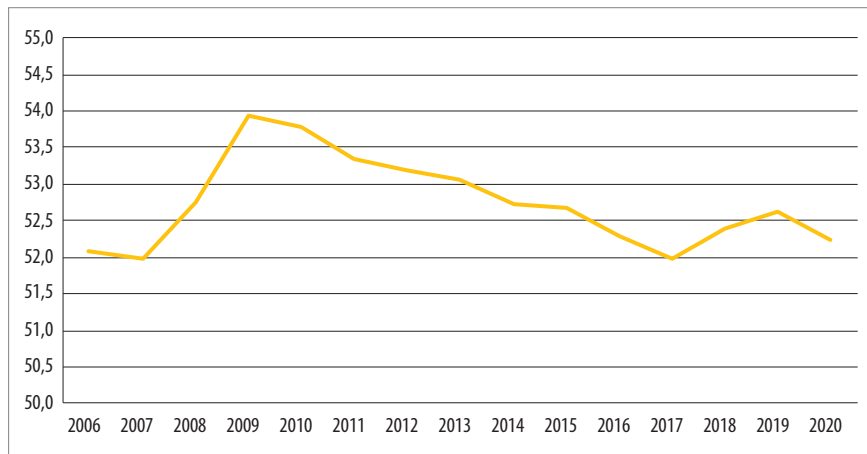


Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, dati SISCO 2016-2020


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

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

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

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

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat 2006-2020

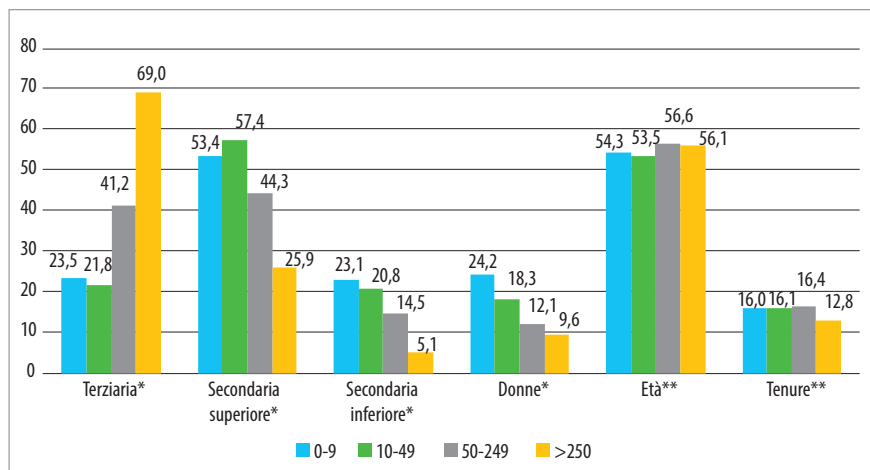
Tabella 1.7 Distribuzione del numero di imprese nel settore privato per dimensione di impresa (escluso il settore agricolo)

