

2 Politiche del lavoro attive e passive. Un mix da riformulare



Sintesi

Lo scoppio della crisi sanitaria all'inizio del 2020 ha reso necessaria la sospensione o la riduzione di numerose attività lavorative, soprattutto nel corso del 2020. La conseguenza ovvia è stata l'aumento delle risorse finanziarie pubbliche destinate a rafforzare misure d'intervento passivo sul mercato del lavoro (integrazioni salariali per ridurre l'impatto della sospensione e/o diminuzione delle ore di lavoro, indennità di disoccupazione anche per i lavoratori atipici e autonomi). In alcuni Paesi europei si è cercato di favorire la mobilità di lavoratori verso settori che presentavano carenza di manodopera, e di proteggere particolari gruppi di individui che presentavano già prima della pandemia un basso grado di occupabilità. Gli interventi di politica attiva dovrebbero comunque avere un duplice obiettivo di lungo periodo: migliorare i tassi di partecipazione e l'occupabilità e contestualmente potenziare i servizi per l'impiego nel loro ruolo di supporto ai processi di allocazione e riallocazione della forza lavoro. In Italia, l'efficacia dei Centri per l'impiego – misurata con l'indicatore grezzo del numero di attivazioni per dipendente – non sembra essere sempre peggiore al Sud rispetto al Nord. Tuttavia, sia i Centri per l'impiego che le politiche attive nel loro complesso restano ben lungi dall'essere ottimali: essi non riescono ad essere efficaci intermediari in posizioni ad alta professionalità, ma neanche nelle occupazioni di bassa specializzazione. Appare quindi centrale la realizzazione del *Piano Straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle*

politiche attive del lavoro così come stabilito dal D.M. n. 74/2019 (box 2.1).

All'interno di questo quadro resta anche necessario l'avvio di iniziative di rafforzamento dei sistemi di orientamento al lavoro che dovranno essere sempre più integrati con il mondo dell'istruzione secondaria e universitaria per i giovani, e dovranno garantire opportunità anche per i più adulti, nei casi sempre più frequenti di percorsi di carriera non lineari.

Fra i gruppi più fragili in tema di occupazione e occupabilità vi è sicuramente quello dei disabili. Nel D.M. n. 43/2022 e nelle linee guida in materia di collocamento ad essi mirato si formulano indicazioni con riferimento sia ai giovani disabili, sia a coloro che accedono per la prima volta nelle liste di collocamento, sia ai disoccupati di lunga durata. Ai fini del rinvenimento di occasioni di lavoro, saranno basilari la formazione di reti integrate, con la cooperazione di diversi servizi pubblici territoriali (di lavoro, sanitari e sociali), il coinvolgimento attivo del soggetto disabile, il coinvolgimento del cosiddetto 'Responsabile dell'inserimento lavorativo', la raccolta sistematica di buone pratiche. Nel box 2.2 si affronta il tema dell'Intelligenza artificiale (IA). La sua evoluzione potrà aiutare ad affrontare il problema del disallineamento fra competenze richieste e capacità acquisite, e ad acquisire ed elaborare dati sul mercato del lavoro a fini predittivi e prescrittivi. Nel box 2.3 viene considerata la possibilità di attuazione di programmi di *Job Guarantee* con lo Stato datore di lavoro di ultima istanza



(*Employer of Last Resort*), seguendo da vicino le idee di Hyman Minsky. Il salario offerto per le occupazioni scelte su base volontaria (riguardanti l'ambiente, la comunità o le persone) dovrebbe essere leggermente superiore alla soglia di povertà e si sostituirebbe ad alcune forme di assistenza,

ma non alle indennità di disoccupazione che comunque andrebbero rimodellate. Tale proposta sarebbe molto lontana dal reddito di base incondizionato di Van Parijs e diversa anche dal reddito di partecipazione (non necessariamente partecipazione al lavoro) di Atkinson.

2.1 Politiche del lavoro e ripresa: spunti dall'Europa e stato dell'arte

Come evidenziato nel Rapporto dello scorso anno (Inapp 2021), l'impatto dell'emergenza sanitaria ha fortemente condizionato le scelte strategiche a livello globale. In particolare è stata necessaria una repentina 'ri-orchestrazione' delle componenti fondamentali delle politiche del lavoro.

Emergenza
sanitaria e
politiche per
l'occupazione

Queste, da subito, sono state in particolare indirizzate a evitare che la sospensione delle attività produttive, indotte dalle limitazioni alla circolazione delle persone, si ripercuotesse immediatamente sull'occupazione. Gli strumenti pubblici di integrazione salariale a sostegno della sospensione/riduzione dell'orario di lavoro hanno costituito lo strumento principale di reazione alla crisi nella maggior parte dei Paesi OECD (OECD 2021)¹. Contemporaneamente, è stato necessario rivedere e rafforzare l'altra area della componente passiva delle politiche del lavoro, le indennità di disoccupazione, allo scopo di proteggere in particolare le aree del lavoro atipico – tipicamente il lavoro autonomo – di regola non protette.

Riduzione delle
spese per le
politiche attive

L'incremento delle risorse finanziarie assegnate e spese per le misure passive ha causato la riduzione di quelle dedicate alle politiche attive: le attività dei servizi al lavoro, gli interventi di formazione professionale, gli incentivi all'assunzione hanno quindi subito rallentamenti, se non sospensioni, essenzialmente dovuti alla messa in atto di misure di distanziamento sociale (*gestes barrières*) per evitare il diffondersi del virus. In particolare, hanno necessariamente subito il maggior contraccolpo negativo tutti quei meccanismi volti a collegare la fruizione/conservazione delle politiche passive all'attivazione dei beneficiari, ad esempio, attraverso l'accettazione di offerte di lavoro congrue. In sostanza, la drammaticità dell'emergenza ha imposto un altrettanto drammatico e repentino cambiamento di paradigma nel mix delle politiche del lavoro: sintomatico – posto il carattere assolutamente inedito – è lo sforzo finanziario europeo a sostegno delle politiche di riduzione dell'orario di

¹ Vedi per l'Italia il capitolo su ammortizzatori sociali.

lavoro, realizzato attraverso il SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*)².

La campagna vaccinale e il progressivo allentamento delle misure sanitarie hanno posto le stesse istituzioni politiche europee di fronte alla necessità – pur nell'incertezza ancora presente – di verificare quale eredità preservare dal periodo emergenziale e come riorganizzare le componenti delle politiche del lavoro.

Alcune indicazioni in proposito possono essere tratte da un interessante documento della Rete europea dei Servizi all'impiego³. Nella prima fase di confinamento, le istituzioni pubbliche di controllo del mercato del lavoro hanno dovuto affrontare mutamenti repentini di questo mercato (colli di bottiglia): infatti, si è assistito a un rapido aumento delle richieste di personale soprattutto in alcuni settori, come sanità, IT, istruzione, servizi finanziari e agricoltura, con corrispondente difficoltà dei datori di lavoro a trovare manodopera. Si è cercato perciò di favorire una maggiore mobilità dei lavoratori, in agricoltura, turismo e sanità, mentre alcuni Paesi (tra cui Austria, Francia, Svezia) hanno previsto programmi specifici dedicati alle imprese in difficoltà nel trovare manodopera, soprattutto per quei settori che attraggono lavori stagionali (Francia, Germania, Spagna). Nel corso della pandemia sono anche stati creati nuovi incentivi all'occupazione o ampliati di preesistenti, in genere a favore di piccole e micro-imprese e di specifici gruppi di lavoratori o specifici settori. Tuttavia, ciò che emerge con chiarezza dal documento europeo è che complessivamente si è assistito a uno spostamento sostanziale della spesa dagli incentivi all'occupazione alle misure di formazione. Soprattutto in alcuni Paesi, come la Danimarca, con programmi di formazione a lungo termine; la Francia, che ha rafforzato il piano di investimenti in formazione di nuove competenze, ma anche la Finlandia, l'Irlanda e il Portogallo. Questo trend, già in atto prima della crisi, ha ricevuto ulteriore slancio. In sostanza, l'aumento della consapevolezza delle mutate condizioni di contesto, della necessità di una diffusa riqualificazione, dell'adattamento delle competenze o del miglioramento delle capacità dei lavoratori occupati era già in agenda in diversi Paesi. Infine, il documento europeo identifica anche dei gruppi target sui quali intervenire in maniera prioritaria: i giovani, i disoccupati di lunga durata, i lavoratori anziani, i disabili, i migranti. Questa tendenza, d'altro canto, emerge anche in Italia, come sancito dalla specifica componente dedicata alle politiche del lavoro del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR): investimenti e riforme previste in questo ambito in-

Mobilità di manodopera tra settori in Europa

Da incentivi a occupazione a misure per la formazione

² L'ultimo rapporto di monitoraggio disponibile stima che lo strumento europeo abbia supportato nel 2020 circa 31 milioni di persone e 2 milioni e mezzo di aziende (European Commission 2022).

³ Reperibile al seguente indirizzo: <https://bit.ly/3uxkl5m>.



Anche in Italia investimenti per occupabilità e formazione

sistono, infatti, su quella parte delle politiche attive dedicate a occupabilità e formazione dei lavoratori, nonché sulle istituzioni dedicate alla loro gestione. Il Piano straordinario per il potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro (che prevede fino a un massimo di 11.600 unità di personale) e lo stesso Programma nazionale Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL), previsto nell'ambito dello stesso PNRR (finanziato per 4,4 miliardi di euro, cui si aggiungono 500 milioni provenienti dal programma REACT-EU), segnano, per l'impegno assunto, il futuro sviluppo delle politiche del lavoro italiano. Ulteriori 'pezzi del mosaico' sono sicuramente costituiti dal Fondo nuove competenze e dal Piano nazionale nuove competenze, cui si aggiungono pure le norme volte alla formazione e riqualificazione dei beneficiari della CIGS, introdotte dalla Legge fiscale per il 2022. D'altro canto, si tratta di obiettivi piuttosto ambiziosi: GOL, ad esempio, prevede la presa in carico di almeno 3 milioni di beneficiari entro il 2025 e che almeno 800mila di questi debbano essere coinvolti in attività di formazione (300mila per il rafforzamento delle competenze digitali), mentre il Piano di potenziamento dei CPI prevede che 500 di essi (di fatto, il totale di quelli esistenti) debbano aver concluso, nello stesso arco temporale, lo stesso potenziamento⁴.

2.2 La spesa per le politiche attive e passive: una comparazione internazionale

In questo paragrafo vengono presi in considerazione l'incidenza e l'ammontare delle politiche attive e passive per i più grandi Paesi dell'Europa occidentale e per l'insieme dei Paesi OCSE (quest'ultimo blocco di Paesi solo relativamente alla sola incidenza sul PIL) utilizzando le serie storiche standardizzate della stessa OCSE dal 2010 al 2020, ultimo anno disponibile per Italia, Francia, Germania, Spagna. Per il totale dei Paesi OCSE i dati sono fermi però al 2019. La base dati utilizzata è la più aggiornata e affidabile a livello internazionale per poter predisporre delle comparazioni.

