

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



### Sintesi

---

Il capitolo è il risultato di un lavoro che prende in considerazione, come primi elementi di analisi, i fattori e le dinamiche di cambiamento che in questi anni, in concomitanza con l'uscita e la conseguente ripresa dalla fase emergenziale sanitaria, hanno coinvolto il sistema delle politiche del lavoro, dei sostegni al reddito e di transizione all'occupazione, anche con riferimento a specifici target maggiormente vulnerabili. Da questo punto di vista si sottolinea, anche grazie a una comparazione internazionale, una situazione nuova per il nostro Paese, caratterizzata dal superamento del numero di partecipanti alle politiche attive rispetto a quello dei beneficiari di politiche passive e dal sempre più rilevante utilizzo dell'incentivo. In questo quadro, da una parte va letto il ricorso agli incentivi, al quale è dedicata una specifica analisi che ne mette in evidenza le caratteristiche di utilizzo, dall'altra va considerata, nella crescita del numero degli individui coinvolti, il contributo fornito dal Programma GOL. Questo, costituisce l'azione di riforma delle politiche attive del lavoro in Italia, avviata a partire dall'idea di mettere a sistema le linee di intervento di politica attiva del lavoro e le modalità di cooperazione interistituzionale fra Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e Regioni, sviluppate nel corso dell'ultimo decennio a partire dall'esperienza di Garanzia Giovani. Il programma, in particolare, è riuscito a mobilitare un'ingente quota d'individui ai fini della presa in carico da parte dei Servizi pubblici e a personalizzare il profilo degli interventi sulla base delle caratteristiche dei beneficiari coinvolti. Nel

capitolo si dà atto dei risultati raggiunti così come delle criticità che ne hanno limitato l'impatto, come ad esempio la difficoltà di dar seguito alle proposte formative previste nella fase di presa in carico ai fini di migliorare l'occupabilità dei soggetti e di favorirne la transizione verso l'occupazione. Formazione e transizione verso il lavoro sono i temi che caratterizzano anche le analisi centrate sui tirocini extracurricolari, misura formativa di politica attiva che ha coinvolto, negli anni presi in considerazione nel capitolo, oltre 310 mila esperienze attivate. Si evidenzia, in particolare, come tale misura consenta sia un primo incontro con il mercato del lavoro per la componente più giovane, sia la presenza di soggetti più adulti nei confronti dei quali la misura sembra caratterizzarsi come misura di contrasto alla esclusione dal mercato del lavoro. Le analisi evidenziano inoltre che l'efficacia del tirocinio, in termini di esiti occupazionali, è legata sia al fatto che la trasformazione in contratto di lavoro avvenga da parte del datore di lavoro che ha ospitato l'esperienza (soprattutto se la transizione avviene in tempi brevi), sia che l'ingresso nel mercato del lavoro è connesso alla qualità dell'azienda ospitante, requisito essenziale per la sua efficacia. Il tema dell'occupazione, del resto, è centrale nello sviluppo del capitolo ed è anche affrontato con particolare riferimento allo sviluppo dell'occupazione femminile e alla definizione delle condizioni di mantenimento dell'occupabilità – e della permanenza al lavoro – dei lavoratori maturi. Va sottolineata la persistente sottorappresentazione, nel mercato del lavoro, delle donne, anche in



connessione con questioni legate alle esigenze di cura familiare, che rappresentano il primo motivo determinante tale condizione. D'altra parte, l'Italia, così come altri Paesi, si trova a dover affrontare una transizione demografica che si manifesta attraverso l'invecchiamento della popolazione e la riduzione dei giovani in età lavorativa. Gli effetti di tale transizione sulle condizioni di servizi sanitari e assistenziali da una parte, e su quelle di permanenza al lavoro dall'altra, appaiono evidenti, richiedendo l'adozione esplicita di un nuovo approccio di policy orientato all'invecchiamento attivo. Infine, il capitolo si concentra sia sulle politiche passive per coloro che hanno dovuto sospendere o ridurre l'attività lavorativa per eventi non imputabili al datore o al lavoratore, sia sulle misure di sostegno al reddito, di supporto alla disoccupazione involontaria, sia sulle misure di contrasto alla povertà, e sulla loro connessione con la condizionalità come approccio orientato all'attivazione e alla occupabilità. In tal

senso è opportuno segnalare l'approfondimento sulla protezione sociale nel lavoro autonomo non imprenditoriale dell'ISCR0 (Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa), che a conclusione della fase di sperimentazione è stata inserita nella Legge di Bilancio 2024 con alcuni correttivi, fra i quali appare rilevante l'allargamento della platea dei liberi professionisti non ordinistici, grazie al passaggio a una soglia reddituale più elevata. Infine, viene affrontato il tema relativo a una delle misure previste dal decreto-legge n. 48/2023, il 'Supporto per la formazione e il lavoro', misura finalizzata a favorire l'attivazione nel mondo del lavoro delle persone a rischio di esclusione sociale e lavorativa. Il contributo analizza nello specifico i risultati a un anno esatto dalla sua introduzione, evidenziando come questa abbia interessato oltre 171 mila individui, residenti perlopiù nel Mezzogiorno, a bassa scolarizzazione con poche o nessuna esperienza lavorativa, grazie al passaggio a una soglia reddituale più elevata.

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

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

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

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

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

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

Essa riconosce tre macrocategorie:

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

Per comprendere meglio come si colloca il nostro Paese rispetto al panorama internazionale è stato operato un confronto con alcuni principali Paesi dell'Unione europea come Germania, Francia, Spagna.

Di seguito le principali evidenze sul dataset Labour Market Policy (LMP)<sup>2</sup> della European Commission - Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion (DG EMPL). Il dataset<sup>3</sup> riporta i dati al 2022 per cui è possibile fare qualche riflessione sugli effetti della pandemia nella composizione delle politiche attive<sup>4</sup> (Inapp 2023).

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

Gli interventi delle politiche per il mercato del lavoro (LMP) sono raggruppati in tre tipi principali: servizi; misure e supporti. Queste tipologie sono ulteriormente suddivise in otto categorie dettagliate in base al tipo di azione.

**I servizi** comprendono tutti i servizi e le attività dei Servizi pubblici per l'impiego (SPI) e qualsiasi altro servizio finanziato con fondi pubblici per le persone in cerca di lavoro.

1. Servizi del mercato del lavoro.

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

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

<sup>2</sup> Si veda: <https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/explore/all/lmp?lang=en&display=card&sort=category>.

<sup>3</sup> Aggiornamento al 15/05/2024.

<sup>4</sup> Per la suddivisione dei tre gruppi principali e delle otto categorie d'azione riguardanti gli interventi delle politiche per il mercato del lavoro si veda il Box 2.1 del *Rapporto Inapp 2023*.



**I sostegni** coprono l'assistenza finanziaria che mira a compensare le persone per la perdita di salario o di stipendio e a sostenerle durante la ricerca di un lavoro (ad esempio, principalmente i sussidi di disoccupazione) o che facilita il pensionamento anticipato.

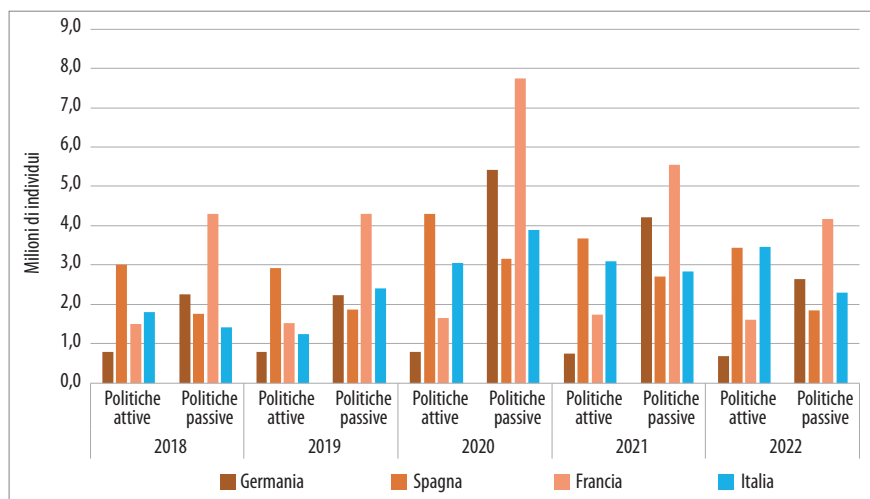
8. Mantenimento e sostegno del reddito extralavorativo;  
9. Pensionamento anticipato.

Una descrizione completa delle classificazioni utilizzate è disponibile nella sezione Statistiche sulle politiche del mercato del lavoro – Metodologia 2018 (European Commission 2018).

