



**MEMORIA DELL'INAPP PER L'AUDIZIONE PRESSO LA
COMMISSIONE AFFARI SOCIALI, SANITA', LAVORO PUBBLICO E
PRIVATO, PREVIDENZA DEL SENATO DELLA REPUBBLICA IN DATA
18 MAGGIO 2023**



1. FORMAZIONE E RIQUALIFICAZIONE DEI DESTINATARI DEGLI INTERVENTI

Principali obiettivi del decreto sono:

- la **lotta ai fenomeni della povertà e dell'esclusione sociale delle categorie più deboli della popolazione** attraverso percorsi di inserimento nei circuiti formativi lavorativi, così da offrire un supporto finanziario alle famiglie in difficoltà e allo stesso tempo rimettere in moto le risorse umane in grado di occuparsi sul mercato del lavoro.
- **Favorire l'ingresso al lavoro di persone a rischio di esclusione** (articolo 12), attraverso l'istituzione del **supporto per la formazione e il lavoro** come misura di attivazione mediante la partecipazione a progetti di formazione, orientamento e accompagnamento al lavoro. Questo avviene tramite la sottoscrizione del patto di attivazione digitale presso il servizio per il lavoro e del patto di servizio personalizzato. In tal modo il soggetto può aderire ai percorsi formativi di GOL per rientrare nei circuiti formativo-lavorativi. Si tratta degli adulti tra 18 e 59 anni con un reddito con un ISEE non superiore a € 6.000 annui che non hanno requisiti per accedere all'assegno di inclusione.

Il tema principale può essere quindi letto nella **capacità di adottare misure in grado di riportare all'interno dei percorsi formativo-occupazionali tutte quelle risorse umane che ne sono rimaste fuori per una debolezza del bagaglio curricolare personale o per contingenze di vita.**

Si tratta quindi di mettere in formazione individui potenzialmente occupabili attraverso un processo che, partendo da una attenta analisi del CV e passando attraverso l'analisi dei fabbisogni del mercato territoriale, si concluda con un adeguato percorso formativo e di accompagnamento all'inserimento occupazionale attraverso un'operazione di match tra offerta e domanda di lavoro territoriale.

Questo processo presuppone dunque una attenta analisi, sia del bagaglio di competenze individuali che della domanda di lavoro espressa dalle imprese (unità locali). L'intento è formare gli individui occupabili con le competenze richieste dalle imprese e consentire così un'occupazione che sia il più possibile legata al territorio di residenza, ottimizzando le risorse finanziarie e le condizioni di vita dei destinatari degli interventi nonché capitalizzando le risorse pubbliche.

ALCUNI DATI SULLA FORMAZIONE CONTINUA E L'APPRENDIMENTO DEGLI ADULTI

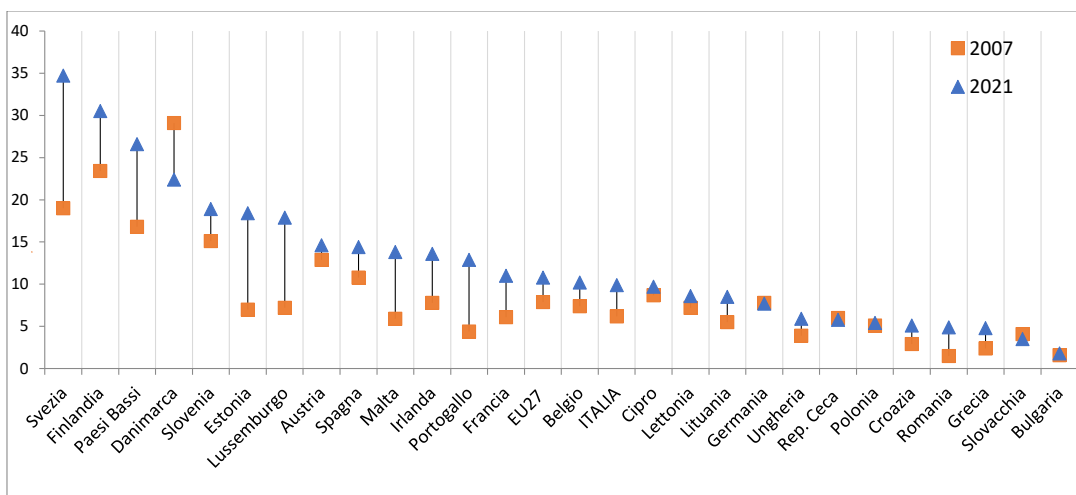
Per definire efficaci politiche di intervento per il reinserimento nel mercato del lavoro di soggetti rimasti fuori dai circuiti occupazionali, è utile conoscere i livelli attualmente raggiunti nel nostro Paese nella diffusione delle pratiche formative per la popolazione adulta ed osservare i dati sui potenziali destinatari degli interventi della norma, soggetti prevalentemente caratterizzati da bassa qualificazione. Il dibattito europeo sulle misure da adottare per gestire l'epoca del post pandemia ha infatti riportato al centro dell'attenzione la formazione continua per la sua capacità di promuovere uno sviluppo del capitale umano inclusivo e rispettoso delle esigenze di apprendimento e dei diritti di cittadinanza dei singoli ma capace di favorire, al contempo, gli obiettivi di crescita e competitività dei sistemi economici.

Dopo anni di stagnazione, nel 2021 i livelli di partecipazione formativa degli italiani sono finalmente cresciuti: la popolazione adulta di età compresa tra 25 e 64 anni che ha partecipato ad attività di istruzione e



formazione¹ è stata pari al 9,9%, una quota per la prima volta in linea con il corrispondente valore medio europeo (10,8%), segnando così un'inversione rispetto alla contrazione registrata nel 2020 (7,2% a fronte dell'8,1% nel 2019) e una differenza pari a +1,8 punti percentuali nel biennio. Tuttavia, la dinamica di crescita dell'indicatore nel lungo periodo è risultata finora molto lenta (appena +3,7 punti percentuali in 14 anni) e nel confronto con gli altri Paesi europei la posizione dell'Italia è ancora molto arretrata, visto che nel ranking europeo per questo indicatore occupa ancora il sedicesimo posto. Le cause sono diverse ma principalmente riconducibili, da una parte, agli scarsi investimenti pubblici e privati nei settori tradizionali e nel mancato sostegno alle esigenze formative delle piccole e delle microimprese, dall'altra, con riferimento ai target di interesse del provvedimento normativo, alle difficoltà di inclusione dei target più vulnerabili e alla forte concentrazione degli investimenti per la formazione nelle regioni settentrionali, con una forte penalizzazione dei soggetti residenti nelle regioni del Mezzogiorno e il mantenimento di ampi divari regionali.

Figura 1 - Persone 25-64 anni che partecipano ad attività di istruzione e formazione in Europa, 2007-2021 (%)



Fonte: Elaborazioni Inapp su dati Eurostat, Labour Force Survey

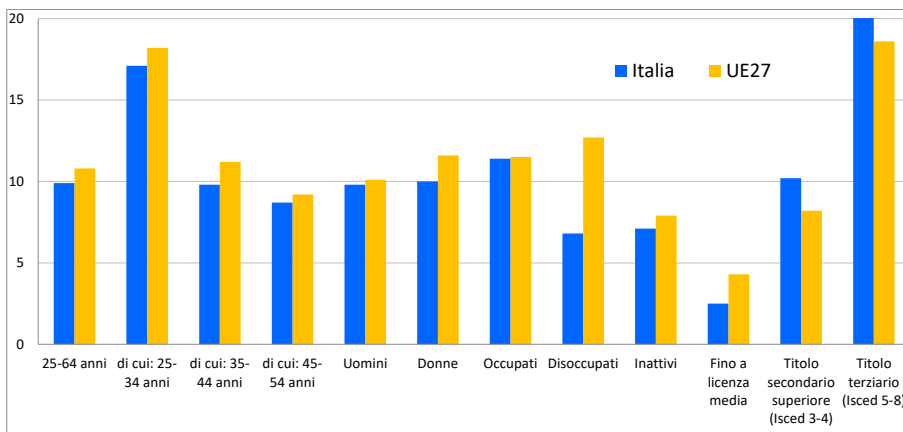
Questo indicatore ha misurato negli ultimi anni il livello di conseguimento dei Paesi europei dell'obiettivo di benchmark della partecipazione all'Adult learning, fissato dalla Commissione europea (Consiglio europeo 2021) al 15%. Il nuovo obiettivo, che pone al 47% il nuovo benchmark da raggiungere entro il 2025 e al 60% entro il 2030, rende ancora più difficile la posizione del nostro Paese, che dovrà dimostrare nei prossimi anni di voler intraprendere un deciso cambio di rotta, aumentando in modo consistente gli investimenti pubblici soprattutto per le fasce vulnerabili (occupati e disoccupati low-skilled, over 50 e residenti nelle regioni meridionali) e considerando il basso livello di istruzione della popolazione adulta: nel 2021 la quota di italiani di età compresa tra 25 e 64 anni che ha conseguito il diploma di scuola secondaria di II grado era pari al 62,7%, inferiore di oltre 16 punti percentuali della media Ue27 (79,2%).

¹ L'indicatore è costruito sulla base della rilevazione forze di lavoro che utilizza come periodo di riferimento le quattro settimane precedenti l'intervista.



Diverse le variabili che condizionano la partecipazione alla formazione per il lavoro: il tasso di partecipazione è inversamente proporzionale alla classe di età: i 25-34enni (17,1%) sono, infatti, più coinvolti nella formazione dei 35-44enni (9,8%) e ancor più dei 45-64enni (8,7%). Anche la scolarizzazione influisce sensibilmente sui livelli di partecipazione formativa, che si riduce di molto tra gli individui con bassi livelli di istruzione: mentre i diplomati e coloro che possiedono un titolo di istruzione terziario sono coinvolti, rispettivamente nella misura del 10,2%, e del 23,4%, i soggetti con al più la licenza media lo sono solo nel 2,5% dei casi. E questo pone evidentemente il problema che la norma intende affrontare, ovvero intervenire sulle fasce di popolazione maggiormente svantaggiate.