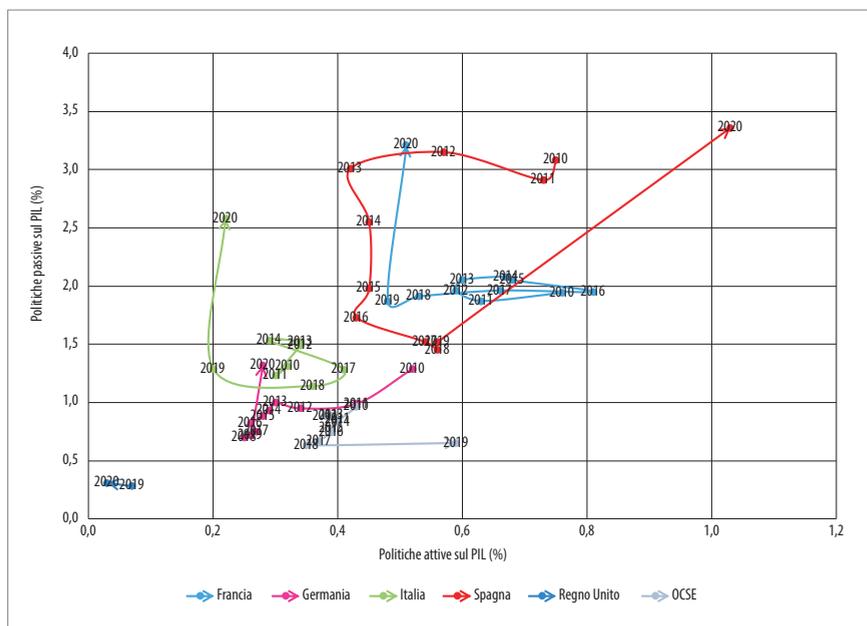
La spesa per le politiche per il mercato del lavoro nei Paesi OCSE ammontava a circa l'1,28% del PIL dei Paesi membri nel 2019. Tale spesa era divisa in maniera quasi perfetta fra politiche di tipo attivo e politiche di tipo passivo (0,65% contro 0,63% del PIL, cfr. nota di figura 2.1). Dopo un periodo di riduzione del peso sia delle politiche passive che delle attive dal 2010 al 2018, in ambito OCSE le prime crescono nel 2019 dallo 0,48% fino al sopra menzionato 0,63%.

⁴ In proposito si veda la relazione presentata a dicembre 2021 dal Governo al Parlamento relativa alle azioni a titolarità del MLPS: <https://bit.ly/3PIHq2C>.

Tuttavia, i più importanti Paesi dell'Europa occidentale non seguono questa tendenza. Il peso delle politiche attive sul PIL sembra essere più stabile rispetto a quello delle politiche passive, sia nel complesso dei Paesi OCSE che in Spagna e Germania, mentre in Italia e Francia sembra essere più stabile l'incidenza di quelle passive. In teoria l'andamento generalmente meno variabile⁵ delle politiche attive potrebbe essere spiegato piuttosto agevolmente dalle caratteristiche più strutturali (e quindi meno soggette alle variazioni di breve periodo) che dovrebbero avere le prime, ma questo non avviene nel nostro Paese e in quello transalpino.

Diverso peso politiche attive e passive tra Paesi

Figura 2.1 Politiche attive e passive in alcuni Paesi dell'Europa occidentale e nell'OCSE: anni 2010-2020 (% del PIL)



Note: le politiche attive includono formazione, incentivi all'occupazione, supporto all'occupazione di persone con disabilità, creazione diretta di posti di lavoro, incentivi per le start-up. Le politiche passive comprendono invece: redditi elargiti durante il periodo di disoccupazione, redditi da pensionamento anticipato. La freccia indica la direzione nell'ultimo anno disponibile.

Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE

⁵ Il coefficiente di variazione dell'incidenza delle politiche attive sul PIL è stato pari a 0,08 fra il 2010 e il 2019. Quello delle politiche passive è risultato essere pari a 0,14. L'unica eccezione è costituita dalla Germania dove esso è stato pari a 0,13 per le politiche attive e 0,19 per quella passive nel periodo fra il 2010 e il 2019. Gli stessi valori sono invece stati: 0,16 e 0,10 per l'Italia (politiche attive e passive rispettivamente); 0,12 e 0,04 per la Francia; 0,20 e 0,31 per la Spagna.



In Spagna (rosso nella figura 2.1) le politiche passive si dimezzano dal 3,08% del PIL nel 2010 all'1,45% del 2018 con una leggerissima crescita nel 2019 (1,52%, valore esattamente uguale a quello del 2017). Le politiche attive invece passano dallo 0,92% del 2010 allo 0,52% del 2013, per salire poi di nuovo attorno allo 0,70% fra il 2017 e il 2019.

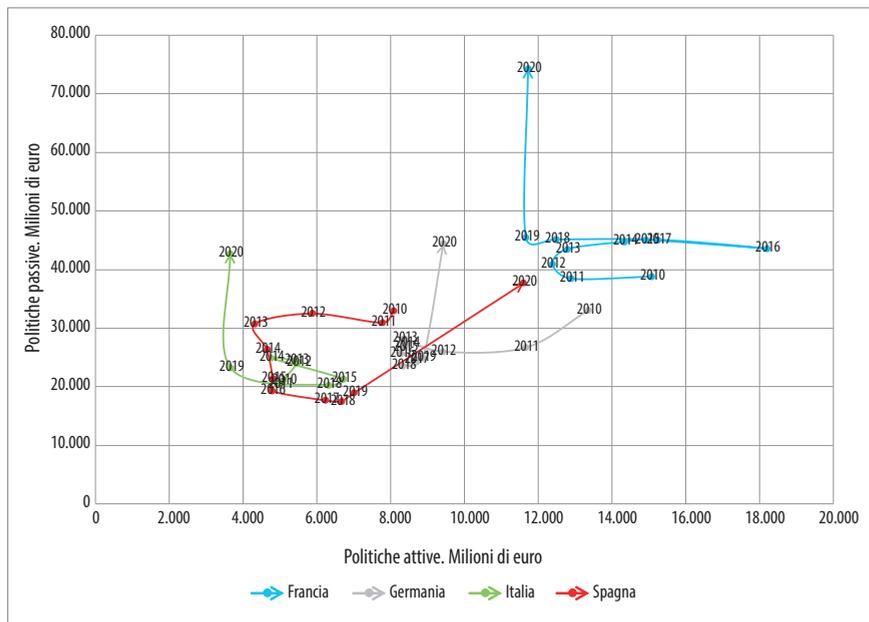
Italia 2019:
politiche attive
ridotte allo
0,27% del PIL

Negli altri Paesi considerati si registra una riduzione sia di quelle passive che di quelle attive, seppure la prima appare più contenuta della seconda. In Italia le politiche passive passano dall'1,31% del PIL del 2010 all'1,14% del 2018 per poi risalire ancora (1,29%) nel 2019. Le politiche attive invece hanno raggiunto un massimo dello 0,49% del PIL nel 2015 ma nel 2019 la loro incidenza si era ridotta allo 0,27%. In Francia l'andamento è risultato simile a quello italiano sebbene partendo da percentuali superiori. Nel Paese transalpino l'incidenza delle politiche passive era stata superiore al 2% del PIL fra il 2013 e il 2016, mentre si è ridotta di nuovo nel 2019 raggiungendo un minimo di 1,87 punti di PIL. Per quanto riguarda le politiche attive, la loro incidenza si è abbassata senza soluzione di continuità dall'1,07% del PIL nel 2010 allo 0,71% nel 2019. Anche in Germania l'andamento è risultato simile ma con valori ridotti, specie per le politiche passive. Queste passano dall'1,29% del 2010 allo 0,72% del PIL del 2019, mentre quelle attive dallo 0,90% allo 0,60%. Per completezza d'informazione la figura 2.1 riporta anche il Regno Unito (in basso a sinistra) ma con solo due anni disponibili (2010 e 2011).

Come si può infine notare, nel corso dell'anno 2020 aumentano soprattutto le politiche di tipo passivo e in Spagna anche quelle di tipo attivo.

I valori assoluti (in milioni di euro) mostrano chiaramente che, nonostante la più ridotta incidenza rispetto al PIL, in Germania le risorse spese per le politiche attive siano addirittura più alte rispetto a quelle utilizzate in Francia per quanto attiene le politiche attive (cfr. figura 2.2). In effetti la spesa per le politiche attive tedesche varia dai 20 ai 23 miliardi di euro nel periodo preso in esame, mentre quella per le politiche passive passa dai 33 miliardi del 2010 ai 24 del 2019.

Figura 2.2 Politiche attive e passive in alcuni Paesi dell'Europa occidentale e nell'OCSE: anni 2010-2020 (milioni di euro)



Note: le politiche attive includono formazione, incentivi all'occupazione, supporto all'occupazione di persone con disabilità, creazione diretta di posti di lavoro, incentivi per le start-up. Le politiche passive comprendono invece: redditi elargiti durante il periodo di disoccupazione, redditi da pensionamento anticipato.

La freccia indica la direzione nell'ultimo anno disponibile.

Fonte: elaborazione Inapp su dati OCSE

In Francia le politiche passive sono andate aumentando dai 38 miliardi del 2010 ai 44-45 miliardi già a partire dal 2013. Sempre in Francia, la spesa per quelle attive si è ridotta dai 18,2 miliardi del 2016 agli 11,7 del 2019, valore rimasto sostanzialmente invariato nel 2020. L'Italia e la Spagna spendono molto meno: in genere fra i 20 e 25 per le politiche passive (tranne, ovviamente, il 2020). Da notare come in Spagna le politiche attive crescano anche nell'anno della pandemia dopo che avevano raggiunto un minimo di 4,3 miliardi di euro nel 2013, ovvero nel periodo della crisi dell'eurozona meridionale. Anche in Italia e in Germania la spesa per politiche attive resta pressoché stabile fra 2019 e 2020, mentre le politiche passive registrano un incremento.