Fonte: elaborazioni Inapp su Eurostat

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

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



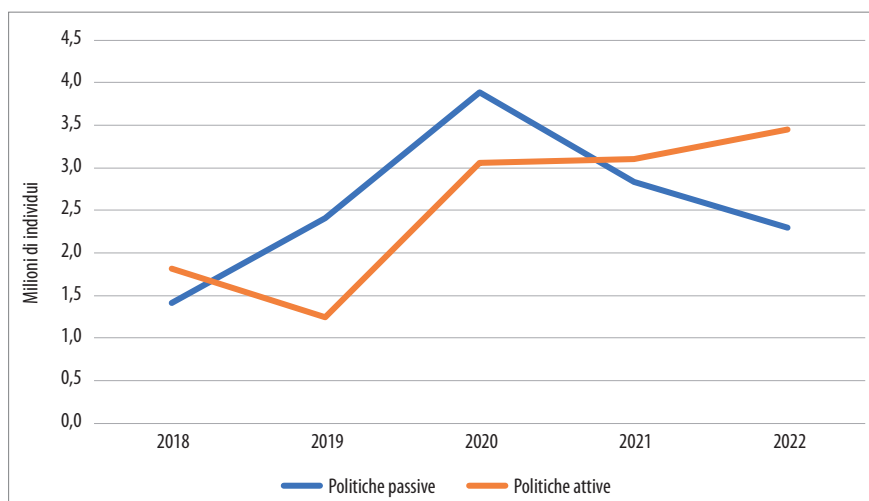
Fonte: elaborazioni Inapp su dataset Labour Market Policy (LMP) della European Commission - Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion (DG EMPL)

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

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

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

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



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

Dunque, l'Italia vede rafforzato l'utilizzo di politiche attive del lavoro dalla fase pre-Covid al 2022.

Rispetto agli altri Paesi, la composizione delle politiche attive, ovvero la configurazione di misure utilizzate, è molto differente. Il nostro Paese punta essenzialmente su due tipologie di interventi: gli incentivi all'occupazione e la formazione professionale. Quest'ultima, mentre era preponderante nel

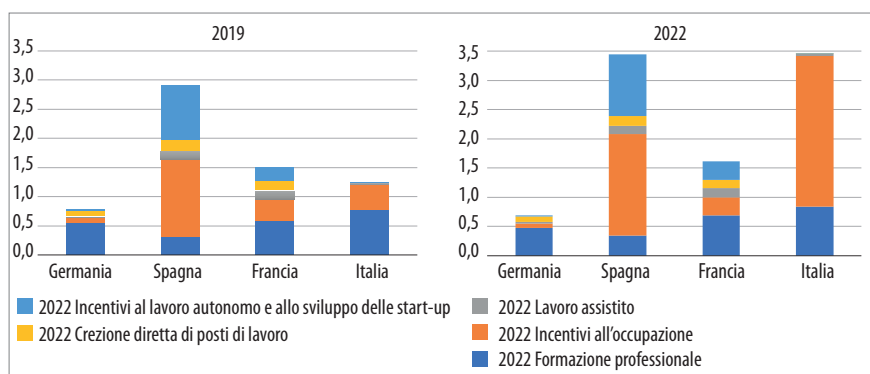
Incentivi all'occupazione e formazione professionale le misure più utilizzate in Italia



2019, nella fase post-Covid è stata ampiamente superata dall'impiego degli incentivi.

Per Francia e Spagna è significativa l'attivazione anche delle restanti misure quali: incentivi al lavoro autonomo e allo sviluppo delle start-up e creazione diretta di lavoro e lavoro assistito. Per la Germania si osserva un modello fortemente orientato alla formazione professionale (figura 2.3).

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



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

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

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

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

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

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

Nello specifico, i *milestone* sono così definiti:

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

Principale obiettivo di GOL: investire nelle competenze dei lavoratori

Dotazione finanziaria di GOL e target prefissati al 2025

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

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



I *target* individuati sono:

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

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

I percorsi personalizzati per l'inserimento o reinserimento lavorativo

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

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

<sup>9</sup> Denominato *PNRR M5 C1 R1.1. Riforma politiche attive - Decreto integrazioni Programma GOL*.

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



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

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

Il Programma prevede cinque tipologie di percorso, quattro a carattere individuale e uno collettivo. Il primo fra i percorsi individuali, denominato 'reinserimento lavorativo', è destinato alle persone più vicine al mercato del lavoro e quindi più facilmente occupabili (*ready to work*), e prevede l'orientamento e l'assistenza specifica alla ricerca di lavoro. Il secondo percorso è l'"aggiornamento e adeguamento delle competenze" (*Upskilling*), e coinvolge le persone distanti dal mercato del lavoro, ma in possesso di competenze facilmente spendibili, e tra gli interventi di politica attiva prevede anche una formazione breve (fino a 150 ore). Il percorso di 'qualificazione/riqualificazione' (*Reskilling*) si rivolge a individui che presentano una elevata criticità sia dal punto di vista occupazionale sia dal punto di vista delle competenze possedute. Per tali soggetti sono previste, tra gli interventi di politica attiva, anche una formazione lunga (fino a 600 ore). L'ultimo percorso individuale, denominato 'lavoro e inclusione', è dedicato a una utenza più vulnerabile, ovvero a persone con fabbisogni complessi e che presentano fragilità che vanno oltre la sfera lavorativa, e mira a costruire e sviluppare competenze di base oltre quelle professionali. Infine, il percorso di *Ricollocazione collettiva* è specificatamente dedicato a gruppi di lavoratori coinvolti in crisi aziendali. L'analisi sull'attuazione fisica del Programma GOL al 30 giugno 2024, di seguito presentata, utilizza come fonte dei dati il Sistema informativo unitario (SIU)<sup>12</sup> delle politiche del lavoro del MLPS. La platea dei beneficiari potenziali del Programma GOL è costituita dagli individui che si sono recati presso un Centro per l'impiego, hanno presentato una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID) e, dopo un colloquio di assessment quanti-qualitativo,

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

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

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

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



hanno sottoscritto un patto di servizio personalizzato che li ha indirizzati in uno dei percorsi previsti dal Programma.

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

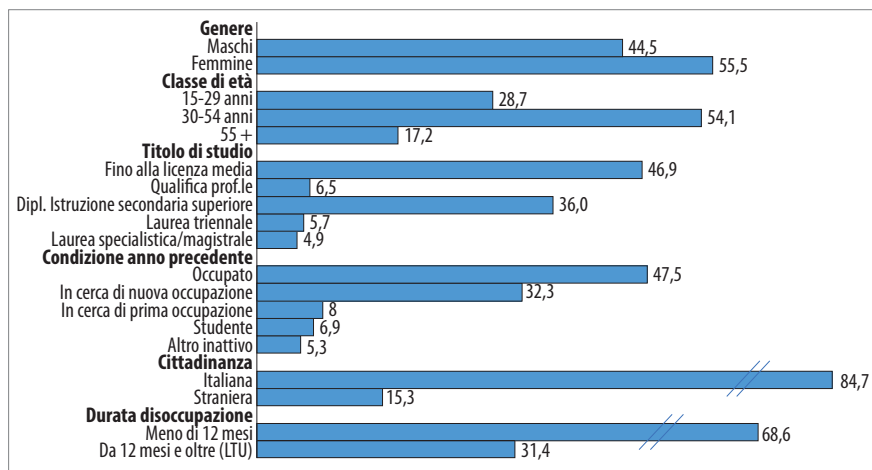
**Tabella 2.1 Individui presi in carico per tipologia di percorso (v.a. e val.%)**

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

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

Caratteristiche socio-anagrafiche dei presi in carico

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Le difficoltà di avvio delle politiche attive

La difficoltà di avviare le persone alle politiche attive dopo la presa in carico è ancora più evidente se si guarda all'interno dei diversi percorsi previsti in GOL. Fatta salva l'attività di orientamento specialistico (LEP E), che risulta ampiamente implementata in tutti i percorsi, l'accompagnamento al lavoro caratterizza maggiormente gli individui indirizzati al percorso 1. Per le altre tipologie di politica attiva, i risultati mostrano performance decisamente meno brillanti. In particolare, l'avviamento a formazione (LEP H) e l'attivazione del tirocinio (LEP F2) caratterizzano principalmente i percorsi 2 e 3, coinvolgendo però bassi volumi di utenza (250 mila e 139 mila rispettivamente), disattendendo quindi l'ambizioso obiettivo di ridurre lo skill mismatch dei soggetti coinvolti.

Tuttavia, a fronte di questa evidente difficoltà di finalizzare l'offerta formativa nei diversi territori, i dati della profilazione qualitativa evidenziano come ci sia da parte dell'utenza uno spiccato interesse a partecipare ad attività di formazione (lo dichiara il 75,2% dei presi in carico) (Linfante *et al.* 2024) in quanto ritenute utili per accrescere le proprie competenze professionali. Interesse che, evidentemente, non trova poi riscontro nel numero di presi in carico avviati a formazione.

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

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

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

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

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

In generale, quindi, è mancata da parte dei Servizi per il lavoro una risposta adeguata, sia in termini di capacità di presa in carico che di capacità di erogare interventi di politica attiva tempestivi e adeguati ai reali bisogni degli individui. Appare dunque necessario accrescere il coinvolgimento degli attori funzionali – quali ad esempio le istituzioni scolastiche e universitarie, le Parti sociali, gli operatori che intermediano l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro – in grado di identificare i fabbisogni della domanda e di mettere in campo le iniziative più idonee per adeguare le competenze dei lavoratori e rendere sostenibili le transizioni lavorative. Oltre all'aspetto organizzativo, sembra che nell'implementazione del Programma risulti ancora poco sviluppata la componente conoscitiva e di analisi delle transizioni nei diversi contesti lavorativi locali. Aspetto questo che risulta essenziale in fase di orientamento lavorativo dei soggetti e, soprattutto, in quella di disegno dell'offerta formativa.



