

Appunti di Diritto del lavoro II – ISTITUZIONI DEL MERCATO DEL LAVORO

A cura di Silvia Dalla Quercia e Giovanna Intrieri

Dalle lezioni dell'A.A. 2022/2023



IUS@B

Sommario

Il lavoro tra mercato e diritti nel sistema di fonti multilivello.....	4
La trasformazione tecnologica e la globalizzazione del mercato del lavoro	4
Conclusioni della Presidenza al Consiglio europeo di Lisbona	5
Il mercato del lavoro in Italia e il nuovo modello europeo: la Flexicurity	8
Il Libro Verde Europeo sulla flexicurity e la strategia europea per l'occupazione	12
Risposta del Governo italiano al Libro Verde della Commissione Europea	13
La Costituzione e il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di servizi al lavoro	15
Art. 117 Cost. (prima della riforma del 2001)	15
Art. 117 Cost. dopo la riforma del 2001	16
Art. 118 Cost.	18
Proposta di Riforma costituzionale nel 2016	18
Modifica dell'articolo 117 della Costituzione	19
Modifica all'articolo 116 della Costituzione	20
Il ruolo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dei suoi enti vigilati	22
Regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.....	24
Organizzazione del Ministero	24
Segretario Generale	24
Riforma Calderone (in attesa di pubblicazione).....	26
Cassa Integrazione Guadagni	27
Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (CIGO) e Straordinaria (CIGS)	30
La garanzia del reddito dei disoccupati e la NASpl	32
Le misure di contrasto alla povertà: dal REI al reddito di cittadinanza	33
Agenzie per il Lavoro private e Centri per l'Impiego	36
Le politiche attive nel c.d. Jobs Act e la mancata riforma del titolo V della Costituzione.....	38
Politiche Attive del Lavoro nel Decreto Legislativo 150/2015	40
La rete dei servizi per l'impiego e il ruolo dell'ANPAL.....	41
Assolavoro, Associazione Nazionale Di Categoria della Agenzie per il Lavoro (APL)	44
Dalla teoria (nazionale) alle pratiche (regionali)	50
Proposte migliorative di Assolavoro	51
Decreto-Legge 4 maggio 2023, n. 48.....	52
ANPAL.....	54
La svolta europea del Next Generation EU e la via italiana del PNRR.....	58
Il Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori GOL	59
Il Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego	62
Il Piano per le nuove competenze.....	62

Gli Obiettivi del Programma.....	63
Comitato direttivo di GOL.....	64
Fondo per il potenziamento delle competenze e la riqualificazione professionale	65
Promozione e accesso ai servizi	65
I servizi digitali	65
La presenza fisica.....	66
I beneficiari	66
I beneficiari e la condizionalità	67
Le azioni di GOL.....	68
Percorso 1: il reinserimento occupazionale	69
Percorsi 2 e 3: <i>upskilling</i> e <i>reskilling</i>	69
Percorso 4: lavoro e inclusione	70
Percorso 5: ricollocazione collettiva	70
Elementi trasversali	71
I livelli essenziali di GOL	71
Gli Strumenti per la personalizzazione delle misure.....	72
Dal <i>profiling</i> all' <i>assessment</i>	72
Le misure di politica attiva e la formazione professionale	74
I patti territoriali	74
Innovazione, sperimentazione, valutazione	75

*Appunti a cura di Silvia Dalla Quercia e Giovanna Intrieri
Revisione a cura di Carla Moras*

ATTENZIONE!

Questa dispensa è basata sugli appunti delle lezioni del corso Diritto del Lavoro (Modulo II) - ISTITUZIONI DEL MERCATO DEL LAVORO (a.a. 2022/2023) e della normativa di riferimento aggiornata. Pertanto, non è volta a sostituire in alcun modo lo studio sul materiale indicato nel Syllabus, ma rappresenta solo uno strumento per facilitare la comprensione e la memorizzazione degli argomenti d'esame.

CI SERVE IL TUO AIUTO!

**Una dispensa scritta mentre al Governo discutevano una riforma su questo stesso programma!
Perciò oltre ad errori di forma, *potrebbero* esserci alcune imprecisioni.**

Se ne trovi qualcuno, segnalacelo!

Ci aiuterai a migliorare sempre di più il testo e a rendere questa dispensa sempre più efficace.

Grazie!

@iusatb e i curatori

Il lavoro tra mercato e diritti nel sistema di fonti multilivello

Il **mercato del lavoro** verrà studiato qui nel suo *funzionamento*; in particolare, si approfondiranno le istituzioni pubbliche che svolgono una funzione regolativa, amministrativa e di erogazione di servizi al mercato del lavoro. Questa materia viene approfondita ed analizzata anche dagli economisti, ma con lenti e finalità diverse; questi, ad esempio, valutano l'efficacia del mercato e ne misurano le diverse componenti per capirne tendenze e efficienza. Diversamente, in questa sede, affronteremo il tema della produzione normativa, con un riferimento specifico alle commissioni parlamentari che producono norme sul lavoro, quindi al potere legislativo e di produzione normativa. Inoltre, analizzeremo l'assetto amministrativo nei suoi livelli: locale, regionale, nazionale ed europeo.

La trasformazione tecnologica e la globalizzazione del mercato del lavoro

Strategia di Lisbona,¹ prima, e **Libro Verde 2006**² poi, sono documenti ancora oggi di **indirizzo delle politiche del lavoro**, nonostante il contesto sia cambiato radicalmente.

A livello europeo si è preso consapevolezza, dalle esperienze internazionali dei Paesi industrializzati più all'avanguardia (come gli Stati Uniti e il Giappone), che il mondo economico e il contesto produttivo era in via di profonda trasformazione. Era ormai evidente ai più il cambiamento dal modello industriale del XX secolo, che si era basato su un modello di massa che poteva attingere quasi illimitatamente al lavoro e alle risorse umane nel mercato, per una serie di circostanze sociali, economiche e demografiche. Tra queste, in particolare, la popolazione giovane, soprattutto a inizio del Novecento e alla fine delle due guerre mondiali: il dato **demografico** ha una rilevanza non trascurabile; infatti, si tratta di un vantaggio straordinario che permette un facile accesso a risorse "fresche". Le imprese avevano una disponibilità quasi illimitata rispetto all'offerta.³ Nel secolo scorso c'era un bilanciamento tra offerta e domanda, mentre nei nostri giorni l'offerta è maggiore della domanda, e l'effetto di questa situazione è la disoccupazione. Inoltre, la composizione della disoccupazione è disomogenea perché non ci sono persone con le stesse caratteristiche, ma la disoccupazione è un fenomeno settoriale rispetto a come si verificava nel secolo scorso. Prima, il *modello produttivo* si basava fondamentalmente su un lavoro omogeneo dove le caratteristiche dei lavoratori erano poco specializzate e prevaleva dunque il lavoro giovane non specializzato. Di questa caratteristica ne rimane oggi traccia nel linguaggio; il lavoro è ancora oggi definito come *forza lavoro* e si parla di *mano d'opera*, termini che indicano che la professionalità e le competenze vengono in secondo piano mentre quello che conta è la forza fisica. La manodopera indistinta e indifferenziata veniva formata direttamente all'interno dell'organizzazione produttiva. Il modello produttivo si dotava di un lavoro senza competenze che trasformava poi in lavoro produttivo di prodotti complessi, come l'automobile (c.d. modello taylorista).⁴ Nel nuovo modello di impresa è l'organizzazione del lavoro che colma l'incompetenza dei lavoratori; grazie ai nuovi processi produttivi ingegnerizzati, l'organizzatore del lavoro permette di utilizzare la forza lavoro non

¹ *Conclusioni Consiglio UE Lisbona 2000, Consiglio Europeo Lisbona 23 e 24 marzo 2000, Conclusioni della Presidenza*, disponibile qui: <http://bancadati.italialavoro.it/bdds/download?fileName=315f7820-1885-41fc-b403-3760dd134fd6.pdf&uid=315f7820-1885-41fc-b403-3760dd134fd6>

² *LIBRO VERDE, Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, Commissione delle Comunità Europee, (Bruxelles, 22.11.2006), COM (2006) 708, disponibile qui: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0708&from=LT>

³ L'*offerta di lavoro* è quella dei lavoratori, il *lavoro* è il bene, mentre la *domanda di lavoro* è espressa dalle imprese.

⁴ Questa organizzazione produttiva prevede la predeterminazione dei compiti da svolgere sia nel campo della fabbricazione, sia in quello della progettazione e dell'amministrazione con la predisposizione di procedure e modelli operativi da rispettare alla lettera.

specializzata nella produzione di un prodotto molto sofisticato. Per queste ragioni c'è stata la rivoluzione industriale.

In buona parte, il modello d'impresa sviluppato nel '900 ha resistito, ma si è progressivamente trasformato con l'avvento delle nuove tecnologie, della digitalizzazione e dell'intelligenza artificiale (IA): le **competenze** dei lavoratori diventano **strategiche**. I lavoratori competenti sono necessari perché il processo produttivo ingegnerizzato da solo non è più sufficiente. Questo perché il processo produttivo industriale ha progressivamente sostituito le competenze meramente manuali con le macchine. Infatti, se oggi un lavoratore viene impiegato per una operazione semplice, quel tipo di organizzazione è inefficiente perché potrebbe essere fatta da una macchina. Il costo di retribuzione di un lavoratore è superiore al costo dell'operatività di una macchina, ecco perché costa meno alle imprese usare le macchine che la manodopera; la nuova tecnologia permette di ottenere un processo produttivo più economico. Non è una considerazione ovvia e banale perché ci sono anche casi in cui si rinuncia ad introdurre tecnologie laddove queste siano più costose della manodopera. Il costo è sempre da considerarsi relativo, relativo rispetto al ricavo che si ottiene dal prodotto realizzato, che sia con l'opera dell'uomo ovvero con una macchina. Ad esempio, ci sono casi in cui le automobili vengono prodotte sfruttando anche la manodopera, tuttavia, dal momento che il prezzo è poi molto elevato, questo processo è giustificato; la medesima scelta applicata ad altre tipologie di automobili, invece, potrebbe essere insostenibile. Un secondo caso esemplificativo è la raccolta dei pomodori: nonostante vi siano delle tecnologie che potrebbero raccogliere i pomodori, il costo della manodopera è più conveniente. Questo poiché i lavoratori, spesso, vengono sfruttati, soprattutto se si tratta di persone particolarmente fragili (come ad esempio, immigrati, con scarso potere contrattuale e scarsa conoscenza dei loro diritti). A volte la raccolta viene pagata 1 o 2 euro l'ora. Quindi all'industria conviene sfruttare questi fattori favorevoli, quali l'offerta sovrabbondante di lavoro e la possibilità di remunerare pochissimo il lavoro.

Dunque, ad oggi, ci sono operazioni che conviene affidare alle persone e non alle macchine, pur essendo risolvibili da sistemi di IA. Per queste ragioni (e per queste scelte produttive che ne sono la diretta conseguenza), è **fondamentale** la **transizione da una economia basata su un capitale umano a basso livello di competenze verso una economia basata su un capitale umano ad alto livello di competenza**. Nel secolo scorso a livello europeo matura una consapevolezza: la globalizzazione dei mercati rischia di portare indietro l'evoluzione produttiva che si è nel frattempo consolidata in Europa. La concorrenza di Paesi tecnologicamente meno sviluppati ma con un lavoro che viene pagato pochissimo, infatti, sta mettendo in **crisi** il **nuovo modello industriale** della **produzione ad alte competenze**. L'esempio della Cina è intuitivo: la Cina, così come l'India, il Brasile e gli altri Paesi in via di sviluppo rappresentano fattori di criticità per le economie più sviluppate. Nei Paesi in via di sviluppo il lavoro ha un costo molto basso, la Cina, ad esempio, paga poco i suoi lavoratori e i suoi prodotti sono più competitivi. Per essere altrettanto competitivi sul mercato (senza tornare indietro nell'evoluzione dell'economia dei Paesi più sviluppati e seguire il modello dei Paesi in via di sviluppo) è necessario inseguire il processo di trasformazioni in modo da rendere il prodotto ad alto contenuto di competenze **non riproducibile** in altri Paesi dove quelle competenze non ci sono. L'obiettivo, dunque, dovrebbe essere eccellere nello sviluppo di prodotti e tecnologie in modo tale che i Paesi concorrenti, che però fanno leva sul basso costo del lavoro, vengano soppiantati. Si tratta di una sorta di "guerra" tra diversi modelli di economie, ma l'Europa è consapevole che non può che essere necessario un ulteriore investimento nell'**economia delle competenze**.