Italia 2019-2020: politiche attive spesa stabile, passive in aumento

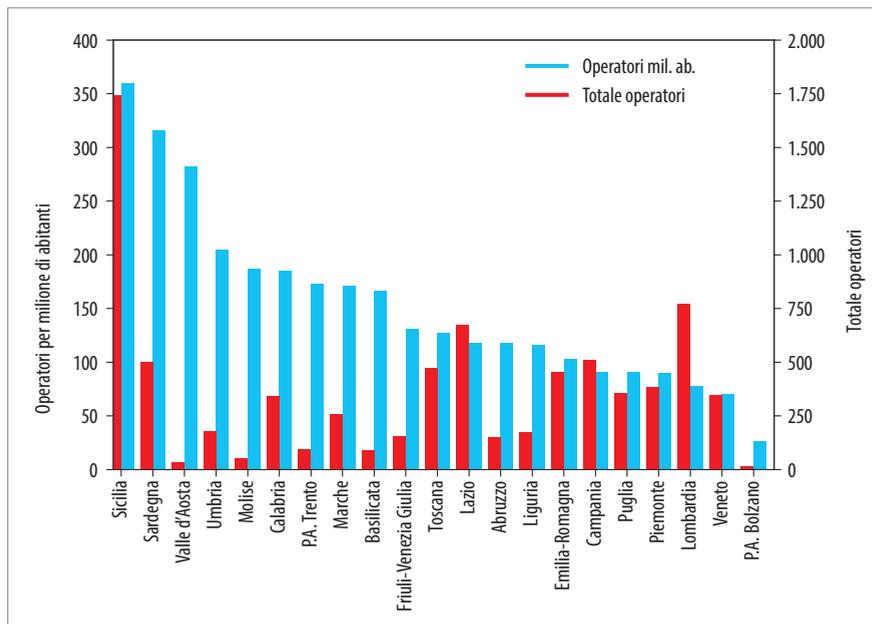


2.3 I Servizi per l'impiego: dimensioni e caratteristiche in Italia

Il quadro normativo del sistema nazionale dei Servizi per l'impiego, al quale la riforma del mercato del lavoro del 2014 aveva attribuito centrale rilevanza, è stato definitivamente suggellato con il decreto legislativo n. 150/2015. Successivamente è intervenuto il decreto ministeriale n. 4/2018 (e s.m.i.) che ha definito indirizzi triennali, obiettivi annuali (allegato A) e i Livelli essenziali di prestazione (LEP, allegato B) dei Servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro *tout court*. L'analisi del set informativo derivante dall'indagine dell'Anpal (2021) mostra come in genere le strutture delle regioni del Centro-Nord, pur all'interno di un quadro fortemente eterogeneo, esprimono complessivamente una maggior capacità di attivare e combinare tra loro un numero maggiore di azioni rispetto a quanto osservato nelle strutture del Sud. In effetti, come si leggerà qui di seguito, solo nelle regioni insulari del Meridione i Centri per l'impiego appaiono dimensionalmente attrezzati alla sfida occupazionale presente nei nostri territori in ritardo di sviluppo.

Regioni a maggior rischio occupazionale: solo nelle isole i CPI non sono sottodimensionati

Al 31 dicembre 2019 gli impiegati nei Centri per l'impiego in Italia erano pari a 7.772 unità, con una riduzione di 162 unità rispetto al 31 dicembre 2016 (Anpal 2021). La regione che presenta il maggior numero di operatori per milione d'abitanti e totali è la Sicilia con 1.741 operatori (poco più di 360 per milione di abitanti). A essa fa seguito la Sardegna (quasi 316 operatori ogni milione di abitanti per un totale di 502 unità) e due regioni di dimensioni demografiche più ridotte: la Valle d'Aosta (35 unità che però corrispondono a 282 dipendenti dei Centri per l'impiego ogni milione d'abitanti) e l'Umbria (177 totali per 204,5 operatori ogni milione d'abitanti). Altre regioni popolate del Meridione, come la Campania e la Puglia, presentano un numero di operatori assoluto e relativo inferiore a quelli del Lazio (in quest'ultimo risultavano dipendenti dei CPI 676 impiegati, pari a 118 unità ogni milione d'abitanti). Le altre grandi regioni del Nord presentavano un numero di dipendenti assoluto pari a 774 in Lombardia (77,5 ogni milione d'abitanti), 457 in Emilia-Romagna (103 ogni milione d'abitanti), 384 in Piemonte (poco meno di 90 ogni milione di residenti), 345 in Veneto (quasi 71 ogni milione di abitanti). I valori relativi di Campania e Puglia sono del tutto simili a quelli del Piemonte (e quindi attorno ai 90-91 dipendenti ogni milione d'abitanti) e dunque inferiori anche a quelli dell'Emilia-Romagna. In definitiva, solo in Sicilia e Sardegna i Centri per l'impiego non appaiono sottodimensionati nei territori che presentano maggiori difficoltà in termini d'occupazione (cfr. figura 2.3).

Figura 2.3 Numero di dipendenti totali e per milione d'abitanti dei Centri per l'impiego per regione (31-12-2019)

Nota: i valori sono ordinati per operatori per milione d'abitanti (colonne verdi).

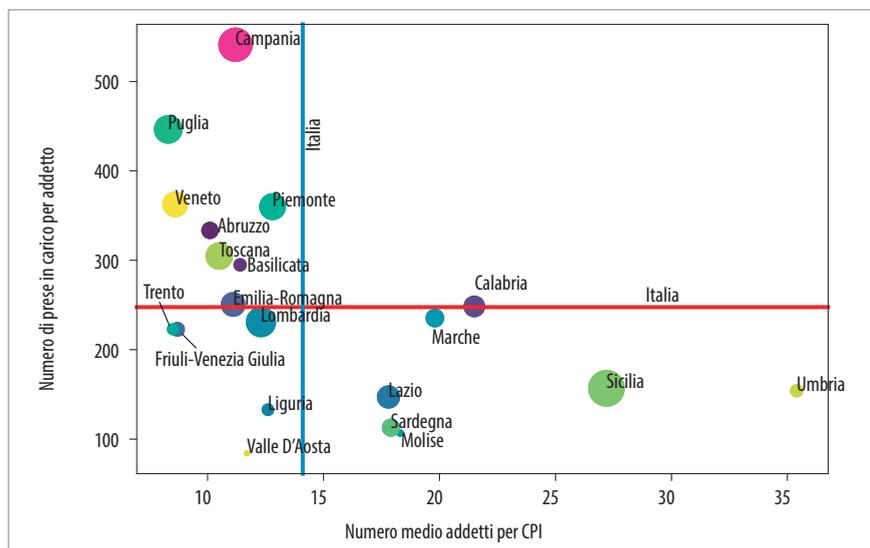
Fonte: elaborazione Inapp su dati Anpal su operatori CPI e dati Istat per la popolazione alla stessa data

Quando si vanno a verificare però le funzionalità per addetto si notano alcuni elementi interessanti. Anzitutto la non sorprendente proporzionalità inversa fra numero di prese in carico per addetto e il numero di addetti nei CPI nelle regioni italiane. Nel 2019, In Sicilia sono presenti poco più di 27 addetti per CPI a fronte di quasi 157 prese in carico per addetto. In Campania erano stati assunti meno della metà degli addetti (11 per CPI) cui erano in capo più di 540 prese in carico. Analoghi risultati si registrano in Puglia. In secondo luogo, nessuna regione si trova consistentemente al di sopra della media italiana (quasi 248 prese in carico per addetto a fronte di 14 dipendenti per singolo CPI) in ambedue le dimensioni contemporaneamente. In terzo luogo, i CPI sembrano acquisire maggiori prese in carico anche in Veneto, Piemonte, Toscana e regioni minori del Mezzogiorno, mentre il ruolo non sembra essere estremamente efficace non solo nelle regioni del Nord dove si ha meno necessità di ricerca (Lombardia ed Emilia-Romagna) ma anche nel Lazio e in Sardegna a fronte di un numero medio di addetti sopra la media italiana (cfr. figura 2.4).

I dati sulle prese in carico rispetto agli addetti



Figura 2.4 Numero medio di addetti per CPI e numero di prese in carico per addetto nelle regioni italiane



Nota: i dati della P.A. di Bolzano non sono disponibili. La diversa grandezza dei punti rappresenta il numero totale di prese in carico per regione italiana.

Fonte: elaborazione Inapp su dati Anpal su operatori CPI

Gran peso
dell'informalità
nella ricerca di
lavoro

Appare quindi opportuno sottolineare la necessità di raccogliere sistematicamente dati lavorabili e comparabili sugli addetti, sulle attivazioni e finanche sugli individui che trovano lavoro in ambito europeo nell'ambito della rete PES (*Public Employment Services*) creata nel 2014, con la quale si sono stabilite già diverse forme di collaborazione fra i vari servizi degli Stati membri, rispettando l'approccio di apprendimento su base comparativa (*benchlearning*)⁶. Da ultimo, la recente indagine Inapp-PLUS ha mostrato come il peso dell'informalità nella ricerca di lavoro sia aumentato sempre di più. Negli ultimi dieci anni quasi un lavoratore su quattro (23%) ha trovato occupazione tramite amici, parenti o conoscenti, il 9% attraverso contatti stabiliti nell'ambiente lavorativo, e soltanto il 4% attraverso i Centri per l'impiego. Tuttora, nel 2021, da coloro che sono attualmente in cerca di occupazione i canali di ricerca utilizzati sono distribuiti come indicato nella tabella 2.1.

⁶ La decisione n. 573/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio all'articolo 2 definisce il *benchlearning* come "il nesso sistematico e integrato" fra attività di valutazione comparativa delle performance (*benchmarking*) e l'apprendimento reciproco (*mutual learning*). Appaiono dunque maturi i tempi di una valutazione che si esprima mediante risultati quantitativi (*benchmarking indicators*) come espressamente indicato in sede comunitaria dalla Decisione sopra ricordata.

Tabella 2.1 Canali di ricerca utilizzati dalle persone attualmente in cerca di occupazione (val.%)

	Totale	18-29 anni	30-39 anni	40-49 anni	50-64 anni	Medie inferiori	Diploma	Laurea	Post laurea	Maschi	Femmine
Centri per l'impiego	11	7	8	12	17	13	10	7	6	10	11
Agenzie per il lavoro	11	9	10	15	13	12	11	9	6	11	11
Soc. di ricerca e cons. del lavoro	3	3	2	2	3	2	3	3	7	3	2
Scuola, università, ist. formazione	3	5	3	2	2	3	3	7	5	4	3
Sindacati e org. datoriali	2	2	3	2	2	3	2	1	2	3	2
Offerte sui giornali	16	14	20	19	14	17	16	13	13	16	16
Contatti ambiente lavorativo	5	4	5	4	6	5	4	5	7	7	3
Amici parenti e conoscenti	23	21	20	22	28	27	21	15	13	22	24
Autocandidature	20	27	21	16	13	15	24	25	26	18	22
Concorsi pubblici	4	5	6	4	1	2	4	10	12	3	5
Avvio attività autonoma	1	1	1	1	1	0	1	1	2	1	1
Stage tirocinio pratica prof.	1	2	0	0	0	0	1	3	1	1	1
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: indagine Inapp-PLUS 2021



Canali formali e posizioni meno retribuite

Inoltre, i canali formali intermediano le posizioni lavorative meno retribuite, non standard, caratterizzate da bassi livelli di istruzione. Ciò riflette (e pone in merito una profonda esigenza di riqualificazione strutturale) la riluttanza delle imprese a comunicare posti vacanti di elevata qualità ai Servizi per l'impiego, così come la riluttanza dei più qualificati a rivolgersi. Questi ultimi sembrano preferire addirittura più l'autocandidatura mediante reti sociali. Il piano di rafforzamento sopra menzionato, quindi, è necessario non solo per aumentare numericamente il personale addetto, ma anche per migliorarne le competenze e l'efficienza organizzativa. Per un miglioramento complessivo del funzionamento del mercato del lavoro i Centri per l'impiego devono essere potenziati anche nella loro interconnessione con le imprese, i servizi dell'orientamento, i servizi formativi, gli altri organismi operanti nell'intermediazione e con tutti gli altri strumenti e soggetti delle politiche del lavoro, in modo tale che essi riescano ad assumere veramente un ruolo centrale nelle politiche attive.