Figura 2 - Persone 25-64 anni che partecipano ad attività di istruzione e formazione, confronto Italia-UE27, 2021 (%)



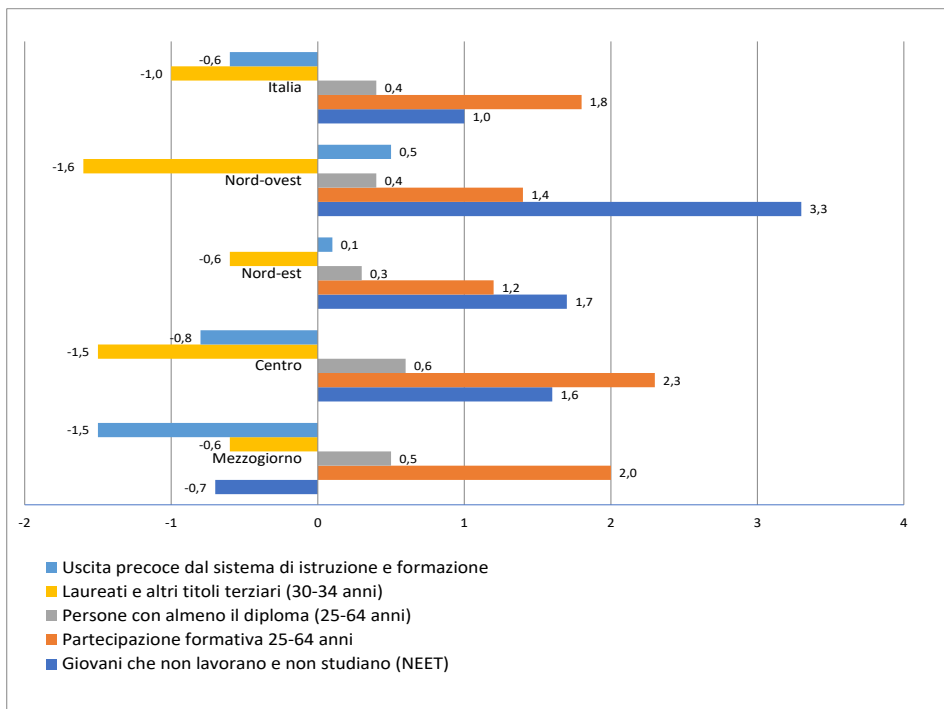
Fonte: Elaborazioni Inapp su dati Eurostat, Labour Force Survey

Analizzando i tassi di partecipazione formativa rispetto alla condizione occupazionale, si conferma una netta differenziazione tra gli occupati da un lato, e i disoccupati e gli inattivi dall'altro, queste ultime due categorie risultando i principali destinatari degli interventi previsti dalla norma. Per gli occupati, si osserva una quota di partecipanti pari all'11,4%, in linea con la media Ue 27, mentre per gli altri si registrano quote sensibilmente più ridotte (disoccupati 6,8% e inattivi 7,1%) e inferiori ai corrispondenti valori medi Ue 27 (rispettivamente 12,7% e 7,9%), in particolare per i disoccupati.

La dinamica del biennio mostra segnali incoraggianti in termini di riduzione dei divari territoriali, che pur rimangono ancora ampi. Nonostante una crescita di due punti percentuali, il tasso di partecipazione formativa nel Mezzogiorno non raggiunge l'8% mentre nelle altre ripartizioni la soglia del 10% è sempre superata. Una variazione altrettanto interessante riguarda la riduzione nel Mezzogiorno del tasso di uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione e del numero di Neet, che però presentano ancora valori superiori al 32%, a fronte del 23,1% del dato medio nazionale.



Figura 3 - Indicatori sul capitale umano per ripartizione geografica, var. % 2019-2021



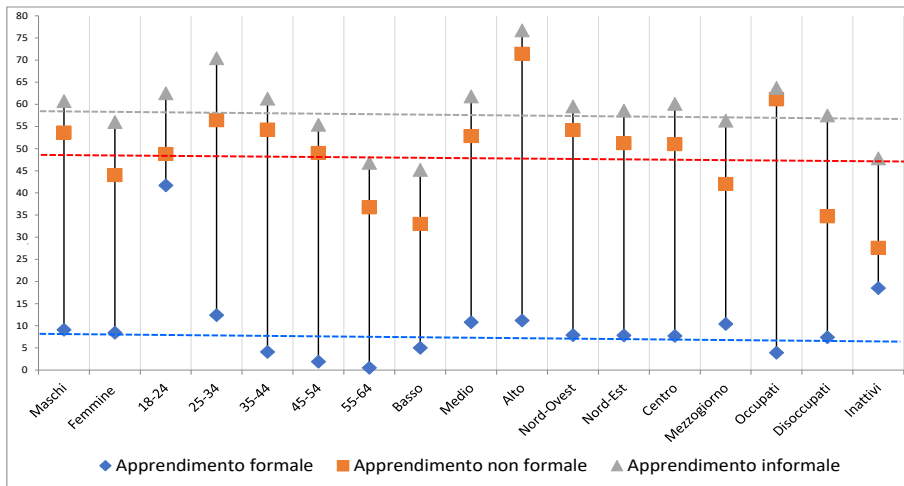
Fonte: Elaborazione Inapp su dati Istat, Rilevazione forze lavoro

Anche l'analisi dei dati sulla partecipazione della popolazione adulta in Italia con età compresa fra 18 e 64 anni, rilevati attraverso l'indagine INDACO Adulti 2020 di Inapp, conferma come sensibilità, coinvolgimento e necessità nei confronti della formazione formale, non formale e informale² siano profondamente condizionati da alcune variabili strutturali (genere, territorio, scolarizzazione e qualità del capitale umano per citare le principali) che solitamente riemergono come fattori condizionanti lo sviluppo e la crescita del nostro Paese, a loro volta, suscettibili di produrre divari nell'accesso alle opportunità di *upskilling* e *reskilling* e nell'esercizio dei diritti di cittadinanza, tra cui il diritto soggettivo alla formazione.

² La formazione formale include qualsiasi corso di tipo scolastico/universitario, dalla scuola elementare al dottorato di ricerca, o di formazione professionale, grazie ai quali è possibile ottenere un titolo di studio riconosciuto almeno a livello nazionale. La formazione informale fa riferimento a quelle attività svolte in maniera autonoma e non strutturata nei contesti di vita quotidiana, finalizzate al miglioramento delle proprie conoscenze o al soddisfacimento di un personale interesse. La formazione non formale ha invece un più alto livello di organizzazione e pianificazione del percorso di apprendimento, spesso accompagnato da un tutor o insegnante, con cui si può conseguire un attestato.



Figura 4 - Persone 18-64 anni che partecipano ad attività di formazione, per tipo di apprendimento, genere, età, scolarità, area geografica e condizione occupazionale, 2020 (%)



Fonte: Inapp, INDACO-Adulti

Inoltre, la digitalizzazione crescente di settori economici e sociali alimentata dalla pandemia, in linea con le indicazioni suggerite dalle classificazioni internazionali del CEDEFOP e dell'OECD, spinge ad includere tra le persone a rischio di esclusione occupazionale e sociale, anche quegli adulti con scarsi livelli di competenze digitali, che rappresentano ancora una quota molto elevata nel nostro paese. Va considerato infatti che in Italia la percentuale di adulti con un livello di competenze digitali "di livello base o superiore al livello base" è ancora rappresentata solo dal 42% degli individui, 14% in meno della media Europea (Eurostat 2019). La restante quota possiede competenze digitali inferiori al livello di base. È evidente che tali competenze risultano ormai cruciali per l'inclusione sociale di adulti e lavoratori più fragili dal punto di vista del proprio capitale di skill.

L'analisi dei comportamenti formativi svolta attraverso l'indagine INDACO Adulti 2020, evidenzia che la popolazione low skilled risulta complessivamente meno impegnata in tutti i tipi di percorso formativo (formale, non formale, informale). Considerando in special modo la formazione continua, non scolastica, si osserva una partecipazione del 42% alla formazione non formale e del 54% a quella informale. Per contro, tra adulti high skilled, che possiedono un alto livello di istruzione, o competenze digitali elevate, troviamo un tasso di partecipazione del 62,3% nel caso dell'apprendimento non formale, del 71,3% per quello informale.

L'indagine ha inoltre evidenziato che la scarsa padronanza di competenze digitali ha influenzato fortemente l'accesso ad opportunità formative durante la pandemia, ampliando la distanza con quegli adulti che hanno beneficiato in quello stesso periodo di corsi a distanza (partecipazione del 2,5% durante il lockdown per adulti con competenze basse; 26% per adulti con competenze digitali elevate).

ALCUNE CONSIDERAZIONI

Il meccanismo dell'assegno di inclusione passa attraverso l'attivazione di una serie di servizi facenti capo a diversi attori, quali i servizi sociali (che effettuano una valutazione dei bisogni del nucleo familiare), i Centri per l'Impiego (presso i quali si stipula il patto di servizio personalizzato) e il sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SIISL presso MLPS, realizzato da Inps). **La capacità dei singoli soggetti di svolgere efficacemente il loro ruolo**, ciascuno per le parti di propria competenza, e la completezza e



l'interoperabilità dei sistemi informativi costituiscono quindi prerequisiti fondamentali ai fini dell'efficacia delle misure previste, che sarà sensibilmente influenzata dal grado di coordinamento tra tutti questi soggetti.

Ma se l'integrazione dei soggetti istituzionali implicati nel processo per il reinserimento formativo e lavorativo del destinatario della misura di sostegno è essenziale, per raggiungere tale obiettivo deve esistere, a monte, una **efficace integrazione dei soggetti deputati alla governance dei diversi sistemi**: per il versante della formazione (deputata a qualificare/ riqualificare giovani e adulti che possono essere avviati al lavoro), il lavoro interistituzionale coinvolgerà innanzi tutto il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dell'Istruzione e del Merito e le Amministrazioni regionali e delle Province Autonome (queste ultime hanno in capo, come noto, la responsabilità esclusiva del sistema regionale di formazione professionale).