Conclusioni della Presidenza al Consiglio europeo di Lisbona

L'economia delle competenze non si costruisce a parole, sono necessarie delle istituzioni formative ed educative che siano in grado di fornire tali competenze. Inoltre, diversamente dal modello

economico del secolo scorso, ad oggi è necessario che la formazione sia continua, che ci sia, cioè, un continuo aggiornamento di queste competenze. A questo punto, è importante distinguere:

- **formazione continua:** è la formazione all'interno di una determinata realtà produttiva: l'impresa deve fare formazione per i suoi dipendenti;
- **formazione permanente:** è quella slegata dalla singola impresa e incentrata sulla *persona*, la persona deve formarsi indipendentemente dal fatto che cambi il contesto lavorativo.

Cambia anche il modello di rapporto di lavoro: nel secolo scorso, l'impresa assumeva i giovani e li faceva crescere per tutta la loro vita fino alla pensione. Tale modello ad oggi non funziona più: la continua trasformazione comporta una riduzione della dimensione dell'impresa, e questo porta ad una discontinuità delle carriere lavorative. Questo cambiamento nella prospettiva di carriera di lavoro incide sul mondo del lavoro. In questa prospettiva di transizione diventa fondamentale la formazione permanente e ciò sta alla base della **Strategia di Lisbona del 2000**, frutto di riflessioni che hanno preceduto il documento finale e che avevano colto questa sfida a livello globale. Quindi, l'**obiettivo** della strategia di Lisbona è fondamentalmente **abilitare le persone al cambiamento**, alla **trasformazione** e al **salto tecnologico**.

In particolare, nelle **Conclusioni della Presidenza al Consiglio europeo di Lisbona**⁵ si legge:

"La nuova Sfida"

1. *L'Unione europea si trova dinanzi a una svolta epocale risultante dalla globalizzazione e dalle sfide presentate da una nuova economia basata sulla conoscenza. Questi cambiamenti interessano ogni aspetto della vita delle persone e richiedono una trasformazione radicale dell'economia europea. L'Unione deve modellare tali cambiamenti in modo coerente con i propri valori e concetti di società, anche in vista del prossimo allargamento.*⁶

2. *Il ritmo rapido e sempre crescente dei mutamenti rende urgente un'azione immediata da parte dell'Unione per sfruttare appieno i vantaggi derivanti dalle opportunità che si presentano. Ne consegue la necessità per l'Unione di stabilire un obiettivo strategico chiaro e di concordare un programma ambizioso al fine di creare le infrastrutture del sapere, promuovere l'innovazione e le riforme economiche, e modernizzare i sistemi di previdenza sociale e d'istruzione."*

"Punti di Forza e di debolezza dell'Unione."

3. *L'Unione vanta il miglior contesto macroeconomico di tutta una generazione. Conseguentemente a una politica monetaria orientata verso la **stabilità**, supportata da politiche di bilancio sane in un contesto di **moderazione salariale**, **l'inflazione e i tassi d'interesse sono bassi**, **i disavanzi del settore pubblico sono stati notevolmente ridotti** e la bilancia dei pagamenti dell'UE è in equilibrio."*

Il contesto macroeconomico era sano, le politiche monetarie erano stabili (con introduzione dell'euro) e l'inflazione bassa. Il contesto di **moderazione salariale** era visto come un **elemento virtuoso**; la stabilità dei salari era un elemento positivo perché inserito in una prospettiva macroeconomica che indicava che non si inseguiva una inflazione crescente. Con le politiche di contrasto alle conseguenze della pandemia Covid-19, attuate tra il 2020-2022, i bilanci di tutti i Paesi europei si sono caricati di nuovo debito, gli Stati hanno fatto più debito (sono ricorsi ad un finanziamento pubblico per coprire la spesa corrente).

Il **livello di indebitamento** degli Stati ha dei **riflessi sul dibattito comunitario delle politiche economiche**, ad esempio è la vicenda aiuti di Stato: nei Trattati UE si prevede che gli Stati non

⁵ Conclusioni Consiglio UE Lisbona 2000, *Consiglio Europeo Lisbona 23 e 24 marzo 2000, Conclusioni della Presidenza*, disponibile qui: <http://bancadati.italialavoro.it/bdds/download?fileName=315f7820-1885-41fc-b403-3760dd134fd6.pdf&uid=315f7820-1885-41fc-b403-3760dd134fd6>

⁶ L'Unione dichiara di non rinunciare alla sua storia e al suo benessere; quindi, che non insegnerà il modello del lavoro povero, ma investirà sulla conoscenza. L'indirizzo di azione è segnato.

possano, attraverso la fiscalità, aiutare le imprese nazionali perché si tratta di distorsione della concorrenza. Oggi c'è grande enfasi perché si vuole che salti il limite degli aiuti di stato, ma per gli italiani non è positivo perché lo Stato non è in grado di finanziare le imprese. Questa decisione, infatti, agevola le imprese di quegli Stati che hanno la possibilità di elargire soldi. La disciplina degli aiuti di stato è stata fondamentale per evitare che attraverso la leva fiscale si condizionasse la concorrenza nel mercato europeo. L'Italia è stata anche condannata dalla CGUE per forme di sostegno indirette: negli anni Novanta fummo condannati con riguardo al contratto di formazione e lavoro perché era stato defiscalizzato (le imprese che assumevano giovani con questo contratto, invece di pagare contributi per il 33%, non li pagavano per tre anni, o con aliquota ridotta). Tali interventi non sono sempre e comunque vietati, ma c'è un regolamento complesso: sono ammessi per recuperare situazioni di svantaggio accertato o per realizzare obiettivi comunitari. Il contratto di formazione e lavoro rientra tra le esenzioni al divieto, ma si è stati condannati perché è emerso che l'aiuto formativo, che giustificava gli aiuti di stato, non era nella prassi sufficiente: il contratto di formazione e lavoro si riduceva ad essere un contratto sussidiato.

Sempre nelle **Conclusioni della Presidenza al Consiglio europeo di Lisbona** ⁷ si legge:

"3. [...] L'euro è stato introdotto con successo e sta procurando i vantaggi che si attendevano per l'economia europea. Il mercato interno è in larga misura realizzato e sta fornendo vantaggi tangibili sia ai consumatori sia alle imprese. Il prossimo allargamento creerà nuove opportunità di crescita e occupazione. L'Unione possiede, in linea generale, una forza lavoro con un elevato livello di formazione, nonché sistemi di protezione sociale in grado di fornire, al di là del loro valore intrinseco, il quadro stabile necessario per gestire i mutamenti strutturali derivanti dal passaggio verso una società basata sulla conoscenza. Si è registrata una ripresa della crescita e della creazione di posti di lavoro."

"4. Questi punti di forza non devono farci dimenticare l'esistenza di una serie di debolezze. Più di 15 milioni di europei sono tuttora disoccupati. Il tasso di occupazione è eccessivamente basso ed è caratterizzato da un'insufficiente partecipazione al mercato del lavoro di donne e lavoratori anziani. La disoccupazione strutturale di lungo periodo e marcati squilibri regionali in materia di disoccupazione restano endemici in certe zone dell'Unione. Il settore dei servizi è sviluppato in modo insufficiente, soprattutto per quanto riguarda le telecomunicazioni e Internet. Sussiste una mancanza di qualificazione che si sta accentuando, segnatamente nell'ambito delle tecnologie dell'informazione, in cui un numero sempre crescente di posti di lavoro rimane inoccupato. Dato l'attuale miglioramento della situazione economica, è questo il momento di intraprendere riforme sia economiche che sociali nel quadro di una strategia positiva che combini competitività e coesione sociale."

Ancora oggi si parla di questi temi, ad esempio della digitalizzazione. Questo quadro presentato nel 2000 dice come da un lato le condizioni macroeconomiche siano oggi molto mutate, dall'altro come i temi proposti come criticità non siano stati risolti e siano anzi attualissimi: necessità di migliorare l'efficienza dei servizi al lavoro, delle infrastrutture digitali sono ancora oggi al centro.

In tema di formazione, sempre nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio si legge sotto il capitolo *"Modernizzare il modello sociale europeo investendo nelle persone e costruendo uno stato sociale attivo"*:

⁷ Conclusioni Consiglio UE Lisbona 2000, Consiglio Europeo Lisbona 23 e 24 marzo 2000, Conclusioni della Presidenza, disponibile qui: <http://bancadati.italialavoro.it/bdds/download?fileName=315f7820-1885-41fc-b403-3760dd134fd6.pdf&uid=315f7820-1885-41fc-b403-3760dd134fd6>

“26. Il Consiglio europeo invita pertanto gli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali, il Consiglio e la Commissione ad avviare le iniziative necessarie nell'ambito delle proprie competenze, per conseguire gli obiettivi seguenti: [...]

- *il numero dei giovani tra i 18 e i 24 anni che hanno assolto solo il livello più basso di studi secondari e che non continuano gli studi né intraprendono altro tipo di formazione dovrebbe essere dimezzato entro il 2010;”⁸*

Già nel 2000 si diceva, come si legge, che il numero dei giovani tra i 18 e i 24 anni che non continuavano gli studi o un percorso di alta formazione, andasse dimezzato entro il 2010; in Italia è aumentato. Ancora una volta la grande intuizione di questo documento era, rispetto a questi giovani, non di mandarli a lavorare, ma di reinserirli in percorsi per completare l'istruzione secondaria superiore, ovvero per la formazione professionale (competenze del mercato del lavoro; istruzione invece si divide in primaria, secondaria e terziaria). L'idea era anche di definire un quadro europeo con nuove competenze di base da fornire lungo tutto l'arco della vita, tra cui quelle tecnologiche, delle lingue straniere, della cultura imprenditoriale e delle strategie.

In Italia ci siamo allineati verso il basso, c.d. **skills mismatch / shortage**; infatti, c'è un disallineamento tra le competenze richieste e le competenze offerte nel mercato del lavoro, questo in generale e non solo con riferimento alla tecnologia. Se c'è più convergenza sulle basse competenze, vuol dire che le imprese non chiedono competenze STEM (i.e.: *science, technology, engeneering and math*). Il PNRR investe 240 miliardi su due cose fondamentalmente: la transizione energetica e la digitalizzazione. Non si può però realizzare la prima senza la seconda, perché è necessario che le persone e le infrastrutture abbiano le competenze necessarie. Bisogna investire nel digitale.

Il mercato del lavoro in Italia e il nuovo modello europeo: la Flexicurity

In Italia, si è puntato sulla formula dell'**accreditamento degli enti di formazione**. Questa scelta è conseguente al fatto che vengono stanziati molti soldi, di origine europea, sulla formazione professionale e questi creano un generale interesse. Il modello di finanziamento dovrebbe, a fronte di una lista di enti di formazione candidati, accreditare solo quelli seri ed efficienti, al fine di creare poli di eccellenza. Si è però adottato il modello opposto, quindi tutti gli enti di formazione che si propongono e soddisfano una serie di requisiti (requisiti formali come aule, docenti con diplomi, etc.) vengono accreditati e possono erogare i corsi. L'effetto di questo modello è che i corsi che vengono offerti (ad esempio, di spagnolo) non soddisfano le competenze richieste dal mercato del lavoro, nonostante sia certamente più semplice trovare un insegnante di spagnolo che un insegnante di scienze nucleari. Si chiede poi di dedicare una quota di corsi al digitale: per massimizzare il profitto minimizzando i costi, gli enti accreditati offrono corsi per imparare ad utilizzare il pacchetto Office, corsi sulla sicurezza o sulla conoscenza base del computer, non invece sulla *cyber security* o informatica 4.0, che servirebbero, invece, per fare il salto digitale. Inoltre, la Regione distribuisce i fondi a tutti gli enti per motivi politici, per ottenere i loro voti alle elezioni.

