

# RAPPORTO INAPP 2024



## LAVORO E FORMAZIONE: NECESSARIO UN CAMBIO DI PARADIGMA

### Relazione del Presidente Natale Forlani

Roma - Palazzo Montecitorio, Sala della Regina

14 gennaio 2025

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico – stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 – nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese. L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. È Organismo Intermedio del Programma nazionale Giovani, donne e lavoro 2021-2027 del FSE+, delegato dall'Autorità di Gestione all'attuazione di specifiche azioni (Piano Inapp 2023-2026), ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey. L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

INAPP Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche  
Corso d'Italia 33, 00198 Roma · Tel. 06 854471 · [www.inapp.gov.it](http://www.inapp.gov.it)

Presidente  
*Natale Forlani*

Direttore generale  
*Loriano Bigi*

**INAPP**

# **RAPPORTO 2024**

**Relazione del Presidente Natale Forlani**

Roma - Palazzo Montecitorio, Sala della Regina

14 gennaio 2025

Alcuni diritti riservati [2024] [INAPP].

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione – Non Commerciale – Condividi allo stesso modo 4.0 Italia License.

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)

È possibile riprodurre, distribuire, trasmettere e adattare liberamente dati e analisi dell'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche ma non a scopi commerciali e a condizione che venga citata la fonte.

Immagini e altri contenuti di proprietà di terzi appartengono ai rispettivi proprietari e non possono essere riprodotti senza il loro consenso.



Testo chiuso a dicembre 2024

Stampato nel mese di dicembre 2024

da FR.AM. PRINT srl

Via Panfilo Castaldi, 24 - 00153 Roma

# Indice



L'impatto delle scelte economiche sulla domanda e sull'offerta di lavoro	10
La qualificazione dei flussi migratori	12
Le politiche attive del lavoro	13
L'apprendimento permanente a sostegno delle transizioni	16
Politiche salariali	18
Conclusioni	20
Appendice	23





Il cambio di paradigma che caratterizza il sottotitolo del Rapporto Inapp 2024 è motivato dall'esigenza di offrire risposte adeguate alle criticità generate dall'impatto di due fattori strutturali – l'invecchiamento della popolazione in età di lavoro e la pervasività delle tecnologie digitali – sulle organizzazioni produttive e sul mercato del lavoro.

Il Rapporto focalizza, in particolare, le tendenze del mercato del lavoro, l'efficacia delle misure di politica attiva del lavoro e delle politiche salariali, con l'ausilio delle fonti statistiche disponibili e utilizzate per lo scopo dalle attività di ricerca, monitoraggio e valutazione sviluppate dall'Istituto.

Le variabili geopolitiche, che presentano il volto dei conflitti bellici, delle guerre commerciali e delle azioni di pirateria criminale, hanno modificato l'orizzonte delle scelte di politica economica operate dalle Istituzioni pubbliche e dagli operatori privati per rafforzare i sistemi di sicurezza e per ridurre i livelli di dipendenza economica delle singole Nazioni. Queste variabili comportano in via di fatto l'esigenza di mobilitare le risorse interne aggiuntive per tali scopi, una contrazione degli scambi commerciali tra le principali aree economiche che si riflette sulla domanda di beni e servizi, e di ripensare le caratteristiche delle transizioni digitale e ambientale. Buona parte delle attuali politiche economiche della UE, in particolare gli obiettivi e le modalità di gestione delle transizioni citate, rimangono fondate sulla funzione virtuosa dell'apertura dei mercati a livello internazionale e della sostenibilità dei costi sociali che ne derivano. La capacità di mobilitare in modo convergente le risorse finanziarie e tecnologiche da parte dei Paesi europei risulta di gran lunga inferiore rispetto a quella di Cina e Stati Uniti.

Nel contesto dato, la nostra Comunità nazionale deve avere una chiara percezione dell'interesse del Paese, delle alleanze per sviluppare i propri punti di forza e delle iniziative da intraprendere per migliorare l'utilizzo delle risorse disponibili.

Negli anni successivi alla pandemia da Covid-19, la crescita dell'economia italiana è stata imponente, +4,2% nel quarto trimestre del 2023 rispetto all'analogo periodo del 2019, inferiore nel gruppo dei Paesi OCSE solo a quella degli Stati Uniti (+8,2%) e del Canada (+4,4%). Un risultato maggiormente



apprezzabile in termini di aumento del reddito pro capite (+4,9%), se si tiene conto della concomitante riduzione della popolazione residente.

La crescita dell'occupazione è risultata allineata a quella dell'economia, +3,5% del tasso di occupazione, equivalente a +1,043 milioni di nuovi posti di lavoro rispetto al mese dicembre 2019 e a una riduzione quasi simile del numero dei disoccupati, -1,009 milioni (Istat, ottobre 2024). Numeri che hanno consentito il raggiungimento del record storico in termini di occupati (24,1 milioni) e di tasso di occupazione (62,5%). Tutti i grandi aggregati delle attività economiche hanno contribuito al risultato finale. I nuovi posti di lavoro sono equamente distribuiti in termini di genere (+532 mila maschi e +511 mila femmine). L'aumento nelle regioni del Mezzogiorno (+4,2%) risulta superiore a quello delle regioni del Nord (+1,8%). Nel complesso, circa la metà è stata generata dai comparti dei servizi ad alta intensità di occupazione. L'incremento del numero assoluto degli occupati si concentra nella coorte dei lavoratori over 50 che negli ultimi due anni è diventata la componente più numerosa (41%) superando quella tra i 35 e i 49 anni. È migliorata anche la qualità dei nuovi rapporti di lavoro. La crescita dei rapporti a tempo indeterminato (+1,375 milioni) compensa la riduzione di quelli a termine (-288 mila) e di una quota dei rapporti part-time (-3%). L'andamento del monte ore complessivamente lavorate risulta in linea con la crescita del numero degli occupati. Nonostante le performance positive, le criticità rimangono elevate. Il tasso di inattività (33,6%) continua a rappresentare lo zoccolo duro del mancato utilizzo delle risorse umane in età di lavoro; supera di 10 punti la media UE per i giovani under 35 e raggiunge il picco del 58,2% per le donne del Mezzogiorno.

L'indagine Eurostat 2023 UE20 fornisce una lettura della differenza occupazionale tra Italia e Paesi dell'UE20 per settore economico e professione (-8,6% equivalente a 3,156 milioni di posti di lavoro a parità di popolazione). Circa il 70% della carenza italiana di occupati risulta concentrata nei comparti influenzati dalla spesa pubblica: la sanità e l'assistenza (-1,270 milioni); la pubblica amministrazione (-689 mila); l'istruzione (-315 mila). I posti di lavoro risultano superiori alla media nelle attività manifatturiere (+360 mila), nel lavoro domestico (+287 mila), negli alberghi e ristorazione (+127 mila), in agricoltura (+107 mila) (*figura 1*).

Sul versante delle professioni, il deficit occupazionale viene riscontrato per: le professioni di elevato contenuto intellettuale e scientifico (-2,260 milioni); gli imprenditori e l'alta dirigenza (-503 mila); le professioni tecniche (-296 mila); le professioni esecutive specializzate e qualificate (-393 mila) (*figura 2*). L'aumento della difficoltà di reperimento di lavoratori qualificati da parte delle imprese (mismatch), riscontrato anche dalle indagini Excelsior Unioncamere-MLPS, è stato imponente, 47,8% nel 2024, +22,5 punti percentuali rispetto al





dato medio del 2019. Il fenomeno risulta amplificato da un complesso di fattori: la riduzione della popolazione in età di lavoro; la carenza di competenze per i profili esecutivi; le offerte di lavoro che non riscontrano le disponibilità da parte delle giovani generazioni. La crescita dei rapporti a tempo indeterminato e la capacità di resilienza dei lavoratori anziani vengono interpretate da molti osservatori come risposte da parte delle imprese alle difficoltà di reperimento del personale.