Ancora in tema di integrazione, sul versante degli **strumenti programmatori e finanziari**, sarà necessario realizzare una **efficace complementarietà e un efficace coordinamento tra i diversi strumenti** (citiamo, a titolo di esempio, l'interazione con il Programma Nazionale per la garanzia dell'occupabilità dei Lavoratori - GOL), e nello stesso tempo valorizzare e adottare come riferimento costante l'evoluzione dei fabbisogni professionali e formativi derivanti dalle trasformazioni dei processi produttivi e della domanda finale. L'INAPP è particolarmente impegnato in questa ultima area di ricerca.

Particolare attenzione dovrà essere posta, nell'attuazione delle misure, alla individuazione degli **enti che dovranno realizzare la formazione professionale** dei soggetti "occupabili", da effettuare in base di criteri di qualità, ricordando che esiste un sistema di accreditamento regionale per i VET provider, raccolto nel sistema informativo curato da Inapp, Istituto presso il quale risiede peraltro anche il Reference Point nazionale per la garanzia della qualità nell'Istruzione e Formazione, come punto di riferimento per il sistema Eqavet-Italia.

Un tema che merita una particolare attenzione, nell'opera di qualificazione/riqualificazione di coloro che potranno essere immessi/reimmessi nel mercato del lavoro, è la possibilità di prevedere **adeguate modalità di certificazione delle competenze** acquisite dai formati nel percorso formativo, anche ai fini della valorizzazione dei curricula individuali dei cittadini/lavoratori. A questo proposito, l'approccio delle **micro-qualificazioni (micro-credentials)**, European Commission 2020) dovrebbe consentire forme di certificazione delle competenze sino ad oggi non praticabili. La logica delle micro-qualificazioni potrebbe rivelarsi adeguata a rispondere alle necessità formative in risposta alle dinamiche dei mercati del lavoro in trasformazione, così come ai processi di *upskilling* e *reskilling*, per i suoi effetti potenziali sulla crescita della flessibilità, attrattività, modularità e incrementalità dell'offerta.

La dimensione della **personalizzazione degli interventi**, richiamata nella norma, costituisce un fattore di grande importanza per il processo di reinserimento occupazionale dei soggetti a bassa qualificazione, che costituiscono un gruppo particolarmente vulnerabile ed esposto a rischi rispetto alla continua evoluzione delle competenze richieste dal un mercato del lavoro.

Nella progettazione e realizzazione delle attività formative, andrà tenuto presente che, nell'ambito della formazione professionalizzante, si stanno affermando due tendenze emergenti: una riguarda il crescente ricorso al **work-based learning**, nel suo valore di formazione situata in uno specifico contesto di lavoro, che rappresenta una modalità molto efficace di acquisizione di competenze tecnico-professionali e di competenze trasversali. La seconda consiste proprio nella riconosciuta **rilevanza assunta da queste ultime (competenze trasversali o competenze-chiave)**, che riguardano, solo a titolo di esempio, la capacità di un



individuo di cooperare con altri, imparare nuove modalità di lavoro, trovare soluzioni innovative, essere propositivo, saper riconoscere i ruoli ed assumere i compiti con il giusto grado di autonomia, ecc.. Si tratta di competenze sempre più richieste come componente essenziale dei profili professionali di nuova concezione. Su tali competenze è necessario appuntare la massima attenzione nell'azione di qualificazione e riqualificazione delle risorse umane.

E' evidente che, trattandosi di misure di supporto, la loro attivazione si muove a partire dalla richiesta individuale espressa dal singolo individuo per un sostegno al reddito. Il principio della riqualificazione delle risorse umane uscite dai circuiti lavorativi o che non vi sono mai entrate potrebbe essere, in una più ampia ottica di reinserimento sociale, esteso anche agli individui che non si attivano per chiedere l'assegno di inclusione. Questo sarebbe possibile grazie all'adozione di specifiche misure di **outreach**, ovvero di individuazione dei soggetti che sono rimasti fuori dai circuiti formativo-occupazionali.

2. RUOLO DEL LAVORO A TERMINE E PROSPETTIVE

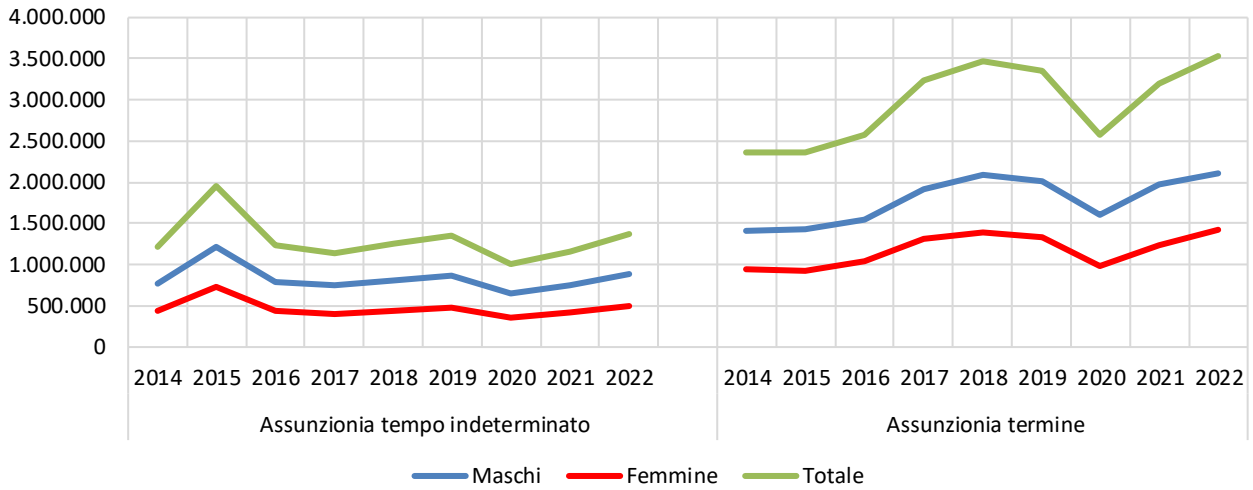
L'art 24 interviene sulla disciplina del contratto di lavoro a termine, ampliandone la durata da un massimo di 12 mesi, come previsto dal dl 87 del 2018 sino ad un massimo di 24 mesi prorogabili a 36 entro specifiche condizioni e motivazioni.

Il ricorso al lavoro a termine, che rappresenta da tempo **la principale modalità di ingresso nel mercato del lavoro**, può esercitare sia una funzione "ponte", di facilitazione all'accesso, soprattutto nel caso di primo ingresso, sia una funzione di supporto alle transizioni economiche ed organizzative, in un contesto di ciclo economico avverso o di incertezza. In entrambi i casi può essere lo strumento che comunque conduce ad un impiego standard, come auspicato dallo stesso articolato del decreto. La presente riflessione sulla normazione del lavoro a termine, pertanto, si contestualizza in un'ottica di lungo periodo che tenga conto degli effetti sul sistema economico e sulle condizioni dell'offerta di lavoro, compresa la presenza di categorie o aree territoriali particolarmente vulnerabili (es giovani under 30, donne e Mezzogiorno).

Come evidenziato dalla fig.1, che riporta per ogni annualità lo stock dei nuovi contratti attivati per tipologia e genere, dopo il 2015, anno degli esoneri contributivi triennali, il ricorso al tempo indeterminato inizia a calare sino al 2020, anno in cui segna una timida ripresa. Ma parallelamente, dal 2015 inizia anche l'ampia parabola del ricorso al lavoro a termine, che subisce uno stop nel 2020 per effetto della disciplina del lavoro in periodo di pandemia e poi riprende con un'impennata nel 2021, diventando la forma pressoché prevalente di creazione di occupazione per uomini e donne. Si noti come le curve (sia a tempo indeterminato che determinato) per uomini e donne siano sempre parallele, a testimoniare, per ogni annualità, sia la maggiore numerosità maschile nelle nuove attivazioni (evidenziata dalla curva blu più alta) sia la permanenza di un gender gap che non ha mai subito delle inversioni di tendenza. Tale considerazione si applica anche allo specifico segmento di under 30 (fig.2) e quindi evidenzia come l'attenzione alle variabili di genere ed età rappresenti un aspetto da tenere in considerazione come effetto non secondario di misure di potenziamento delle forme di lavoro a termine.