Solo se in rete con imprese e servizi, ruolo centrale dei CPI nelle politiche attive

Box 2.1 Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro

Così come recita il preambolo del decreto ministeriale che lo ha adottato – D.M. n. 74 del 2019⁷ – il Piano straordinario di potenziamento dei CPI si fonda sul riconoscimento dell'importanza centrale dei Servizi per l'impiego che costituiscono l'infrastruttura primaria del mercato del lavoro e svolgono, da sempre, fondamentali compiti di rilievo istituzionale per l'integrazione attiva delle persone.

In questa prospettiva, attraverso l'implementazione del Piano diventano essenziali:

- sia la crescente personalizzazione degli interventi che migliora sensibilmente l'efficacia degli esiti dei percorsi di accompagnamento erogati;
 - sia il progressivo raggiungimento dei Livelli essenziali di prestazione (L. n. 26/3/2019) che garantisce il rafforzamento dei diritti individuali dei cittadini/utenti e che rappresenta una condizione essenziale per il miglioramento della qualità del servizio.
- Per consolidare questo importante cambiamento di prospettiva, il Piano investe in più direzioni tra loro coerenti:
- l'ampliamento degli organici accompagnato da un percorso di rafforzamento delle competenze di tutto il personale dei Centri, a partire dai nuovi assunti (anche mediante formazione a distanza - FAD). Gli interventi di formazione degli operatori sono previsti dalle Regioni nell'ambito dei Piani regionali di potenziamento dei Centri per l'impiego, in linea con gli indirizzi contenuti nel Piano nazionale;
 - il miglioramento degli strumenti in uso degli operatori (come, ad esempio, la definizione di un nuovo sistema di profilazione dell'utenza) nei percorsi di accompagnamento degli utenti;

⁷ Poi modificato con decreto del Ministro n. 59 del 22 maggio 2020, Modifiche al Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro.

- una profonda riqualificazione delle sedi territoriali anche attraverso una loro maggiore capillarizzazione sul territorio nazionale;
- il potenziamento e l'adeguamento dei sistemi informativi – da rendere e mantenere interoperabili e integrati nel Sistema informativo unitario (SIU) delle politiche del lavoro (analisi sull'incrocio tra la domanda e l'offerta di lavoro o l'evoluzione delle strutture occupazionali, analisi dei fabbisogni di professionalità, nonché degli esiti degli interventi ecc.);
- la promozione dei servizi di identificazione, validazione e certificazione delle competenze;
- lo sviluppo di innovativi e più efficaci servizi alle imprese;
- l'incremento della capacità di pubblicizzare l'intera gamma di servizi disponibili al fine di renderli più appetibili per tutti i lavoratori e non solo per le categorie svantaggiate.

Viene, altresì, prevista l'istituzione di un Osservatorio nazionale del mercato del lavoro che rappresenta, insieme al potenziamento dell'operatività del SIU, uno dei pilastri del Piano straordinario e dei Piani regionali. Il potenziamento dei CPI passa, infatti, anche per la costituzione di una Rete nazionale degli Osservatori regionali del mercato del lavoro, i cui compiti e funzioni vengono supportati attraverso la previsione di specifici interventi finanziabili anch'essi a valere sulla dotazione regionale assegnata.

Il Piano prevede, inoltre, azioni di sistema a livello centrale e di assistenza tecnica presso le sedi territoriali delle Regioni, d'intesa con le medesime, a titolarità del MLPS e di Anpal, anche per il tramite di Anpal servizi S.p.A.

Le risorse complessive destinate al Piano ammontano a 467.200.000 euro per il 2019 e a 403.100.000 nel 2020 – e risorse aggiuntive di 150 milioni di euro per il 2019, 130 milioni di euro per il 2020, e 50 milioni di euro per il 2021 per Anpal servizi.

Il Piano è parte integrante della Missione 5 Componente C1 del PNRR – Politiche del lavoro⁸: da questa visuale si configura come complementare al più generale percorso di riforma delle politiche attive e della formazione poiché sostiene con i propri obiettivi operativi la concreta attuazione territoriale delle misure di politica attiva definite sia nel Programma GOL⁹ e sia dal Piano nazionale per le nuove competenze¹⁰.

⁸ Missione 5 Componente C1 - Politiche del lavoro che mira ad accompagnare la trasformazione del mercato del lavoro con adeguati strumenti che facilitino le transizioni occupazionali; a migliorare l'occupabilità dei lavoratori; a innalzare il livello delle tutele attraverso la formazione. L'obiettivo generale è il potenziamento delle politiche attive del mercato del lavoro, compresi i soggetti che le erogano (CPI), e della formazione professionale, anche aumentando le risorse per la formazione duale.

⁹ Il Programma individua cinque tipologie di percorso: 1. reinserimento lavorativo per coloro più vicini al mercato del lavoro; 2. aggiornamento (upskilling) per lavoratori più lontani dal mercato, ma comunque con competenze spendibili; 3. riqualificazione (reskilling) per lavoratori lontani dal mercato e competenze non adeguate ai fabbisogni richiesti; 4. lavoro e inclusione nei casi di bisogni complessi, cioè in presenza di ostacoli e barriere che vanno oltre la dimensione lavorativa; 5. ricollocazione collettiva, per gruppi di lavoratori coinvolti in crisi aziendali, percorsi di attivazione per target occupazionali che più difficilmente si rivolgono ai Centri per l'impiego.

¹⁰ A conferma della coerenza e complementarità del Piano di potenziamento anche con il Piano nazionale nuove competenze si ricorda come esso preveda: i) sperimentazioni dei Patti territoriali, in attuazione degli indirizzi dell'Agenda europea delle Competenze; ii) percorsi di Istruzione e formazione professionale per gli adulti e di apprendistato per gli adulti in linea con quanto prospettato nell'ambito del Piano strategico nazionale per le competenze degli adulti; iii) sperimentazioni volte ad approfondire le potenzialità del duale ai fini della personalizzazione dei percorsi, dell'ampliamento dell'offerta settoriale, della valutazione ai fini dei servizi di validazione e certificazione delle competenze.



Così come previsto anche dal Programma GOL, i Piani regionali hanno individuato nel loro complesso, seppur con le necessarie differenze legate alle specificità territoriali, un ampio ventaglio di azioni utili alla realizzazione di quanto previsto dal Piano nazionale declinato a livello regionale.

Quindi azioni: a) per il consolidamento della Rete territoriale dei servizi; b) per la formazione degli operatori; c) per la cooperazione tra sistema pubblico e privato; d) per il coinvolgimento delle imprese e del territorio; e) azioni strumentali alla personalizzazione ed erogazione delle misure; f) per potenziare la capillarità e prossimità dei Centri; g) per la digitalizzazione dei servizi; h) per il rafforzamento delle capacità analitiche del mercato del lavoro; i) per la comunicazione delle iniziative e la sensibilizzazione; l) per l'implementazione del sistema informativo; m) per il monitoraggio degli interventi. Infine, va ricordato come, a partire da quanto previsto dal Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta, la promozione di un sistema delle reti territoriali integrate dei servizi di istruzione, formazione e lavoro, riguarderà l'insieme dei servizi pubblici e privati di istruzione, formazione e lavoro relativi a tutti gli ambiti di apprendimento, siano essi formali, non formali e informali. Essi saranno, altresì, collegati in modo organico alle principali strategie messe in atto per la crescita economica, occupazionale, sociale e personale (l'accesso al lavoro dei giovani, la riforma del welfare, l'invecchiamento attivo e l'esercizio della cittadinanza attiva, anche da parte degli immigrati). Come uno dei principali nodi della rete (insieme ai CPIA), i CPI assolvono funzioni strategiche di accoglienza, orientamento e analisi dei fabbisogni, riconoscimento dei crediti e la certificazione delle competenze, e orientamento permanente.

L'azione delle reti è essenziale per lo sviluppo evoluto dell'intero sistema dei servizi per il lavoro territoriali e poggia necessariamente su un impianto di governance multilivello:

- il livello nazionale con funzioni di indirizzo, monitoraggio e valutazione e individuazione delle politiche e delle priorità strategiche (Tavolo interistituzionale per l'apprendimento permanente e la promozione di incontri periodici con le Parti sociali);
- il livello regionale nell'ambito del quale le Regioni e le Province autonome programmano lo sviluppo delle reti in termini di: definizione e valutazione dei programmi di sviluppo, centri di servizio di innovazione e competitività, fabbisogni formativi e professionali e uso integrato delle risorse;
- il livello locale in cui vengono definite le modalità organizzative e di funzionamento delle reti, al fine di assicurare al cittadino l'accesso per la costruzione e il sostegno dei propri percorsi di apprendimento.

2.4 La necessaria evoluzione del sistema dell'orientamento nel nostro Paese

Una premessa concettuale

L'investimento sull'orientamento costituisce, al momento attuale, uno dei fattori strategici del processo di sviluppo del Paese e un dispositivo di sostegno al rinnovamento del sistema dell'istruzione, della formazione e delle politiche del lavoro a livello nazionale e locale. Per assicurare livelli occupazionali più alti e favorire competitività e crescita, è necessario che i servizi di orientamento non siano più concepiti solo come sostegno al soggetto in difficoltà, ma come strumento preventivo di politica attiva del lavoro. In quest'ottica,

esso è inteso come strategia di esercizio della cittadinanza, volto a favorire sia i processi di integrazione e di coesione sociale, sia il potenziale di sviluppo delle persone. Se, poi, esso viene associato al tema dell'occupabilità, allora può essere anche inserito in modo coerente e diretto sul fronte delle urgenze di un mercato del lavoro che impone nuove e più efficaci modalità di abbinamento (*matching*) fra domanda e offerta di lavoro, oltre che una rinnovata professionalità da parte degli operatori del settore.