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

Malgrado sia aumentata la disponibilità di strumenti utili per valutare i bisogni dell'utenza e in grado di fornire informazioni dettagliate e tempestive sia relative alle caratteristiche delle persone che cercano lavoro (assessment quanti-qualitativo e skill gap analysis introdotti in GOL), che ai fabbisogni delle imprese (ad esempio: le nuove funzionalità del Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa - SIIISL del Ministero del Lavoro, l'Indagine Excelsior di Unioncamere, il cruscotto Labour Market Intelligence di Sviluppo Lavoro Italia), sembrano esserci difficoltà da parte degli operatori pubblici e privati e delle Amministrazioni locali a utilizzare in maniera adeguata gli strumenti e le informazioni.

Con specifico riferimento al sistema dell'offerta formativa, quanto osservato porta a riflettere sull'adeguatezza dell'attuale impianto su cui poggia l'attuazione di GOL. Alla personalizzazione della presa in carico dell'utenza da parte dei Servizi per il lavoro deve necessariamente collegarsi quella dell'offerta formativa prevista nei percorsi GOL, calibrata in modo tale da riuscire ad allineare i bisogni dei lavoratori e delle persone in cerca di occupazione ai fabbisogni professionali delle imprese. Più in generale, il diritto di accesso alla formazione per tutto l'arco della vita lavorativa dovrebbe essere garantito da un modello di condivisione delle informazioni relative alle competenze acquisite dagli individui (quale ad esempio il 'fascicolo del lavoratore') al fine di facilitare l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro.

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

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

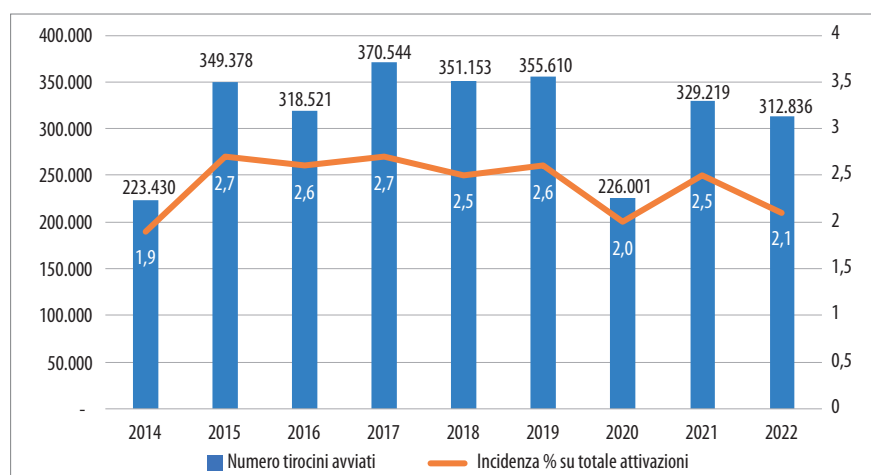
<sup>14</sup> Il tirocinio extracurricolare è regolamentato dalle Linee guida sottoscritte nel 2017 esplicitamente finalizzate a garantire la qualità delle esperienze e a contrastare un uso distorto del tirocinio. Il complesso quadro regolatorio tiene in considerazione la Raccomandazione del Consiglio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

Dal 2015 sono più di 300 mila le attivazioni di tirocinio ogni anno<sup>15</sup>. Sono ovviamente presenti delle variazioni anche associate a specifiche circostanze: ad esempio, va segnalato il rilevante incremento, di oltre il 56%, che si registra nel 2015 in corrispondenza dell'avvio del Programma Garanzia Giovani, quando le esperienze attivate hanno raggiunto quasi 350 mila unità. Non si tratta, peraltro, come si osserva dalla figura 2.5, del valore più elevato che, invece, è stato registrato nel 2017, anno di emanazione delle nuove Linee guida, quando le esperienze di tirocinio hanno raggiunto un valore di poco superiore a 370 mila. All'opposto, il valore più basso si registra nel 2020 in corrispondenza dell'emergenza sanitaria che ha limitato le nuove attivazioni e ha ridotto a 226 mila il numero complessivo dei tirocini extracurricolari (Baronio e Chiozza 2021).

Posto che ormai l'istituto del tirocinio rientra stabilmente nell'orizzonte del mercato del lavoro, interessante è l'analisi del peso che le attivazioni per tirocinio fanno registrare sul totale delle attivazioni di rapporti di lavoro. Per la maggior parte delle annualità successive all'incremento del 2015, l'incidenza resta in un intervallo fra il 2,5% e il 2,7%, per scendere, dopo il primo picco negativo del 2020, al 2,1% nel 2022 (figura 2.5).

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

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



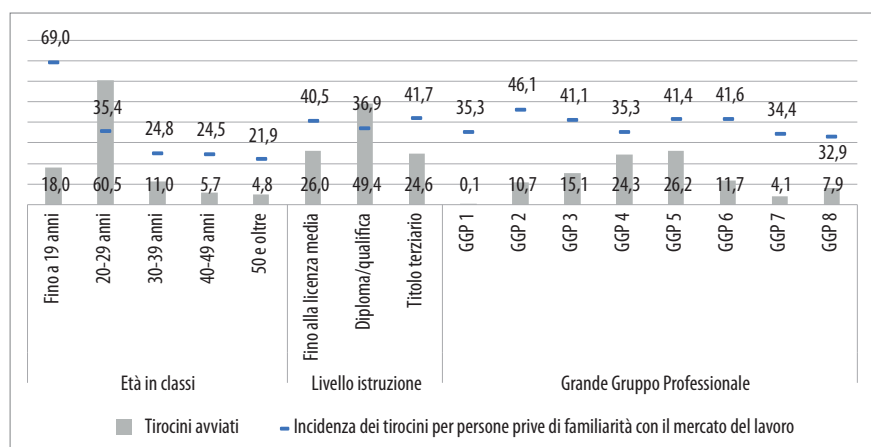
Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, Sistema informativo unitario

<sup>15</sup> L'analisi si avvale delle informazioni contenute nell'Archivio delle CO del MLPS.



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

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



Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, Sistema informativo unitario

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

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

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



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

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

In merito alla componente femminile, si registra un'incidenza minore di soggetti senza familiarità con il mercato soprattutto negli ambiti professionali a media e alta qualificazione e trasversalmente a tutti i livelli di istruzione. È tuttavia interessante osservare quanto emerge dall'analisi per classi di età. Per le due classi più giovani e per quella fra i 30 e i 39 anni, comprendente cioè anche la fascia dei cosiddetti giovani adulti, non risultano emergere differenze di genere come invece accade nelle classi di età più adulte (figura 2.7). I dati mostrano come gli esiti abbiano la loro maggiore efficacia in termini occupazionali soprattutto a ridosso della loro conclusione. Le analisi ricorrenti condotte dimostrano, infatti, quanto gli inserimenti occupazionali siano fortemente condizionati dall'effetto 'alone' del tirocinio che, nei primi 31 giorni dopo la sua conclusione, fa registrare la quota parte più numerosa di attivazioni di rapporti di lavoro. Per tale ragione, in questa sede, si è scelto di focalizzarsi sugli esiti rilevati a un mese dalla conclusione dell'esperienza,

Tirocini  
e tipologia  
di professioni

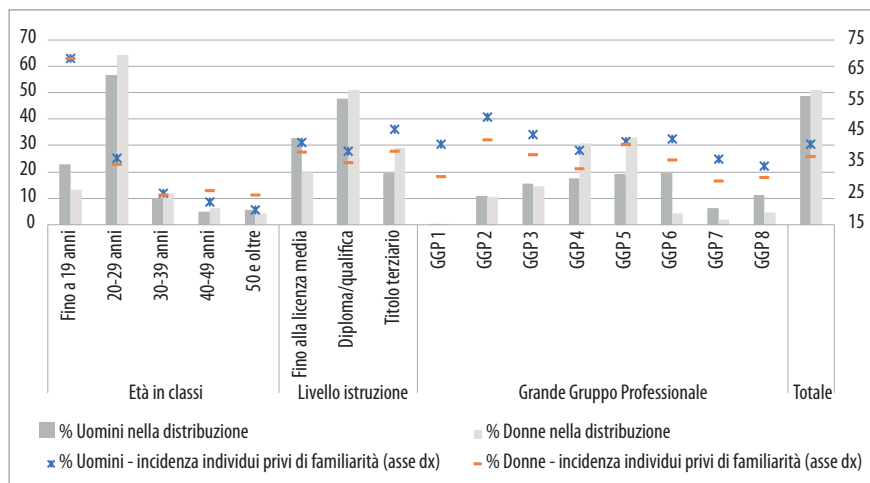
Età e differenze  
di genere

Esiti dei tirocini  
in termini  
occupazionali

<sup>17</sup> Sono qui inclusi anche i contratti di collaborazione coordinata e continuativa.