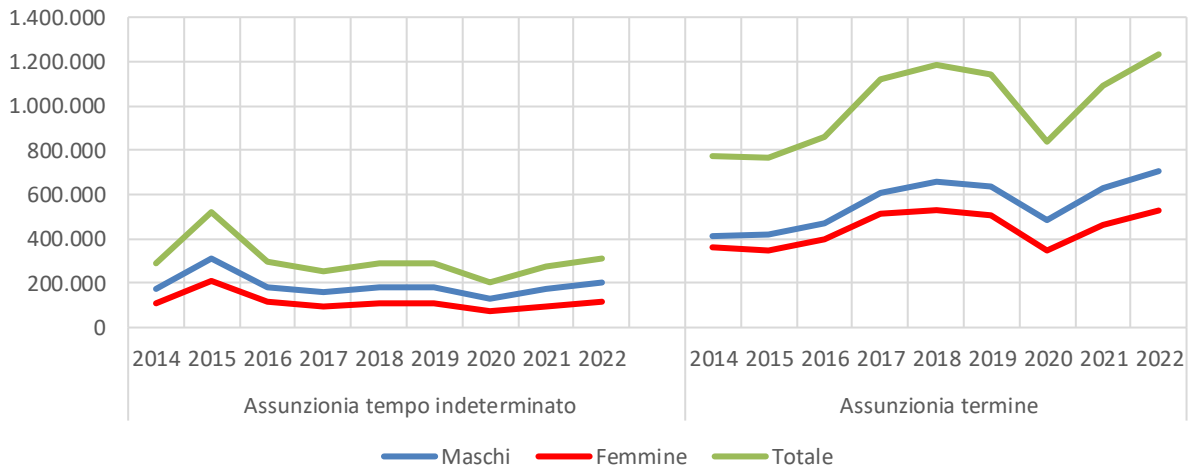


Fig. 1 Andamento assunzioni per genere e tipologia contrattuale (2014-2022)



Elab. Inapp su Inps 2022

Fig. 2 Andamento assunzioni UNDER 30 per genere e tipologia contrattuale (2014-2022)



Elab. Inapp su Inps 2022

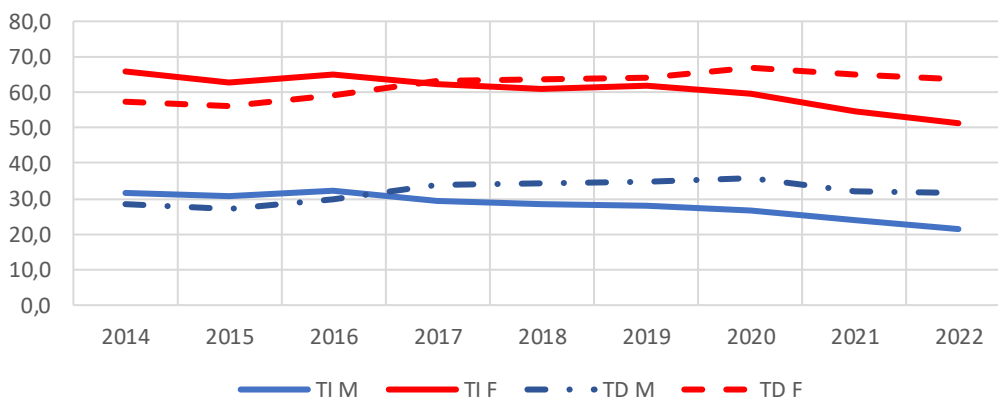
La crescita del lavoro a termine è sostenuta anche dalle misure di agevolazione alle assunzioni. Elaborazioni Inapp su dati Inps 2022, evidenziano come le nuove attivazioni contrattuali nel 2022 abbiano superato gli 8 milioni, di cui il 41% riguarda donne. Di questi 8 milioni, il 23,6 % è avvenuto grazie una forma di agevolazione/incentivo (e nello specifico, il 24% degli oltre 4milioni di assunzioni maschili e il 23% degli oltre 3 milioni di assunzioni femminili). Sono a tempo indeterminato però solo il 16% del totale delle assunzioni incentivate (e nello specifico il 17% di quelle maschili e il 14% di quelle femminili). Continua ad essere



prevalente l'accesso al lavoro a tempo determinato che rappresenta il 44 % del totale delle assunzioni e il 39% di quelle agevolate. In questo scenario va segnalato **l'effetto di combinazione tra contratto a termine e regime orario ridotto** (cd. part time in ingresso). Siamo in presenza di un crescente trend di impiego del lavoro del tempo parziale come condizione contrattuale di accesso al lavoro - e non come condizione scelta reversibile ai sensi delle norme, che attraversa tutte le tipologie contrattuali (fig.3). Fermo restando lo scenario strutturale di gap di genere del part time, le cui curve parallele di uomini e donne segnano una distanza media di 30 punti percentuali, si evince che sino al 2016, il part time prevalente, in fase di attivazione, per entrambi era quello a tempo indeterminato, come se i nuovi contratti a tempo parziale fossero la risultanza dell'incontro tra esigenze di stabilità contrattuale e ore ridotte per l'esecuzione della prestazione. Da metà 2016 e più compiutamente dal 2017, la quota di part time a tempo determinato si impenna e supera quella a tempo indeterminato sia per uomini che per donne, diventando una modalità ordinaria di reclutamento, tanto che la sua incidenza sul totale dei contratti diventa stabile sino al 2020, anno della pandemia, per poi risalire in modo più incisivo per le donne. Questo aspetto ricorda come la fase di ripresa post pandemica pur segnando un incremento quantitativo dell'occupazione femminile, abbia tuttavia generato, sotto il profilo qualitativo posti di lavoro caratterizzati da una "debolezza rafforzata" (part time + lavoro a termine).

Nel complesso, questa diffusa crescita del part time in ingresso è solo parzialmente collegata alla specificità dei settori economici e rappresenta prevalentemente una modalità di contenimento del costo del lavoro, utile in periodi di transizione e in contesto di labour hoarding. Allo stesso tempo, tuttavia, rischia di costituire un fattore di penalizzazione retributiva e di rafforzamento di debolezza sul mercato del lavoro, in particolare ove associato alla tipologia di lavoro a termine. Si noti infatti, che solo guardando all'ultimo biennio 2021-2022, l'incidenza del part time in ingresso collegato al tempo determinato presenti una quota più elevata di quello a tempo indeterminato, con particolare incidenza sui target di giovani e donne (tab. 1).

Fig 3. Incidenza del part time sul totale dei nuovi contratti TI e TD per genere 2014-2022



Elab. Inapp su Inps 2022



Tab.1 Incidenza del Part time nelle nuove attivazioni per genere e classe di età -2021-2022

		2021		2.022	
		%PT TI	%PT TD	%PT TI	%PT TD
Maschi	Fino a 29	31,7	41,8	26,9	40,5
	Totale	24,2	32,3	21,5	32,1
Femmine	Fino a 29	50,4	65,4	47,1	63,6
	Totale	54,7	64,9	51,9	63,8
Totale	Fino a 29	38,4	51,8	34,1	50,4
	Totale	34,9	44,8	32,4	44,8

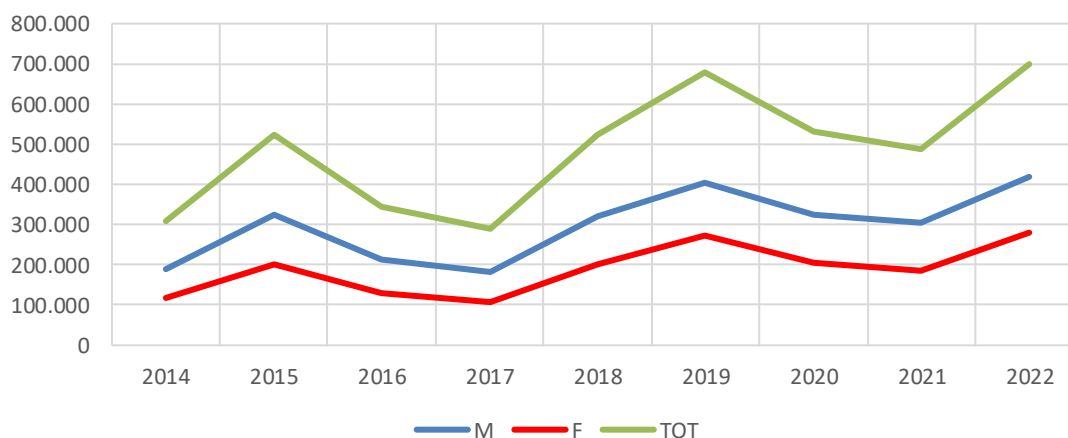
Elab. Inapp su Inps 2022

Trasformazioni e transizioni del lavoro a termine

Il ruolo del lavoro a termine come moltiplicatore di opportunità va accompagnato alla valutazione di prospettiva, ossia alle condizioni di sostenibilità e di trasformazione.

La fig. 4 evidenzia l'andamento delle trasformazioni contrattuali da tempo determinato a tempo indeterminato come stock annuale per genere dal 2014 al 2022. Questa dinamica è sostenuta positivamente dalle misure di agevolazione (fig. 5) che rappresentano un incentivo importante alla stabilizzazione nel mercato del lavoro, soprattutto del target femminile. L'utilizzo dell'incentivo per la stabilizzazione rappresenta infatti un uso pertinente di una misura di policy pubblica, che, conformemente alla ratio di agevolazione, interviene a facilitare un processo e a sostenere economicamente la domanda di lavoro in una trasformazione contrattuale che per l'impresa potrebbe essere più complesso da gestire in autonomia.

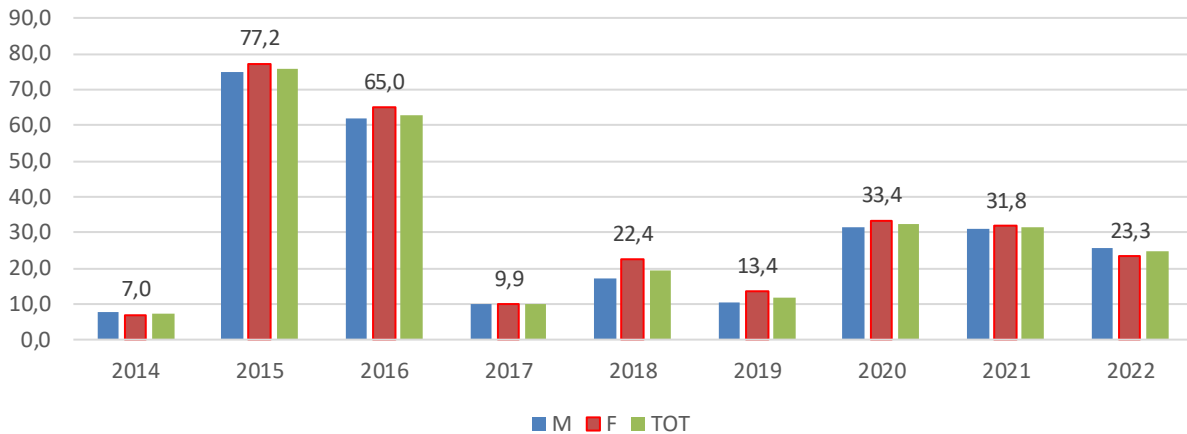
Fig. 4 Trasformazioni contrattuali da Tempo determinato a Tempo Indeterminato