Oggi il sistema dell'orientamento non si fonda ancora su presupposti normativi e regole di funzionamento chiaramente definite e unificanti e la concezione di interazione armonica tra sistemi risulta ancora distante. I servizi di orientamento difficilmente riescono a superare la loro condizione di perifericità istituzionale e a emergere come decisivi, se non divengono in grado di dimostrare concretamente le loro potenzialità sia per la crescita personale e sociale dei cittadini sia per il migliore funzionamento degli stessi sistemi. Da ciò deriva l'indicazione, più volte sostenuta anche nei documenti comunitari, di evitare che l'orientamento si mantenga come un 'quasi-sistema' separato dagli altri partner sociali responsabili dei processi di socializzazione e integrazione e di rafforzare, invece, l'integrazione con i sistemi di istruzione, formazione e lavoro. Se si instaura un dialogo alla pari tra i servizi e i sistemi di riferimento (scuola, formazione, università e lavoro) a livello locale risulta possibile costruire un'agenda condivisa delle priorità e avviare economie di scala per i servizi realizzati in un dato territorio. Ciò evidentemente richiede prerequisiti importanti legati al superamento dell'*autarchia dei sistemi* che spesso ancora caratterizza le iniziative di orientamento. La necessità di integrare, di ricercare coerenze, di rinnovare, di fare sistema è ripresa dal PNRR che nella Missione 4 Componente 1 (M4C1) ne sollecita l'ampia modifica (Riforma 1.4). In definitiva, l'aspetto problematico per il futuro non riguarda tanto il, pur necessario, progresso della ricerca scientifica sui processi di orientamento e sulla modellistica di metodologie e di tecniche, quanto la necessità di politiche coordinate, fondate sull'interazione non temporanea e contingente tra contesti formativi, educativi e lavorativi per pervenire a un suo rinnovamento strategico.

A cosa l'orientamento possa o debba rispondere in questo momento attuale è un interrogativo ambizioso, nella misura in cui gli scenari socio-economici sono destinati a mutare condizioni di accesso, mantenimento e crescita occupazionale in maniera sempre più rapida. Si è passati da una prospettiva di intervento sostanzialmente rivolta al target dei giovani o degli studenti, a un pubblico massiccio di adulti. Le donne, gli immigrati e in generale gli adulti in stato di disoccupazione o di mobilità, in cerca di lavoro o in procinto di doverlo/volerlo cambiare, il crescente insieme di utilizzatori di forme

'Perifericità istituzionale' dei servizi per l'orientamento

Superare l'*autarchia dei sistemi*

Incontro offerta e nuova domanda di orientamento



Donne,
immigrati, adulti
in cerca di lavoro

Articolare offerta
per orientamento
mirato alla
persona

La 'didattica
orientativa'

contrattuali flessibili e precarie, i gruppi sociali a rischio per condizioni di marginalità sociale costituiscono un bacino di utenza portatore di istanze e domande differenziate alle quali i servizi di orientamento devono rispondere. Le differenti categorie di soggetti rappresentano gruppi con bisogni ed esigenze differenziate con caratteristiche variegata di tipo socio-demografico e culturale (età, condizione familiare e sociale di provenienza, storia scolastica e formativa, etnia ecc.) e di natura soggettiva (atteggiamenti, valori di riferimento, competenze cognitive, relazionali e affettive da utilizzare nella costruzione attiva della propria carriera sociale). A fronte di tale complessità, è necessario articolare l'offerta di servizi di orientamento in grado di farsi carico del cittadino-utente, riconoscendone le specificità, facilitare l'accesso ai servizi, assicurare coerenza e continuità agli interventi, regolare l'interdipendenza tra i differenti tipi di servizio finalizzati allo sviluppo del cittadino. I continui cambiamenti comportano la necessità per le persone di gestire nuovi approcci al lavoro e nuovi stress determinati dalla condizione di 'flessibilità/precariato/mobilità' che spesso mettono in crisi l'identità personale. L'orientamento, in quest'ottica, dovrebbe permettere alla persona di attribuire significato di continuità (personale, sociale e professionale) a un percorso costituito da esperienze sempre più segmentate. Mantenere salda l'identità del sé in una società fluida dove la carriera è sempre più 'senza confini', comporta, per i nostri sistemi dell'istruzione e del lavoro, una riflessione attenta su quali strumenti e pratiche agire per accompagnare le transizioni: dalla vita scolastica alla vita professionale; da un contesto professionale all'altro; da un ruolo professionale a un altro; nel lavoro verso la formazione continua ecc. La fotografia che emerge dalla letteratura in materia mostra un insieme ricco e articolato di strumenti e servizi che appare però molto eterogeneo e frammentato e poco ancorato a stabili e validi modelli culturali di riferimento. È necessario, quindi, ricostruire, catalogare e valorizzare gli strumenti messi a punto e sperimentati al fine di poter programmare politiche locali e nazionali volte all'implementazione dei servizi di sostegno alle transizioni. Anche la letteratura internazionale sull'orientamento sollecita la ricerca di tecniche e strumenti di carattere innovativo. In linea generale, sta emergendo un'impostazione di carattere olistico che integra differenti approcci disciplinari (psicologico, educativo, sociale, riabilitativo ecc.) nella prospettiva di rendere le azioni orientative più coerenti con lo sviluppo della carriera personale. Pur avendo i sistemi dell'istruzione e del lavoro degli obiettivi diversi, i loro servizi dovranno essere necessariamente integrati. La scuola deve contribuire alla maturazione del processo di auto-orientamento attraverso l'utilizzo di risorse interne ed esterne al sistema scolastico. A tal proposito, si parla di 'didattica orientativa', prevedendo comunque anche la realizzazione di

azioni di orientamento in collaborazione con altre strutture in una logica di integrazione territoriale tra sistemi diversi (i centri per l'impiego, le strutture formative accreditate, le aziende ecc.). Due sono i momenti specifici di transizione su cui si pone l'accento: l'orientamento alla scuola secondaria superiore e l'orientamento post-secondario con la realizzazione di attività specifiche a sostegno della scelta rispetto a studi universitari, qualificazione professionale o lavoro, garantendo a tutti l'accesso all'istruzione arginando, nel contempo, gli abbandoni e la dispersione scolastica. Allo stesso modo le Università, sollecitate anche da norme e raccomandazioni anche di emanazione comunitaria, si stanno aprendo al mondo professionale con opportune attività di inserimento nel mondo del lavoro (*job placement*) e gestione di tirocini formazione/lavoro aventi come intento quello di anticipare l'incontro con il mercato del lavoro e valorizzare le esperienze di studio, sviluppando l'occupabilità.

Non si può però tralasciare la domanda di orientamento anche da parte di soggetti adulti. Da tempo, infatti, si registra un aumento delle occasioni di scelta (volontaria o meno) così come dell'incertezza riguardo i propri progetti personali che si è estesa dalla fase adolescenziale/giovanile e dall'avvio del periodo di vita lavorativamente attivo, all'intera età adulta fino alla fase di quiescenza. L'aumento quantitativo e qualitativo delle transizioni spesso non programmabili porta con sé il rischio di frantumare il disegno unitario di carriera personale. La carriera effettiva sta sempre più perdendo la sua ideale linearità, tanto che sempre più spesso viene adottata una prospettiva di carriera 'senza confini', accompagnata dalla concomitante necessità di effettuare delle scelte e dei bilanci della propria esperienza necessari per assumere decisioni ragionevoli sui cambiamenti occupazionali da intraprendere. Diventa così indispensabile non solo l'acquisizione di nuove e continue conoscenze, ma soprattutto la capacità di saperle riutilizzare e innovare in funzione di specifiche necessità organizzative, integrando continuamente le risorse cognitive di tipo 'esplicito' con quelle di tipo 'tacito'. Ciò implica la necessità di fare continuamente un bilancio tra quelle che sono le proprie risorse e quanto richiesto da nuovi contesti. Tale operazione di confronto non solo consente di poter riorganizzare, secondo un nuovo processo, esperienze e competenze pregresse, ma rende pensabile il futuro, rendendo individuabili nuovi ambiti di sviluppo personali e di carriera, nuovi percorsi formativi e obiettivi perseguibili e aderenti al contesto. Le dimensioni strategiche che consentono di interpretare e declinare, nel processo di gestione della carriera, le potenzialità e le caratteristiche individuali fanno riferimento ai concetti/costrutti di *career maturity* (Super 1980), di *adaptability* (Savickas 2005) e di *employability* (Grimaldi 2016).

L'orientamento
degli adulti



2.5 Il contributo dell'Inapp alla definizione di Linee guida sul collocamento mirato delle persone con disabilità

Dopo più di sei anni dall'emanazione del decreto legislativo n. 151/2015, in cui si prevedevano criteri e principi direttivi, il MLPS, avvalendosi del supporto tecnico-scientifico del gruppo di ricerca Disabilità e Discriminazione della Struttura Inclusione sociale dell'Inapp, ha definito finalmente con il D.M. n. 43 dell'11 marzo 2022, le Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità¹¹.

La complessa attività di redazione ha previsto sia il confronto e l'interlocuzione con le parti sociali e con l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, sia l'intesa con le Regioni in sede di Conferenza Unificata. Le linee guida sono state elaborate sulla base di principi e approcci in accordo con gli atti normativi e d'indirizzo. Più in particolare, il principale riferimento è stato rappresentato dal dettato della Convenzione dei diritti delle persone con disabilità del 2006; inoltre, nel testo finale è stata convogliata la filosofia di quanto previsto dal PNRR, Missione 5, Componente 2, in materia di disabilità, e dunque della legge delega in materia di disabilità.

I principi: integrazione sociale, non discriminazione, multidimensionalità

Nel testo, rivolto a tutti gli operatori del settore e ai beneficiari, viene chiaramente stabilito come la dimensione del lavoro risulti fondamentale per i percorsi di integrazione sociale delle persone con disabilità cui deve essere garantita la più ampia possibilità di realizzazione di progetti di vita indipendente, sulla scia di un altro importante principio quale quello di non discriminazione, anch'esso indicato nella sopra menzionata Convenzione.

Il testo prevede altresì una proposta di valutazione *ex ante* di genere dell'impatto delle misure adottate dalle amministrazioni nell'ambito del collocamento mirato.

L'aspetto della multidimensionalità, inoltre, attraversa l'intero documento ed è fattore imprescindibile insieme all'approccio bio-psico-sociale. Quest'ultimo rappresenta uno standard, "nelle more della revisione delle procedure di accertamento della disabilità", per la valutazione della condizione stessa di disabilità e nella costruzione di progetti personalizzati, che saranno condizione necessaria per un ottimale inserimento lavorativo nell'ambito del collocamento mirato. Tali progetti vedono il coinvolgimento diretto e la partecipazione delle persone con disabilità, ai fini di una piena inclusione lavorativa.

Integrazione dei servizi

Il suddetto percorso si alimenta anche attraverso l'attività integrata dei servizi sanitario, sociale, istruzione/formazione, lavoro che operano in rete, al fine

¹¹ Il testo del decreto ministeriale può essere consultato alla pagina <https://bit.ly/3TfjNHb>.

di garantire la continuità nell'accompagnamento dei progetti personalizzati anche mediante la presenza di équipe multidisciplinari.