Dunque, la formazione professionale è finanziata in funzione dell'offerta e non della domanda.

Ad oggi, l'Italia è in difficoltà a reperire persone con competenze nel settore digitale per gli investimenti del PNRR.

Tornando alla Strategia di Lisbona, questa aveva anche l'obiettivo di combattere il **dualismo del mercato del lavoro**: uno dei problemi era quello delle scarse competenze, a fronte della sfida della globalizzazione, l'altro era la **separazione nel mercato del lavoro tra insider e outsider**. Nel diritto del lavoro, la rete di protezione contrattuale e di *welfare* è pensata per il lavoratore subordinato a tempo indeterminato; questa gli permette l'accesso al fondo professionale, alla malattia, alla

⁸ *ibidem*

pensione e in generale alle tutele che garantiscono la continuità del rapporto di lavoro, nella logica della carriera svolta in un unico posto. Quindi è finalizzata a tutelare chi un lavoro lo ha già.

Nel frattempo, però, gli *outsider* acquistano spazio: visti i costi dovuti alle protezioni per gli *insider* (costi di *welfare*, rigidità nell'assetto dell'organizzazione, etc.), le imprese tendono a non assumere nuovo personale, bensì a mantenere quello che hanno, e, allo stesso tempo, a sostituire il *turnover* fisiologico con i giovani, assumendoli però con tipologie contrattuali non standard, c.d. **atipiche**, per ridurre il fattore costo legato alla protezione del lavoro. In questo senso si parla di dualismo del mercato del lavoro, con una grande bipartizione tra chi il lavoro lo aveva già (o i pochi che riescono ad avere un contratto di lavoro a tempo indeterminato, o *standard*) e coloro che sono fuori dal mercato del lavoro c.d. protetto e che non riescono ad entrarvi. Ulteriore problema in questo senso è rappresentato dai sindacati, che non vogliono cedere sulle tutele garantite ai lavoratori assunti con in c.d. contratti *standard*, andando così a discapito dei c.d. *outsiders*.

Il sistema del dualismo del mercato del lavoro, quindi della separazione al suo interno di soggetti protetti e soggetti non protetti, è fortemente **iniquo e penalizza il mercato stesso** perché diminuisce il livello di occupazione; infatti, le imprese sono disincentivate ad assumere. La schiera crescente di lavoratori atipici (o non standard) è spesso una componente del mercato del lavoro a basso capitale umano, a basse competenze. C'è una ragione che spiega le basse competenze dei lavoratori precari: le competenze si costruiscono con il lavoro e con la formazione professionale. Per le aziende si tratta di un investimento, che però non viene fatto per un lavoratore assunto per pochi mesi. Ci sono studi che evidenziano come al crescere della quota di precari, si impoverisce la quota di competenza dei lavoratori di quel segmento di mercato. Dunque, il dualismo del mercato del lavoro (ossia la segmentazione e la creazione di questa barriera tra *insiders* e *outsiders*) depauperano il mercato del lavoro: bisogna andare verso un superamento di questa rigida separazione.

Le soluzioni potrebbero essere:

- ridurre il cuneo fiscale;
- ridurre le tutele per gli *insiders*, in modo da rendere meno appetibile per le imprese assumere precari; oppure
- allargare le tutele a tutti i lavoratori, ma ciò vorrebbe impedire la stessa stipulazione dei contratti precari.

I Paesi europei hanno scelto l'approccio della "**flessicurezza**" (o *flexicurity*); questa coniuga **flessibilità** e **sicurezza**. La sicurezza implica due cose: un **sistema di welfare** (aiuti al reddito o sussidi per le fasi di transizione da un lavoro ad un altro, ma con l'idea che si tratti di fasi il più brevi possibili) e **politiche attive del lavoro**, per far sì che il disoccupato trovi una buona occupazione. La *flexicurity* è la formula che ha ispirato le politiche europee e si basa sull'idea che, venuto meno il modello del *lifetime employment*, non viene meno l'importanza di un *open ended contract* (contratto a tempo indeterminato). In previsione di una vita lavorativa normale, si prospetta che un lavoratore possa avere sette o otto contratti di lavoro, ma l'obiettivo è che siano tutti contratti a tempo indeterminato. Questa non è una contraddizione perché un contratto a tempo indeterminato non equivale ad un contratto per tutta la vita lavorativa. Il lavoratore può voler cambiare lavoro, e questo sistema, quindi, favorisce la mobilità, anche per una migliore allocazione del lavoro. Inoltre, sempre dal punto di vista dell'efficienza del sistema, bisogna poter consentire alle imprese di liberarsi dei lavoratori che diventano improduttivi, ad esempio nei casi in cui l'impresa cambi l'organizzazione e non abbia più bisogno di certe competenze, o certe competenze siano diventate obsolete per la transizione tecnologica.

Il problema della *flexicurity* è poco sentito dove c'è alta occupazione, perché il disoccupato facilmente ritrova lavoro. Il modello danese ne è un esempio: il sistema danese non ha una protezione contro il licenziamento, ma prevede che il lavoratore licenziato venga preso in carico dal

sistema sociale danese se questo non trova subito lavoro. Il sistema danese prevede un immediato inserimento in un percorso di formazione per colmare il *gap* di competenze del lavoratore licenziato, inoltre questo riceve molti soldi in sussidi, e in poco tempo trova un'altra occupazione. Poiché in questo sistema c'è equilibrio tra domanda e offerta di lavoro, il tempo di scambio è breve. Il paradigma della *flexicurity* nasce quindi dall'osservazione del modello danese. Tuttavia, c'è un problema: la Danimarca è un Paese diverso da tutti gli altri Paesi europei, infatti ha 8 milioni di abitanti (solo la Lombardia ne ha 9 milioni), ha un reddito pro-capite superiore alla media, ha un bassissimo lavoro nero e, quindi, una bassissima evasione fiscale, ha un sistema di *welfare* sostenibile, una alta pressione fiscale e una forte partecipazione dei sindacati alla gestione della crisi.

Il sistema della *flexicurity* dovrebbe ridurre la polarizzazione del mercato del lavoro perché le imprese non avrebbero incentivi a rifuggire dal contratto standard per risparmiare e avere flessibilità, poiché questa si troverebbe già nel contratto standard. Nonostante le differenze e le difficoltà di contesto, anche in Italia si potrebbe rafforzare la sicurezza nelle transazioni di lavoro, con sussidi economici, fornendo anche adeguati servizi per la riqualificazione del disoccupato. Infatti, quando si parla di **reskilling**, ci si riferisce a quel processo di formazione che offre nuove competenze al lavoratore, al di fuori del suo ambito di saperi e che sono, d'altra parte, richieste dal mercato del lavoro. Questo discorso si adatta perfettamente alla situazione del mercato del lavoro durante la crisi pandemica, alla fine della quale, i lavoratori impiegati nei settori più colpiti, ad esempio quella della ristorazione, hanno cercato lavoro in un altro settore.

In generale, le transizioni all'interno del mercato del lavoro vanno governate; deve esserci equilibrio tra competenze offerte e competenze richieste.

La **formazione permanente** (*upskilling*) si distingue poi dalla **formazione continua**: per permanente si intende la formazione lungo tutto l'arco della vita che ha l'obiettivo di migliorare l'occupabilità della persona. Questo concetto va calato nel contesto economico-patrimoniale di riferimento, ad esempio, le competenze richieste ad Olbia sono diverse da quelle richieste a Monza; tessuti economici diversi esprimono necessità e domandano competenze differenti, e da queste necessità si definiscono sia gli obiettivi di formazione che si sviluppo economico.

Una delle problematiche di oggi è legata allo **skill shortage**, cioè alla carenza di competenze di un certo tipo, in un certo settore o di certe attività. Questo è avvenuto, ad esempio, nella scorsa stagione estiva (quella del 2021) nel settore della ristorazione, del turismo e nel settore alberghiero. Infatti, si è registrata una fortissima carenza di lavoratori in questa filiera, come mai? Da un lato si incolpa la bassa retribuzione, che certamente spiega una parte del problema (se facciamo riferimento ai salari italiani è una caratteristica abbastanza trasversale, infatti in Italia i salari sono mediamente più bassi della media UE). Dall'altro lato, poi, c'è la questione del c.d. lavoro nero, che viene particolarmente utilizzato in questo settore, in modo da avere un'organizzazione più fluida e quindi adatta al ricambio del personale in un lasso di tempo breve. Si aggiunge poi la questione del **part-time involontario**: l'ISTAT ha rilevato che il 50% dei lavoratori *part-time* non hanno scelto questa opzione contrattuale, ma si è trattato del solo contratto offerto dall'impresa. Spesso questi contratti di lavoro *part-time* involontari nascondono un *full-time* ibrido: questa formula prevede un contratto *part-time* regolarmente pagato, più altre ore che completano la giornata lavorativa non contrattualizzate, in questo modo il datore di lavoro risparmia sul cuneo fiscale retributivo (dal 100% al 120% da aggiungere alla retribuzione). A questi fattori, però, si aggiunge la carenza di lavoratori (*skill shortage*) che è conseguenza della pandemia da Covid-19; infatti, quando i lavoratori hanno percepito la fragilità del settore della ristorazione hanno trovato occupazione in altri settori. Di conseguenza, nel 2022 molti addetti di questo settore se ne erano andati, cercando e trovando occupazione in altre imprese. Questo processo di transizione nel mercato del lavoro dei lavoratori

da un settore ad un altro, soprattutto quando molto diverso, deve essere guidato: al lavoratore devono essere forniti percorsi di formazione per potersi inserire in un nuovo settore.

In breve, la formazione permanente deve essere **abilitante** e deve essere **in grado di intervenire nei momenti di transizione**, cioè di disoccupazione temporanea. L'idea è di riempire gli spazi di transizione temporanea con percorsi formativi per abilitare il lavoratore con competenze nuove richieste dal mercato del lavoro. È necessario sapere dove si sta muovendo il mercato per raggiungere il punto di equilibrio tra domanda e offerta di lavoro.

La spesa di finanziamento pubblico alla formazione dei lavoratori in fase di transizione è una spesa che grava sui contribuenti, ma rappresenta un investimento: più si investe in queste attività, meno sono i carichi sulle politiche assistenziali passive; inoltre, prima le persone trovano una nuova occupazione, prima pagano le tasse e contribuiscono al bilancio dello Stato. L'obiettivo deve essere **aumentare il tasso di partecipazione al lavoro**.

Si deve poi distinguere la **disoccupazione** dall'**inattività**, che sono due diverse situazioni in cui si può trovare una persona che non lavora. Il disoccupato (è classificato come tale in ambito europeo con Eurostat, che vincola i criteri adottati dagli istituti statistici nazionali) è una persona in cerca di occupazione, l'inattivo è una persona che semplicemente non lavora. Inoltre, si distingue tra inattivo in età di lavoro e non in età di lavoro.

Con **tasso di partecipazione al mercato del lavoro** si fa riferimento a quella parte di persone che sono nell'età del lavoro e che lavorano; ad esempio, se il tasso fosse dell'80%, il 20% delle persone nell'età di lavoro non cerca lavoro, è inattivo. Se il tasso di disoccupazione fosse invece al 20%, ma tutti cercassero lavoro saremmo nella situazione ottimale, tuttavia una simile situazione è difficile da configurare poiché c'è sempre una quota di inattivi: in altre parole, nella realtà, c'è sempre una fetta di popolazione che non cerca lavoro. L'obiettivo, quindi, è quello di aumentare il tasso di partecipazione al mercato del lavoro.⁹

Si distingue, poi, tra **disoccupati statistici** (rilevati dall'ISTAT) e **disoccupati amministrativi**. L'indice amministrativo della disoccupazione indica il totale dei soggetti che sono andati ad un **Centro per l'impiego** (CPI), che si sono iscritti e hanno compilato la pratica di **dichiarazione immediata di disponibilità** (DID).