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

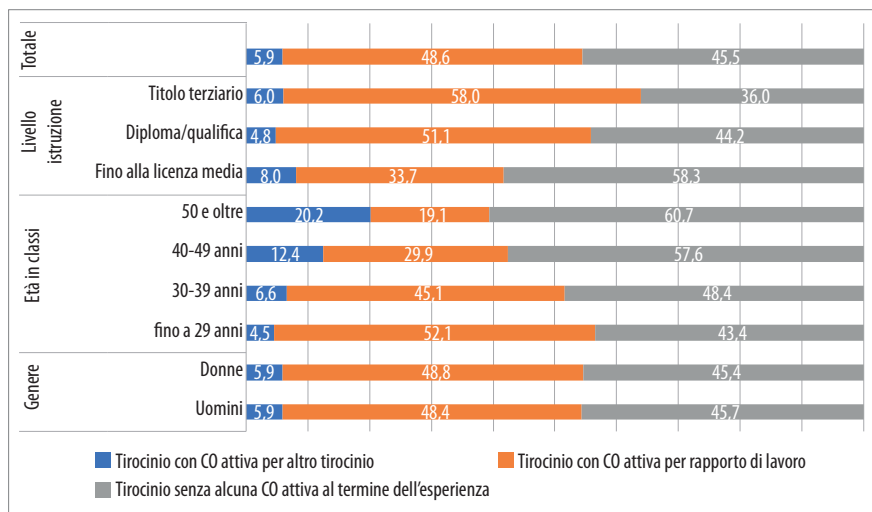


Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, Sistema informativo unitario

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

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

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

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

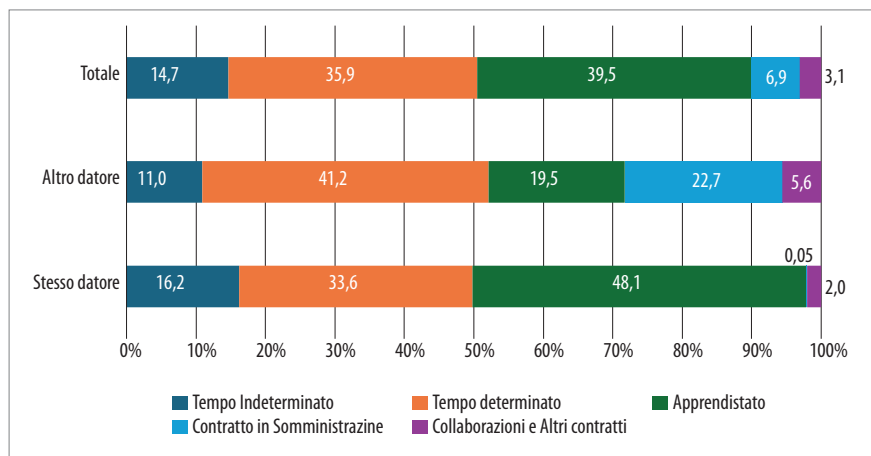
Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, Sistema informativo unitario

A 31 giorni dalla fine dell'esperienza rimane invece privo di esito tracciato dalle Comunicazioni obbligatorie il 45,5% dei tirocini. Per questi o, meglio, per circa la metà di questi, come dettagliatamente verificato nelle attività di monitoraggio nazionale, sarà necessario attendere fino a sei mesi per registrare l'attivazione di un contratto. In questo caso si tratta più frequentemente di rapporti di lavoro avviati con datori di lavoro diversi da quelli che hanno attivato il tirocinio e da occupazioni che più spesso si distanziano dai contenuti dell'esperienza. Sempre per quanto riguarda gli esiti rilevati per i tirocini a 31 giorni dalla conclusione delle esperienze, quasi il 70% dei casi (69,8%) presenta un contratto attivato a opera dello stesso datore di lavoro che ha ospitato l'esperienza di tirocinio. Tra questi ultimi, quasi due ex-tirocinanti su tre (il 64,3%) ha un contratto di lavoro stabile (a tempo indeterminato o apprendistato), più del doppio rispetto a quanto rilevato tra coloro che hanno fatto registrare un contratto con un datore di lavoro differente da quello che ha ospitato l'esperienza (30,5%). Il contratto a tempo indeterminato, attivato con lo stesso datore di lavoro ha un valore più elevato di 5 punti percentuali rispetto alla medesima tipologia contrattuale stipulata da altro datore di lavoro, ma la differenza più evidente si registra per l'apprendistato: per quest'ultimo, la percentuale presso lo stesso datore di lavoro è pari al 48,1% contro il 19,5% registrato presso un altro datore di lavoro (figura 2.9).

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



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



Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, Sistema informativo unitario

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

### ***Tirocini di qualità e le transizioni nelle imprese***

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

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

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

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

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

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

Il 30,5% dei tirocini è molto efficace

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

<sup>20</sup> Utilizzando la classificazione Istat per Grandi gruppi professionali, cfr. <https://professioni.istat.it/sistemainformativoprofessionioni/cp2011/>.

<sup>21</sup> Cfr. nota 19.



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

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

Segue

segue Tabella 2.3

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

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



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

Caratteristiche ed esiti del tirocinio di qualità

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

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



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

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

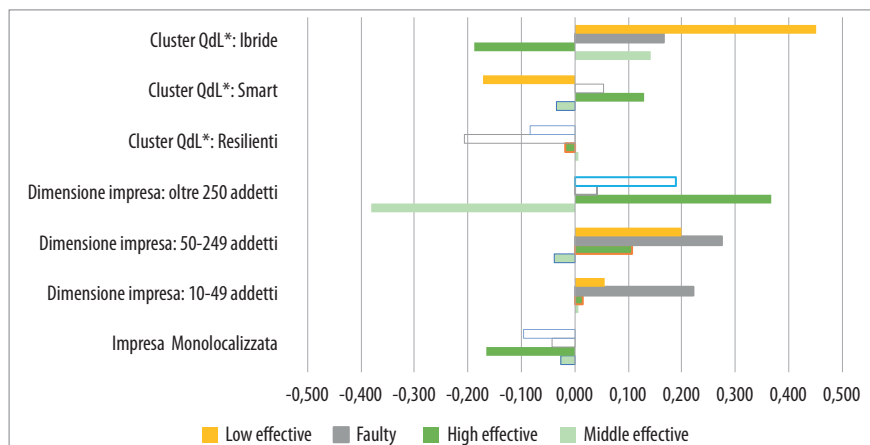
Tuttavia, stimando le probabilità predette rispetto alla transizione post tirocinio nella stessa impresa o in altra impresa in relazione alla qualità delle stesse e del tirocinio, si osserva che è la qualità di quest’ultimo (al di là del tipo di impresa) a influenzare la transizione occupazionale. I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

---

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



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



Nota: I coefficienti riportati si riferiscono alle probabilità medie predette a partire da un modello di Regressione logistica multinomiale multilivello. Barre non colorate: coefficienti non statisticamente significativi al 5%.

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

## 2.4 Politiche per l'occupazione e incentivi alle imprese

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

Gli incentivi  
alle assunzioni

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

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

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

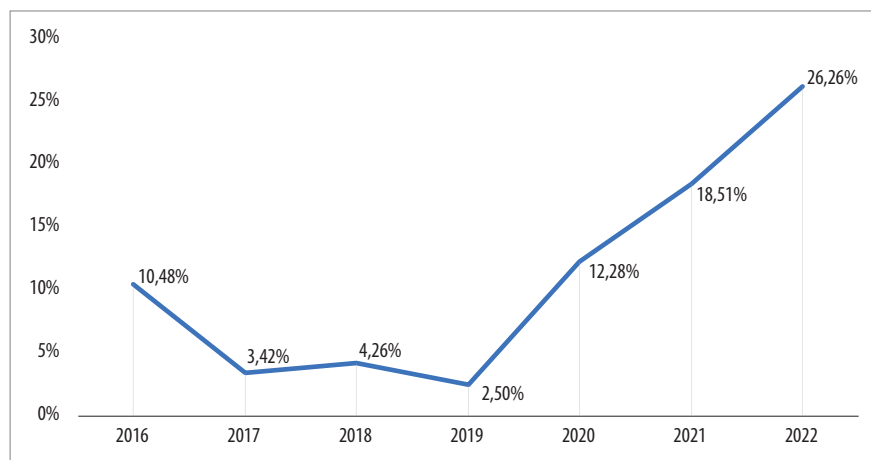
Dinamica della quota di rapporti di lavoro attivati grazie ad incentivi

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



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

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



Nota: applicazione pesi campionari.

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps, Rapporti di lavoro dipendente

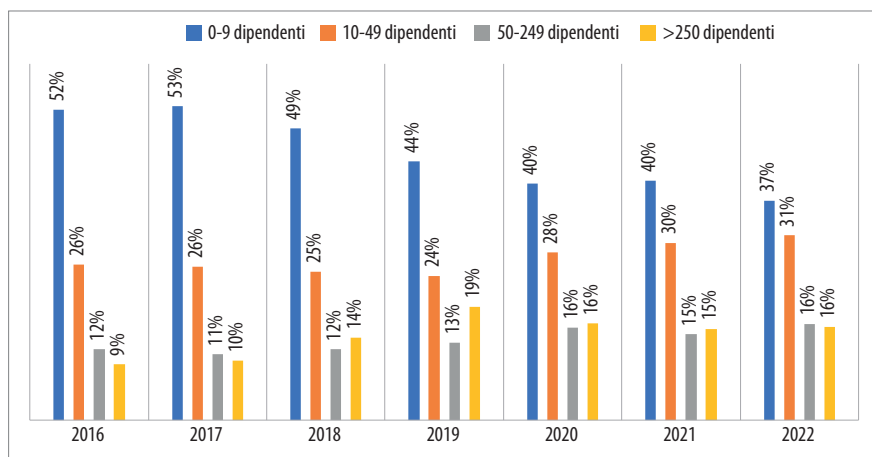
I rapporti di lavoro per dimensione aziendale e settore

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

<sup>25</sup> Lo stesso rapporto di lavoro può usufruire, in base al tipo di misura, di più incentivi.