L'incidenza di questi fattori negativi è destinata a crescere per l'impatto dei cambiamenti demografici determinati dalla riduzione della popolazione in età di lavoro – circa 4 milioni di persone entro il 2040 nello scenario mediano delle stime Istat, già manifesto nell'esodo pensionistico delle generazioni anziane di gran lunga superiore rispetto alle coorti giovanili che entrano nel mercato del lavoro – e di quello delle tecnologie digitali sulle organizzazioni del lavoro e sulle professioni.

Per soddisfare i fabbisogni del sistema produttivo e della spesa sociale generati dall'incremento della popolazione anziana, l'unico scenario possibile diventa quello del progressivo riallineamento dei nostri tassi di occupazione, in particolare dei giovani under 35 e delle donne, verso le medie europee. La domanda di lavoro delle imprese superiore all'offerta disponibile rappresenta, sul piano teorico, la condizione ideale per offrire una concreta risposta ad una serie di criticità storiche del nostro mercato del lavoro, ma le cause degli squilibri territoriali, generazionali e di genere, e la scarsa dotazione di competenze da parte delle forze di lavoro costituiscono un serio ostacolo per il raggiungimento di tale obiettivo.

**Circa i due terzi del mancato utilizzo delle risorse umane in età di lavoro, in prevalenza giovani e donne, sono concentrati nelle regioni del Mezzogiorno, mentre in quelle del Nord e di una parte del Centro Italia i tassi di occupazione risultano già allineati alle medie europee e superiori per la componente maschile.**

**Le risposte a queste criticità possono scaturire da un tasso di crescita degli investimenti nelle aree del Sud superiore alla media nazionale. Una parte del mismatch è generata da fattori che comprimono i livelli di occupabilità delle persone. Il mancato ricambio generazionale risulta superiore alle dinamiche demografiche per l'elevato scollamento tra i percorsi formativi e i fabbisogni del mondo del lavoro.**

Una recente indagine dell'Inapp sull'orientamento (OSOG - Offerta servizi orientamento giovani, 2024), che ha coinvolto 2.700 operatori dei servizi di orientamento nelle scuole e università, nei centri pubblici per l'impiego (CPI) e nelle agenzie di formazione, nonché i potenziali fruitori (3.642 giovani di età tra i 15 e i 29 anni), segnala la carenza di metodologie condivise e di



solide reti di collegamento con il mondo del lavoro che si riflettono anche nell'elevato disorientamento dei giovani riguardo alle prospettive lavorative. Nel 2023 la mancata disponibilità dei servizi di cura per i figli e per gli anziani ha motivato il 18% delle uscite lavorative e il 40% delle dimissioni volontarie delle donne (dati Inapp 2024). I pensionamenti anticipati hanno costituito una risposta storica, in fase di esaurimento, per le difficoltà di permanenza dei lavoratori anziani e per offrire un supporto ai fabbisogni di cura delle famiglie. Le caratteristiche della nostra popolazione attiva, l'età mediana tra i 25 e i 65 anni è di 48,3 anni e in rapida crescita (dati Eurostat 2023), impongono l'adozione di misure normative, contrattuali e formative per favorire l'invecchiamento attivo. L'indagine Inapp "Age management, organizzazione del lavoro e digitalizzazione delle PMI, 2023" segnala una positiva inversione di tendenza delle imprese nei confronti dei lavoratori anziani: il 97% dei datori di lavoro interpellati non ritiene importante ridurre il loro numero o sostituirlo con lavoratori giovani (93%).

### **L'impatto delle scelte economiche sulla domanda e sull'offerta di lavoro**

Le scelte operate in materia di bilancio pubblico negli ultimi quindici anni, caratterizzati da due grandi crisi economiche, hanno ridotto il peso della domanda di lavoro attivata dalla spesa pubblica per gli investimenti e per le assunzioni di personale nella pubblica amministrazione, nella sanità, nell'istruzione, nel lavoro di cura, che negli altri Paesi hanno svolto un ruolo fondamentale per la crescita dell'occupazione, per la domanda di giovani laureati e diplomati, per l'incremento del tasso di occupazione femminile. Le politiche di austerità e gli oneri degli interessi sul debito pubblico hanno concorso alla riduzione dei margini di spesa pubblica, ma giova ricordare che, nel frattempo, le risorse trasferite dallo Stato al fondo GIAS-Inps (Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali) sono aumentate da 74 miliardi di euro del 2008 a 163 miliardi. All'incremento delle misure per il sostegno dei bassi redditi hanno concorso anche le prestazioni, i bonus, gli incentivi erogati dalle pubbliche amministrazioni con l'utilizzo dei criteri ISEE e gli interventi dello Stato a sostegno dei salari medio-bassi dei lavoratori dipendenti nel corso dell'ultimo decennio. L'efficacia di queste politiche che hanno l'obiettivo di tutelare i bassi redditi e di contrastare i livelli di impoverimento della popolazione residente meriterebbe di essere analizzata in profondità, in particolare gli effetti generati sui comportamenti dei contribuenti e sui beneficiari dei sostegni al reddito, dato che i risultati ottenuti sul medio e lungo periodo non sembrano confortare gli obiettivi.



Nel contesto attuale, il contributo delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) nella fase finale della sua attuazione diventa fondamentale per la tenuta degli investimenti pubblici e privati, ma non si deve sottovalutare l'importanza di riqualificare la spesa corrente destinata alle prestazioni sociali per renderla coerente con i fabbisogni derivanti dall'invecchiamento della popolazione e per valorizzarne le ricadute occupazionali e territoriali. Gli incentivi pubblici per gli investimenti hanno svolto un ruolo significativo per le scelte delle imprese. L'indagine RIL-Inapp, condotta nel 2022 sulle imprese con almeno un dipendente nel corso del triennio 2019-2021, mette in evidenza che il 29,5% ha investito in beni e capitali per un valore medio di 4.100 euro per dipendente, il 25% dichiara di aver effettuato investimenti in tecnologie digitali (524 euro per dipendente) e il 15,1% di aver adottato almeno una tecnologia green (174 euro per dipendente) (figure 3 e 4). Il 54% delle imprese dichiara di aver assunto la decisione di investire per la disponibilità di agevolazioni fiscali. L'intensità degli investimenti risulta superiore per le imprese manifatturiere, di media e grande dimensione, collocate nelle regioni del Nord Italia. L'incidenza degli investimenti per la transizione digitale e ambientale è ancora limitata.

Gli incentivi per le assunzioni, nella forma degli sgravi contributivi, hanno mobilitato una parte relevantissima delle risorse pubbliche destinate alle politiche per il lavoro. Nel 2023 sono stati utilizzati per il 25% delle nuove attivazioni, che salgono al 42% per la componente femminile (il 77% delle assunzioni agevolate delle donne riguarda contratti a termine e part-time) (figure 5 e 6). Il 50% delle imprese con meno di 50 dipendenti, per la gran parte nei comparti dei servizi, ha utilizzato le agevolazioni. La rilevanza dell'utilizzo degli incentivi nei settori caratterizzati da una elevata flessibilità dei rapporti di lavoro ha vanificato l'obiettivo primario di favorire le assunzioni a tempo indeterminato per la durata minima di tre anni. La media effettiva dei rapporti di lavoro incentivati per tale scopo non supera infatti i 16 mesi. Sono esiti che trovano conferme anche nelle analisi precedenti dell'Inapp, che non evidenziano una significativa incidenza degli sgravi contributivi sulla evoluzione delle tipologie dei rapporti di lavoro e dei trattamenti salariali. In alcuni comparti di attività essi potrebbero aver contribuito positivamente alla riduzione delle prestazioni sommerse. L'eccessiva estensione degli incentivi per le diverse categorie di disoccupati ha comportato inevitabilmente uno spiazzamento negativo per quelle più svantaggiate. Le ricerche RIL-Inapp evidenziano la particolare efficacia, per la crescita della produttività e il miglioramento delle condizioni di lavoro, degli incentivi finalizzati agli investimenti condizionati dalla promozione di programmi formativi per i lavoratori coinvolti. Risultati



analoghi vengono riscontrati nell'indagine Inapp-Fondimpresa sugli esiti dei progetti di formazione continua.