Elab. Inapp su Inps 2022



Fig. 5 % Trasformazioni agevolate da tempo determinato a tempo indeterminato sul totale - per genere (2014-2022)



Elab. Inapp su Inps

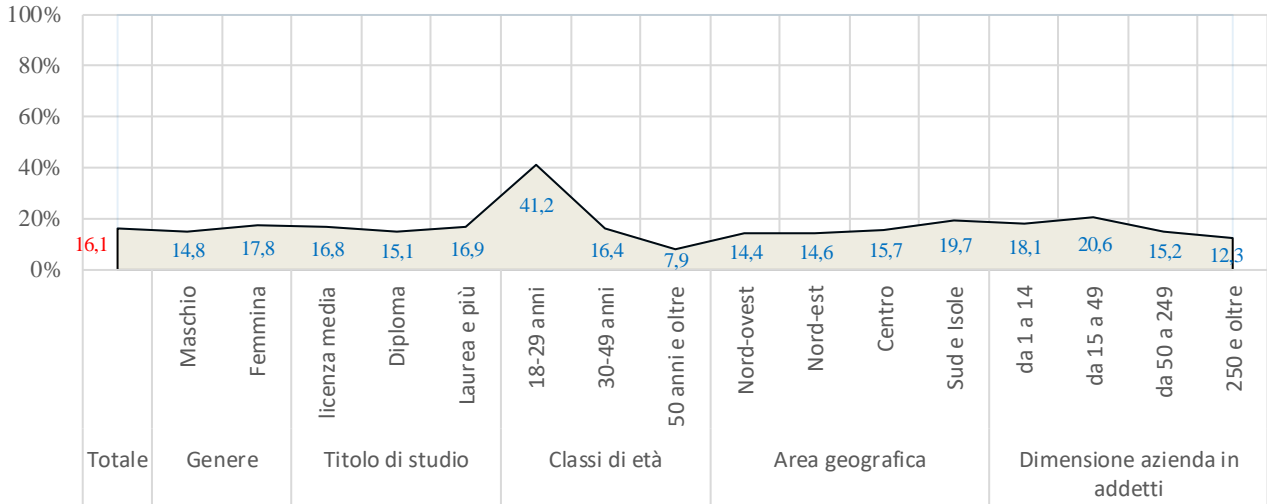
Il tema del lavoro a termine costituisce, tuttavia, solo una parte di un aggregato più ampio definibile come lavoro atipico, che in questo contesto rappresenta una prospettiva di particolare interesse per gli obiettivi espressi dalla norma. Inapp, grazie all'Indagine Inapp PLUS, da tempo ha proceduto ad una definizione di due aggregati occupazionali e contrattuali (lavoro standard e non standard), che consentisse di includere nelle stime anche l'eterogeneo gruppo del lavoro autonomo sotto il profilo del grado di effettiva autonomia. Con il termine "standard" si qualificano le persone con un impiego dipendente a tempo indeterminato e autonomi "veri" ovvero con livelli di etero-direzione bassi, alta professionalità e continuità nel tempo dell'attività. Invece con "non standard o atipici" si intendono gli impieghi a termine (tempo determinato, apprendisti, a somministrazione, ecc.) e gli "pseudo autonomi" con vincoli di etero-direzione alti, ossia con caratteristiche della prestazione prossime al lavoro dipendente.

Grazie alla componente panel, l'indagine Inapp PLUS consente di effettuare valutazioni longitudinali, fornendo nel caso in esame informazioni importanti sui tempi di permanenza nella condizione di atipicità e le differenze tra gruppi target.

La fig. 6 mostra l'andamento nel tempo dell'indicatore di atipicità: si passa da un livello del 12,4% del 2005 ad un 14,1 % del 2010 per arrivare al 2021 con una incidenza del 16,1%. In altre parole, l'utilizzo dei contratti non standard è divenuto strutturale. Concentrandosi poi sul 2021, il dato più recente, emerge che i giovani presentano livelli di atipicità sistematicamente superiori al 40%, un livello 3 volte superiore al dato medio. L'atipicità è presente in tutti i controlli, leggermente più bassa nelle imprese di grandi dimensioni e tra le persone over50. Il Sud presenta i livelli più elevati.

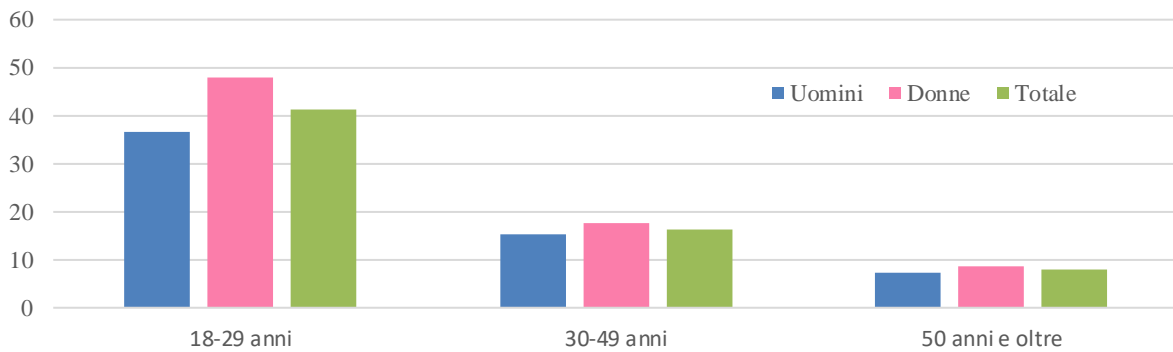


Fig. 6 - Incidenza impieghi non standard, %



Fonte: Inapp Plus 2021

Fig.7 - Incidenza impieghi non standard, per genere e classe d'età, %

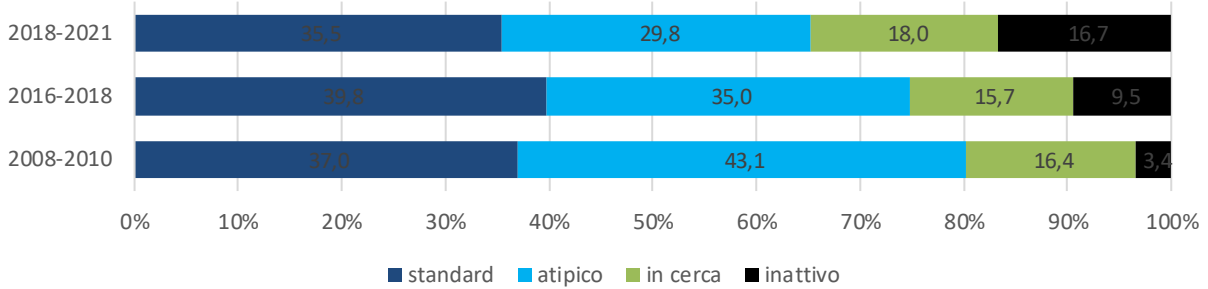


Fonte: Inapp Plus 2021

Il disegno della rilevazione Inapp Plus consente di monitorare il destino dei contratti non standard dopo 24 mesi. Nella figura 8 sono presentati i flussi longitudinali riferiti alla componente generale. L'esito dei contratti non standard mostra il permanere in una condizione occupazionale atipica in oltre 1/3 dei casi. Questi esiti si confermano in tutti i periodi di osservazione, contraddistinti da contesti economici marcatamente diversi (crisi economica, ciclo espansivo, contesto pandemico).



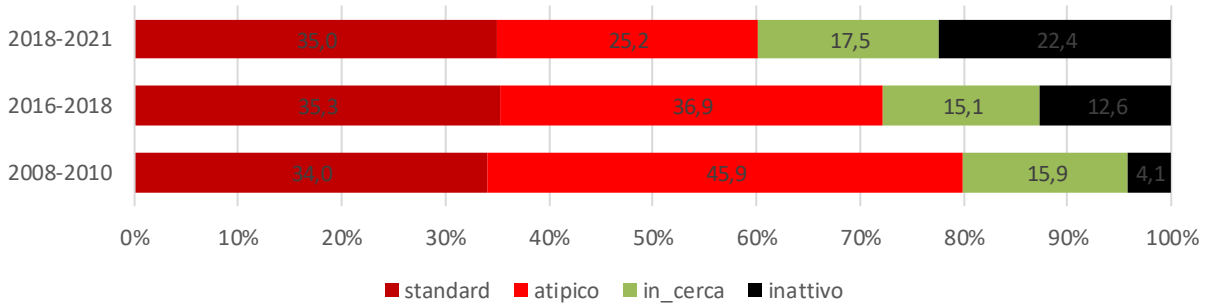
Fig. 8 - Esiti occupazione non standard a 24 mesi*: Tutti, %



Fonte: Inapp Plus 2021; * il panel 2018-21 è di 36 mesi di ampiezza

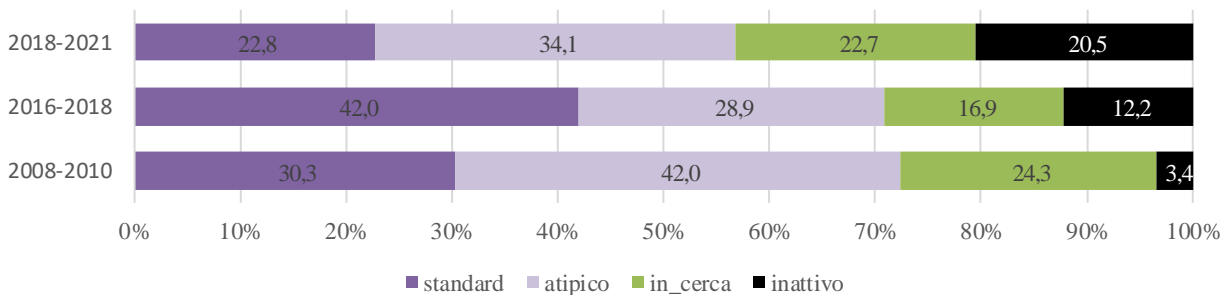
Facendo un focus particolare sulla condizione di donne e Mezzogiorno (fig. 9 e 10), si evidenzia che in entrambi i casi la fuoriuscita dalla condizione di atipicità ha portato, nel tempo, ad un crescente incremento della condizione di non lavoro, il cui tasso è stato superiore a quello di conversione in lavoro stabile. Il dato, pertanto, sollecita una riflessione sulla capacità trasformativa dell’investimento occupazionale a termine, in contesti di debolezza strutturale del mercato del lavoro e su target maggiormente vulnerabili.