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

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



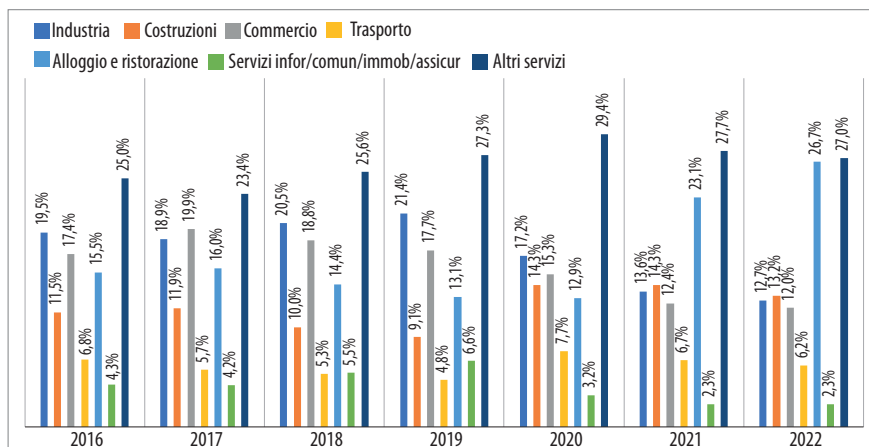
Nota: applicazione pesi campionari.

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps, Rapporti di lavoro dipendente

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



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



Nota: applicazione pesi campionari.

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps, Rapporti di lavoro dipendente

Efficacia  
delle misure  
di incentivazione

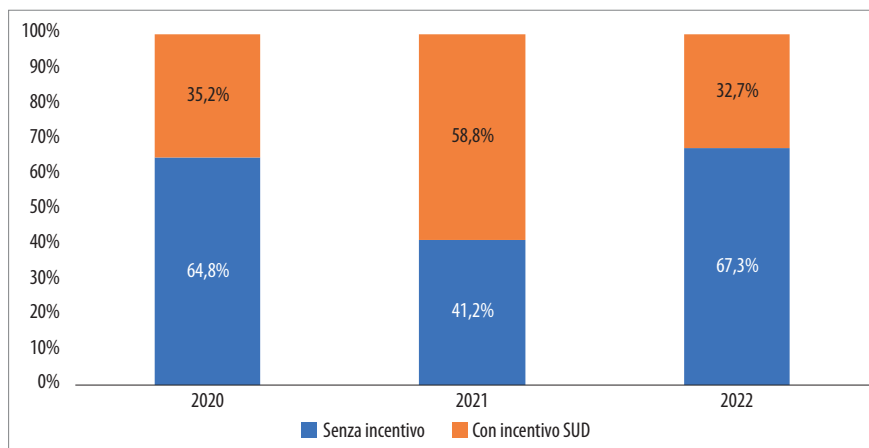
Per quanto concerne il tema dell'efficacia delle misure di incentivazione possiamo richiamare alcune considerazioni fatte in precedenza e declinarle nella dinamica recente del mercato del lavoro italiano. Nella fattispecie abbiamo visto che una quota rilevante di contratti incentivati si concentrano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

La misura  
Decontribuzione  
Sud

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

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

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



Nota: applicazione pesi campionari.

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps, Rapporti di lavoro dipendente

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



Elementi  
di criticità  
dell'incentivo  
Decontribuzione  
Sud

dell'incentivo contro il 64,8% che invece risulta non incentivato. Tale evidenza può in parte esser ricondotta al fatto che la misura è entrata in vigore solo nell'ultimo trimestre del 2020 e a un'aliquota di agevolazione (30%) inferiore a quella prevista da altre misure come ad esempio Esonero Giovani. Nel 2021 le percentuali e il relativo divario tra rapporti incentivati e quelli non incentivati cambiano notevolmente: 59% vs 41%; nel 2022 tuttavia la quota dei contratti agevolati scende a un valore inferiore a quello del 2020 (32,7%). È possibile, infine, avanzare alcune considerazioni circa l'efficacia dell'incentivo Decontribuzione Sud. In proposito vi sono alcuni elementi di criticità. Innanzitutto, il fatto che il vantaggio fiscale si applichi non solo ai nuovi rapporti di lavoro, ma anche a quelli già in essere, la espone a rilievi di merito da parte della Commissione europea. Decontribuzione Sud si potrebbe configurare, infatti, come un'agevolazione finanziaria al funzionamento delle imprese e quindi rientrare nella fattispecie degli Aiuti di Stato. Gli sgravi contributivi che si applicano anche ai rapporti di lavoro già in essere si possono poi accompagnare a una perdita secca di efficienza, in quanto lo sgravio si applica nella stessa misura sia a lavoratori che in assenza dello stesso avrebbero mantenuto il posto di lavoro, sia a quelli che lo avrebbero perso. La Commissione ritiene d'altra parte preferibile legare/condizionare lo sgravio alla crescita netta dell'occupazione nell'impresa. Le autorità comunitarie tendono a privilegiare l'utilizzo di schemi di incentivazione più complessi sotto il profilo del monitoraggio, che commisurino lo sgravio ad aumenti dell'occupazione al netto delle cessazioni. Tale orientamento si spiegherebbe con l'esigenza di evitare proprio il rischio che l'ingresso di nuovi lavoratori possa essere compensato da un aumento delle cessazioni dei rapporti in essere. Da ultimo, la misura si applica a tutti i rapporti di lavoro dipendente, indipendentemente dall'età o dalla storia lavorativa dell'individuo, non è dunque mirata al sostegno di un particolare segmento del mercato del lavoro ritenuto più svantaggiato. L'ampiezza della platea dei beneficiari è un altro fattore che potrebbe indebolirne l'efficacia e quindi produrre una perdita secca dal punto di vista della efficiente allocazione delle risorse pubbliche.

## 2.5 Misure a sostegno dell'occupazione femminile

Occupazione  
femminile  
tra transizione  
demografica  
e crescita  
dei bisogni  
di assistenza

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

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



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



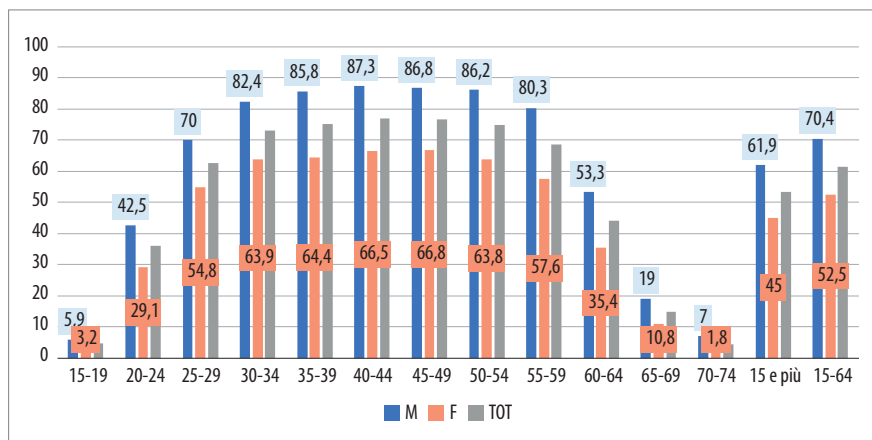
Il bacino  
potenziale  
dei destinatari  
delle politiche  
di sostegno  
all'occupazione

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

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

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

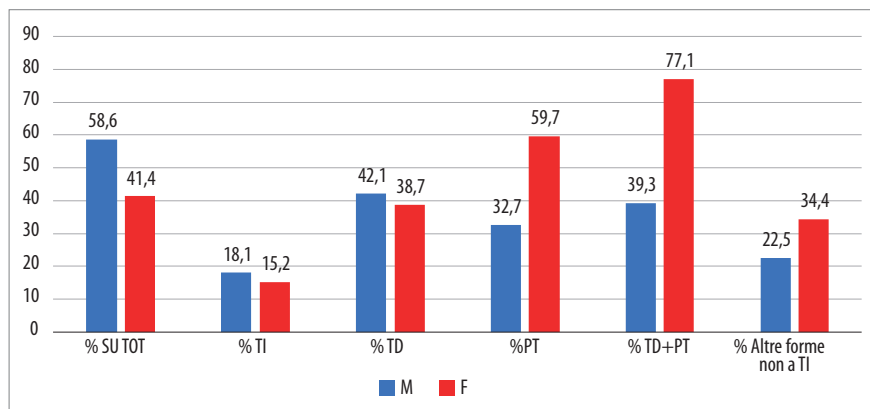
<sup>27</sup> Il salario di riserva è quel salario al di sotto del quale gli individui non accettano di lavorare.

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

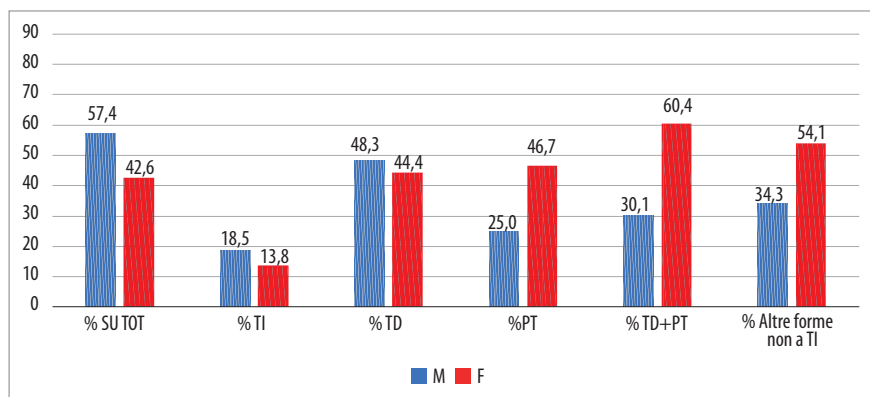
Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, 2023

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

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

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

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

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

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

Auspicabile una  
revisione  
delle misure  
di sostegno

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

scenario ne sollecita la revisione: essi dovrebbero operare per eccezione, recuperando lo spirito di politica pubblica agevolativa, con la funzione specifica di sostenere le priorità-Paese e le specifiche strategie su base tematica e settoriale.