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

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

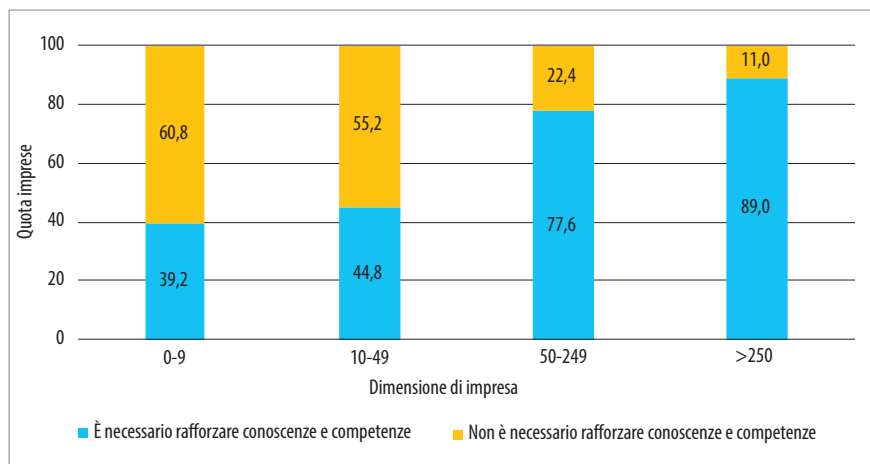


Grafico 1.8 Caratteristiche manageriali per dimensione aziendale



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

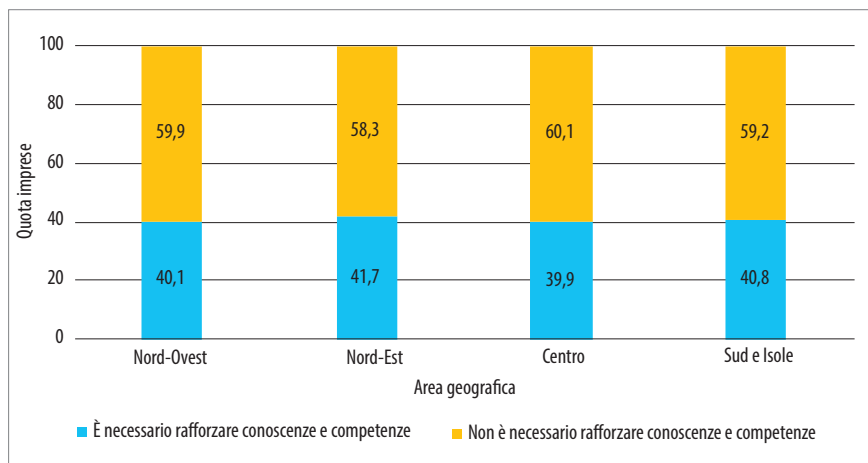
Grafico 1.14 Fabbisogni formativi per dimensione di impresa



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Audit 2017

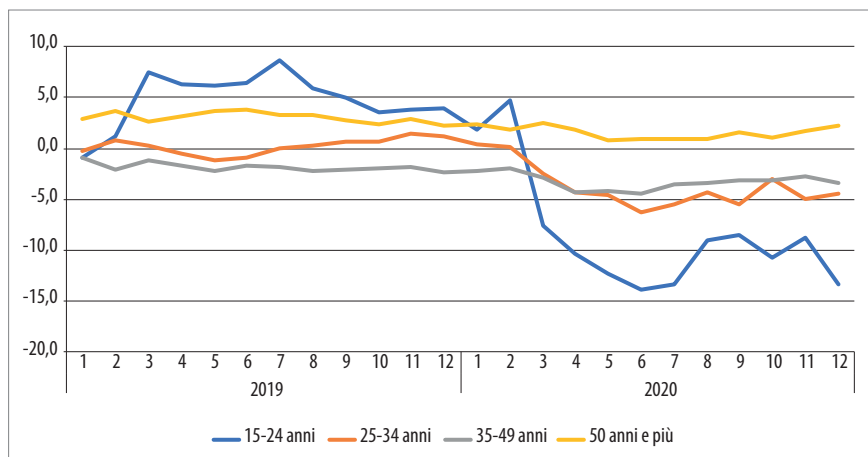


Grafico 1.15 Fabbisogni formativi per area geografica



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Audit 2017

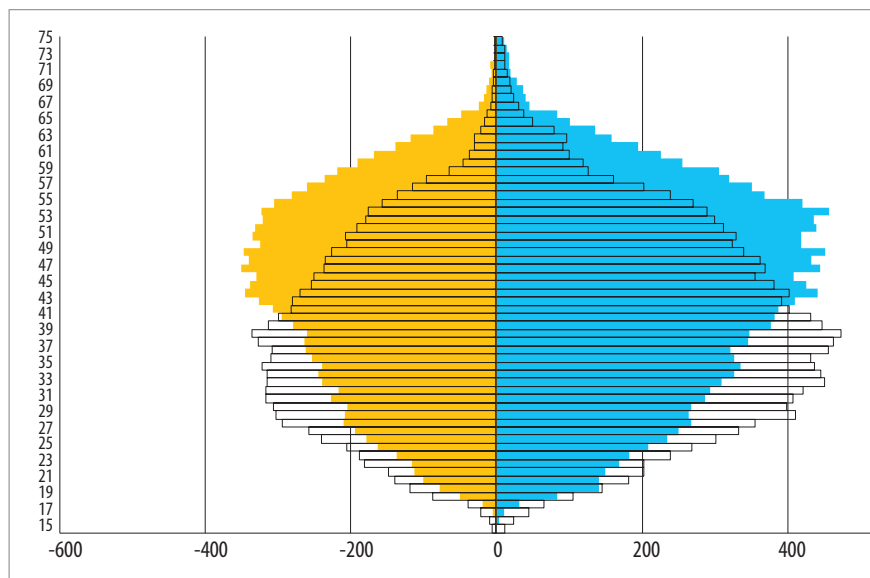
Grafico 2.2 Variazione tendenziale dell'occupazione per classe d'età (%)