Fig. 9 - Esiti occupazione non standard a 24 mesi*: Donne, %



Fonte: elaborazione su dati Inapp Plus 2021; * il panel 2018-21 è di 36 mesi di ampiezza

Fig. 10 - Esiti occupazione non standard a 24 mesi*: Mezzogiorno, %



Fonte: Inapp Plus 2021; * il panel 2018-21 è di 36 mesi di ampiezza



Una riflessione di accompagnamento al tema del lavoro a termine può legarsi al **ruolo dei canali di ingresso all'occupazione** – rilevato attraverso un modulo ad hoc dell'indagine Inapp Plus. In termini generali, è emerso che i canali formali conducono maggiormente a contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato (62%) rispetto a quelli informali (53%) (per informali si intendono i canali amicali e di cooptazione professionale). Il canale informale per eccellenza che colloca più di tutti (la rete delle conoscenze) genera tuttavia percentuali molto elevate di mismatch tra qualifiche possedute e mansioni svolte (solo il 54% ritiene coerente col lavoro svolto il titolo di studio posseduto).

Il potenziamento del ricorso al tempo determinato e al lavoro atipico in genere andrebbe, in sintesi, calibrato tenendo conto degli effetti di medio e lungo periodo sulla popolazione, per genere ed età, sia in termini di reddito, sia in termini di continuità contributiva, sia in termini di incertezza sul futuro occupazionale. Aspetti, questi che incidono sensibilmente sulle scelte di vita sia delle coorti più giovani che di quelle più anziane, specialmente con riferimento alla formazione di nuclei familiari, al tasso di fecondità, e alle prospettive di autonomia e di autosufficienza economica.

Contemporaneamente, l'osservazione del basso tasso di transizione da un'occupazione non standard ad una standard richiederebbe la messa a punto di una strategia di sostegno, soprattutto per i target e le condizioni più vulnerabili, al fine di prevenire alla scadenza del contratto a termine la fuoriuscita dal mercato del lavoro e l'incremento della condizione di inattività. Entrambe le condizioni, infatti, andrebbero inevitabilmente a pesare sul versante delle politiche passive, vanificando anche da un punto di vista fiscale e contributivo l'investimento in contratti a termine, anche incentivati

3. L'ASSEGNO DI INCLUSIONE

Circa il ruolo **dell'Assegno di Inclusione**, possono apparire utili gli esiti di lavori effettuati sulle precedenti misure di sostegno al reddito, al fine di evidenziarne punti di forza ed elementi di superamento.

Può essere utile richiamare qui l'analisi effettuata attraverso una simulazione dinamica delle modifiche al sistema economico italiano determinate dal "Reddito di Cittadinanza" (RdC) introdotto nel corso del 2019 come strumento di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale. La simulazione effettuata attraverso il modello LabSim su dati EU-SILC mostra come il RdC non comporterebbe fino al 2031 effetti significativi sull'offerta di lavoro, mentre avrebbe effetti positivi sul reddito degli individui e delle famiglie, sul rischio di povertà dei bambini e dei nuclei familiari, soprattutto ai quintili più bassi e nel Mezzogiorno. Si conferma quindi come una politica di contrasto alla povertà e d'integrazione del reddito ma privo di effetti significativi sul piano della dinamica occupazionale.

La valutazione delle politiche di sostegno al reddito – e specificamente delle misure contenute nel RdC – viene effettuata attraverso l'applicazione del modello di micro-simulazione EUROMOD e in particolare attraverso l'applicazione del modello LabSim³.

³ Labsim è un modello di micro-simulazione che stima effetti comportamentali ed è sviluppato dal CeMPA e adottato da INAPP. Si tratta di un modello di microsimulazione dinamica degli eventi del corso della vita individuale per facilitare la ricerca sull'insicurezza economica a livello individuale e familiare e indagare sulle sue determinanti. L'innovazione chiave è il collegamento della micro-simulazione dinamica con un modello statico fiscale-previdenziale, EUROMOD.



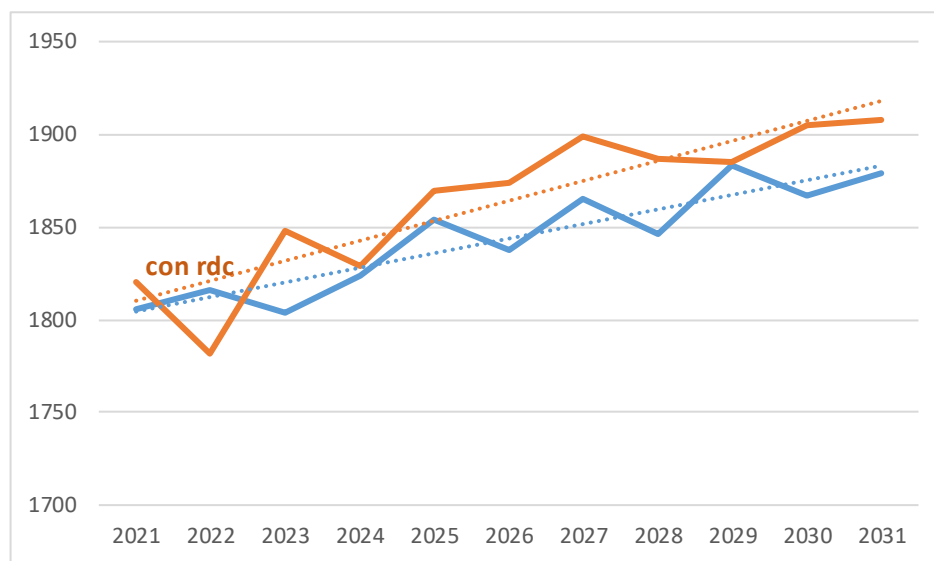
Le analisi si basano sui dati dell'indagine "European Survey on Income and Living Conditions" (EU-SILC) - eseguita da ISTAT - e permettono di stimare gli effetti di questa politica sui redditi individuali e delle famiglie per il periodo 2021-2031 attraverso l'elaborazione di uno scenario alternativo. Nel dettaglio, le simulazioni riguardano ciò che sarebbe potuto accadere in un orizzonte temporale di 10 anni, qualora la misura fosse rimasta strutturata come nella sua versione iniziale.

La prima parte della simulazione si focalizza sul reddito medio mensile percepito dagli individui. Come si può osservare dalla figura 1, alla fine del periodo preso in esame, il reddito aumenterebbe di circa 1,5 punti percentuali in presenza del RdC rispetto alla situazione controfattuale in assenza della misura (in v.a. da 1879 a 1908 euro). Nella stessa figura si può altresì notare una crescita nel caso della presenza di RdC nel lasso di tempo considerato.

Esso tiene in considerazione gli eventi che possono accadere ad una famiglia nel corso della vita, eventi che possono riguardare le condizioni di salute o quelle lavorative. I moduli di cui LABSim si compone sono sette: (i) Demografia; (ii) Istruzione; (iii) Salute; (iv) Composizione delle famiglie; (v) Reddito non da lavoro; (vi) Offerta di lavoro; (vii) Consumo. Ogni modulo è a sua volta composto da differenti processi o sub-moduli.



Figura 1 - Andamento del reddito medio mensile



Fonte: Elaborazioni su modello LabSim (CeMPA). Dati EU-SILCS

Nella tabella 1 vengono riportati invece i valori dei redditi disponibili mensili per i cinque quintili di reddito delle unità beneficiarie. In linea con le attese, il vantaggio percentuale (indotto dalla presenza del reddito rispetto alla situazione alternativa) si concentra nei quintili più bassi (Q1 e Q2); tale vantaggio assume valori relativamente più elevati nel periodo intermedio (8-9%) rispetto a quello finale (3-9%). Va sottolineato d'altra parte che nel breve periodo, ovvero per l'annualità 2022, l'effetto della policy sul quintile più basso appare negativo, riducendosi del 6% rispetto al caso senza RdC⁴.

Tabella 1 - Reddito medio disponibile per quintile: anni 2022, 2026 e 2031

	Senza rdc		Con rdc		Var.con /senza
		2031		2031	
Q1		376	Q1	387	3%
Q2		397	Q2	417	5%
Q3		1232	Q3	1229	0%
Q4		2595	Q4	2681	3%
Q5		4788	Q5	4830	1%
		2026		2026	
Q1		316	Q1	342	8%
Q2		371	Q2	404	9%
Q3		1186	Q3	1227	3%
Q4		2616	Q4	2632	1%
Q5		4651	Q5	4684	1%
		2022		2022	2022

⁴ La riduzione è compatibile con una occupazione leggermente inferiore per la compagine delle donne 20-29enni esclusivamente nel 2022.



Q1	291	Q1	274	-6%
Q2	352	Q2	379	8%
Q3	986	Q3	1043	6%
Q4	2625	Q4	2571	-2%
Q5	4669	Q5	4570	-2%

Fonte: Elaborazione su modello LabSim (CeMPA). Dati EU-SILC

La seconda parte della simulazione ha per oggetto i nuclei familiari e, in particolare le coppie con figli. La tabella 2 riporta i risultati di queste elaborazioni mettendo in luce come l'introduzione del RdC si accompagna ad un incremento di reddito medio disponibile soprattutto per i primi due quintili (Q1 e Q2) della distribuzione in tutto il periodo considerato – con incrementi percentuali massimi che si realizzano ancora una volta in corrispondenza dell'annualità 2026. Nello scenario che prevede la presenza del RdC, il rapporto fra reddito disponibile calcolato nel quinto quintile e quello misurato nel primo quintile non presenterebbe alcuna variazione fra il 2022 e il 2031 attestandosi a 9.6.