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

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

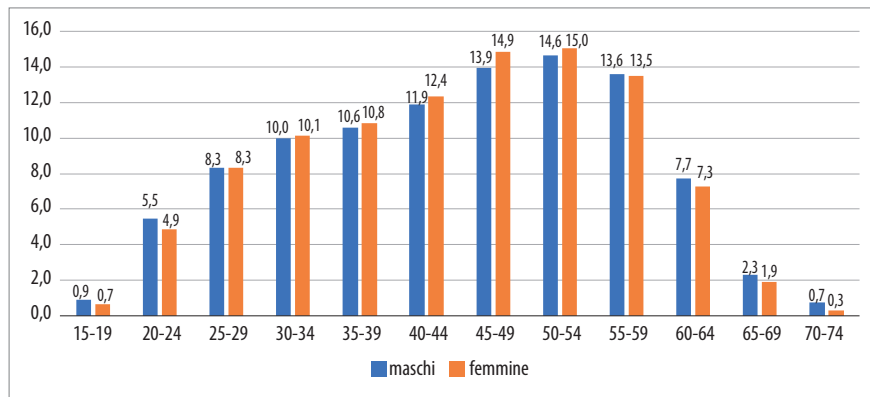
L'Italia, come altri Paesi europei e dell'OCSE, sta affrontando la transizione demografica descritta nel capitolo 1 di questo Rapporto, le cui cause devono essere riscontrate lontano nel tempo (Mencarini e Vignoli 2018), attuando politiche e misure volte a prolungare la vita lavorativa, al fine di salvaguardare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

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

Fattori che possono ostacolare il prolungamento della vita attiva



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



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

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

Scarsa  
attenzione  
alla forza  
lavoro matura  
soprattutto  
nelle PMI

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

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

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

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

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



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

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

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



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

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

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

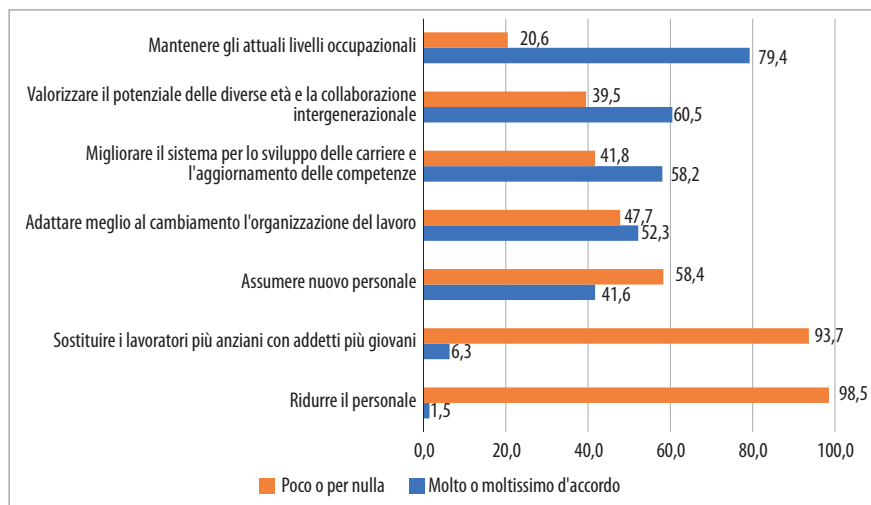
L'azione pubblica dovrebbe essere indirizzata quindi a facilitare l'adozione, sia da parte dei datori privati che pubblici, di prassi di age management non più centrate sulla sola sostenibilità psico-fisica di una vita lavorativa più lunga, ma indirizzate a gestire la diversità dell'età nel funzionamento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

Salute  
e sicurezza  
dei lavoratori  
maturi...

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



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



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

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

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

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

## 2.7 Le politiche passive del lavoro

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

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

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

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

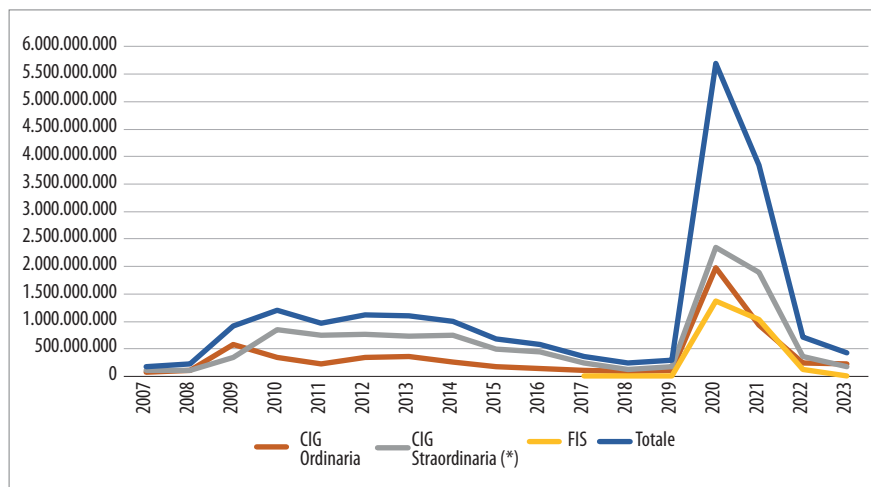
CIG:  
la riduzione  
delle ore  
autorizzate  
dopo il 2020

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

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



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



Nota: \*Comprensiva delle CIG in deroga.

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps, Osservatori statistici

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

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

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

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps, Osservatori statistici

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

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

Il sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria

E poi, dal 2013:

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

Come osservabile nella tabella 2.6, nel 2022 il numero di trattamenti di NASpl<sup>32</sup> è stato pari a 2.010.954 con un incremento rispetto all'anno precedente

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

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



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

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

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

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

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Inps, Osservatori statistici

I trattamenti di disoccupazione agricola, pari nel 2022 a 532.090, rispetto all'anno precedente registrano un decremento pari a -4,4%.

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

---

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

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

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

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

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

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

A conclusione della fase di sperimentazione il Legislatore ha optato per la messa a regime dell'ISCRO ad opera della Legge di Bilancio 2024, la quale ha altresì apportato dei correttivi alla disciplina. Il più rilevante è l'allargamento della platea dei liberi professionisti non



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

## 2.8 Supporto per la formazione e il lavoro

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

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

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

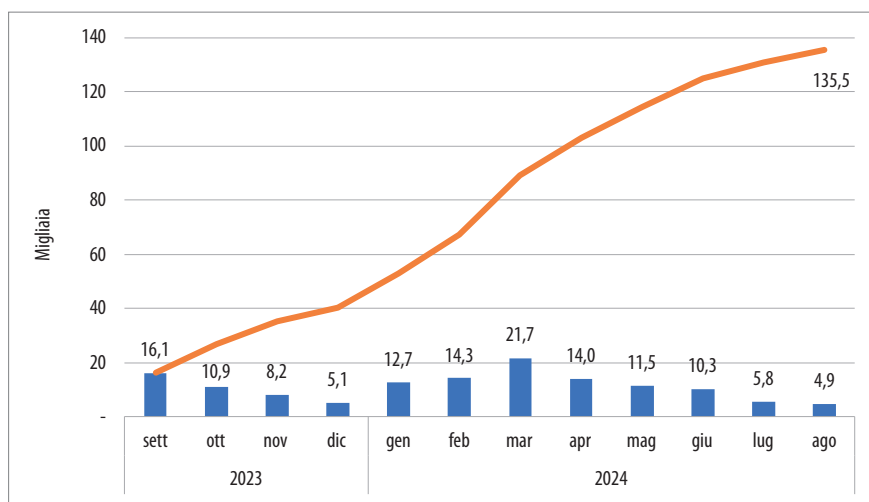


L'interessato richiede di accedere a SFL attraverso modalità telematiche e dopo la sottoscrizione del Patto di attivazione digitale (PAD), tramite la piattaforma del Sistema informativo per l'inclusione sociale lavorativa (SIISL) del MLPS, viene convocato presso il Servizio per il lavoro competente per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

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

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

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



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

<sup>37</sup> Cfr. art. 12, comma 7 D.L. n.48/2023.