Inoltre, i casi di disoccupazione si distinguono in base al tempo: **disoccupazione di lunga durata** e **disoccupazione di breve durata**. Tra le due situazioni di disoccupazione c'è un'enorme differenza: il disoccupato di lunga durata ha meno prospettiva di trovare lavoro; spesso, infatti le imprese preferiscono assumere un lavoratore che è da poco disoccupato piuttosto che un disoccupato di lunga durata. È addirittura più facile trovare lavoro quando si è occupati, perché avere un'occupazione significa avere delle competenze fresche ed essere pronto a cominciare una nuova attività. La distinzione è fondamentale nell'approccio delle politiche di reinserimento lavorativo perché sono due gruppi di disoccupati che devono essere trattati in modo diverso.

⁹ Questo indice va riportato anche al contesto sociale, ad esempio: si ricorda che fino agli anni 50' la moglie, seppur non occupata, non entravano nelle statistiche dei disoccupati (il suo lavoro era la cura della famiglia). Oggi le donne partecipano al mercato del lavoro. In Italia, in particolare, si è registrata una differenza di 20 punti percentuali tra partecipazione degli uomini e delle donne al mercato del lavoro: il 70% degli uomini lavora, contro il 50% delle donne. Sempre riferendosi al contesto sociale, oggi dobbiamo considerare anche il fenomeno dei giovani NEET: ragazzi tra i 14-16 anni, che hanno l'obbligo di andare a scuola ma abbandonano gli studi. Non sono conteggiati per definire il tasso di partecipazione al mercato del lavoro, ma al contempo non studiano e non lavorano. Si tratta di un fenomeno importante soprattutto perché in Italia il tasso di abbandono degli studi è tra i più alti in Europa. Una delle ragioni, in particolare, è la mancanza di un sistema duale che consenta a questi ragazzi di studiare e lavorare contemporaneamente: sono programmi, infatti, che promuovono l'inserimento del ragazzo nel mondo del lavoro prevedendo anche una parte di formazione.

Ulteriore categoria è quella del **disoccupato amministrativo indisponibile al lavoro**. Sembra una contraddizione, ma è frutto delle distorsioni del nostro ordinamento. Fare una DID non significa davvero essere disponibile a lavorare, ma serve per ricevere sussidi di vario tipo (non solo il reddito di cittadinanza). Infatti, oggi, in Italia, avere lo *status* di disoccupato formale consente di ottenere dei benefici: ad esempio, un punteggio maggiore nelle liste di attesa di una casa popolare. D'altra parte, se sei inattivo non puoi mantenere una casa popolare, e ciò ha senso da un punto di vista di equità. Il risultato è che i numeri non rappresentano la situazione reale: infatti ci sono disoccupati amministrativi davvero in cerca di lavoro, quelli che non hanno intenzione di lavorare, quelli di lunga durata e quelli di breve durata. Tutto questo restituisce un mondo della disoccupazione che è il contrario della partecipazione al mercato del lavoro e che è anche assolutamente variegato.

Il Libro Verde Europeo sulla flexicurity e la strategia europea per l'occupazione

A livello europeo, i Libri Verdi sono documenti che servono per ricostruire il comune sentire degli Stati europei: si apre un dialogo tra Commissione e Stati membri.

Il **Libro Verde - Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo**¹⁰, ha quale obiettivo quello di lanciare un dibattito pubblico nell'UE al fine di riflettere sul modo di far evolvere il diritto del lavoro in modo tale da **sostenere gli obiettivi della strategia di Lisbona**: ottenere una crescita sostenibile con più posti di lavoro di migliore qualità. La modernizzazione del diritto del lavoro costituisce un elemento fondamentale per garantire la capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese. Questo obiettivo deve essere perseguito alla luce degli obiettivi comunitari del pieno impiego, della produttività del lavoro e della coesione sociale. Tale obiettivo è conforme all'invito del Consiglio europeo di mobilitare tutte le adeguate risorse nazionali e comunitarie al fine di promuovere una forza di lavoro preparata, formata e flessibile e mercati del lavoro in grado di rispondere alle sfide generate dal duplice impatto della mondializzazione e dell'invecchiamento demografico in Europa. In particolare, si legge: *"I mercati del lavoro europei debbono raccogliere la sfida consistente nel **conciliare una maggiore flessibilità con la necessità di massimizzare la sicurezza per tutti**. La ricerca della flessibilità sul mercato del lavoro ha generato una crescente **diversità delle forme dei contratti di lavoro**, che possono essere molto differenti dal modello classico di contratto, sia dal punto di vista della sicurezza dell'occupazione e del reddito che da quello della stabilità relativa delle condizioni di lavoro e di vita che vi sono associate."*¹¹

Proseguendo, si legge: *"La corretta gestione dell'innovazione e del cambiamento implica che i mercati del lavoro prendano in considerazione tre aspetti principali: la flessibilità, la sicurezza nell'occupazione e la segmentazione. Il presente libro verde si propone di **stimolare la discussione sulla questione di sapere se un quadro regolamentare più "reattivo" sia necessario per rafforzare la capacità dei lavoratori ad anticipare e gestire i cambiamenti**, indipendentemente dalla tipologia dei contratti – a durata indeterminata o a durata determinata atipica."*¹²

In questa occasione la Commissione ha posto dei veri e propri **quesiti** agli Stati:

1. Quali sarebbero secondo voi le priorità di un programma coerente di riforma del diritto del lavoro?
2. L'adattamento del diritto del lavoro e degli accordi collettivi può contribuire a migliorare la **flessibilità e la sicurezza dell'occupazione** e a ridurre la segmentazione del mercato del lavoro? Se sì, come?

¹⁰ LIBRO VERDE, *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, Commissione delle Comunità Europee, (Bruxelles, 22.11.2006), COM (2006) 708, disponibile qui: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0708&from=LT>

¹¹ *ibidem*, pag. 3

¹² *ibidem*, pag. 10

3. *La regolamentazione esistente – sotto forma di leggi e/o di contratti collettivi – frena o stimola le imprese e i lavoratori nei loro sforzi per cogliere le opportunità di aumentare la produttività e di adeguarsi alle nuove tecnologie e ai cambiamenti collegati alla concorrenza internazionale? Come può essere migliorata la qualità della regolamentazione applicabile alle PMI, mantenendone gli obiettivi?*
4. *Come facilitare il reclutamento mediante contratti a tempo indeterminato e determinato, sia per via legislativa sia attraverso accordi collettivi, in modo da **aumentare la flessibilità** di tali contratti garantendo al tempo stesso un **livello sufficiente di sicurezza dell'occupazione** e di **protezione sociale**?*¹³

Risposta del Governo italiano al Libro Verde della Commissione Europea

Il Libro Verde promuoveva sostanzialmente la flessibilità combinata alla sicurezza del posto di lavoro indipendentemente dalla forma del contratto, con il fine di diminuire il tasso di disoccupazione e, nel limite del possibile, omogenizzare le tutele nei diversi tipi di contratto, tagliando le protezioni contrattuali, proponendo l'approccio della flessi-sicurezza.¹⁴

In quella occasione, fu abbastanza chiaro - pur essendo il 2006/2007 - come l'idea di un cambio di paradigma dal modello classico di protezione del rapporto di lavoro, quindi di tutela contro il licenziamento, ad un modello di aiuto durante la transizione nel mercato del lavoro, non venne digerita dal Governo italiano.

In primis, nella Risposta al Libro Verde, il Governo italiano fa riferimento alla Carta di Nizza¹⁵ come base e perimetro di azione di ogni modificazione futura del diritto del lavoro.¹⁶ In particolare, si legge: ***“Ogni modificazione futura del diritto del lavoro, che intenda preservarne le ragioni e le funzioni originarie e tuttora valide, non potrebbe avvenire che all'interno del perimetro dei principi e dei diritti sanciti dalla Carta”***.¹⁷

Tra i principi fondamentali della Carta, in particolare nell'ambito del lavoro, si ricordano:

- l'**articolo 31**, che prescrive il diritto di ogni lavoratore a **condizioni di lavoro giuste ed eque**: *“1. Ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose. 2. Ogni lavoratore ha diritto a una limitazione della durata massima del lavoro, a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite.”*;
- L'**articolo 32**, che garantisce il divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo del lavoro;
- l'**articolo 15**, che garantisce la libertà professionale e il diritto di lavorare;
- l'**articolo 30**, che tutela il caso di **licenziamento ingiustificato**. In particolare prevede che: *“Ogni lavoratore ha il diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali.”*¹⁸;

¹³ LIBRO VERDE, *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, Commissione delle Comunità Europee, (Bruxelles, 22.11.2006), COM (2006) 708.

¹⁴ Vedi *Posizione italiana sul Libro Verde della Commissione Europea sulla modernizzazione del diritto del lavoro*, Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale, (Aprile 2007).

¹⁵ *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, (2016/C 202/02).

¹⁶ Vedi anche *Carta Sociale Europea*, (Strasburgo, 3 maggio 1996), n° 163, che sarebbe dovuta diventare un pezzo della costituzione europea, sottoscritta in sede di Consiglio d'Europa, si tratta di una norma non vincolante.

¹⁷ *Posizione italiana sul Libro Verde della Commissione Europea sulla modernizzazione del diritto del lavoro*, Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale, (Aprile 2007), p.2.

¹⁸ Questi principi devono essere dosati. Ci sono Paesi europei in cui il licenziamento non è sottoposto a sindacato giudiziale di legittimità nel merito. In Italia esistono eccezioni in materia di licenziamento, ad esempio per lavoratori domestici, dirigenti e lavoratori in età pensionabile.

- l'**articolo 27**, che tutela il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa;
- l'**articolo 28**, che garantisce il diritto di negoziazione e di azioni collettive; e infine
- l'**articolo 29**, che garantisce il diritto di accesso ai servizi di collocamento.

La Risposta al Libro Verde prosegue e si legge: *“la questione centrale che il Libro Verde si pone riguarda le vie e i mezzi per assicurare alle imprese la flessibilità di cui esse necessitano nel nuovo contesto internazionale garantendo allo stesso tempo la sicurezza dei lavoratori. Dopo aver constatato che negli ultimi anni questo obiettivo è stato perseguito attraverso una **“flessibilità ai margini”** che ha ampliato le tipologie contrattuali e segmentato il mercato del lavoro, il Libro Verde ipotizza che una soluzione più adeguata potrebbe essere rappresentata da un **allentamento dei vincoli della regolazione dei rapporti di lavoro standard**, comprese le **garanzie in uscita**, unitamente ad un **rafforzamento delle protezioni sul mercato del lavoro** in modo da favorire la **mobilità e l'occupabilità** dei lavoratori e l'aumento dell'occupazione.*

*A parte il fatto che **mancano evidenze empiriche** tali da provare in modo univoco l'esistenza di una **correlazione positiva tra minori vincoli in uscita e propensione delle imprese ad assumere**, questa ipotesi configura uno scambio tra tutela sul posto di lavoro e tutela sul mercato quando entrambe sono invece necessarie per dare stabilità al lavoro e creare buona occupazione.”*¹⁹

Il Governo nota come il Libro Verde illustri l'approccio della flessicurezza. Viene constatato che negli ultimi anni l'obiettivo perseguito era la flessibilità ai margini di mercato, che ha ampliato le tipologie contrattuali e segmentato il mercato del lavoro. Il Libro Verde invece ipotizzava *“che una soluzione più adeguata potrebbe essere rappresentata da un **allentamento dei vincoli della regolazione dei rapporti di lavoro standard**, comprese le **garanzie in uscita**”*²⁰. Il Libro Verde, dunque, suggerisce di alleggerire le tutele del lavoro *standard* e di ridurre le tutele del licenziamento.