Con l'utilizzo dei dati dell'indagine campionaria ICP-Inapp integrati con le informazioni della Rilevazione continua delle forze di lavoro-Inapp, è stata svolta anche una prima indagine sulle professioni ad alto rischio di sostituzione (23%). Nel primo trimestre di quest'anno sarà presentato un primo rapporto dell'impatto sull'occupazione e sulle retribuzioni.

**La crescita degli investimenti risulta inadeguata nei comparti di attività, in particolare dei servizi, caratterizzati da alta intensità di occupazione e da bassa produttività. Gli obiettivi della transizione digitale e ambientale possono essere colti se si individuano modalità capaci di trasferire le innovazioni tecnologiche e di soddisfare la domanda di nuove competenze nelle piccole imprese. La costituzione della Zona economica speciale (ZES) unica per il Mezzogiorno rappresenta un'occasione straordinaria per aumentare l'attrattività di investimenti e le opportunità lavorative: la chiave del successo delle politiche può essere rappresentata dall'utilizzo di incentivi che combinano investimenti e programmi formativi finalizzati ad adeguare le competenze dei lavoratori.**

### La qualificazione dei flussi migratori

Il saldo migratorio positivo con l'estero (+281 mila) e la crescita della popolazione straniera al netto delle nuove cittadinanze (+112 mila) hanno compensato la differenza generata dal saldo naturale tra le morti e le nascite (-291 mila) e contribuito alla stabilità della popolazione residente in Italia, ma con esiti disomogenei nei territori, e negativi per la quota degli italiani laureati (dati Istat 2024) (*figure 7 e 8*). L'aumento della popolazione straniera e le migrazioni interne hanno generato saldi positivi nelle regioni del Nord, compensando anche l'uscita dei conterranei verso altri Paesi. L'esodo dei giovani formati tende ad accelerare gli effetti del declino demografico e dello spopolamento delle aree interne del Mezzogiorno. La carenza di lavoratori disponibili ha stimolato la richiesta di nuovi ingressi di lavoratori extracomunitari e un rilevante aumento, oltre mezzo milione nell'arco di tre anni, delle quote programmate. Nonostante le innovazioni introdotte per ridurre i tempi per la gestione delle procedure, le quote assegnate con le modalità dei click day continuano a risultare distanti da una corretta valutazione dei fabbisogni della domanda di lavoro. Le domande presentate dalle imprese risultano disallineate rispetto alla consistenza delle attività produttive nei territori, e per una parte rilevante degli stranieri entrati in Italia con un relativo nulla osta non è stato sottoscritto un regolare contratto di lavoro (7 su 10) (*figura 9*). La



gran parte di tali domande proviene da comparti economici caratterizzati da un'incidenza delle prestazioni sommerse superiore alla media nazionale e da una presenza elevata di lavoratori stranieri. Il 55% dei lavoratori stranieri immigrati è occupato nei servizi alle persone, nelle costruzioni, negli alberghi e ristorazione, nell'agricoltura e nei trasporti e magazzinaggio (dati Istat 2023), con livelli di impiego ufficiali e salari inferiori alla media generale. La quota delle famiglie straniere in condizioni di povertà assoluta (30% del totale) è superiore di cinque volte rispetto a quella dei cittadini italiani.

**Sono numeri che consigliano di aggiornare la lettura dei flussi migratori e delle politiche rivolte a migliorare la qualità e l'attrattività del nostro mercato del lavoro, in un contesto in cui si va formando un mercato del lavoro internazionale alimentato da una domanda di lavoratori qualificati superiore alla capacità di risposta dei mercati del lavoro dei singoli Paesi. La possibilità di favorire gli ingressi extra quota dei lavoratori formati nei Paesi d'origine, introdotta dalla recente riforma dei flussi, andrebbe ampliata anche ai nuovi ingressi che prevedono i percorsi formativi nel nostro territorio finalizzati all'inserimento lavorativo, sulla base di fabbisogni circostanziati e responsabilizzando le imprese richiedenti o gli operatori per l'intermediazione accreditati sull'esito lavorativo.**

## Le politiche attive del lavoro

Le risorse messe a disposizione dal PNRR per le politiche del lavoro hanno consentito di finanziare il Programma nazionale di politiche attive del lavoro GOL (Garanzia di occupabilità dei lavoratori), dotato di 5,4 miliardi di euro\*, che propone di raggiungere nell'arco del quinquennio 2021-2025 una serie di obiettivi (target): la presa in carico di almeno 3 milioni di beneficiari delle misure, tra i quali il 75% disoccupati di lunga durata, donne, giovani under 30, disabili, lavoratori over 55; 800 mila beneficiari di attività di formazione tra i quali 300 mila per le competenze digitali. Il Programma viene affiancato da un ulteriore intervento per potenziare i CPI al fine di garantire l'erogazione di servizi relativi ai Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nell'80% degli sportelli pubblici di ogni regione. Il varo del Programma GOL ha rappresentato una novità importante nello scenario delle politiche attive del lavoro per i livelli di cooperazione attivati dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali nella

\* La dotazione finanziaria iniziale del Programma è di 4,4 miliardi di euro, incrementata di un ulteriore miliardo a seguito della rimodulazione del PNRR con la decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, da investire nelle competenze dei lavoratori nel quinquennio 2021-2025 (Cfr. *Attuazione del programma GOL Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori. Nota di monitoraggio (dati al 30/06/2024)*, Inapp-MLPS, p.5).



programmazione delle attività e per la gestione degli interventi sulla base di standard e di informazioni condivise. Il Programma ha consentito, in prima istanza, di elevare la partecipazione formale alle politiche attive del lavoro delle persone in cerca di lavoro (+178%) e di costruire modelli di valutazione (assessment) per orientare i percorsi di inserimento dei disoccupati sulla base dei fabbisogni formativi personalizzati e per adeguare o riqualificare le competenze con il coinvolgimento a valle dei soggetti privati e del privato-sociale accreditati.

Dall'avvio del Programma GOL al 30.11.2024 sono oltre 3,1 milioni gli individui presi in carico attraverso la sottoscrizione di un patto di servizio. Di questi, circa 1,9 milioni (61,3%) hanno avviato o concluso una politica attiva o un tirocinio extracurricolare. Escludendo la componente dei cd. work-ready (percorso 1 di reinserimento lavorativo), corrispondente a circa la metà degli individui presi in carico, la quota di individui avviati a un'attività formativa supera di poco il 20% (328 mila individui). La metà del bacino è rappresentata dagli adulti tra i 30 e i 54 anni e, sommando la quota degli over 55, supera il 70%. Gli individui non immediatamente occupabili sono quelli che presentano maggiori caratteristiche di vulnerabilità. Il 25% richiede percorsi di formazione per adeguare le competenze, e il 21,4% per riconvertirle, il 56% è costituito da donne. Il 45,3% delle persone prese in carico risulta disoccupato da oltre 12 mesi (*figura 10*). La misura per l'inserimento lavorativo più utilizzata è quella dei tirocini extracurricolari che riscontrano buoni esiti occupazionali. Sul totale dei tirocini avviati e conclusi nel 2021 e con almeno un mese di esposizione alla ricerca di lavoro (pari a 312.894), il 48,6% ha una Comunicazione obbligatoria (CO) per lavoro a un mese dalla conclusione dell'esperienza, pari a 151.987 tirocini.