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



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



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

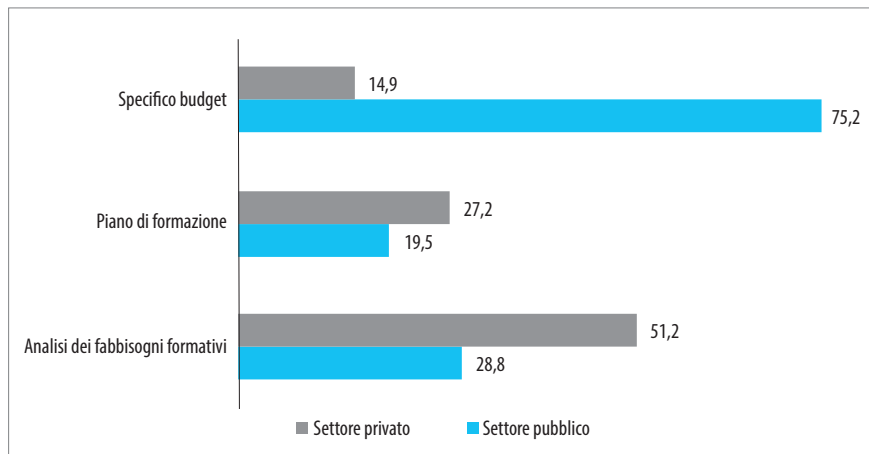
Tabella 3.1 Età media nella Pubblica amministrazione

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

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

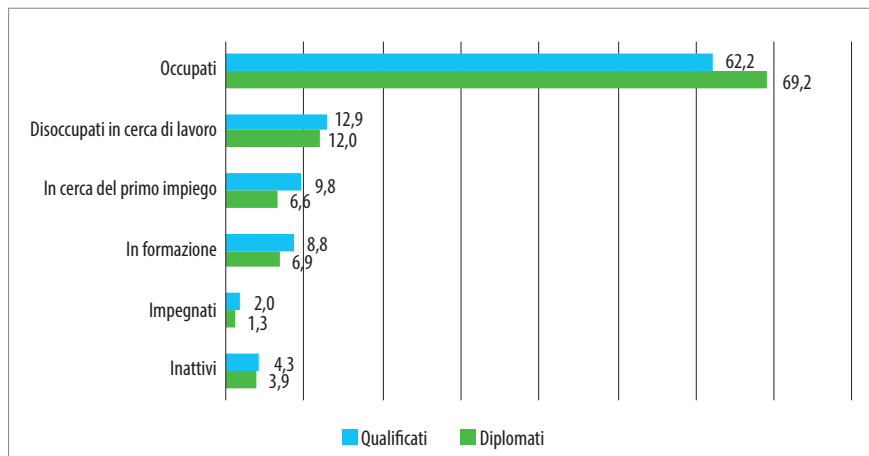


Grafico 3.4 Unità istituzionali della PA e imprese che adottano una strategia di formazione, per strumento impiegato. Anno 2018 (% delle Unità istituzionali e delle imprese)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati INDACO-PA