Il sistema dell'integrazione è, d'altra parte, voluto all'interno dei recenti atti programmatici e normativi e dunque ai fini dell'attuazione della rete integrata dei servizi; è poi fondamentale garantire l'integrazione e l'interoperabilità dei sistemi informativi, nonché rafforzare le capacità del sistema mediante l'investimento nella formazione degli operatori e il potenziamento delle competenze.

Va evidenziato che il legislatore ha previsto nello specifico tre distinte categorie di beneficiari dei diversi processi di accompagnamento al lavoro, allo scopo di prefigurare percorsi personalizzati che tengano in considerazione anche alcune specificità risultanti dalla relazione della persona con il servizio per il collocamento mirato:

Categorie di beneficiari

1. giovani con disabilità che non rientrano ancora tra i beneficiari della normativa in quanto non ancora in età da lavoro o perché ancora inseriti nel sistema dell'istruzione, destinatari di interventi che coinvolgeranno operatori e servizi dei sistemi socio-sanitari, dell'istruzione e della formazione, allo scopo di garantire nei tempi opportuni un efficace trasferimento della presa in carico verso il sistema dell'integrazione lavorativa, anche considerando l'introduzione di una figura di tutoraggio per facilitare e accompagnare l'inclusione e il cambiamento per le diverse dimensioni del progetto personalizzato;
2. persone che accedono per la prima volta alle liste del collocamento obbligatorio oppure sono ivi iscritte da non oltre 24 mesi;
3. i disoccupati da oltre 24 mesi e le persone che rientrano al lavoro, dopo dimissioni/licenziamenti o lunghi periodi di malattia o riabilitazione.

Vediamo, dunque, che gli interventi, le indicazioni e i metodi presentati nelle Linee guida, sono finalizzati a: a) favorire la presenza e la fruibilità di servizi, strumenti e risorse adeguati su tutto il territorio nazionale, secondo i già citati principi delle pari opportunità e della non discriminazione, a beneficio dei cittadini con disabilità e delle imprese interessate dalla norma del collocamento mirato; b) sostenere la standardizzazione dei processi di attuazione delle norme su tutto il territorio nazionale, da parte dei servizi competenti, per ridurre i divari territoriali che penalizzano vaste aree del Paese; c) orientare le azioni del sistema nella prospettiva di un miglioramento continuo dell'efficacia delle prestazioni, favorito da attività di monitoraggio e da una condivisione delle pratiche valide tra le diverse realtà locali.

Finalità

Per le finalità descritte è stato precostituito un apparato interistituzionale, poiché le linee guida costituiscono un documento di indirizzo su tematiche di rilievo necessitanti un confronto istituzionale, di ulteriore approfondimento,

Interistituzionalità



con la previsione di appositi tavoli tecnici; ciò anche in relazione all'opportunità di adottare provvedimenti specifici o elaborare proposte di modifica normativa. Tali tavoli saranno costituiti con i componenti necessari in relazione alla specifica materia¹².

Monitoraggio

Un ulteriore aspetto di rilievo attiene all'attività di monitoraggio prevista dagli estensori delle Linee guida; si prevedono la promozione e il consolidamento della gestione sistematica dei dati amministrativi riferiti al Collocamento mirato, l'aggiornamento costante e regolare dei flussi informativi, lo sviluppo della collaborazione applicativa orientata a una piena interoperabilità tra i sistemi di riferimento sulla disabilità, nel quadro della governance regionale e in sinergia con le esigenze di uniformità espresse a livello nazionale, anche ai fini di una loro opportuna analisi e valutazione. Inoltre, è prevista una piattaforma informatica accessibile e dinamica per la raccolta sistematica delle buone pratiche di inclusione lavorativa al fine di contribuire, con la diffusione di esperienze positive ed efficaci, all'innalzamento degli standard di gestione del sistema del collocamento mirato e ad assicurare la disponibilità su tutto il territorio nazionale di modelli replicabili di azioni, procedure e progettualità. L'articolazione del documento segue una linea espositiva sviluppata su 9 capitoli cui si rinvia in nota per il loro approfondimento¹³; l'ultima parte

¹² Le tematiche che di seguito si riportano non costituiscono un elenco tassativo, ma potranno essere implementate laddove se ne rilevi la necessità: a) ricognizione degli iscritti per verificare le permanenze nelle liste del collocamento obbligatorio per le persone iscritte da più di 24 mesi; b) implementazione della banca dati sul collocamento mirato; c) verifica ed eventuale aggiornamento delle schede anagrafica e per l'orientamento di base; d) procedure di assunzione delle persone con disabilità psichica presso le pubbliche amministrazioni.

¹³ Nel capitolo 1 si riporta la presentazione dei recenti interventi normativi di modifica della legge n. 68/1999 e raffigura, inoltre, il quadro aggiornato delle competenze sulla gestione del Collocamento mirato. Il capitolo 2 ricostruisce il processo di definizione del Patto di servizio e le misure di politica attiva del lavoro per il sostegno dell'occupabilità del lavoratore con disabilità, definito dal documento "Servizi per le politiche attive del lavoro. Linee guida per gli operatori dei Centri per l'impiego (Profilazione qualitativa)" elaborato dal Gruppo di lavoro congiunto Anpal - Ministero del Lavoro, DG Lotta alla povertà e per la programmazione sociale - Regioni e Province Autonome e approvato in sede tecnica dalle stesse Regioni nel 2018. L'illustrazione del processo, prefigurata per l'intero territorio nazionale e riportata in questa sede nelle sue parti essenziali e pertinenti, rappresenta la base di partenza per procedere con gli interventi integrativi o chiarificatori ispirati dai principi enunciati dall'art. 1 del decreto legislativo n. 151/2015, utili a qualificare, in chiave omogenea e innovativa, il sistema del collocamento mirato. L'esposizione del capitolo viene integrata con alcune raccomandazioni su necessari aggiornamenti delle procedure o riferimenti ai principi enunciati dall'art. 1 del decreto legislativo suddetto. Nel capitolo 3 viene ricostruito l'iter procedimentale previsto per il datore di lavoro che deve procedere all'assunzione della persona con disabilità ai sensi della legge n. 68/1999 e sono, inoltre, illustrate le modalità operative del servizio per il collocamento mirato destinate a imprese ed enti per garantire il corretto adempimento dell'obbligo di assunzione delle persone con disabilità, tenendo conto della stretta correlazione con gli interventi di politiche attive rivolti agli utenti iscritti alle liste del collocamento mirato. I capitoli dal 4 al 9 illustrano gli approfondimenti specifici per ciascuno dei principi elencati nell'art. 1 del decreto legislativo n. 151/2015.

traduce e sviluppa quanto richiesto dai criteri direttivi del decreto legislativo n. 151/2015. Per ciò che riguarda le Reti integrate nei percorsi di attivazione della persona con disabilità si è voluto offrire un sistema di cooperazione operativa tra i diversi servizi pubblici territoriali che agiscono negli ambiti del lavoro, sanitario e sociale, dell'istruzione e della formazione. In tema di accordi territoriali, si prevede che gli attori di cui all'art. 1, comma 1, lett. b), decreto legislativo n. 151/2015 sottoscrivano accordi territoriali con funzioni di proposta, verifica e valutazione in merito alle linee programmatiche delle politiche ricondotte ai principi del collocamento mirato su base territoriale, indicandone i fabbisogni. Nel processo di attivazione degli accomodamenti ragionevoli si prospetta il coinvolgimento attivo del lavoratore/della lavoratrice con disabilità. Al riguardo, le Linee guida hanno prospettato un elenco, non tassativo, riconducibile all'esemplificazione degli accomodamenti ragionevoli, secondo anche i dettati della giurisprudenza. Un altro aspetto determinante del documento in questione è la figura del Responsabile dell'inserimento lavorativo per le persone con disabilità, con funzioni di facilitazione/ mediazione, che interviene sia nel momento dell'ingresso della persona con disabilità nel contesto lavorativo, sia nella gestione di un ambiente di lavoro. Infine, l'ultima parte è dedicata alle buone pratiche di inclusione lavorativa, delle quali si prevede una raccolta sistematica, al fine di contribuire, con la diffusione di esperienze positive ed efficaci, all'innalzamento degli standard di gestione del sistema del collocamento mirato e ad assicurare la disponibilità su tutto il territorio nazionale di modelli replicabili di azioni.

Reti integrate
e accordi
territoriali

Box 2.2 Sfide e opportunità della Labour Market Intelligence (LMI)

La recente evoluzione dell'IT ha spinto la società digitale contemporanea verso l'uso dell'IA e delle nuove tecnologie digitali per affrontare l'annoso problema del disallineamento tra competenze richieste nel mercato del lavoro e quelle possedute dai lavoratori. Tra queste, la LMI è una delle più importanti in quanto è utilizzata per la progettazione di algoritmi e reti di IA per analizzare i dati del mercato del lavoro a supporto del processo decisionale.

Tali piattaforme implementano anche funzioni di analisi predittiva e prescrittiva accanto agli strumenti di analisi descrittiva, che invece forniscono informazioni passate e presenti sul mercato del lavoro (*Labour Market Information*).

Una LMI opportunamente progettata e sviluppata potrebbe fornire ai responsabili di politica economica spunti di riflessione sull'efficacia delle politiche attive del lavoro ideate e attuate. Avendo a disposizione i dati provenienti dal mercato del lavoro (ad esempio le *web job vacancies*) e i dati sui contratti di lavoro effettivamente stipulati (ad esempio, la base dati sulle Comunicazioni obbligatorie) sarebbe possibile implementare tecnologie di analisi descrittiva e verificare in tempo reale i risultati raggiunti da parte dell'iniziativa presa in esame.



Un'altra funzione importante che la LMI permetterebbe di eseguire potrebbe essere il confronto dei dati osservati post-intervento rispetto ad altri contesti temporali e territoriali, per effettuare analisi fattuali e controfattuali sugli esiti e sull'efficacia di tali iniziative. Implementando le tecnologie IA di analisi predittiva e prescrittiva sarebbe, inoltre, possibile offrire strumenti per l'automazione dei processi ancora più utili allo scopo di analizzare e progettare interventi futuri.

Disallineamento fra competenze richieste e capacità dei lavoratori è un problema che colpisce un numero estremamente alto di individui. Il Report *Fixing the Global Skill Mismatch* (Puckett et al. 2020) riporta che lo *skills mismatch* colpisce 102,4 milioni di persone nell'Unione europea, e 1,3 miliardi nel mondo.

Per dare un impulso decisivo a un'inversione di tendenza a tale andamento sarà necessario modificare il paradigma esistente e sfruttare appieno tutti gli strumenti oggi disponibili (dati aperti, classificazioni ufficiali integrate in tassonomie e ontologie, tecnologie di ultima generazione ecc.) e arrivare a un sistema aperto, sinergico e interoperabile condiviso da tutti gli attori in gioco adottando classificazioni comuni e pubblicando dati e informazioni di propria competenza in formato aperto. Un ulteriore passo da fare per favorire l'interoperabilità dei diversi sistemi dovrebbe riguardare l'implementazione delle *Application Programming Interfaces* (APIs), con la conseguente creazione dei dati di grandi dimensioni (*Big Data*) interconnessi.