Al 30 novembre 2024 il sistema delle CO segnalava un esito occupazionale positivo per 1.139 mila lavoratori, pari al 36,6% del totale dei presi in carico, tra i quali il 58% assunti con contratti di natura temporanea. I tassi di occupazione risultano più elevati (45,5%) per il contingente delle persone più prossime al mercato del lavoro, o che richiedono un percorso di parziale adeguamento delle competenze (37,2%). I valori si abbassano per quelle avviate ai percorsi di formazione per la riconversione delle competenze (18,3%) o se associate a programmi di inclusione sociale (19,7%).

Le attività di monitoraggio segnalano diverse criticità. In particolare, una crescente difficoltà: nel sincronizzare le modalità e i tempi delle prese in carico con l'attivazione delle misure formative e con i fabbisogni della domanda di lavoro; nel valutare l'efficacia delle misure di politica attiva utilizzate per le finalità occupazionali, per il mancato funzionamento delle condizionalità previste per i beneficiari dei sostegni al reddito. Due linee di intervento,



quella finalizzata all'inserimento dei soggetti con elevati livelli di disagio e quella relativa ai programmi collettivi di reinserimento dei lavoratori nelle aree di crisi, non riscontrano significativi risultati. Queste criticità risultano accentuate dalla carenza di solide modalità di coinvolgimento dei soggetti accreditati privati e del privato-sociale nella valutazione dei fabbisogni e nella progettazione degli interventi.

L'attuazione dei LEP nei 750 centri pubblici per l'impiego risulta difforme nel territorio. L'obiettivo di promuovere un punto rete ogni 40 mila abitanti trova riscontro solo per un terzo delle sedi. Per quanto riguarda le caratteristiche dei servizi erogati, solo quelli attinenti all'accoglienza e alle informazioni per gli utenti registrano una congrua diffusione sul territorio (90%). Le disparità territoriali sono notevoli per le attività di orientamento, per la facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro e per i servizi rivolti alle imprese. L'evoluzione delle piattaforme per la condivisione di informazioni sui fabbisogni della domanda di lavoro e dell'offerta formativa ha contribuito all'avvio del Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SIISL) per supportare l'accesso alle nuove misure di riforma del Reddito di cittadinanza (RdC), dell'Assegno di inclusione (ADI) e del Supporto per la formazione e il lavoro (SFL), fornendo la matrice per estendere l'utilizzo a tutto il sistema delle politiche attive del lavoro. Il potenziale di sviluppo del SIISL, recentemente aperto alla partecipazione diretta delle persone e delle imprese, per facilitare l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro è enorme, per la disponibilità di informazioni e di banche dati che non sono ancora adeguatamente sfruttate, nonché per la finalità di condividere una lettura più evoluta delle transizioni lavorative attraverso l'utilizzo delle applicazioni di intelligenza artificiale.

**Le criticità evidenziate motivano l'esigenza di una riforma organica delle politiche attive del lavoro orientata dalla necessità di concorrere alla riduzione del mismatch e dei tempi delle transizioni lavorative; per sviluppare modelli di governance multilivello capaci di coinvolgere nella programmazione e nella progettazione degli interventi il complesso delle Istituzioni, delle Parti sociali e dei soggetti accreditati per la formazione e l'intermediazione della domanda e offerta di lavoro; per favorire la diffusione di modelli cooperativi (ad esempio le associazioni di scopo), finalizzati a offrire servizi integrati di orientamento e di formazione; per favorire lo sviluppo del SIISL con letture evolute delle transizioni lavorative e con l'introduzione e diffusione del fascicolo del lavoratore come strumento in grado di favorire la crescita dell'autostima personale e la produttività dei percorsi di attivazione delle misure; per rendere effettive le condizionalità per i beneficiari di sostegni al reddito. Tutte le offerte di lavoro coerenti con il profilo professionale delle**



**persone dovrebbero essere accettate, anche per aumentare il tasso di impiego nei settori con elevata mobilità e ridurre la quota dei lavoratori con bassi redditi. L'accettazione dei rapporti di breve durata potrebbe essere incentivata rendendo compatibile entro certi limiti la continuità del sostegno pubblico e il salario percepito.**

### **L'apprendimento permanente a sostegno delle transizioni**

Il Rapporto 2024 si concentra, in particolare, sul tema del disallineamento dell'offerta formativa rispetto ai fabbisogni professionali che motiva una parte consistente della crescita del mismatch tra la domanda e l'offerta di lavoro. L'adeguamento dell'offerta formativa deve perseguire tre obiettivi: mantenere elevata l'occupabilità dei lavoratori per far fronte alla crescente obsolescenza delle competenze già acquisite; accelerare i tempi per l'inserimento lavorativo delle persone in cerca di lavoro; ridurre il mismatch tra la domanda e l'offerta di lavoro.

Nei tempi recenti, questi obiettivi hanno stimolato la crescita degli interventi rivolti a migliorare la capacità di risposta delle politiche attive del lavoro e dell'offerta formativa. In particolare: il varo del Piano nazionale per le nuove competenze; il finanziamento dei programmi formativi aziendali con il Fondo nuove competenze a partire da quelle green e digitali; l'istituzione del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione; il Decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali del luglio 2024 che rafforza i livelli di cooperazione istituzionale e l'intervento dei Fondi interprofessionali e delle Camere di commercio per l'erogazione di servizi di valutazione e di certificazione delle competenze; la legge n. 121 dell'8 agosto 2024 che propone la costruzione di un'offerta integrata per i percorsi di formazione tecnico-professionale tra Formazione professionale (FP), Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS), Istituti tecnologici superiori (ITS), con l'ausilio dei crediti formativi.

Sono provvedimenti che vanno nella giusta direzione, ma la loro concreta attuazione deve fare i conti con i retaggi culturali che hanno ostacolato il dialogo tra le istituzioni formative e gli attori del sistema produttivo. Il sistema non è privo di buone pratiche nell'ambito della programmazione e dell'orientamento della Formazione professionale e di esperienze di eccellenza come le ITS Academy (350 corsi per 9.250 ammessi ai corsi), ma il loro contributo risulta sottodimensionato rispetto ai fabbisogni del sistema produttivo. Nel complesso, l'offerta formativa è territorialmente squilibrata ed è poco attrattiva per le transizioni lavorative.