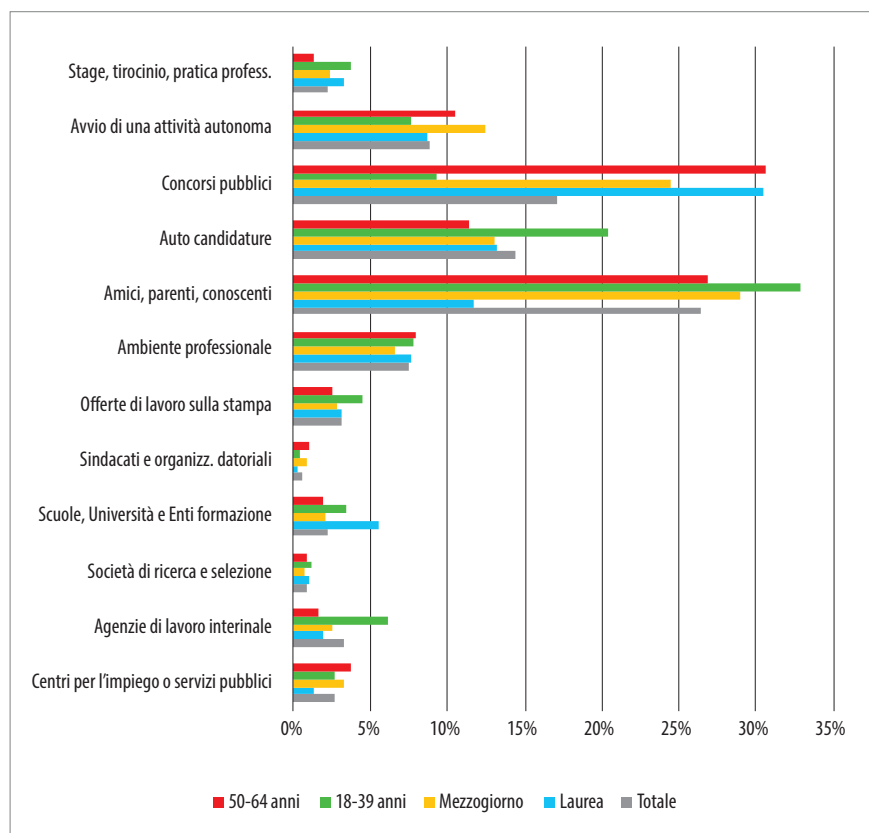
Grafico 5.2 Condizione dei qualificati e dei diplomati della leFP a circa 3 anni dal completamento del percorso – anno 2018 (val.%)



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



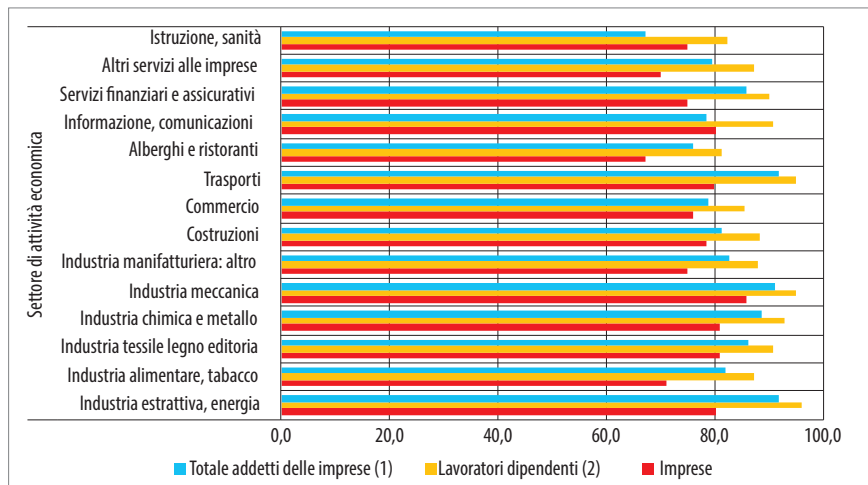
Grafico 4.1 Occupazione per Canali di intermediazione



Fonte: Indagine INAPP-PLUS 2018



Grafico 6.2 Tasso di copertura della contrattazione collettiva* per settore di attività economica, anno 2018 (%)



Note:

*) Sono considerati coperti da contrattazione collettiva gli occupati dipendenti delle imprese che applicano un contratto collettivo nazionale di categoria.

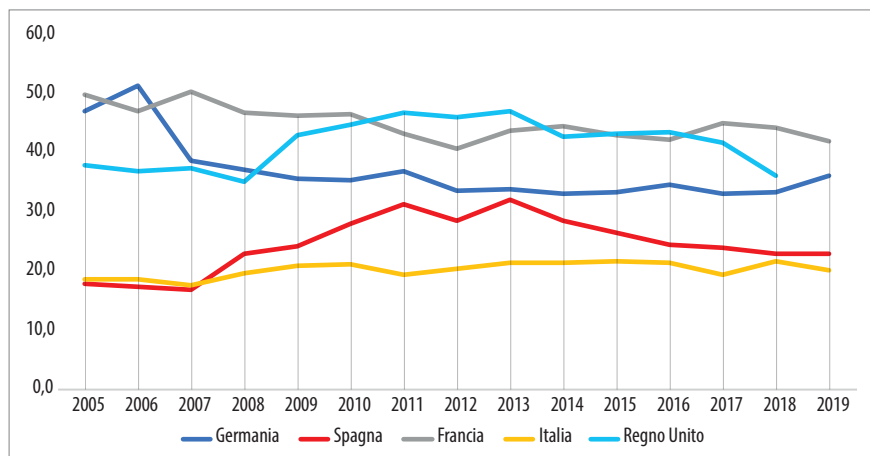
1) Dipendenti di imprese che applicano un contratto collettivo nazionale di categoria sul totale degli addetti delle imprese attive.