Il governo italiano, nella sua risposta, fa emergere che non ci sono evidenze empiriche del fatto che riducendo le tutele aumentino le assunzioni da parte delle imprese: in altre parole, non è provata una correlazione tra taglio delle tutele e aumento dell'occupazione. Inoltre, la proposta del Libro Verde configura un *trade-off*; secondo il Governo italiano, invece, la coperta va estesa, non va bene togliere tutele al contratto standard per spostare risorse su politiche attive di assunzione e passive di reddito. Quanto alla **stabilità del lavoro**, l'idea di fondo del Governo italiano è che non bisogna accettare un mercato del lavoro transizionale: le transizioni sono viste come una patologia del mercato del lavoro rispetto alle quali bisogna predisporre adeguate cure. Inoltre, non è possibile rinunciare agli ammortizzatori sociali in caso di perdita del lavoro, anzi vanno rafforzati.²¹ Si considerano dunque prioritari, da un lato, l'estensione dei diritti e, dall'altro, l'estensione di ammortizzatori sociali e di misure che favoriscono il reimpiego: non solo tutela del mercato ma anche del rapporto. L'Italia assegna alle tutele del contratto un carattere qualitativo. L'evidenza che emerge è chiara: al tempo, il Governo Prodi nulla fece in materia di politiche attive, ma solo in materia dei rapporti individuali. Dalla Risposta del Governo al primo intervento bisogna aspettare il Jobs Act (2015).

¹⁹ Posizione italiana sul Libro Verde della Commissione Europea sulla modernizzazione del diritto del lavoro, Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale, (Aprile 2007), p. 2-3.

²⁰ Posizione italiana sul Libro Verde della Commissione Europea sulla modernizzazione del diritto del lavoro, Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale, (Aprile 2007), p. 2.

²¹ Il LIBRO VERDE considera invece le transizioni come fisiologiche e come una opportunità.

La Costituzione e il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di servizi al lavoro

Come lavora il legislatore? Come vengono fatte le riforme che hanno un impatto sul mercato del lavoro? Il processo di riforma inizia da un disegno di legge parlamentare su iniziativa del governo (o dei parlamentari stessi), oppure da decreto-legge, poi convertito in legge (spesso viene però modificato in sede di conversione). Non sempre le Camere analizzano i disegni in seduta plenaria; infatti, in certe materie si possono avere **commissioni parlamentari**. Spesso non sono scritte nella Costituzione e vengono accorpate o disaggregate sulla base delle indicazioni di Governo. Le Commissioni possono votare in **sede deliberante** (è sufficiente il voto della commissione per approvare un determinato testo) oppure in **sede referente** (è necessario il voto della Camera).²²

Art. 117 Cost. (prima della riforma del 2001)

Il testo dell'art. 117 Cost. è stato modificato nel 2001, quello previgente era molto semplice. I costituenti avevano assegnato un elenco di materie specifiche alla competenza normativa delle Regioni nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non fossero in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni. Queste materie erano:

- *ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;*
- *circoscrizioni comunali;*
- *polizia locale urbana e rurale;*
- *fiere e mercati;*
- *beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;*
- ***istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;***
- *musei e biblioteche di enti locali;*
- *urbanistica;*
- *turismo ed industria alberghiera;*
- *tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale;*
- *viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;*
- *navigazione e porti lacuali;*
- *acque minerali e termali;*
- *cave e torbiere;*
- *caccia;*
- *pesca nelle acque interne;*
- *agricoltura e foreste;*
- *artigianato;*
- *altre materie indicate da leggi costituzionali.*

L'impostazione originaria, che pure aveva previsto le Regioni, si spingeva verso il **centralismo**. Le materie affidate alle Regioni erano tutte inerenti alla **gestione amministrativa del territorio**: l'idea del regionalismo costituzionale delle origini era che lo Stato si articolasse in diversi livelli territoriali. Ad esempio, il previgente dispositivo dell'art. 117 Cost. prevedeva che la regolamentazione dell'*assistenza sanitaria ospedaliera* spettasse alle Regioni; è chiaro che non era il sistema sanitario nel suo complesso, ma era la sua parte organizzativa – si riferiva alla sola parte di gestione degli ospedali. Ancora, l'*istruzione artigiana* (oggi chiamata *formazione professionale* per distinguerla

²² I lavori della decima commissione del Senato si possono seguire a questo link: <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Commissioni/0-00148.htm>

dall'istruzione scolastica) era affidata alle Regioni, al contrario della scuola (la cui sola gestione operativa era di competenza regionale, non i programmi scolastici né la gestione del corpo docente). Ancora, l'*urbanistica* era lasciata alle Regioni, così come il *turismo* e le *tranvie di interesse regionale*, la *viabilità*, gli *acquedotti* e i *lavori pubblici di interesse regionale*, etc. Con questo assetto lo Stato aveva un potere legislativo prevalente e il potere delle Regioni era principalmente legato alle questioni territoriali e al mercato locale.

Tra la lista delle competenze Regioni non c'è il lavoro, ma si trova *l'istruzione artigiana e professionale*. Al tempo questa non era considerata una competenza nazionale, ma una questione di cui dovevano occuparsi gli enti formativi e amministrativi regionali. Si trattava, infatti, di una materia che risentiva molto della tradizione locale e, di conseguenza, non c'era una programmazione nazionale, come per l'istruzione.

Nel 2001 venne approvata la **Riforma del Titolo V della Costituzione**²³. All'epoca la Lega Nord spingeva verso il federalismo, che però venne realizzato da Bassanini (centro-sinistra) per evitare che la parte politica avversa si potesse appropriare di questi temi in campagna elettorale. Il problema del federalismo regionale è la frammentazione eccessiva del territorio, più che la divisione Nord-Sud. Il sistema precedente di certo non era perfetto, ma il riparto "Bassaniano", sebbene non abbia sfavorito il Sud, ha un problema di fondo: laddove l'amministrazione e le infrastrutture regionali non funzionano è evidente che si tratti di un problema di gestione e, dunque, se le Regioni vengono lasciate sole nella gestione delle risorse economiche, la situazione può solo peggiorare. L'argomento politico fondamentale dei federalisti è che la competizione tra le Regioni porterà all'emulazione del modello più efficiente: si ha una visione del regionalismo come libero mercato, ma questo non ha senso perché *"i siciliani stanno in Sicilia e i lombardi stanno in Lombardia"*, in altre parole: i mercati sono chiusi. L'idea della competizione tra amministrazioni non ha mai avuto un riscontro nella pratica; inoltre, è difficile che le amministrazioni poco efficienti siano in grado di autoriformarsi. Il problema, ancora oggi, è che i servizi al lavoro e i servizi sanitari nelle diverse Regioni sono troppo diversi tra loro.

Nel 2001 si pensò che i *servizi al lavoro* dovessero essere progettati e organizzati dalle Regioni, sull'idea che i governi locali conoscessero meglio la realtà lavorativa della propria Regione. Così facendo, però, la formazione degli operatori (ad esempio, quella degli operatori turistici) è completamente diversa di Regione in Regione, fino al paradosso. Il sistema, infatti, si basa su una motivazione semplicistica: ogni Regione, in questo modo, sovvenziona i propri centri di ricerca e sviluppo, senza creare economie di scala nazionale. Inoltre, un sistema frammentato crea 20 standard diversi: i risultati a cui si arriva sono diversi anche se gli obiettivi sono gli stessi. Nei fatti, la nuova riforma ha creato un sistema dei servizi al lavoro in cui per una stessa professione ci sono 20 percorsi diversi e 20 standard diversi, dal momento che ogni Regione è competente per se stessa.

Art. 117 Cost. dopo la riforma del 2001

All'art. 117 Cost. si legge:

"Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) *politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;*
- b) *immigrazione;*
- c) *rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;*

²³ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *"Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione"*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 248 del 24 ottobre 2001.

- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- j) giurisdizione e norme processuali; **ordinamento civile e penale**; giustizia amministrativa;
- k) **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali** che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- l) norme generali sull'istruzione;
- m) previdenza sociale;
- n) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- o) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- p) pesi, misure e determinazione del tempo; **coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale**; opere dell'ingegno; [i.e.: il sistema informativo è costruito a livello locale, rendendo molto difficile un successivo coordinamento];
- q) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione **concorrente** quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; **tutela e sicurezza del lavoro**; **istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale**; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. **Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.**

[...]

La **potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni**. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale **ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni**.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello Stato."

Questa nuova divisione è "disordinata" e il **baricentro legislativo si sposta dallo Stato alle Regioni**.

Art. 118 Cost.

All' art. 118 Cost., si legge:

“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.”

Questo nuovo assetto delle competenze legislative incide quotidianamente nella determinazione nella materia dei servizi al lavoro, con una serie di problemi al coordinamento e di costituzionalità delle leggi che vengono emanate dallo Stato e dalle Regioni (che si ritengono in contrasto con l'art. 117 Cost.). Il carico di contenzioso che grava sulla Corte Costituzionale è quasi raddoppiato dopo la Riforma del 2001, e circa la metà delle decisioni della Corte riguarda oggi il riparto delle competenze Stato-Regioni. In particolare, nella materia del lavoro le parti ne fanno una questione di rivendicazione di competenze proprie.

Per quanto riguarda la legislazione del lavoro, sebbene la materia rientri nella legislazione concorrente, l'**ordinamento civile**²⁴ è di competenza esclusiva dello Stato: nell'ordinamento civile è ricompreso anche il **diritto al lavoro**, ovvero il diritto che riguarda i rapporti privati tra il datore di lavoro e il lavoratore. Grazie all'interpretazione data all'inciso “ordinamento civile”, l'ordinamento si è messo al riparo dalla possibilità che le Regioni potessero prevedere delle regole specifiche, quindi, ad esempio, che la Regione Lazio prevedesse regole specifiche diverse da quelle della Regione Veneto. Diversa è invece la questione relativa alla **tutela e sicurezza del lavoro**²⁵: la tutela del lavoro nel contratto rimane di competenza dello Stato, mentre quella nel mercato – quindi nel territorio, presidiato dall'amministrazione – è di competenza regionale. In altre parole, l'interpretazione è che tutta la parte dei **servizi al lavoro** è di competenza regionale, così come nessun dubbio vi è sulla competenza regionale in materia di formazione professionale. Le Regioni acquisiscono dunque nel 2001 la gestione delle **politiche attive al lavoro** e della **formazione professionale**: ad esempio, i CPI sono di competenza regionale.

Proposta di Riforma costituzionale nel 2016

Nel **2016** il Governo Renzi ha presentato un Disegno di legge costituzionale²⁶ con cui, tra le altre proposte, avrebbe **revisionato** il **Titolo V**, Parte II della Costituzione, ma questa riforma costituzionale non venne confermata dal *referendum*. La riforma avrebbe inciso su diverse parti della Costituzione, mettendo insieme in un unico provvedimento i temi più diversi, come l'assetto costituzionale della rappresentanza politica – superando il bicameralismo perfetto e mantenendo

²⁴ art. 117 Cost., comma 1, lettera j).

²⁵ comma 2, art. 117 Cost.

²⁶ Vedi *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*, disegno di legge costituzionale presentato dal presidente del consiglio dei ministri (RENZI) e dal ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il parlamento (BOSCHI), Camera dei Deputati, **N. 2613-D**

solo un Senato delle autonomie con funzioni ridotte – e i livelli delle autonomie territoriali, ad esempio, con l'abolizione delle Province. In particolare, con riguardo alla **riforma dell'articolo 117**, riarticolava le materie di competenza di Stato e Regioni, **eliminando la competenza concorrente**.

Modifica dell'articolo 117 della Costituzione

L'art. 31 del Disegno di legge costituzionale presentato nel 2016 prevedeva:

“1. L'articolo 117 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 117. – La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;*
- b) immigrazione;*
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;*
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;*
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari e assicurativi; tutela e promozione della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; perequazione delle risorse finanziarie;*
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;*
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale;*
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;*
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;*
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;*
- m) **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale**; disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, **per le politiche sociali** e per la sicurezza alimentare;*
- n) disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;*
- o) previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa; **tutela e sicurezza del lavoro; politiche attive del lavoro; disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale**;²⁷*
- p) ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni;*
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; commercio con l'estero;*
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati, dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;*
- s) tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo;*
- t) ordinamento delle professioni e della comunicazione;*
- u) disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile;*

²⁷ In precedenza, questa competenza era delle Regioni, con la riforma si avrebbe avuto una programmazione nazionale.