L'affermazione trova conferme nei Rapporti istituzionali periodicamente redatti dall'Istituto (Formazione professionale, Apprendistato, Tirocini





extracurricolari, Formazione continua). La partecipazione ai corsi di formazione professionale rimane attestata sull'8% dei giovani e in riduzione sul piano numerico (da 228 mila del 2022 a 210 mila nel 2023). Rispetto all'offerta di corsi, si segnala un aumento nei territori del Mezzogiorno, ma la quota maggioritaria dei diplomati, il 55%, continua ad essere generata in Lombardia. Il dato positivo è rappresentato dalla costante progressione del numero dei percorsi di formazione in alternanza proposti, con il raddoppio degli iscritti nell'a.f. 2022-2023 (oltre 108 mila) rispetto all'anno precedente, grazie alle importanti risorse stanziare dal PNRR. L'istituto dell'apprendistato registra una lenta crescita della partecipazione in tutto il territorio nazionale, 556 mila contratti nel 2022 tra i quali 312 mila nelle regioni del Nord, e concentrato nella modalità dell'apprendistato professionalizzante (97,7%). La previsione di estendere la partecipazione ai disoccupati adulti senza vincoli di età (decreto legislativo n. 81/2015) non ha riscontrato una pratica attuazione. L'incidenza di questo rapporto di lavoro rimane distante dai livelli di utilizzo nei principali Paesi europei che privilegiano l'apprendistato per veicolare i percorsi in alternanza e per valorizzare la formazione anche tra i lavoratori adulti. L'istituto dei tirocini extracurricolari ha registrato una concreta attuazione, 1,150 milioni nel quadriennio 2020-2023, come strumento finalizzato all'inserimento al lavoro dei disoccupati (75,4%) piuttosto che un canale di orientamento nelle scelte professionali e all'occupabilità nel percorso di transizione tra scuola-università e lavoro (10%). Il tasso di partecipazione delle scuole secondarie e delle università nella loro attivazione è inferiore al 4%.

L'11,6% della popolazione in età lavorativa compresa tra i 25 e i 64 anni ha partecipato ad attività di istruzione e formazione, con una crescita di 2 punti percentuali rispetto all'anno precedente e di 4 posizioni (dal 18° al 14° posto) nel ranking dei Paesi europei, ma rimane distante dai Paesi leader che registrano tassi di gran lunga superiori al 20%. La crescita degli interventi diretti dei 19 Fondi interprofessionali promossi dalle Parti sociali, con l'adesione formale di circa 770 mila imprese e di circa 11 milioni di lavoratori, è stata stimolata dai cofinanziamenti del Fondo nuove competenze con la mobilitazione di 1,256 miliardi di euro tra il novembre 2020 e il dicembre 2023. I Fondi paritetici interprofessionali, in particolare con il II Avviso del FNC, hanno favorito la promozione di 5.144 piani formativi con il coinvolgimento di 5.173 aziende e 480 mila lavoratori. Il Fondo nuove competenze è stato recentemente rifinanziato con una dote di 730 milioni di euro (novembre 2024) per potenziare le competenze green e digitali.

Oltre alla debolezza del sistema duale, risulta carente l'offerta formativa rivolta ad adeguare le competenze nelle transizioni lavorative, valorizzando l'ambito lavorativo e i percorsi di micro-learning che rivestono una grande



importanza per l'evoluzione delle competenze della popolazione adulta e, in particolare, per l'invecchiamento attivo. Le rilevazioni Cedefop 2023 segnalano l'elevato gradimento delle imprese europee per queste pratiche (63%). Il fenomeno è confermato anche nell'indagine Inapp Indaco-imprese per le imprese italiane: il 22,4% delle imprese con oltre 250 dipendenti adotta il micro-learning a fronte del 7,3% delle microimprese, mentre per quanto riguarda la formazione digitalizzata, il 33% l'ha adottata per almeno il 75% dei progetti informativi attivati. L'indagine Inapp Indaco-adulti 2022 segnala anche il grande potenziale di sviluppo delle attività formative non convenzionali: il 45,4% delle persone tra i 18 e i 64 anni ha partecipato a percorsi strutturati di apprendimento con tutor o docenti considerati, a pieno titolo, apprendimento non formale nell'indagine Adult Education Survey di Eurostat. Questi riscontri sembrano compensare, almeno in parte, quelli negativi che scaturiscono dall'indagine OCSE-PIAAC sulle competenze cognitive della popolazione dei Paesi sviluppati, curata dall'Inapp per la parte italiana, che conferma la collocazione del nostro Paese nella bassa classifica sui tre indicatori utilizzati (la comprensione dei testi, l'utilizzo di informazioni matematiche, la capacità di risolvere problemi in modo dinamico).

Lo sviluppo dell'Atlante del Lavoro e delle qualificazioni dell'Inapp consente di valutare i fabbisogni formativi in modo personalizzato sulla base delle caratteristiche degli individui e delle organizzazioni del lavoro. È uno strumento che può essere utilizzato dai centri per l'impiego e dagli operatori accreditati per condividere informazioni e per progettare le offerte formative, anche per valorizzare l'apprendimento pratico negli ambiti lavorativi e le competenze trasversali.

**Da quanto descritto discende pertanto la necessità di dare priorità assoluta: al rafforzamento dei percorsi in duale (apprendistato e tirocini extracurricolari), con la costruzione di una cornice condivisa normativa e contrattuale nazionale in grado di valorizzare in modo organico le innovazioni normative; alla flessibilizzazione e personalizzazione dell'offerta formativa finalizzata ad accelerare i tempi dell'inserimento lavorativo, da erogare anche nell'ambito lavorativo certificando le competenze acquisite; alla predisposizione di moduli formativi per rafforzare la capacità di orientamento e le competenze digitali.**

## Politiche salariali

La normalizzazione della crescita dei prezzi in atto dal 2023 e il rinnovo di numerosi contratti collettivi di lavoro hanno consentito una graduale crescita del valore reale delle retribuzioni. La perdita del potere di acquisto rispetto



all'incremento dell'inflazione del biennio precedente, registrato dagli indici dei prezzi al consumo (IPC), sia quello generale che quello per famiglie, operai e impiegati (IPC-FOI), risulta ancora elevata -7,9% (*figura 11*).

Anche le indagini OCSE confermano una perdita del 6,9% dei salari reali italiani (dati al primo trimestre 2024 rispetto al 2019) e un ulteriore aumento della distanza rispetto alla media dei Paesi sviluppati motivata, in particolare, dalla bassa crescita della produttività (*figura 12*).

La dinamica dei salari nominali è stata inferiore a quella dei prezzi per la quasi totalità delle attività economiche ma molto differenziata negli andamenti settoriali. Tra i settori meno sofferenti si ritrovano le attività bancarie e assicurative, e la manifattura. Risultano allineati alla media le costruzioni e i trasporti. Quelli in maggiore sofferenza sono: il commercio, gli alberghi e ristoranti e l'informazione-comunicazione (*figura 13*).

Le cause sono relazionate: ai meccanismi previsti dai contratti collettivi per il recupero dell'inflazione; ai ritardi dei rinnovi contrattuali rispetto alle scadenze; all'impatto differenziato della crisi pandemica nei settori specifici. Le analisi effettuate dall'Inps sull'andamento delle retribuzioni (Rapporto annuale 2024) registrano un incremento delle retribuzioni di fatto leggermente superiori a quelle contrattuali e un impatto positivo sui salari netti, 3-4 punti percentuali, dello sgravio dei contributi previdenziali disposto con le leggi di bilancio degli ultimi tre anni (-7% per i salari fino a 25 mila euro lordi, -6% per i salari fino a 35 mila euro lordi) con effetti più favorevoli per i bassi salari. I contratti aziendali e territoriali del secondo livello hanno consentito un ulteriore recupero con dinamiche salariali collegate alla redditività e alla produttività, per il 26% dei lavoratori con livelli di copertura settoriali molto differenziati (78% banche e assicurazioni, 57% *public utilities*, 53% trasporti, 41% manifattura, inferiori al 20% negli altri comparti dei servizi).