2) Dipendenti di imprese che applicano un contratto collettivo nazionale di categoria sul totale dei dipendenti delle imprese attive.

Fonte: Bergamante *et al.* 2021



Grafico 7.1 Impatto su povertà dei trasferimenti sociali (escluse le pensioni) 2005-2019. Confronto Italia e altri Paesi europei



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Eurostat

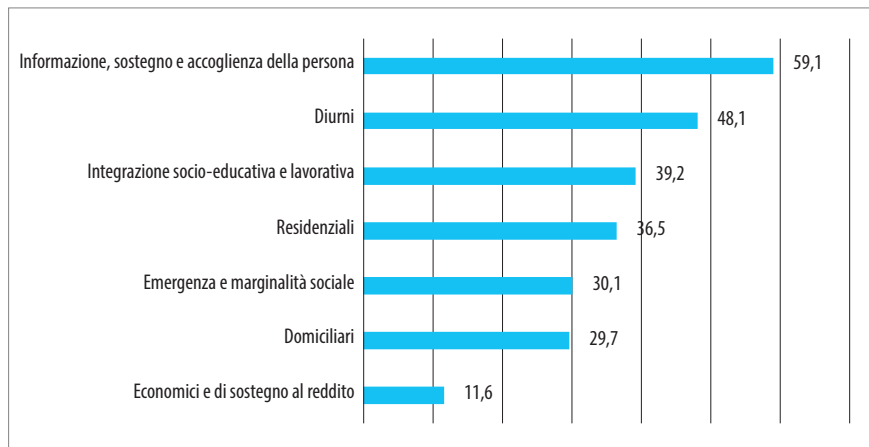
Tabella 7.1 Distribuzione territoriale imprese erogatrici di servizi sociali per tipologia giuridica. Val. %

| | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Mezzogiorno | Totale |
|------------------------------------|------------|------------|------------|-------------|------------|
| Cooperativa sociale | 22 | 21,1 | 21,2 | 35,1 | 25,7 |
| Fondazione | 10,9 | 8,1 | 5,1 | 4,6 | 7,3 |
| Associazione di promozione sociale | 11,3 | 10,1 | 14,5 | 9 | 11,1 |
| Organizzazione di volontariato | 37,8 | 42,6 | 40,9 | 35,6 | 38,6 |
| Associazione non riconosciuta | 9 | 9,3 | 7,9 | 7,6 | 8,3 |
| Altro* | 9 | 8,8 | 10,3 | 7,8 | 8,9 |
| Totale | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Nota: * Nella voce Altro sono contenuti i dati delle Organizzazioni non governative e degli Enti ecclesiastici
Fonte: Inapp 2018



Grafico 7.4 Organizzazioni non profit che erogano le macro tipologie di servizio (incidenza%)



Fonte: Inapp 2018

Tabella 8.2 Istituzioni non profit e dipendenti. Anni 2001, 2011, 2015 e 2018, valori assoluti e rapporti di incidenza sulle imprese dell'industria e dei servizi

| | 2001 | 2011 | 2015 | 2018 |
|---|---------|---------|---------|---------|
| Istituzioni non profit | 235.232 | 301.191 | 336.275 | 359.574 |
| Dipendenti delle istituzioni non profit | 488.523 | 680.811 | 788.126 | 853.476 |
| Istituzioni non profit in percentuale sulle imprese | 5,8 | 6,8 | 7,7 | 8,2 |
| Dipendenti delle istituzioni non profit in percentuale sui dipendenti delle imprese | 4,8 | 6,0 | 6,9 | 6,9 |

Fonte: Istat

ebook disponibile