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

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



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

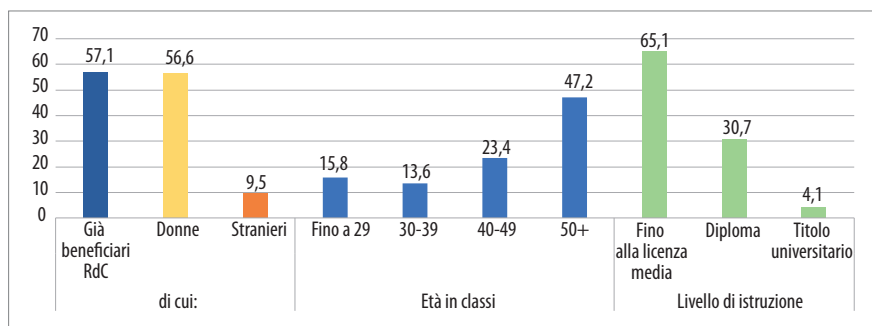
**Tabella 2.7 Individui in misura al 31 agosto 2024 per regione (v.a. e val. %)**

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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

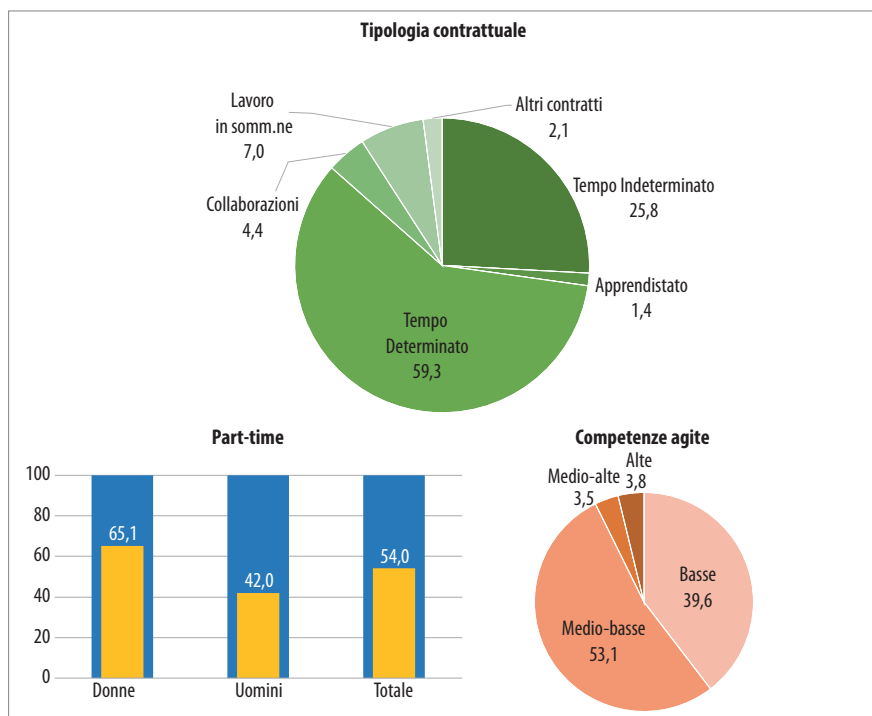
Peraltro, le esperienze lavorative maturate sono in gran parte di tipo precario e generalmente caratterizzate da un basso profilo professionale. Considerando le caratteristiche dell'ultima esperienza lavorativa, infatti, quasi 60% dei contratti era a tempo determinato e il 54% aveva un orario di lavoro part-time (65,1% per le donne) (figura 2.23). Inoltre, oltre il 90% dei rapporti di lavoro si attestava su profili professionali che richiedono livelli di competenza bassi o medio-bassi<sup>42</sup> e solo nel 3,8% dei casi richiedevano alti livelli di competenza. Come specificato in precedenza, alla sottoscrizione del Patto di attivazione digitale deve seguire la stipula di un Patto di servizio personalizzato. Tale processo sancisce la presa in carico del soggetto da parte dei Servizi per il lavoro competenti, al fine di avviarlo a un percorso di politica attiva. Si rammenta, infatti, che l'essere 'in misura' non comporta automaticamente l'accesso al

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

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

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

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



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

Tra gli individui in misura al 31 agosto, 102,5 mila (pari al 75,6%) risultano con un Patto di servizio personalizzato in corso di validità.

Di quest'ultimi, i reali beneficiari di SFL, vale a dire coloro che hanno percepito almeno una mensilità di beneficio economico, si assesta a poco meno di 86 mila unità, pari all'83,6% del totale degli individui presi in carico<sup>43</sup> (tabella 2.9).

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


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

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

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

## Conclusioni e prospettive

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

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

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

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

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

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

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



Segnale importante di cambiamento in questo senso è rappresentato, ad esempio, dall'inversione di tendenza che sembra aver caratterizzato il modello italiano nel rapporto fra politiche attive e politiche passive. Le politiche attive hanno saputo intercettare una quota sempre più ampia di individui, come mostrano i dati Eurostat, configurando politiche il più delle volte caratterizzate da ricorso agli incentivi e alla formazione per favorire l'occupabilità. Proprio sul versante degli incentivi, comunque, non sfuggono le criticità che accompagnano il loro utilizzo, configurandosi, nei casi più estremi, solo come un costo per le finanze pubbliche, senza un aumento d'occupazione stabile. Osservati in un'ottica più specifica, ad esempio nelle politiche di genere, mostrano come pur essendo misure rilevanti, essi non abbiano in realtà portato ai risultati sperati sia in termini di occupazione aggiuntiva sia per quel che riguarda il passaggio dall'inattività all'attività.

Le debolezze di questi strumenti coinvolgono anche il Programma GOL, concepito come ulteriore intervento di cambiamento che ha caratterizzato questi ultimi anni e rafforzato da una rilevante dotazione finanziaria. Sviluppato all'interno del pacchetto di iniziative previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, proprio per superare il negativo impatto della pandemia e accompagnare la ripresa economica e sociale attraverso lo sviluppo di servizi di supporto all'occupazione, GOL rappresenta ad oggi l'azione di riforma delle politiche attive in Italia.

Il Programma si sviluppa nell'idea di mettere a sistema la cooperazione interistituzionale fra Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e Amministrazioni regionali; di incidere sul funzionamento dei servizi di orientamento e accompagnamento al lavoro, di rafforzare il ruolo della formazione nel novero delle politiche attive, di contribuire all'incremento della popolazione attiva. Rappresenta certamente una politica che ha saputo attivare una grande quantità di individui i quali, attraverso i nuovi strumenti di assessment finalizzati proprio alla personalizzazione degli interventi, hanno potuto ricevere accompagnamento rispetto alle azioni da intraprendere per migliorare le proprie condizioni di occupabilità.

Paradossalmente, tuttavia, proprio la dimensione della formazione, elemento portante di GOL, ha rappresentato uno degli elementi di criticità nello sviluppo e nel raggiungimento dei risultati. I dati del costante monitoraggio mostrano la difficoltà di attivare percorsi di formazione sui territori, proprio quei percorsi che, dopo la presa in carico da parte dei Servizi per il lavoro, vengono indicati all'utenza per migliorare le proprie opportunità di inserimento nel mondo del lavoro.

Le caratteristiche dell'offerta formativa, della sua programmazione e realizzazione sui territori sono affrontate in altra parte di questo Rapporto.



Quello che qui è però importante sottolineare è come il difficile raccordo fra la fase di individuazione dei bisogni e quella di finalizzazione delle politiche di attivazione, soprattutto per quel che concerne, come detto, la parte formativa, abbia rappresentato un limite al contrasto del mismatch tra domanda e offerta, fra competenze richieste e competenze disponibili, mostrando, allo stesso tempo, il limite della politica pubblica a coordinare le sue diverse dimensioni e a operare per partnership funzionali al raggiungimento dei risultati.

Quello del mismatch è del resto una delle criticità che il nostro Paese continua a lamentare, dispiegando gli effetti sulle opportunità di transizione verso il lavoro e di innalzamento delle competenze della popolazione attiva.

Un contributo in tal senso può derivare dall'utilizzo di percorsi di tirocinio extracurricolare, che senza dover mai perdere la loro fondante componente formativa, possono assicurare un collegamento fra formazione e lavoro, fra individuo e datore di lavoro, fra competenza e sua applicazione. Una misura, che peraltro nell'ambito delle attività proposte in GOL ha avuto una utilizzazione piuttosto limitata, oggi non più rivolta soltanto a giovani e giovanissimi, ma che interessa anche classi più adulte della popolazione, sovente con lo scopo, neanche troppo velato, di abbattere il costo del lavoro.

In linea generale, si tratta comunque di una misura che interessa una media di circa 300 mila individui ogni anno fra i quali, in ogni caso, continuano a essere ovviamente i più giovani a essere coinvolti. Ciò che sorprende è la partecipazione, particolarmente limitata, delle scuole e delle università nella promozione di queste esperienze. Tale ridotta partecipazione da un lato segnala quanto meno la carenza di collaborazione fra le diverse istanze nei territori, dall'altra costituisce un elemento di difficoltà di un ambito fondamentale dell'intervento pubblico ad agire e anche orientare il collegamento fra formazione e lavoro.

La connessione con la necessità di intervenire per una riduzione qualificata del bacino dell'inattività è in questo senso del tutto evidente. I giovani sono ovviamente un target privilegiato di intervento sebbene, come è noto, non siano l'unico.

Ragionare in termini di contrasto all'inattività e dunque di innalzamento quantitativo e qualitativo della forza lavoro comporta una importante riflessione sulla crescita dell'occupazione femminile e sui sostegni che possono favorire questo obiettivo.

È evidente, peraltro, che il tema dell'occupazione femminile, oltre a configurarsi come asset strategico per contribuire a risolvere il più generale problema di crescita, sostenibilità e produttività del Paese, è anche, ed anzi prima di ogni altra cosa, un tema di equità sociale e di uguaglianza di opportunità.



Il divario di genere, che rappresenta un'altra delle grandi criticità di questo Paese, è testimoniato da un tasso di occupazione femminile che nelle classi di età attiva (15-64 anni) è pari al 52,5%, contro un valore che per gli uomini arriva al 70,4%, configurando una forbice di quasi 18 punti percentuali che nel corso degli anni, anche nel lungo periodo, ha fatto fatica a ridursi.