Le performance non positive dei salari reali italiani contrastano paradossalmente con il rilevante tasso di copertura della contrattazione collettiva nazionale promossa dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative (94%, dati Cnel-Inps), che trova conferma nelle indagini RIL-Inapp, le quali segnalano un tasso di crescita di 5 punti percentuali tra il 2018 e il 2022. L'elevata copertura sul totale degli addetti dei settori si riduce al 78% per il peso del lavoro parasubordinato, delle collaborazioni continue e occasionali che risulta più rilevante nei comparti dei servizi e delle costruzioni. L'incidenza effettiva dei cosiddetti contratti pirata appare rilevante come numero dei contratti depositati al Cnel ma poco significativa per l'entità dei lavoratori e delle imprese effettivamente coinvolte. Sulle dinamiche salariali, come sottolineato da diverse fonti, pesa l'andamento stagnante della produttività in diversi settori dei servizi, derivante in particolare dal tasso decrescente degli



investimenti nei comparti dei servizi privati ad alta intensità di occupazione. Sui salari di fatto hanno un peso rilevante anche la bassa incidenza delle qualifiche medio alte e il sottoutilizzo delle persone occupate nei settori caratterizzati da una elevata incidenza delle prestazioni sommerse. In questi comparti di attività si concentra anche la quota più rilevante dei salari poveri di fatto (inferiori al 60% del salario mediano). I limiti della contrattazione centralizzata nel tutelare il potere di acquisto hanno orientato la richiesta di interventi legislativi e di trasferimento di risorse pubbliche per la tutela dei salari netti. Nei tempi recenti anche per introdurre per legge un salario minimo orario sulla base di diverse combinazioni (importi salariali orari minimi e/o applicazione vincolante dei contratti collettivi maggiormente rappresentativi). Gli orientamenti sulla materia risultano difforni tra le forze politiche e le Parti sociali, ma resta il fatto che l'intervento dello Stato, non può supplire alla complessità delle cause che hanno concorso alla stagnazione dei salari.

**La contrattazione collettiva nazionale non appare in grado di incentivare la crescita dei salari reali se non vengono adottati altri indicatori per orientare gli aumenti delle retribuzioni: l'incremento della produttività dei fattori; il fabbisogno di lavoratori competenti; l'attrattività delle proposte salariali rispetto all'andamento dell'offerta di lavoro. Il potenziamento del secondo livello aziendale o territoriale è il complemento necessario per rendere aderente la contrattazione collettiva alle evoluzioni delle organizzazioni produttive e del mercato del lavoro.**

## Conclusioni

La capacità di utilizzare le risorse finanziarie, tecnologiche e umane disponibili rimane la via primaria per offrire risposte alle numerose criticità del sistema produttivo e della redistribuzione del reddito.

Nel Rapporto Inapp 2024 abbiamo cercato di fornire un contributo di analisi e di valutazioni che motivano l'esigenza di un cambio di paradigma nell'affrontare i problemi che metta al centro delle politiche economiche e del lavoro l'obiettivo di aumentare i livelli di produttività e le competenze dei lavoratori, nonché il pieno impiego delle risorse umane. Per le caratteristiche della nostra demografia – la bassa natalità, il progressivo invecchiamento della popolazione in età di lavoro, l'aumento delle persone anziane non attive – questa non è un'opzione, ma rappresenta la condizione primaria per mantenere livelli di benessere ritagliati sui fabbisogni emergenti della collettività. Le criticità evidenziate possono diventare esplosive per l'impatto dell'invecchiamento della popolazione e per la pervasività delle tecnologie digitali ma possono rappresentare anche la riserva da valorizzare per recuperare i ritardi storici.



Nel contesto internazionale e nazionale sono già attive esperienze di successo che possono orientare i percorsi di riforma e persino di costruire risposte inedite in molti campi con l'ausilio delle nuove tecnologie.

Il cambio di paradigma non riguarda solo l'ambito della gestione delle risorse pubbliche e delle competenze delle amministrazioni ai diversi livelli. Richiede risposte complesse, convergenti e cooperative anche da parte dei corpi intermedi, a partire dalle istituzioni formative e dalle rappresentanze delle imprese e dei lavoratori e delle organizzazioni del Terzo settore, che possono concorrere per missione, interessi e competenze al raggiungimento degli obiettivi.

La redazione del Rapporto è stata l'occasione per valutare la congruità delle ricerche, delle attività di monitoraggio e della valutazione delle politiche prodotte dall'Istituto in presa diretta o con la collaborazione di altre istituzioni ed enti di ricerca nell'ambito nazionale e internazionale. I punti critici sottolineati nel Rapporto richiedono una diversa capacità di valorizzare il patrimonio delle informazioni disponibili per fornire una lettura periodica e aggiornata delle caratteristiche delle transizioni lavorative, dell'impatto delle innovazioni tecnologiche sulla quantità e la qualità dei rapporti di lavoro e sulla valutazione della efficacia delle politiche, orientando per lo scopo anche le ricerche qualitative e le attività di monitoraggio.