- v) produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia;
- z) infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale.

*Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche, di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica, nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato. **Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale.***

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative. È fatta salva la facoltà dello Stato di delegare alle Regioni l'esercizio di tale potestà nelle materie di competenza legislativa esclusiva. I Comuni e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto della legge statale o regionale. Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive. La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato»."

Modifica all'articolo 116 della Costituzione

Una parte innovativa veniva introdotta con la riforma dell'art. 116 della Costituzione. In particolare, l'**art. 30** del Disegno di legge prevedeva:

"1. All'articolo 116 della Costituzione, il terzo comma è sostituito dal seguente:

*«**Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia**, concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, m), limitatamente alle disposizioni generali e comuni per le politiche sociali, n), **o), limitatamente alle politiche attive del lavoro e all'istruzione e formazione professionale**, q), limitatamente al commercio con l'estero, s) e u), limitatamente al governo del territorio, possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, anche su richiesta delle stesse, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, **purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e***

le spese del proprio bilancio. La legge è approvata da entrambe le Camere, sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata»."

Secondo questa previsione, laddove alcune Regioni avessero voluto esercitare forme di autonomia in materia di politiche attive, potevano chiedere allo Stato di ottenerla, dopo una serie di negoziazioni. L'idea era che se ci fossero state Regioni con il bilancio in equilibrio che avessero voluto proporre politiche attive del lavoro, sarebbe stato possibile concedere loro maggiori spazi di autonomia.

In generale, se si fosse realizzato questo assetto, la materia del lavoro sarebbe rientrata nell'ambito delle prerogative dello Stato, tra cui anche la formazione professionale (che dal 1948 era stata affidata alle Regioni). Con la Riforma del 2016, quindi, la competenza delle Regioni sarebbe stata modesta, mentre l'influenza dello Stato sarebbe stata decisiva.²⁸

Nel **Jobs Act** (2015), quando si prevedeva di spostare la tutela e la sicurezza del lavoro dalle Regioni allo Stato, si pensò di creare una Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro (**ANPAL**), con poteri anche di regolazione del rapporto di lavoro. Il Jobs Act conteneva tutte norme emanate in attesa del passaggio referendario del 2016 che non potevano però non tener conto dell'assetto costituzionale di quel momento (anche se sarebbe dovuto cambiare), che di fatto vincolava il legislatore. Non si sarebbe quindi mai potuto costruire un sistema che spostasse le competenze dell'organizzazione dei CPI allo Stato. È chiaro che vi fu una inversione logica della legislazione, tutte queste norme si dovevano fare dopo la riforma costituzionale (con una legislazione transitoria). Si decise invece di anticipare tutto ciò che si poteva cercando di spingersi verso una direzione, non realizzando però tutto quello che si sarebbe potuto realizzare solo a cambiamento costituzionale avvenuto, e facendo sì che nel frattempo le Regioni accettassero i cambiamenti. Ad esempio, fu approvato uno svuotamento di fatto delle Province, prevedendo un taglio di spesa di un miliardo all'anno, in previsione della loro abolizione.

Tutte le volte in cui il legislatore interviene in materia concorrente, si appresta a sottoporre la legge ad **accordo preventivo** in **Conferenza Stato-Regioni**, che comporta la non impugnabilità di fronte alla Corte Costituzionale di tale provvedimento. Così fu per il Jobs Act, che conteneva senza dubbio disposizioni *borderline* e fu dunque sottoposto alla mediazione in Conferenza Unificata, giungendo ad un testo condiviso. Il **d.lgs. 150/2015** è in realtà la rappresentazione di una architettura dei servizi per il lavoro che lascerebbe agli organi centrali dello Stato uno spazio significativo (ANPAL avrebbe prerogative molto importanti come, ad esempio, la determinazione dei livelli essenziali, criteri tecnici, etc. che potrebbero determinare un forte coordinamento centrale). Tuttavia, le Regioni accettarono quel testo perché intimorite dalla spoliatura dei poteri, ma il processo di riforma già in atto venne bloccato dal *referendum*. Il dato normativo non è stato ancora modificato ma, nella sua applicazione ed esecuzione da parte dello Stato, c'è un sostanziale passo indietro.²⁹

In particolare, la centralità di ANPAL all'interno del processo normativo è rilevata anche dalla prassi regolamentare. Infatti, tramite gli Atti di indirizzo, il Ministero indica ad ANPAL gli obiettivi che

²⁸ *Il Riparto di competenza legislativa del nuovo Titolo V*, Camera dei Deputati, Servizio studi, Segreteria generale – Ufficio stampa, XVII Legislatura, (Marzo 2015); disponibile al sito https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/infografica/pdfs/000/000/017/TITOLO_V_WEB_V1.pdf

²⁹ In un certo senso, il *referendum* ha rafforzato la posizione delle Regioni. Ad esempio, il Ministero del lavoro non interferisce con le Regioni se non formalmente (ad esempio, convoca riunioni e ratifica ciò che è stato concordato all'unanimità con le Regioni).

questa è tenuta ad elaborare e poi riferire di sua volta al Ministero stesso. Un esempio in questo senso è l'**Atto di Indirizzo per l'individuazione delle priorità politiche per l'anno 2023**.³⁰

Il ruolo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dei suoi enti vigilati

Tra le **istituzioni del mercato del lavoro**, una delle più importanti è il **Ministero del lavoro e delle politiche sociali**, motore di tutte le iniziative che riguardano la parte amministrativa (gestionale), l'indirizzo politico e la promozione delle riforme che possono incidere sul mercato del lavoro. L'iniziativa delle riforme parte anche dal Ministero del lavoro, spesso in maniera condivisa con altri ministeri e sicuramente sotto la regia della Presidenza del Consiglio. Quasi sempre è coinvolto il MEF, ogni riforma infatti deve essere accompagnata da una analisi dei costi e deve avere copertura finanziaria. Tra l'altro, spesso una competenza sconfinava in un'altra, ad esempio, l'immigrazione riguarda sia il Ministero del lavoro, che quello dei trasporti e dello sviluppo economico. Inoltre, se ci sono profili di costituzionalità, bisogna anche riferire alla Commissione Affari Costituzionali. Gli ambiti, quindi, possono incrociarsi e quindi necessitano di coordinamento. Spesso, infatti, nei decreti c'è il *visto* di altri ministeri o addirittura si possono avere decreti interministeriali.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali progetta, realizza e coordina interventi di politica del lavoro e sviluppo dell'occupazione, di tutela del lavoro e adeguatezza del sistema previdenziale, di politiche sociali, con particolare riferimento alla prevenzione e riduzione delle condizioni di bisogno e disagio delle persone e delle famiglie.³¹

Ci sono aree profondamente diverse: da un lato la **cura degli istituti del diritto del lavoro** (diritto del lavoro privato, afferente all'ordinamento civile ex art. 117 Cost.), dall'altro, l'ampia categoria della **previdenza sociale**. L'INPS svolge, tra le tante, anche funzioni di assistenza sociale, ovvero eroga le pensioni (che oltre a quella assistenziale, hanno una forte componente di tipo assicurativo, dipendente dal pagamento dei contributi). I contributi previdenziali, agli effetti del trattamento pensionistico, sono ripartiti per i 2/3 in capo al datore di lavoro e per 1/3 in capo al lavoratore (l'aliquota complessiva destinata ai contributi previdenziali è del 33%). Questo sistema ha un problema: dal montante contributivo (tutto ciò che viene versato rispetto ad una posizione lavorativa) viene prelevata una somma non per pagare le pensioni, bensì le prestazioni assistenziali, come il reddito di cittadinanza (anche se per questo l'INPS riceve anche finanziamenti direttamente dal bilancio dello Stato). L'INPS è un ente con una sua *governance* indipendente, ma è sottoposto alla **vigilanza** del Ministero del lavoro, e deve adeguarsi alle **direttive** di quest'ultimo. Il Ministero, infatti, può dare all'INPS indirizzi e chiedere il conto delle spese³². Il reddito di cittadinanza dipende dal Ministero del lavoro, infatti questo è un Ministero con un ambito di competenza molto ampio e delle responsabilità di spesa molto significative.

Alcune tra le principali aree in cui il Ministero svolge le proprie funzioni sono:³³

- la **verifica dei rapporti di lavoro e delle relazioni industriali**; la cura degli istituti relativi al rapporto di lavoro; l'applicazione e il monitoraggio della legislazione su salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; l'archiviazione degli accordi e dei contratti collettivi nazionali depositati; la **gestione del diritto d'interpello**. Ogni cittadino può chiedere al Ministero una interpretazione

³⁰ Vedi *Atto di Indirizzo per l'individuazione delle priorità politiche per l'anno 2023*, DM 229/2022 in cui il ministro indica a ANPAL gli obiettivi, che poi ANPAL, in teoria, elabora e riferisce a sua volta al ministro.

³¹ Descrizione delle funzioni del Ministero del lavoro disponibile sul sito web: <https://www.lavoro.gov.it/ministro-e-ministero/II-ministero/Pagine/default.aspx>

³² Questo sistema, in realtà, vale per tutti gli enti sotto il controllo ministeriale.

³³ Descrizione delle funzioni del Ministero del lavoro disponibile sul sito web: <https://www.lavoro.gov.it/ministro-e-ministero/II-ministero/Pagine/default.aspx>

di atti provenienti dallo stesso Ministero; in quel caso, il Ministero può rispondere all'interpello oppure emanare circolari interpretative. Le circolari del Ministero non sono mai vincolanti per il giudice, ma lo sono per le amministrazioni che dipendono dal Ministero. Spesso l'INPS emana anche proprie circolari interne, e può sorgere un conflitto con una circolare del Ministero e dunque problemi dal punto di vista operativo. Le circolari amministrative sono molto efficaci laddove si tratti di circolari che indicano processualità interne agli organi amministrativi; difficile che il giudice se ne discosti in questo caso. Se, però, la circolare incide direttamente sui diritti dei cittadini, il giudice non è per nulla vincolato, un esempio sono le circolari interne che spiegano come interpretare le norme sui licenziamenti;

- la definizione della **disciplina degli ammortizzatori sociali e della formazione**, dei trattamenti d'integrazione salariale, dell'Assicurazione sociale per l'impiego, dei trattamenti di disoccupazione e mobilità e dei relativi aspetti contributivi; la promozione e il coordinamento delle politiche di formazione; l'attivazione dei fondi interprofessionali per la formazione continua³⁴; la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di riconoscimento e certificazione delle competenze e di alternanza scuola-lavoro;
- l'**attuazione delle politiche previdenziali e assicurative**; l'alta vigilanza e l'indirizzo sulle forme pensionistiche complementari. In particolare, c'è un'agenzia che concorre con il Ministero nella vigilanza sulla previdenza complementare, al fine di evitare che il lavoratore investa in un fondo speculativo perdendo tutti i risparmi. Nota che è diverso dalle casse professionali, che è un sistema esclusivo e ha degli stringenti limiti di legge riguardanti la sostenibilità delle prestazioni su un orizzonte temporale di 50 anni e il portafogli investimenti. Un orizzonte temporale così ampio è necessario visto il problema demografico che incide sul sistema pensionistico italiano;
- le **politiche per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale**; l'attività di coordinamento e applicazione della normativa sulle prestazioni assistenziali erogate dagli enti previdenziali,³⁵ con particolare riferimento alla pensione, all'assegno sociale e trattamenti di invalidità; l'attuazione della disciplina in materia d'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE); la definizione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza nonché per la tutela dei minori e il contrasto al lavoro minorile;
- le **politiche d'integrazione e quelle rivolte all'immigrazione**; il coordinamento delle attività relative alla tutela dei minori stranieri; la promozione e il coordinamento degli interventi umanitari in Italia e all'estero attribuiti al Ministero;³⁶
- la **promozione e il sostegno delle attività svolte dai soggetti del terzo settore** e quelle a favore dell'**impresa sociale**, inclusa l'attuazione della normativa di riferimento. Tutte le imprese sociali e ONLUS sono regolate dal Ministero del lavoro.