Per affrontare in maniera organica queste sfide e cogliere tali opportunità, un'attenzione particolare andrebbe dedicata al coinvolgimento e alla formazione-informazione degli operatori, e all'aggiornamento delle loro competenze digitali. La consapevolezza dell'importanza del proprio ruolo potrebbe favorire la partecipazione di tutti gli attori a un processo di integrazione dei diversi sistemi in una piattaforma in grado di ridurre il disallineamento tra domanda e offerta, facilitare le transizioni e rimettere i Servizi pubblici per l'impiego al centro dell'intermediazione.

Oggi è possibile impostare gli algoritmi dei sistemi di IA (nel caso specifico sistemi di LMI) per supportare i processi decisionali e attuativi delle strutture pubbliche impegnate nella promozione di interventi di politica attiva di lavoro – Centri per l'impiego – in un contesto macroeconomico, caratterizzato dalla ripresa post-pandemia e da profondi cambiamenti del mercato del lavoro. I sistemi di LMI potranno fornire un valore aggiunto ai servizi offerti dai Centri per l'impiego nell'ambito delle politiche del lavoro a tutti i loro utenti (cittadini italiani e stranieri, imprenditori, studenti ecc.). Da approfondire è anche la possibilità di utilizzare le nuove tecnologie *blockchain* per costruire il portafoglio elettronico del lavoratore che, tracciando l'evoluzione personale delle competenze certificate e delle esperienze lavorative maturate, può costituire un utile strumento per favorire efficienti processi di riallocazione del lavoro.

Box 2.3 Job guarantee: eradicare la povertà con la piena (e buona) occupazione

Lo spettro della stagflazione (stagnazione con inflazione) conseguenza degli effetti combinati della crisi sanitaria da Covid-19 che ha bloccato le catene globali d'offerta impreparate ai successivi incrementi di domanda a seguito delle riaperture e della guerra in Ucraina, su economie già indebolite dalla crisi del 2008, sta riaccendendo il dibattito in merito agli strumenti di policy per il contrasto alla disoccupazione e alla povertà. Molto si è dibattuto in Italia intorno a proposte riguardanti il reddito di sostegno e di contrasto alla povertà: reddito minimo, reddito di base, reddito di cittadinanza, reddito di partecipazione ecc. Meno nota ai più è, invece, una proposta di politica economica, avanzata da una vasta rete di economisti postkeynesiani, che mira ad affrontare congiuntamente la piena occupazione e la lotta alla povertà. Si tratta dell'idea di Hyman Minsky (2014) di impiego pubblico di ultima istanza (Employer of Last Resort – ELR) e dei Programmi di Lavoro Garantito (Job Guarantee – JG), che si sta affacciando al dibattito di recente e che vale la pena approfondire per la portata innovativa e il cambiamento di prospettiva che suggerisce, sia rispetto alle misure di lotta alla povertà, sia rispetto alle politiche per l'occupazione.

Nella versione proposta dal filosofo belga Philippe Van Parijs (2017), il "reddito di base incondizionato" consiste nella distribuzione, da parte dello Stato, di un reddito che sia auspicabilmente pari a un livello medio di benessere, cioè pari al *reddito medio netto* dei cittadini di una nazione, destinato a *tutti*, su base *individuale, incondizionatamente e indipendentemente dal livello del reddito, in base solo al requisito di essere nati in un certo stato (o di averne appunto la cittadinanza)*¹⁴.

Si discosta, invece, dal reddito di base (o di cittadinanza) il "reddito di partecipazione" proposto da Anthony Atkinson proprio a partire dai due principali problemi che egli individua nell'ipotesi di un reddito universale: l'autore ritiene la cittadinanza, in sé, un concetto ambiguo e relativo, che rende difficile definire chi effettivamente è incluso nell'*universale* di uno Stato; il secondo problema è la base incondizionata, indipendente dal livello di reddito già posseduto.

Nell'intento di superare questi due problemi, Atkinson (2015) propone l'introduzione di un reddito minimo a complemento dell'attuale sistema di previdenza sociale, che si distingue dal reddito di base per la sua natura complementare, appunto, e per il criterio di erogazione che l'economista lega alla 'partecipazione', anziché alla cittadinanza, definendo con 'partecipazione' l'apporto di un 'contributo sociale', che per gli individui in età lavorativa potrebbe essere sia un *lavoro* (di varia forma e natura – autonomo, dipendente o a tempo parziale), sia la *formazione/istruzione* o la *ricerca attiva di un lavoro*, sia la *cura domestica di bambini piccoli o di anziani non autosufficienti o il volontariato regolare presso un'associazione riconosciuta*¹⁵.

¹⁴ Nel dibattito che ne è seguito si è andata affermando una versione del reddito di base che, pur mantenendone ferma la distribuzione a tutti, in modo universale e incondizionato, ne modifica il livello di erogazione, portandolo dal reddito medio a un più contenuto livello di poco sopra alla soglia di povertà (di un 10% superiore, ad esempio). Le ipotesi di 'reddito di base incondizionato' sono, inoltre, sostenute, in prevalenza con il presupposto che esso assorba molte delle prestazioni monetarie e dei servizi di welfare, coerentemente con l'impianto concettuale neoliberista che sottende la proposta.

¹⁵ Atkinson si distingue dai principali sostenitori del reddito di base incondizionato anche per la sua considerazione del welfare, che non ipotizza di ridimensionare, semmai di modificare per renderlo più efficace e inclusivo. A suo giudizio, ad esempio, l'intero sistema di welfare dovrebbe superare



Minsky (2014) si differenzia nettamente da questo tipo di orientamenti, nella convinzione che la società del benessere non si possa creare esclusivamente tramite politiche di assistenza. Le misure di sostegno al reddito possono al massimo essere (nel breve periodo) strumenti di contrasto alla povertà, ma per eliminarla è necessario aggredire la componente strutturale della disoccupazione, che è all'origine del disagio e del conflitto sociale. In altri termini, Minsky contrappone la piena occupazione a quello che alcuni definiscono un 'welfare per la non piena occupazione'¹⁶.

Il postulato è il seguente: *lo Stato ha il compito di offrire un lavoro a tutte le persone disposte a lavorare al salario minimo stabilito*. L'obiettivo è duplice fin dall'inizio: ottenere la piena occupazione *creando nuovi posti di lavoro*, e stabilire un pavimento vero ed efficace alla dispersione dei salari verso il basso, cioè alla presenza di posti di lavoro che danno stipendi inferiori alla soglia di povertà¹⁷. La finalità è quindi quella di organizzare una politica prettamente anticiclica focalizzata sulla piena occupazione, riducendo la dispersione verso il basso del costo del lavoro e riducendo, quindi, la volatilità e le oscillazioni del costo del lavoro connesse alle oscillazioni del ciclo economico.

Offrendo, come afferma Minsky "una domanda di lavoro infinitamente elastica al salario minimo che non dipenda dalle aspettative di profitto a breve o lungo termine da parte delle imprese". È evidente, quindi, che in questo ragionamento assume estremo rilievo il livello della paga scelto. La tesi fondante del programma è che *il salario fornito debba collocarsi al livello base, cioè al salario minimo stabilito a livello nazionale, dove esso esiste, oppure, dove non esiste, a poco sopra la soglia di povertà, per esempio del 10-20%*. A differenza degli altri sostegni al reddito e di reddito minimo, il programma di ELR è su *base strettamente individuale*, cioè non varia a seconda della composizione e situazione economica familiare, e del *tutto volontaria e incondizionata*. Non solo non vi sarebbe, cioè, obbligo alla partecipazione al programma (potrebbe partecipare solo chi vuole effettivamente svolgere quei lavori per quella paga) ma il soggetto potrebbe scegliere, tra i diversi progetti attuati, quello a cui partecipare. A chi non vuol lavorare nel programma sarebbero destinate le altre forme d'integrazione del reddito, nella forma più esplicita dell'assistenza sociale e, ovviamente, dei normali assegni di disoccupazione calcolati sul reddito appena interrotto (specie nel caso in cui questi fossero superiori al livello salariale del programma).

l'assistenza cosiddetta *means-tested*, ovvero la fornitura di benefit legata agli indicatori della situazione economica. Nel rilevare diverse problematiche legate a questi strumenti di controllo nell'erogazione di benefit, sottolinea, in particolare, come la verifica del reddito crei delle barriere e, soprattutto, sia stigmatizzante.

¹⁶ Argomentando il fatto che la motivazione con cui molti giustificano il 'reddito di base incondizionato' ("tanto il lavoro non c'è e non ci sarà o quello che c'è è di tipo servile") possa essere considerata una sorta di accettazione rassegnata della realtà così com'è e di rinuncia alla rivendicazione di trasformazioni più profonde, antepoendo la rivendicazione del 'reddito' a quella del 'lavoro', Laura Pennacchi sostiene che "Lasciare libero corso al neoliberalismo e alle tendenze spontanee del capitalismo – che in maniera naturale si dirige verso l'opposto della piena occupazione e cioè la disoccupazione di massa – è il rischio contenuto nelle proposte di generalizzazione dei trasferimenti monetari, come il reddito di base, a compensazione e a risarcimento di un lavoro che non c'è, costruendo un "welfare per la non piena occupazione" (Pennacchi 2017, 104).

¹⁷ "Il lavoro deve essere reso disponibile a tutti coloro che vogliono lavorare al salario minimo nazionale. Potrebbe trattarsi di un salario sovvenzionato per legge, analogo al supporto dei prezzi per i prodotti agricoli. Sostituirebbe il salario minimo di legge; perché, se una occupazione è disponibile a tutti in corrispondenza del salario minimo, nessun lavoratore sarà disponibile per

Un'altra differenza essenziale è che le funzioni d'inserimento e di formazione smettono di essere una delle condizionalità dell'accesso al programma, ma andrebbero a svolgersi direttamente sul luogo di lavoro, diminuendo così le dinamiche di perdita di competenze legate alla disoccupazione di lungo periodo.

Tra le conseguenze dell'estensione dell'ELR, oltre alla drastica riduzione della disoccupazione e della povertà, vi sarebbe quella di aumentare in generale il benessere di tutta la popolazione, che potrebbe godere di maggiori servizi utili. Coerentemente con l'idea di Minsky, Randall Wray (suo seguace e sostenitore, insieme ad altri teorici del Levy Institute, del programma *Job Guarantee*) ha diviso le possibili occupazioni, su cui lo Stato dovrebbe decidere d'investire, in tre macroaree: a) *cura dell'ambiente* (tra cui quella dei parchi, delle spiagge, la manutenzione dei giardini pubblici ecc.); b) *cura delle comunità* (come, ad esempio, la manutenzione delle strade, la pulizia delle strade e la sicurezza urbana); c) *cura delle persone* (accompagnamento degli anziani, doposcuola per i bambini, Wray *et al.* 2018).