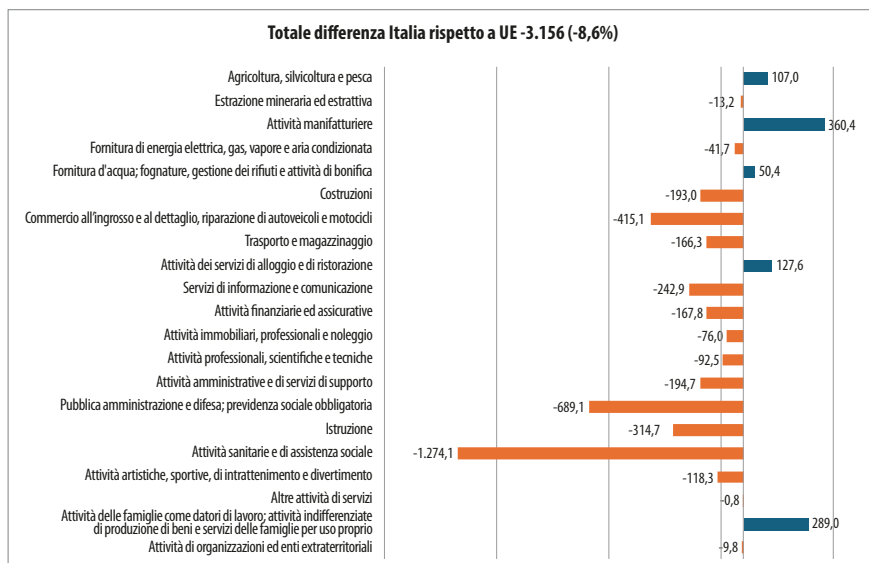


# Appendice



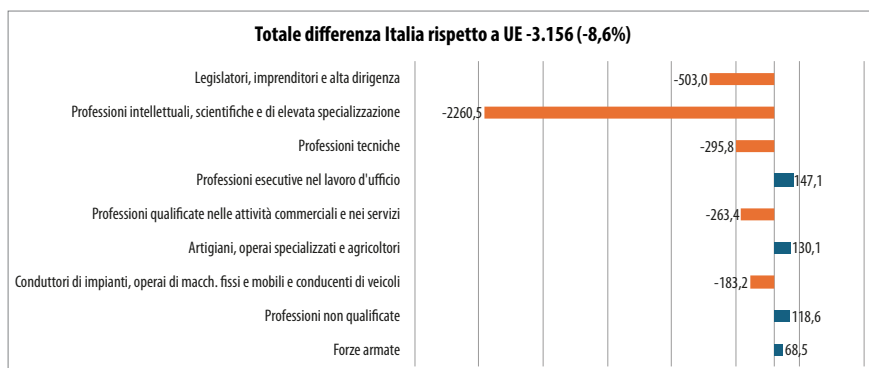


**Figura 1 Differenza occupazionale Italia - UE20 per settore economico (valori in migliaia)**



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Eurostat

**Figura 2 Differenza occupazionale Italia - UE20 per professione (valori in migliaia)**

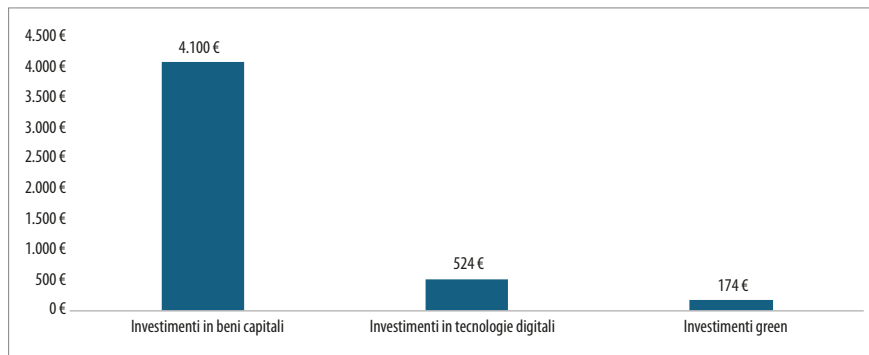


Fonte: elaborazioni Inapp su dati Eurostat



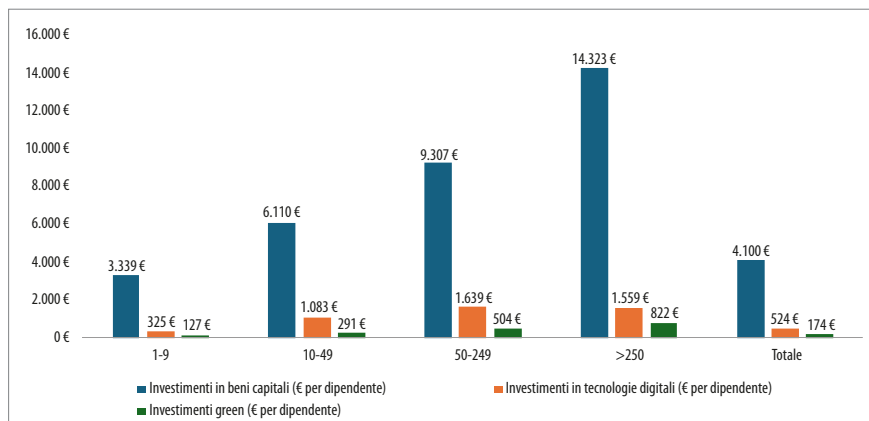


**Figura 3 Valore medio (euro per dipendente) degli investimenti effettuati dalle imprese, anno 2021**



Fonte: elaborazione Inapp su dati RIL-2021

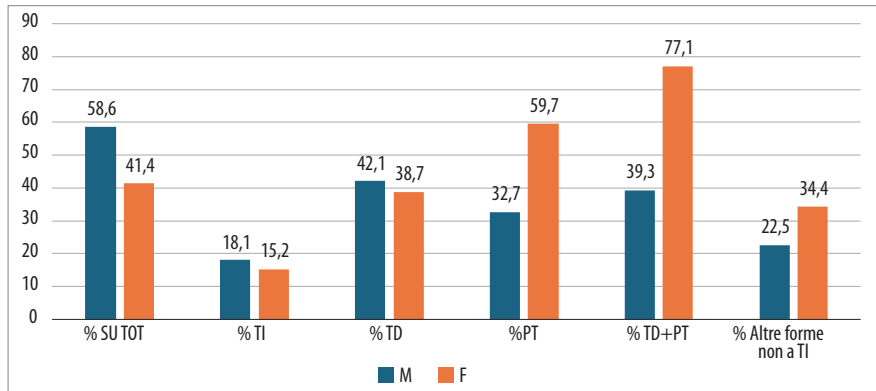
**Figura 4 Valore medio (euro per dipendente) degli investimenti effettuati dalle imprese, anno 2021. Per dimensione di impresa e totale del campione**



Fonte: elaborazione Inapp su dati RIL-2021

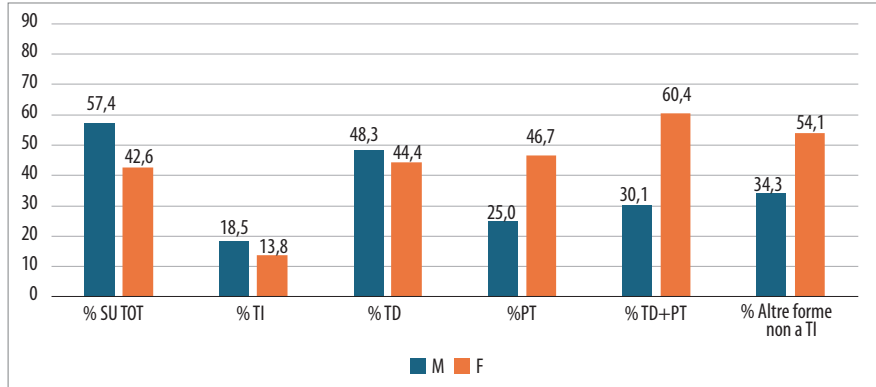


**Figura 5 Indicatori descrittivi per genere nuove assunzioni AGEVOLATE (val. %)**



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

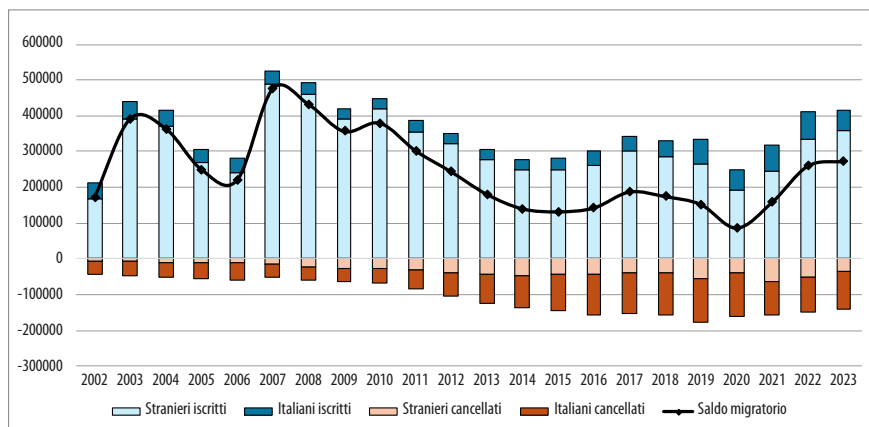
**Figura 6 Indicatori descrittivi per genere nuove assunzioni NON AGEVOLATE (val. %)**



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

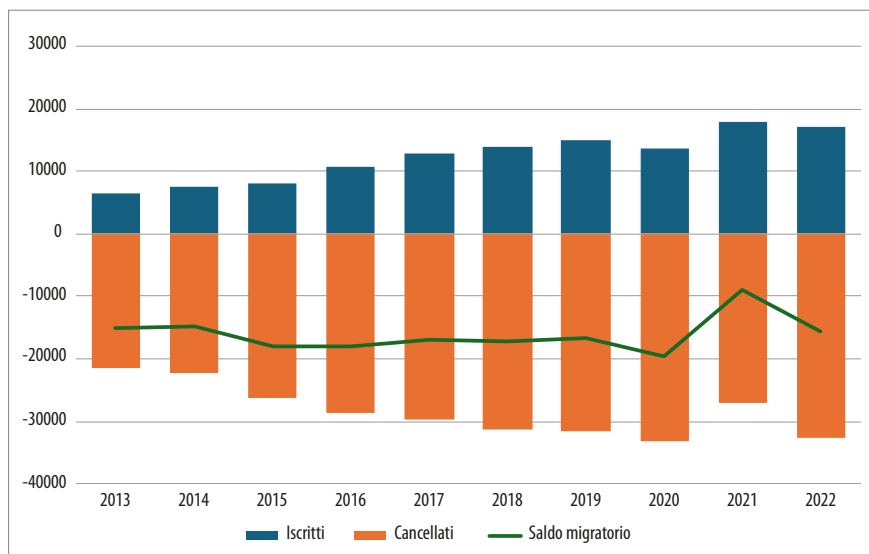


**Figura 7 Iscrizioni, cancellazioni e saldo migratorio per trasferimenti di residenza da e verso l'estero dei cittadini italiani e stranieri, anni 2002-2023**