Attraverso due **Direzioni Generali**, infine, il cui impegno è trasversale su tutto l'ambito operativo del Ministero:³⁷

- sono assicurati l'**organizzazione e il reclutamento del personale**, la realizzazione di soluzioni innovative con riferimento alle modalità della prestazione lavorativa, la **promozione e la garanzia del benessere organizzativo**; la rilevazione dei fabbisogni formativi, con la gestione dell'attività formativa finalizzata allo sviluppo delle professionalità del personale e la cura dei

³⁴ Dunque, la formazione professionale è anche di competenza statale.

³⁵ Possiamo chiederci: è giusto tenere insieme previdenza e assistenza? L'INPS sarebbe in attivo se erogasse solo pensioni, ma la situazione fondamentalmente non cambierebbe anche se si avessero due enti separati.

³⁶ Tra le Direzioni Generali del Ministero del lavoro c'è un DG immigrazione, che si occupa anche di un programma dedicato ai minori stranieri non accompagnati offrendo loro tirocini.

³⁷ Descrizione delle funzioni del Ministero del lavoro disponibile sul sito web: <https://www.lavoro.gov.it/ministro-e-ministero/Il-ministero/Pagine/default.aspx>

rapporti con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione; la programmazione e la gestione del bilancio in termini finanziari ed economico-patrimoniali (**DG organizzazione**);

- sono svolte la progettazione, lo sviluppo e la gestione delle attività d'informazione e comunicazione istituzionale; l'elaborazione, in raccordo con le strutture di diretta collaborazione del Ministro, del piano di comunicazione annuale; la gestione editoriale e tecnica dei portali web e intranet; il monitoraggio e l'elaborazione dei dati concernenti il mercato del lavoro; sono assicurati l'implementazione e il funzionamento del Sistema Informativo e lo sviluppo di progetti di digitalizzazione per la *transizione alla modalità operativa digitale* (**DG comunicazione e sistemi informativi**).

Regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Il **Regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro** ³⁸ regola nel dettaglio l'organizzazione, gli organi e le funzioni del Ministero. Le Direzioni Generali, in particolare, sono deputate alla realizzazione di specifici obiettivi. Si ricorda che nei Ministeri ci sono anche le figure di diretta collaborazione, che non passano attraverso un concorso, sono soggette a *spoils system* e sono contrattualizzate direttamente dal ministro.

Organizzazione del Ministero

L'art. 2 del Regolamento prescrive quanto segue:

"1. Il Ministero, per l'espletamento dei compiti ad esso demandati, è articolato in:

- a) **un Segretariato** generale; [che tiene insieme le funzioni del Ministero ed esplica una funzione di coordinamento senza avere un vero e proprio potere gestionale];
- b) **otto direzioni generali**;
- c) **un posto funzione dirigenziale di livello generale per i compiti di responsabile della prevenzione della corruzione**;
- d) **due posti di funzione dirigenziale di livello generale da conferire ai sensi dell'articolo 19, comma 10, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165**; [si tratta di posti di nomina diretta del ministro; sono due "jolly", pur non essendo collaboratori di dipendenza diretta, ma veri e propri direttori generali].

Segretario Generale

L'art. 3 del Regolamento prevede che:

"2. Il segretario generale assicura il coordinamento e l'unità dell'azione amministrativa, provvede all'istruttoria per l'elaborazione degli indirizzi e dei programmi del Ministro, coordina gli uffici e le attività del Ministero. In particolare:

- a) **coordina**, in raccordo con le competenti direzioni generali, le attività del Ministero in tutte le **materie di competenza, con particolare riferimento alla programmazione economico-finanziaria, al bilancio e al controllo di gestione, nonché all'attivazione di sinergie con gli enti vigilati, all'organizzazione e alla pianificazione generale delle attività del Ministero, anche in materia di promozione delle buone prassi e delle pari opportunità**;
- b) **definisce, d'intesa con le direzioni generali competenti, anche attraverso la convocazione periodica della conferenza dei direttori generali, le determinazioni da assumere per gli interventi di carattere trasversale**;
- c) **vigila sull'efficienza, sull'efficacia e sul buon andamento complessivo dell'Amministrazione**;

³⁸ Vedi il *Regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*, Decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2017, n. 57; disponibile qui: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/05/05/17G00076/sg>

- d) **coordina le attività di programmazione e verifica dell'attuazione delle direttive ministeriali**, ivi incluso il piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in raccordo con le direzioni generali e con l'organismo indipendente di valutazione;
- e) svolge funzioni di indirizzo, vigilanza e controllo sull'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), già Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419 e all'articolo 10 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150;
- f) svolge funzioni propedeutiche all'atto di indirizzo del Ministro, di vigilanza e monitoraggio degli obiettivi di performance e della corretta gestione delle risorse dell'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, denominata «Ispettorato nazionale del lavoro», di cui al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, anche avvalendosi della Direzione generale dei sistemi informativi, dell'innovazione tecnologica, del monitoraggio dati e della comunicazione;
- g) **esprime parere** per le funzioni di cui all'articolo 2, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, anche avvalendosi delle direzioni generali del Ministero;
- h) svolge funzioni propedeutiche all'atto di indirizzo del Ministro e di vigilanza sull'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, nonché di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni e di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro, di cui al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, anche avvalendosi della Direzione generale dei sistemi informativi, dell'innovazione tecnologica, del monitoraggio dati e della comunicazione e degli esiti delle attività di monitoraggio e valutazione dell'INAPP;
- i) esprime parere preventivo ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, anche avvalendosi delle direzioni generali del Ministero;
- j) coordina, in raccordo con le direzioni generali competenti, le attività del Ministero in materia statistica e cura, in sinergia con le strutture del Sistema statistico nazionale (Sistan) e con l'Istituto nazionale di statistica (Istat), ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, il coordinamento istituzionale delle iniziative volte ad integrare le informazioni e i dati in materia di lavoro e politiche sociali tra i vari enti competenti;
- k) coordina, in raccordo con le direzioni generali competenti, le attività del Ministero in materia di **politiche internazionali nei rapporti con gli organi competenti dell'Unione europea, con il Consiglio d'Europa**, con l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), con l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e con l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU);
- l) coordina **le attività di studio, ricerca e indagine** nelle materie che interessano in modo trasversale le attività del Ministero;
- m) cura i rapporti con l'organismo indipendente di valutazione di cui all'articolo 14, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e con il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190;
- n) predispone e cura gli atti del Ministro finalizzati al conferimento degli incarichi dirigenziali di livello generale;
- o) propone al Ministro, nelle more del perfezionamento degli incarichi di conferimento della titolarità dei centri di responsabilità amministrativa, l'adozione di provvedimenti di attribuzione della reggenza ad interim dei medesimi centri di responsabilità, al fine di garantire la necessaria continuità dell'azione amministrativa delle direzioni generali;
- p) coordina la predisposizione, l'attuazione e il monitoraggio del Piano di rafforzamento amministrativo dei programmi operativi nazionali cofinanziati dai fondi comunitari di cui è titolare il Ministero."

Poi:

- **l'art. 4** regola la Direzione generale per le politiche del personale, l'innovazione organizzativa, il bilancio e Ufficio procedimenti disciplinari;
- **l'art. 5** regola la Direzione generale dei sistemi informativi, dell'innovazione tecnologica, del monitoraggio dati e della comunicazione;
- **l'art. 6** regola la Direzione generale dei rapporti di lavoro e delle relazioni industriali. Questa direzione si occupa delle grandi crisi aziendali (in generale è competenza principale del Ministero dello sviluppo economico).

Il Ministero del lavoro è competente di tutti gli strumenti assistenziali e degli ammortizzatori sociali, può mettere a disposizione tutte le politiche attive. Il Ministero dello sviluppo economico, invece, può finanziare, ad esempio, l'ILVA e può mettere a disposizione piani di investimento per le infrastrutture, può creare società di scopo (ad esempio, finalizzate ad un determinato intervento ambientale), può anche entrare nel capitale di aziende in crisi. Per alcuni interventi, bisogna quindi mettere insieme le Direzioni generali del Ministero del lavoro e del Ministero dello sviluppo economico.

Riforma Calderone (in attesa di pubblicazione)

La Riforma Calderone³⁹ dovrebbe comportare un taglio di spesa, anche se ha comunque due voci di spesa. Le voci di spesa aggiuntive introducono delle novità: un assegno più pesante per i nuclei familiari numerosi (c.d. **scala di equivalenza**) e dimezzamento dei tempi di residenza in Italia per accedere al reddito. Questa è una misura necessaria in seguito all'apertura di una procedura di infrazione da parte della Commissione per violazione del principio di uguaglianza (il requisito cambia: da 10 anni si passa a 5). Il risultato è l'ampliamento della platea dei percettori, anche se la stima è difficile.

Nella bozza che circolava si faceva riferimento alla distinzione tra *occupabili* e *non occupabili*: gli occupabili sarebbero tutti coloro che tra i 18 e i 60 anni non hanno a carico un minore o un degente sopra i 60 anni. Si ricorda qui che il concetto di occupabilità a livello europeo non è binario, è un concetto relativo, che esprime maggiore o minore distanza dal mercato del lavoro. Fissare in modo così netto il discrimine significa però considerare tutti gli occupabili allo stesso modo (ad esempio, i disoccupati di lunga durata e l'ingegnere appena fallito). Gli ultimi dati ISTAT rilevano che il tasso di occupazione non sia mai stato così alto e che le imprese faticano a trovare personale: ma questi dati nel mercato del lavoro italiano vogliono dire che l'offerta di lavoro è sbagliata, manca la qualità dell'offerta, altrimenti non ci sarebbe disoccupazione.

Inoltre, nell'**Atto di indirizzo**⁴⁰ si parla di "*semplificazione degli adempimenti su piattaforme digitali con interoperabilità e precompilazione dei dati*", oltre che di semplificazione delle procedure di assunzione. In particolare, si legge:

"Nel contesto sopracitato si collocano anche tutti gli adempimenti dichiarativi che datori di lavoro e lavoratori sono tenuti ad assolvere.

*In primo luogo, la comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro, la cui pluriefficacia manifesta la necessità di una significativa rimodulazione, che dovrà essere accompagnata anche da una contestuale **implementazione dei servizi informativi regionali e nazionali, volta a garantire la possibilità che la totalità delle informazioni sia immediatamente acquisibile anche per finalità previdenziali ed assicurative.***

[...]

*Infine, in ambito previdenziale, la semplificazione sarà verificata, **in dialogo con gli enti vigilati e con tutti gli stakeholder dei diversi flussi telematizzati degli adempimenti**, sia in ordine ai modelli*

³⁹ dal Sole 24 Ore, lunedì Primo Maggio 2023 – n. 119, p.5

⁴⁰ Atto di Indirizzo per l'individuazione delle priorità politiche per l'anno 2023, DM 229/2022.

*e alle comunicazioni relativi alle assicurazioni sociali, **sia relativamente a tutte le comunicazioni che regolano i rapporti di lavoro dalla loro genesi fino alla cessazione.***"

Ancora, nella riforma ci si riferisce al **Programma di garanzie e occupabilità lavoratori (GOL)**, il programma centrale in materia di politiche attive (sorprende che nessuno metta in discussione il Programma GOL, già definito dai precedenti due Governi). Nelle linee guida vi è un'idea di riforma del contratto di apprendistato⁴¹, oltre al tema della **digital transformation** (il PNRR però si rivolge prevalentemente al mondo delle imprese private, mentre nel documento viene interpretata in modo riduttivo, solo con riferimento al fascicolo elettronico del lavoratore). Si menzionano anche le linee di riforma delle politiche attive, la promozione della cultura della salute, la lotta al lavoro nero e al caporalato, la flessibilità, etc.