In aggiunta, va segnalato il nodo critico della forte componente inattiva fra le donne, che raggiunge il 42,3% nella classe di età 15-64 anni e mantiene un enorme divario con la quota degli uomini in quelle classi di età naturalmente deputate a inserirsi e permanere nel mercato del lavoro: in quella tra i 25 e i 34 anni le inattive sono più del doppio degli uomini, in quella dai 35 ai 44 anni le donne inattive sono oltre tre volte gli inattivi.

Le ragioni di tale condizione sono note e rimandano a una forte componente culturale che si basa su una disparità dei carichi di cura familiare che indebolisce la capacità e le prospettive di entrare, rientrare e avanzare professionalmente nel mercato del lavoro. Come già si è avuto modo di accennare, il sistema degli incentivi non ha favorito il riequilibrio nell'occupazione, ma anzi, più che correggere sembra abbia contribuito a riprodurre le disparità di genere. Essi sostanzialmente, dovrebbero costituire una eccezione all'interno di politiche maggiormente finalizzate e in linea anche con recenti orientamenti espressi dall'Unione europea. Il riferimento, ad esempio, è alla definizione di programmi, anche sperimentali, di intervento in settori specifici a prevalente interesse pubblico, come, ad esempio, possono essere alcuni settori di cura. Il tema dell'occupazione femminile, inoltre, si intreccia e richiama la necessità di ampliare la base delle forze di lavoro e del potenziamento delle classi in età attiva, in uno scenario critico di profonda transizione demografica e di invecchiamento della popolazione.

Oggi, nel nostro Paese si registra una forte concentrazione di lavoratrici e lavoratori nella seconda parte della carriera: i dati ci dicono, infatti, che oltre la metà della forza lavoro ha più di 45 anni. Tuttavia, il tema non risulta ancora essere al centro di politiche specifiche mirate e strutturali, così come non sembrano ancora registrare la corretta considerazione da parte del tessuto produttivo, come mostra una specifica indagine condotta dall'Inapp (Indagine Inapp Age management, organizzazione del lavoro e digitalizzazione delle PMI).

La legge n. 33/2023, che ha previsto l'implementazione di un Piano per l'invecchiamento attivo, non può definirsi misura strutturale, non avendo risorse dedicate, e situazioni simili si registrano anche nelle politiche regionali.

Sostanzialmente, il tema dell'*active ageing* viene affrontato con il ricorso ad altre politiche che però non sempre sono in grado di dare luogo a un quadro omogeneo di interventi, mentre invece risulta urgente uno specifico approc-

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

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

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

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

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



## Bibliografia

- Alaimo A. (2023), *Povert , lavoro e tutela del corrispettivo*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona”. IT n.472, Catania, CSDLE
- Anpal (2019), *Secondo rapporto di valutazione della Garanzia Giovani e del Programma operativo nazionale Iniziativa occupazione giovani*, Biblioteca Anpal n.5, Roma, Anpal
- Aversa M.L., Checcucci P., Fef  R., Iadevaia V. (2024), *Innovazione tecnologica e forza lavoro multigenerazionale, intervento alla XLV Conferenza Scientifica Annuale dell’Associazione Italiana di Scienze Regionali ‘Citt  e regioni nell’era digitale. La sfida della transizione verso l’economia digitale’, Torino, 4-6 settembre*
- Baronio G., Chiozza A. (2021), *Gli effetti della pandemia*, in Anpal, *Secondo rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurriculari*, Biblioteca Anpal n.14, Roma, Anpal pp.107-115
- Baronio G., Torchia B., Mattei L. (2024), *Reddito di cittadinanza*, Focus Anpal n.172, Nota n.11, Roma, Anpal
- Boeri T., Garibaldi P., Moen E. (2016), *A clash of generations? Increase in Retirement Age and Labor Demand for Youth*, WorkINPS Papers n.1, Roma, Inps
- Brunetti I., Martino E.M., Ricci A. (2022), *Evaluating hiring incentives: evidence from Italian firms*, *International Journal of Manpower*, 43, n.7, pp.1646-1669
- Brunetti I., Ricci A. (2023), *Programma Garanzia Giovani, occupazione e produttività. Evidenze su dati employer–employees*, *Sinapsi*, XIII, n.1, pp.88-100
- Cahuc P., Carcillo S., Le Barbanchon T. (2019), *The effectiveness of hiring credits*, *The Review of Economic Studies*, 86, n.2, pp.593-626
- Canal T., Luppi M. (2023), *La qualit  del lavoro nelle imprese italiane: modelli organizzativi e performance nell’immediato post-pandemia. Evidenze dalla V indagine Inapp qualit  del lavoro*, *Economia & lavoro*, 57, n.3, pp.105-125
- Cardinali V. (2022), *Il ruolo degli incentivi all’occupazione: lavoro a termine, part time, fragilit  contrattuale*, Inapp Policy Brief n.28, Roma, Inapp
- Chiozza A. (a cura di) (2024), *Quarto rapporto di monitoraggio nazionale in materia di tirocini extracurriculari*, Biblioteca Anpal n.32, Roma, Anpal
- Chiozza A., Torchia B. (2023), *Le transizioni degli adulti. Esperienze di tirocinio extracurricolare degli over 35*, Biblioteca Anpal n.26, Roma, Anpal
- Cicciomessere R., De Blasio G. (2019), *Il ricambio generazionale dell’occupazione. L’invecchiamento della forza lavoro e la difficile sostituibilit  tra anziani e giovani*, Roma, Osservatorio statistico dei Consulenti del lavoro
- Commissione europea (2021), *Quadro strategico dell’UE in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027 Sicurezza e salute sul lavoro in un mondo del lavoro in evoluzione*, COM(2021) 323 final, Bruxelles, 28 giugno
- De Paola M. (a cura di) (2024), *Analisi dei divari di genere del mercato del lavoro e nel sistema previdenziale attraverso i dati INPS*, Roma, Inps
- Eiffe F.F., Muller J., Weber T. (2024), *Keeping older workers engaged: Policies, practices and mechanisms*, WPEF24030, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound)
- Esposito M. (a cura di) (2023), *Gender policies report 2022*, Roma, Inapp

- European Commission (2024), *Towards zero long-term unemployment in the EU: Job guarantees and other innovative approaches, Social Innovation Initiatives*, European Union
- European Commission (2018), *Labour market policy statistics. Methodology 2018*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Feltrin P., Rosato S. (2020), Una terza rivoluzione (imprevista) nel lavoro dipendente e il riaccendersi della discussione sulle sue tutele, *Lavoro Diritti Europa*, n. 2, pp.2-36
- Garofalo C. (2021), *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Bari, Cacucci Editore
- Guillemard A. (2013), Prolonging working life in an aging world: A crossnational perspective on labor market and welfare policies toward active aging, in Field J., Burke R.J., Cooper C.L. (eds.), *The SAGE Handbook of Aging, Work and Society*, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC, SAGE, pp.60-74
- Inapp (2023), *Rapporto 2023 Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita accidentato*, Roma, Inapp
- Inapp, Bergamante F., Luppi M. (a cura di) (2023), *Rapporto PLUS 2023. Osservare le traiettorie del mercato del lavoro*, Roma, Inapp
- Inps (2024), *Incentivi all'occupazione. Focus sulle agevolazioni contributive per le assunzioni e le variazioni contrattuali*. Osservatorio statistico mercato del lavoro, settembre, Roma, Inps
- INL (2022), *Relazione annuale sulle convalide delle dimissioni e risoluzioni consensuali delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri ai sensi dell'art. 55 del Decreto Legislativo 26 marzo 2001, n. 151 - Anno 2022*, Roma, Ispettorato nazionale del lavoro
- Istat (2023), *Rapporto annuale 2023. La situazione del Paese*, Roma, Istat
- Istat (2022), *Rapporto annuale 2022. La situazione del Paese*, Roma, Istat
- Iuzzolino G., Scatigno A., Tosi G. (2023), Il tirocinio extracurricolare. Dinamiche e prospettive di una misura complessa, *Economia & lavoro*, 57, n.3, pp.85-103
- Linfante G., Radicchia D., Toti E. (2024), *Analisi valutativa del modello di assessment del Programma GOL*, Focus Anpal n.168, Roma, Anpal
- Mencarini L., Vignoli D. (2018), *Genitori cercasi. L'Italia nella trappola demografica*, Milano, Università Bocconi Editore
- OECD (2006), *Live Longer, Work Longer*, Paris, OECD Publications
- Tranfo G., Leva A., Campo G. (2024), Salute e sicurezza in funzione dell'invecchiamento dei lavoratori: dati ed indicazioni, intervento alla 15<sup>a</sup> Conferenza Nazionale di Statistica 'La statistica ufficiale nel tempo dell'Intelligenza Artificiale', Roma, 3-4 luglio
- Vaccaro S., D'Agostino S. (2023), Potenzialità e limiti dei due principali strumenti di apprendimento sul lavoro, apprendistato e tirocinio, *Economia & lavoro*, 57, n.3, pp.9-18
- Vergari S. (2016), Promuovere forme di occupazione stabile. I nuovi incentivi universali, *Diritto delle Relazioni Industriali*, 26, n.2, pp.471-501
- Zucaro R. (2021), L'impatto della pandemia sul reddito dal lavoro non subordinato, possibili scenari, *Lavoro Diritti Europa*, 3, pp.2-12
- WHO (2002), *Active Ageing. A Policy Framework*, Ginevra, World Health Organization