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat – Anagrafe nazionale della popolazione residente

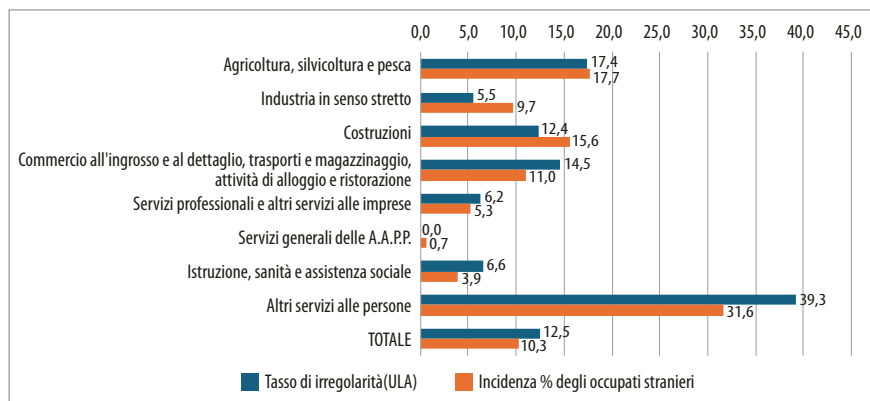
**Figura 8 Iscrizioni e cancellazioni per trasferimento di residenza dei cittadini laureati italiani per l'estero, anni 2013-2022**



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat – Anagrafe nazionale della popolazione residente

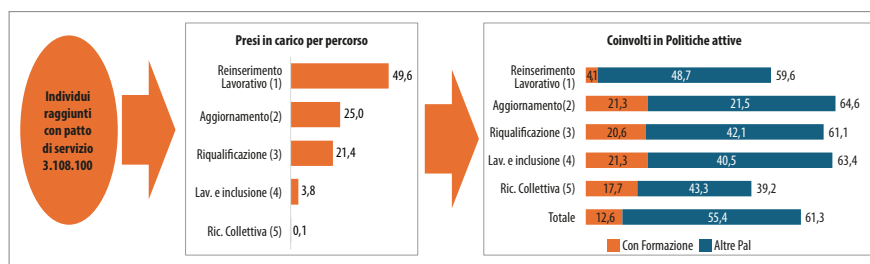


**Figura 9 Tasso di irregolarità delle unità di lavoro a tempo pieno e incidenza percentuale degli occupati stranieri per settore di attività economica, anno 2022**



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Eurostat

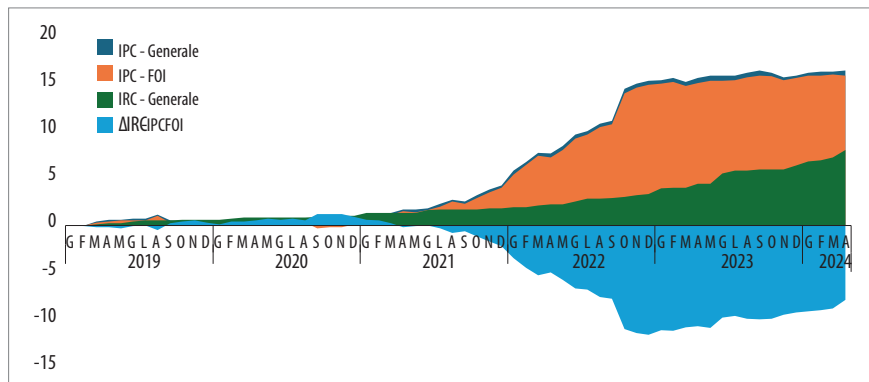
**Figura 10 Programma GOL: Individui presi in carico e coinvolti in politiche attive per percorso (v.a. e %)**



Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, Sistema Informativo Unitario (dati al 30/11/2024)

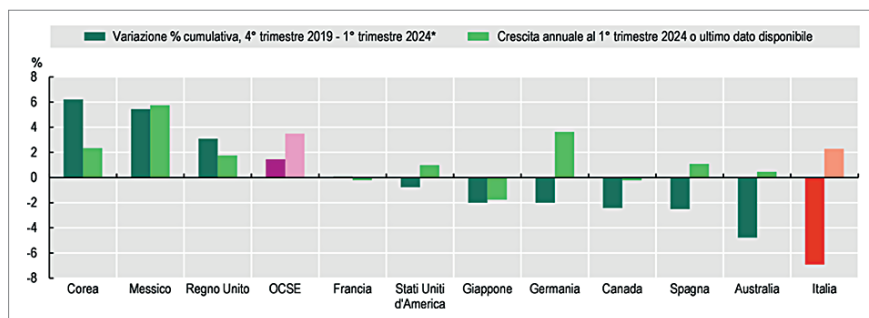


**Figura 11** Variazioni cumulate degli Indici dei prezzi di consumo (IPC) e delle retribuzioni contrattuali (IRC), gennaio 2019 - aprile 2024



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat (Rivaluta: rivalutazioni e documentazione su prezzi, costi e retribuzioni contrattuali)

**Figura 12** Variazione cumulata e crescita annuale dei salari per Paese, IV trim. 2019 - I trim. 2024

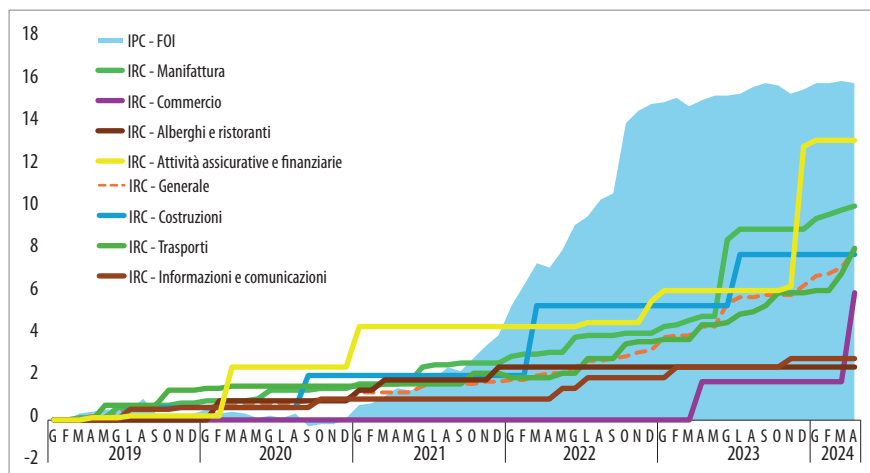


Nota: \* per Canada, Giappone, Corea e Messico, la crescita annuale si riferisce al IV trimestre 2022-IV trimestre 2023 e la variazione percentuale cumulativa al IV trimestre 2019 - IV trimestre 2023. OCSE è la media non ponderata di 35 Paesi OCSE (esclusi Cile, Colombia e Turchia).

Fonte: OECD Employment Outlook 2024



**Figura 13** Variazioni cumulate degli Indici dei prezzi al consumo per famiglie, operai e impiegati (IPC-FOI) e delle retribuzioni contrattuali (IRC) per settore, gennaio 2019 - aprile 2024



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat (Rivaluta: rivalutazioni e documentazione su prezzi, costi e retribuzioni contrattuali)