Tabella 2- Reddito medio disponibile per quintile relativo alle coppie con figli: anni 2022, 2026 e 2031

	Senza RdC		Con RdC		Var. con/sen za
		2031		2031	
Q1		674	Q1	777	15%
Q2		589	Q2	603	2%
Q3		2462	Q3	2461	0%
Q4		4708	Q4	4837	3%
Q5		7473	Q5	7478	0%
		2026		2026	
Q1		492	Q1	768	56%
Q2		505	Q2	842	67%
Q3		2449	Q3	2548	4%
Q4		4613	Q4	4844	5%
Q5		7211	Q5	7387	2%
		2022		2022	
Q1		588	Q1	777	32%
Q2		665	Q2	969	46%
Q3		2607	Q3	2558	-2%
Q4		4790	Q4	4748	-1%
Q5		7284	Q5	7114	-2%

Fonte: Elaborazioni su modello LabSim (CeMPA). Dati EU-SILC

L'esercizio effettuato attraverso il modello di simulazione LabSim consente di concludere che il RdC non avrebbe comportato fino al 2031 uno scorporamento evidente nella ricerca di lavoro o nell'accettazione del lavoro stesso e quindi non avrebbe impattato sull'offerta di lavoro e neanche sui livelli occupazionali.

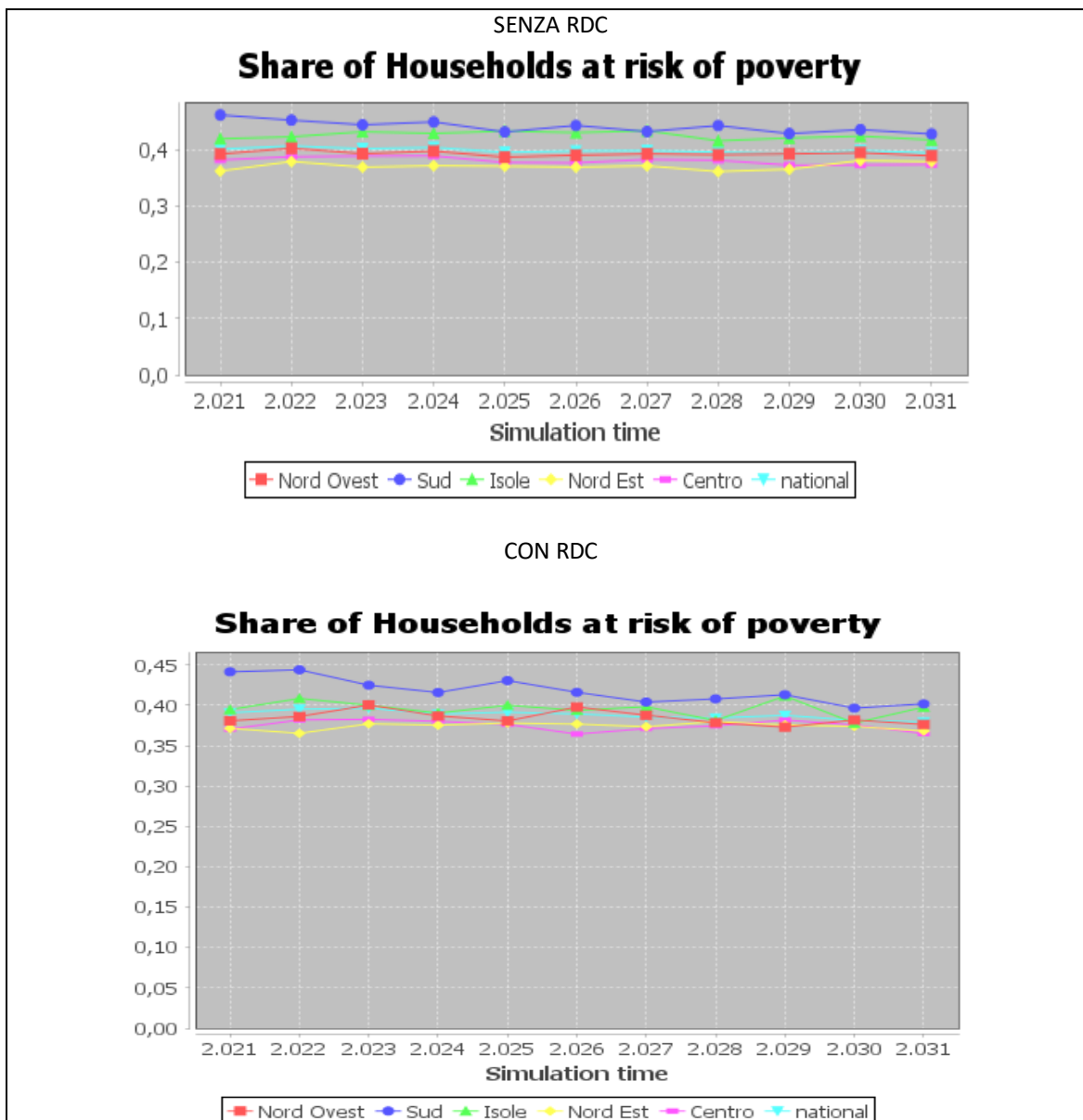
Al contrario, i più importanti effetti positivi sembrerebbero riguardare il reddito degli individui/famiglie, il rischio di povertà dei bambini e dei nuclei familiari. In particolare, gli effetti più rilevanti riguardano i quintili più bassi delle famiglie con figli e i redditi degli individui residenti nel Sud e nelle Isole.



Il RdC, come evidenziato in letteratura, risultava quindi un utile strumento di riduzione della povertà al netto delle condizionalità presenti e relative alla ricerca di lavoro, configurandosi sostanzialmente come un'integrazione al reddito piuttosto che come strumento di politica attiva, dal momento che su tale fronte ha avuto esiti fortemente deludenti.

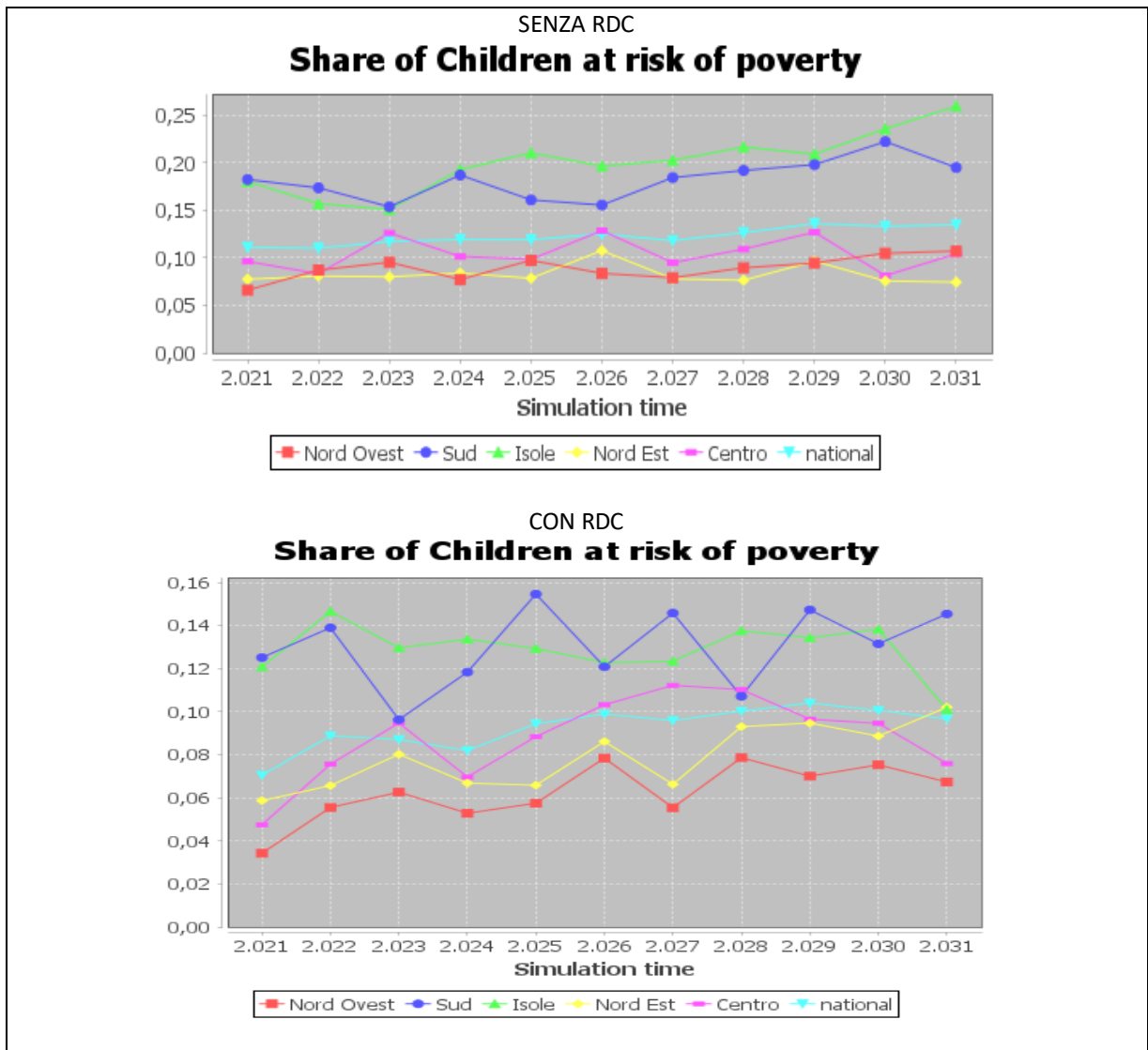
Dal punto di vista tecnico, il modello rappresenta pur sempre una configurazione ad equilibrio economico parziale che non considera l'altro elemento fondamentale: la domanda di lavoro. L'integrazione con modelli più macro ad equilibrio computazionale generale e la considerazione delle scelte delle imprese sul mercato del lavoro potrebbero essere due sviluppi realizzabili nei prossimi tempi al fine di allargare la portata del modello finora utilizzato e poterlo utilizzare per le nuove misure.