Il programma di ELR produrrebbe, inoltre, un aumento della domanda aggregata, spinto principalmente dall'aumento dei consumi delle persone disoccupate e povere, cioè di coloro che hanno la propensione al consumo più alta della popolazione. Le aziende, quindi, beneficiando di quest'aumento della domanda, espanderebbero l'offerta di conseguenza. Incrementare l'offerta significherebbe assumere nuovi lavoratori, che verrebbero selezionati anche tra coloro che sono occupati tramite l'ELR. Da qui si intuisce che questo strumento economico è come una fisarmonica: in una fase espansiva gli occupati dell'ELR diminuirebbero e aumenterebbero quelli del settore privato, mentre in fase recessiva avverrebbe l'esatto contrario: in altri termini esso sarebbe un importante stabilizzatore economico.

Il programma porterebbe anche a una diminuzione delle spese per il contrasto alla povertà, come quella per il reddito di cittadinanza, che verrebbero in larga parte sostituite dal programma (limitandosi a uno strumento di solo aiuto alle persone più deboli che non sono in grado di lavorare). I sostenitori dell'ELR, però, non ritengono che dovrebbero essere eliminati altri ammortizzatori sociali come la NASpI o la Cassa integrazione, che invece potrebbero essere semplicemente rimodellati.

Per superare la crisi, Minsky intreccia politiche di breve periodo a politiche strutturali, affidando, fra queste ultime, un ruolo di grande rilevanza all'ELR. Nel lungo periodo, a suo giudizio, bisognerebbe programmare lo sviluppo, oltre che in termini quantitativi, anche in termini qualitativi e se lo Stato è datore di lavoro di ultima istanza (se, cioè, il PIL non è più l'elemento centrale al quale riferire l'aumento dell'occupazione), può concentrarsi a produrre meglio, sganciandosi dal paradigma liberista. Nella visione neoclassica, infatti, le persone non sono considerate parte di una società che crea desideri e bisogni, ma solo individui le cui preferenze cadono come manna dal cielo, come se non fossero influenzate dal contesto sociale in cui si formano. La massimizzazione dell'utilità del singolo implica una preferenza per il consumo individuale piuttosto che collettivo, lasciando fuori beni comuni e ambiente, e scelte eseguite a razionalità limitata. C'è bisogno, comunque, di una rivoluzione culturale che permetta di riscoprire la discriminante tra beni sociali, beni pubblici e beni comuni.

un'occupazione nel settore privato a un salario inferiore a questo minimo. In altri termini, il problema della copertura delle occupazioni verrebbe meno" (Minsky 2014, 91).



Conclusioni e prospettive

La crisi pandemica e quella nell'est d'Europa hanno messo e stanno mettendo a dura prova i Paesi europei, soprattutto membri dell'UE. Gli sconvolgimenti che stanno avvenendo, non solo sembrano essere di tipo strutturale, ma – per alcuni Paesi già colpiti dalle precedenti crisi del 2009 e del 2012-2015 – vanno ad aggravare situazioni di finanza pubblica già precarie che solo poco prima della crisi sanitaria avevano mostrato qualche segno di miglioramento rispetto ai preoccupanti livelli cui si era giunti alla fine della crisi dei Paesi Euromed. La crisi attuale rischia perfino di coinvolgere Paesi che erano stati considerati i 'vincitori' nell'area Euro. Gli effetti sul mercato del lavoro sono rapidamente apparsi e sono stati contrastati ovviamente e piuttosto efficacemente con misure di tipo passivo utili a tamponare una situazione congiunturale di particolare gravità in un buon numero di Paesi, non solamente europei. Poiché però le sfide sono strutturali, tali misure non possono bastare da sole. Da qui la necessità di strutturare politiche attive sempre più efficaci che però dovranno trovare corrispondenze adeguate nei lavori offerti. Sarà quindi cruciale un sempre più preciso abbinamento tra domanda e offerta di lavoro di qualità. È chiaro che Centri per l'impiego all'avanguardia saranno basilari nell'affrontare le sfide strutturali con successo come già riconosciuto nel Piano straordinario di potenziamento. L'obiettivo è quello di creare servizi che non intermedino solo più lavori a più basso reddito destinati a individui particolarmente svantaggiati, ma quello di preservare e anzi aumentare il capitale umano del Paese.

L'altra faccia della medaglia però non può riguardare unicamente le politiche per il lavoro: affinché la reputazione dei Centri per l'impiego cresca è necessario che non solo i canali informali siano sfavoriti, ma che sia avviato un ampio progetto di reindustrializzazione dell'intero Paese che necessiterà sia di fondi messi a disposizione e a valere – fra gli altri – sul PNRR, sia di derivazione meramente nazionale. I Centri per l'impiego si farebbero garanti quindi di un'intermediazione efficace che porti il disoccupato a conseguire lavori costruiti in settori innovativi, specialmente – ma non esclusivamente – nella manifattura. In altri termini, non basterà un'efficace spesa dal lato dell'intermediazione nel mercato del lavoro, ma occorrerà rafforzare il sistema industriale del Paese. La sfida appare, ad oggi, titanica, ma affrontarla resta questione imprescindibile. Senza una risposta alla necessità di reindustrializzazione del Paese i processi di digitalizzazione dell'intero apparato della PA che vedranno sempre più utilizzata l'IA, rischiano di restare esercizi sterili che non genereranno auspicate, massicce ricadute favorevoli economiche, tecnologiche, persino ambientali. Senza un organico processo di nuovo sviluppo l'IA rischia, anzi – e a differenza dell'utilizzo dei robot o dei software

del recente passato – di dirigersi solo a nicchie particolarmente ridotte del mercato del lavoro, in genere solo ai lavoratori ad alta specializzazione; in altri termini non potrà essere essa lo strumento che a fini pratici determinerà il successo dell'intermediazione nel mercato del lavoro.

L'orientamento professionale potrà finalmente tornare ad avere ruolo sempre centrale, non solo per gli 'orientatori-operatori' ma anche per gli 'orientati-utenti' e dovrà fondarsi su esperienze orizzontali che dovranno necessariamente coinvolgere scuole, università, centri di formazione e Servizi per l'impiego. Tale rete dovrà avvalersi di un 'linguaggio unico', pur rispettando naturali eterogeneità nei mercati locali, particolarmente forti in un Paese a struttura duale come l'Italia. Prioritari saranno la formazione e l'inserimento dei giovani, mediante i quali potrà avviarsi un circolo virtuoso di sviluppo, crescita e nuove opportunità di qualità. Tali priorità però non dovrebbero far passare in secondo piano la necessità di preservare le giuste aspirazioni degli adulti che possono trovarsi in particolari condizioni occupazionali e fasce ad alto rischio di esclusione, come i disabili (oltre alle persone a rischio di povertà e gli stranieri a rischio di esclusione sociale).

Appare quindi evidente che la sfida di cui sopra non potrà essere giocata solo sul terreno dell'efficienza ma anche dell'equità che, auspicabilmente, non potrà però confondersi con la mera assistenza di breve periodo, come ad esempio quella necessaria al contrasto alla povertà. Strumenti che ben coniugano gli obiettivi d'efficienza di un sistema economico e di equità sono quelli che si prefiggono l'obiettivo della piena occupazione come elemento consustanziale a uno Stato di diritto. Lo Stato come 'datore di lavoro di ultima istanza' infatti, non può non farsi carico dei cittadini che mostrino il desiderio – inasaudito a causa dei fallimenti del mercato – di porsi in gioco e iniziare un'attività lavorativa. Esso, quindi, deve (ri)prendere il ruolo di 'datore di lavoro di ultima istanza', creando *naturaliter* un contrasto alla riduzione del salario reale al di sotto delle soglie di povertà (o al di sotto del salario minimo). Tale azione finirebbe per favorire anche i settori dell'economia privata più restii: da un lato perché li vedrebbe costretti a investimenti produttivi per cercare di stabilizzare la quota profitti; dall'altro perché la riduzione della povertà incrementerebbe la domanda aggregata e i loro ricavi e quindi la loro domanda di lavoro (pagato al di sopra del salario offerto dallo Stato). La misura potrà incontrare sicuramente delle obiezioni riguardanti le finanze pubbliche, nonostante concomitanti modifiche ad altre tipologie di benefici assistenziali e appare un efficace stabilizzatore automatico. Inoltre, a nostro avviso, in termini dinamici i conti dello Stato potrebbero addirittura migliorare, se la sopra menzionata azione di reindustrializzazione fosse avviata. Ci si potrebbe infatti avvantaggiare di una ridotta dipendenza dall'estero, con



un incremento del moltiplicatore del reddito che, a sua volta, avvierebbe un processo di accelerazione degli investimenti.

La sfida però non è solo economica, ma anche culturale. Il periodo di crisi del capitalismo che stiamo vivendo la renderà chiara.

Bibliografia

- Anpal (2021), *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2020*, Biblioteca Anpal n. 17, Roma, Anpal <<https://bit.ly/3saREcw>>
- Atkinson A.B. (2015), *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, Milano, Raffaello Cortina
- European Commission (2022), *Report on the European instrument for Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak pursuant to Article 14 of Council Regulation (EU) 2020/672. SURE at 18 months: third bi-annual report*, Brussels, COM(2022) 128 final <<https://bit.ly/3ETY9ry>>
- Grimaldi A. (a cura di) (2016), *Dall'AutoValutazione dell'Occupabilità al progetto professionale. La pratica Isfol di orientamento specialistico*, Isfol, Roma
- Inapp (2021), *Rapporto Inapp 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Roma, Inapp
- Minsky H. (2014), *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Roma, Futura
- OECD (2021), *OECD Employment Outlook 2021. Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery*, Paris, OECD Publishing
- Pennacchi L. (2017), Potenzialità e limiti del reddito di base, *Etica & Politica*, XIX, n.1, pp.97-110
- Puckett J., Hoteit L., Perapechka S., Loshkareva E., Bikkulova G. (2020), *Fixing the Global Skills Mismatch*, Boston Consulting Group, 15 January <<https://on.bcg.com/3EYD13t>>
- Savickas M.L. (2005), The theory and practice of career construction, in Brown S.D., Lent R.W. (eds.), *Career development and counseling. Putting theory and research to work*, New Jersey, John Wiley & Sons, pp.42-70
- Super D.E. (1980), A Life-Span, Life-Space Approach to Career Development, *Journal of Vocational Behavior*, 16, n.3, pp.282-298
- Van Parijs P., Vanderborght Y. (2017), *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, il Mulino
- Wray L.R., Dantas F., Fullwiler S., Tcherneva P.R., Kelton S.A. (2018), *Public service employment. A path to full employment*, New York, Levy Economics Institute of Bard College