Figure 1 e 2





Fonte: Elaborazioni degli autori su modello LABSIM (CeMPA)



Fonte: Elaborazioni su modello LABSIM (CeMPA)

Dalle indagini campionarie svolte dall'INAPP sui beneficiari del RdC risulta particolarmente da segnalare come circa la disciplina e il rapporto con i servizi, i percorsi attivi delle misure, l'attivazione dei patti per il lavoro e per l'inclusione sociale, siano ritenuti tutti aspetti da migliorare per oltre il 60% degli intervistati. A ciò si aggiunge la richiesta di porre attenzione ai controlli per gli effettivi aventi diritto: gli intervistati ritengono che sia corretto estendere le misure di sostegno al reddito in una formula più ampia possibile, che tenga debitamente conto però degli effettivi requisiti ed eviti accessi incontrollati ai non eleggibili.



4. POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO: IL CASO DEL FONDO NUOVE COMPETENZE E IMPRESE

I cambiamenti tecnologici, demografici ed economici che coinvolgono il mercato del lavoro chiamano in causa un ruolo sempre più rilevante delle politiche attive per la formazione dei lavoratori. In questa prospettiva si ritiene utile riportare alcuni dati dell'Indagine RIL, periodicamente effettuata dall'INAPP, sull'utilizzazione del Fondo Nuove Competenze (FNC)⁵, la cui finalità principale è quella di consentire ai lavoratori di adattare le loro competenze e conoscenze professionali ai mutamenti associati alla diffusione delle nuove tecnologie e dei nuovi modelli di organizzazione nelle imprese. In particolare, nella sua formulazione originaria il FNC prevede che l'investimento formativo sia accompagnato da una riduzione dell'orario di lavoro ("rimodulazione") a parità di retribuzione per i lavoratori coinvolti nella misura in oggetto. Un altro elemento specifico del FNC è che l'erogazione del finanziamento sia condizionato da un processo di collaborazione/codeterminazione tra le parti sociali che sottoscrivono uno specifico accordo. In questo contesto il Fondo finanzia una sorta di "reddito per il lavoratore in formazione" attraverso il Piano operativo nazionale sistemi di politiche dell'occupazione (Pon-Spao), e delle regioni, attraverso i Piani operativi regionali (Por) e i fondi interprofessionali.

Sulla base di tali premesse è importante analizzare e – nei limiti della disponibilità dei dati – valutare l'efficacia del FNC rispetto ai principali obiettivi per i quali è stato attuato: favorire l'acquisizione di competenze funzionali ai cambiamenti organizzativi, tecnologici e competitivi nel mercato del lavoro e nelle imprese. In questa prospettiva si utilizzano in dati della VI Rilevazione Imprese e lavoro, condotta da INAPP nel corso del 2022 su un campione rappresentativo di circa 30000 società di capitali e società di persone operanti nel settore privato extra-agricolo⁶.

A tal fine le analisi si articolano in due parti. Nella prima parte si mostrano le statistiche descrittive riguardanti l'incidenza delle imprese formative e la tipologia della formazione erogata nonché della diffusione del Fondo Nuove Competenze. Nella seconda parte si offre una sintetica analisi econometrica tesa ad inferire se e in che misura l'utilizzo del FNC da parte delle imprese favorisce la probabilità di finanziare l'accumulazione di competenze tecniche e digitali ovvero di competenze trasversali.

A tale proposito è importante sottolineare che i risultati mostrati e commentati sono preliminari e come tali vanno interpretati come indicazioni, chiamando in causa successivi approfondimenti in atto nell'Istituto per accertarne la robustezza.

⁵ La norma istitutiva del Fondo (art. 88 del decreto-legge 34, convertito in legge 128/2020 modificato dall'art. 4, del DL n. 104, convertito in legge 226/2020) attribuisce la governance al Ministero del Lavoro, all'Anpal, alle regioni, all'Inps, ai fondi paritetici interprofessionali e al Fondo per la formazione dei lavoratori somministrati.

⁶ Al fine di esaminare le realtà produttive con un mercato interno del lavoro e politiche del personale relativamente strutturate si selezionano le imprese con almeno 10 dipendenti. Una volta eliminate le osservazioni che presentano dati mancanti sulle variabili utilizzate nelle elaborazioni statistiche, si ottiene un campione finale di circa 15000 imprese.



Evidenze descrittive

La tabella 1 riporta le statistiche descrittive (valori medi) dell'incidenza media delle imprese che investono in formazione *tout court* (sia essa finanziata privatamente che pubblicamente) e delle diverse tipologie di investimento formativo – selezionate tra quelle che ci aspettiamo siano direttamente o indirettamente coinvolte nel FNC: in competenze trasversali, in competenze tecnico/specifiche alla mansione svolta, in informatica di base e in tecnologie digitali⁷. Le statistiche descrittive sono poi distinte per classe dimensionale delle imprese, essendo quest'ultima una caratteristica dirimente della quantità e qualità della formazione professionale.

Si osserva così come circa il 60% delle imprese italiane hanno investito in formazione professionale. Per quanto riguarda le tipologie selezionate, l'incidenza più elevata è registrata per le competenze tecniche/specifiche (30%) quindi per le competenze trasversali (12%), per le tecnologie digitali-abilitanti I4.0 (7%) e all'informatica di base (5%). Naturalmente queste statistiche medie nazionali sono fortemente differenziate per dimensione aziendale e localizzazione geografica.

Tabella 2. Statistiche descrittive: valori medi. Tipologia di investimenti in formazione professionale

	investimento formativo	tipologia investimento formativo			
		competenze trasversali	tecnica - specifica	informatica base	digitale
9 < n dipendenti < 50	0.59	0.09	0.27	0.04	0.06
49 < n dipendenti < 250	0.81	0.26	0.49	0.11	0.12
n dipendenti > 249	0.91	0.57	0.67	0.27	0.13
Totale	0.62	0.12	0.30	0.05	0.07

Fonte: elaborazione su dati RIL 2021. Note: applicazione dei pesi campionari. Imprese con almeno 10 dipendenti

La Tabella 2 mostra le statistiche descrittive (valori medi) relativi al Fondo Nuove competenze: l'incidenza media di imprese che utilizzano il Fondo, il numero di dipendenti che hanno usufruito della misura, il numero totale di ore di formazione finanziate dal Fondo, la quota di ore finanziate dal Fondo sul totale delle ore lavorate dai dipendenti.

Si nota che per la media del sistema produttivo l'incidenza media delle imprese che hanno utilizzato il Fondo si attesta intorno al 2%, il numero di lavoratori formati attraverso il finanziamento del Fondo è inferiore

⁷ Si segnala che nel questionario RIL si richiede alle imprese intervistate di segnalare per quale delle seguenti tipologie è stata erogata la formazione: 1. Formazione su competenze trasversali (soft skills, competenze relazionali, comunicazione, team work); 2. Formazione obbligatoria in materia di sicurezza sul lavoro; 3. Formazione tecnica/specifica al tipo di mansione svolta; 4. Formazione su strumenti e modalità per lo smart working; 5. Formazione informatica di base; 6. Formazione specifica su una o più delle tecnologie abilitanti Industria 4.0; 7. Altro. Sono possibili più risposte.



all'unità mentre le ore finanziate sono in media circa 18 su base annua. Naturalmente anche in questo caso si assiste ad una forte eterogeneità in funzione della dimensione aziendale: per le realtà produttive con oltre 250 dipendenti questi valori arrivano all'8%, a 1.75 (formati) e a 84 (ore di formazione, rispettivamente).

Tabella 2: statistiche descrittive. Valori medi

	Incidenza imprese FNC	numero lavoratori finanziati FNC	Numero ore finanziate FNC
9 < n dipendenti <50	0.02	0.22	13.77
49 < n dipendenti <250	0.04	0.89	44.84
n dipendenti >249	0.08	1.75	84.43
Totale	0.022	0.33	18.69

Fonte: elaborazione autori su dati RIL 2021. Note: applicazione dei pesi campionari. Imprese con almeno 10 dipendenti

La seconda parte dell'analisi riguarda una semplice analisi multivariata attraverso cui si verifica se e in che misura l'utilizzo del FNC incide sulla tipologia della formazione erogata. In particolare le stime riportate nella Tabella 3 indicano una correlazione positiva tra FNC e la probabilità di formare le competenze trasversali (+32%) : la correlazione rimane positiva e significativa per altre tipologie formative sebbene in questo caso con probabilità stimate ridotte: per le competenze digitali (+13%) per quelle tecniche-specifiche(+15%) e per quelle riferite all'informativa di base (+14%).

Tabella 3. Stime ols. Var dip: tipologia investimento formativo

	digitale	tecnica	Informatica	trasversali
FNC	0.135*** [0.020]	0.151*** [0.023]	0.141*** [0.020]	0.323*** [0.022]
altri controlli	Si	Si	Si	Si
costante	0.032 [0.028]	-0.076 [0.047]	-0.130*** [0.027]	-0.244*** [0.037]
N di oss	13467	13467	13467	13467
R2	0.085	0.162	0.101	0.246

Fonte: elaborazioni su dati RIL 2021. Altri controlli: caratteristiche manageriali (livello istruzione e genere imprenditore, proprietà familiare), composizione occupati (quota dirigenti, impiegati e operai, quota contratti a tempo determinato), caratteristiche produttive (posizione vacante, commercio internazionale, settori attività 2 digit, localizzazione regionale, log del n dipendenti, log del fatturato per dipendente. Errori standard robusti in parentesi.