Cassa Integrazione Guadagni

Negli anni Quaranta, dopo la Seconda guerra mondiale, l'economia italiana, come tutte le economie europee, era distrutta e aveva un problema di tenuta sociale: le imprese, infatti, non riuscivano a riprendere l'attività produttiva. Queste imprese avevano beneficiato delle commesse della guerra e di conseguenza avevano alle dipendenze molti lavoratori (era l'epoca della grande industria), ma si trovavano ora in grande difficoltà con il rischio di dover procedere con licenziamenti di massa. Interviene allora il legislatore con uno strumento che diverrà poi il principale **sostegno al reddito**, fino al 2015 a disposizione esclusivamente delle imprese. In altri Paesi si fece una scelta diversa: si optò per il sostegno al reddito dei lavoratori che avevano perso il lavoro, si trattava propriamente di un sostegno ai disoccupati, mentre in Italia si scelse di sostenere le imprese, tenendo in vita i rapporti di lavoro. La **Cassa Integrazione Guadagni (CIG)** era quindi un **ammortizzatore sociale** che manteneva in essere i contratti di lavoro evitando i licenziamenti: oggi è definito ammortizzatore sociale **in costanza di rapporto**, quindi diverso da quelli a valle dei rapporti di lavoro.

Il sistema produttivo italiano ha vissuto molte vicende complesse, tra cui una fase di nazionalizzazione di alcuni settori produttivi strategici, come quello militare, dei trasporti e delle infrastrutture, della chimica e dell'automobilistica, etc. Sempre a sostegno dell'economia nazionale venne istituito l'**Istituto Ricostruzione Industriale (IRI)** a cui facevano capo le imprese a partecipazione statale. All'epoca era chiaro che lo Stato non avrebbe potuto procedere a licenziamenti di massa per ragioni sociali, l'unica soluzione fu quella di introdurre uno strumento di sostegno al reddito. Dunque, gli stipendi erano pagati dallo Stato attraverso la CIG, che divenne uno strumento che mantenne il reddito dei lavoratori di aziende che non riuscivano più a produrre. Ovviamente le imprese non si sottrassero a questo beneficio: la CIG era un formidabile strumento di aiuto alle imprese (e non solo ai lavoratori) e lo è ancora oggi.

La CIG non garantisce una completa sostituzione del salario, ma una **integrazione al reddito**: l'assegno erogato non è l'equivalente della retribuzione, ma una integrazione *parametrata alla retribuzione* (80% della retribuzione con dei tetti massimi, oggi intorno ai 1350 euro). Lo scopo di questo strumento non è quello di mantenere il tenore di vita dei lavoratori, ma quello di garantire una vita dignitosa. La CIG non è necessariamente sostitutiva dell'intero orario di lavoro, può essere graduata: ad esempio il lavoratore per il 50% dell'orario continua a lavorare, per il restante 50% interviene la cassa integrazione. Quindi si distinguono i casi in cui l'azienda non è più produttiva dai casi in cui l'azienda si avvale per una quota della Cassa.

I **criteri** per individuare i lavoratori da sospendere devono essere preventivamente definiti a garanzia dei lavoratori. Infatti, se da un lato può essere meno problematico individuare il personale da sospendere in caso di attività residua da svolgere (operai specializzati), non è semplice quando

⁴¹ È da ormai ben 20 anni che si prova a promuoverlo!

si devono sospendere operai tra loro *fungibili*. Le alternative sono due: individuare dei criteri di scelta o suddividere il sacrificio tra tutti, dimezzando l'orario di lavoro o introducendo dei *meccanismi di rotazione* (lavoro a settimane alterne). Quest'ultimo è un modo di graduare il sacrificio "solidarizzando". La scelta dei criteri sospensivi e della rotazione devono essere oggetto di consultazione e, se possibile, di accordo sindacale. La prima disciplina di questi aspetti è quindi contrattuale, sono i contratti collettivi che dettano le regole sulla CIG (come distribuire il sacrificio). Sono poi intervenute ripetutamente norme che precisano e regolano questi aspetti.

Quando dagli anni del *boom* economico si passa ad un periodo di crisi, si incrociano due problemi apparentemente confliggenti: da un lato, il problema del sostegno al reddito, dall'altro il problema della sostenibilità economico-finanziaria dello Stato. Durante la fase di privatizzazione, la prima soluzione adottata fu la decisione di smontare l'IRI e, successivamente, di riformare la CIG con la **l. n. 223/1991**.⁴² In particolare, la riforma introdusse dei limiti sia *temporali*, infatti precedentemente la Cassa avrebbe potuto essere prorogata indefinitamente, sia *di accesso*, prevedendo l'obbligo di presentare un **piano industriale**, sulla base del presupposto che la Cassa sarebbe stata concessa in una prospettiva di ripresa dell'attività e del lavoro. Non si poteva, infatti, immaginare uno strumento di sostegno temporaneo al reddito, ovvero in costanza di rapporto, se si fosse previsto che quel rapporto sarebbe cessato. La legge, non a caso, si occupò di due aspetti correlati:

- i) *Riforma della Cassa Integrazione*, richiedendo la presentazione di un piano industriale:⁴³ l'INPS avrebbe autorizzato la Cassa solo laddove le ore di Cassa richieste fossero state coerenti con il piano di recupero dell'attività produttiva;
- ii) *Licenziamenti collettivi* per riduzione del personale: si trattò della prima e unica legge sui licenziamenti collettivi (fino a quel momento mancava una norma, infatti la l. n. 604 del 1966 escludeva espressamente i licenziamenti collettivi dall'ambito di applicazione). La legge prevedeva che nel caso in cui venissero evidenziati nel piano industriale degli esuberi strutturali, per cui al termine del periodo di Cassa non tutti i lavoratori avrebbero ripreso a lavorare, l'azienda avrebbe dovuto attivare fin dall'inizio, la **procedura di mobilità** (licenziamento collettivo).

La procedura di mobilità completava in una logica di *efficienza* e di buonsenso la misura della Cassa: il sostegno al reddito doveva essere una misura erogata solo a favore di quei lavoratori che nel breve termine avrebbero avuto concrete possibilità di rientrare in azienda (un anno, prorogabile a due),⁴⁴ se così non fosse stato, l'azienda avrebbe dovuto procedere subito al loro licenziamento. Secondo questa logica, l'INPS non avrebbe dovuto autorizzare la Cassa nei casi in cui l'impresa avesse già saputo fin dall'inizio che non avrebbe potuto garantire il rientro di tutti i lavoratori. Nella prassi attuativa questa prescrizione è stata però altamente disattesa: si verificò con sempre maggiore

⁴² *Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro*, Legge 23 luglio 1991, n.223, (G.U. n. 175 del 27 luglio 1991).

⁴³ Al comma 2 dell'art. 1 si legge: "2. La richiesta di intervento straordinario di integrazione salariale deve contenere il **programma** che l'impresa intende attuare con riferimento anche alle eventuali misure previste per fronteggiare le conseguenze sul piano sociale."

⁴⁴ All'art. 3, primo comma, ultimo paragrafo e comma secondo, si legge: "[...] Il trattamento viene concesso, su domanda del curatore, del liquidatore o del commissario, **per un periodo non superiore a dodici mesi**. 2. Entro il termine di scadenza del periodo di cui al comma 1, quando sussistano fondate prospettive di continuazione o ripresa dell'attività e di salvaguardia, anche parziale, dei livelli di occupazione tramite la cessione, a qualunque titolo, dell'azienda o di sue parti, **il trattamento straordinario di integrazione salariale può essere prorogato**, su domanda del curatore, del liquidatore o del commissario, previo accertamento da parte del CIPI, per un ulteriore periodo non superiore a sei mesi. La domanda deve essere corredata da una relazione, approvata dal giudice delegato o dall'autorità che esercita il controllo, sulle prospettive di cessione dell'azienda o di sue parti e sui riflessi della cessione sull'occupazione aziendale."

frequenza l'esplicitazione di un percorso a tappe, con una prima fase di CIG, e una seconda fase in cui parte dei lavoratori rientravano e l'altra parte veniva licenziata, in aperta violazione della legge. Quindi, la l. n. 223/1991 prevedeva espressamente che, se non fosse stato possibile riassorbire in tutto o in parte i lavoratori, si procedesse al loro licenziamento collettivo.⁴⁵ Questa previsione era però attivabile solo se al principio della crisi fosse prevedibile la **necessità** di operare licenziamenti, laddove la necessità di operare licenziamenti si fosse manifestata solo successivamente, si poteva richiedere la CIG in una ottica di reintegrazione futura dei lavoratori. Però, se al termine della cassa fosse stato necessario licenziare, perché le previsioni di reintegro erano sbagliate, ovviamente il legislatore non poteva impedirlo. Quindi, nella l. n. 223/1991 c'era una norma che consentiva anche all'esito della procedura di CIG, laddove non fosse stato possibile riassorbire in tutto o in parte i lavoratori, di procedere al loro licenziamento collettivo. La *ratio* della legge voleva che nel caso in cui, ad esempio, un'azienda in crisi avesse deciso di sospendere e mettere in cassa 1000 lavoratori, ma, all'esito del periodo, a fronte della ancora presente crisi produttiva potesse riprenderne in servizio solo 800, avrebbe potuto licenziare i restanti 200, perché l'esubero dei 200 lavoratori si era manifestato necessario solo al termine del periodo di Cassa, e non sarebbe stato prevedibile sin dall'inizio. Si ebbe, però, una distorsione applicativa della norma con il caso della Fiat: nonostante fosse consapevole, fin dall'inizio della crisi, che non sarebbe stata in grado di reintegrare parte dei lavoratori sospesi, Fiat chiese la CIG anche per i lavoratori che non sarebbe riuscita ad integrare. La minaccia di un licenziamento di massa da parte di Fiat ha sempre attirato il Governo, che ha previsto varie deroghe ai limiti temporali della CIG, ritardando sempre gli esuberi dell'azienda. La minaccia del licenziamento di massa è stata per le grandi imprese italiane, come anche Alitalia, ad esempio, uno strumento per tardare nei fatti gli esuberi strutturali, ottenendo proroghe degli strumenti di integrazione al reddito.

Il punto più critico si raggiunse quando venne prevista anche l'**indennità di mobilità** (per un massimo di 36 mesi), di conseguenza, fino al 2015, per le imprese come Fiat, c'erano ammortizzatori sociali per un totale di sei anni. Inoltre, "strategicamente", le persone poste in mobilità erano quelle prossime alla pensione, quindi al termine di sei anni di CIG e della indennità di mobilità atterravano direttamente alla pensione. Infatti, l'INPS riconosceva la contribuzione figurativa, quindi nonostante il datore non versasse i contributi, risultavano fittiziamente versati. Quindi da un lato l'INPS perdeva i contributi di questi lavoratori, ma questi, dall'altro, maturavano l'anzianità contributiva che li permetteva di ottenere la pensione. Per di più, negli anni 2000 venne anche creata la **mobilità lunga** per un massimo di 5 anni, per quei lavoratori più giovani a cui mancavano più di sei anni per la pensione. Chiaramente si trattava di un sistema costosissimo, che aveva anche un difetto fondamentale: tutte le persone beneficiarie non potevano lavorare, altrimenti perdevano la Cassa. Laddove invece fosse stata concessa la possibilità di lavorare parzialmente, i lavoratori beneficiari della CIG avrebbero potuto pagare i contributi e alla fine del periodo della cassa, avrebbero avuto un lavoro, senza dover accedere alla mobilità. L'INPS avrebbe in questo modo risparmiato pagando solo una quota della CIG e non avrebbe dovuto versare la contribuzione figurativa, e il lavoratore al termine non sarebbe stato disoccupato. Il sistema della Cassa entrò in crisi quando l'UE nel 2011 chiese di alzare l'età pensionabile: improvvisamente l'età di pensionamento di vecchiaia venne alzata a 67 anni. La Fornero introdusse una misura necessaria, ma senza introdurla gradualmente: si creò il c.d. *problema degli esodati*, persone che erano state messe nella procedura di mobilità, con la prospettiva di andare in pensione al termine di questa, e

⁴⁵ Al comma terzo dell'art. 3 si legge: "3. Quando non sia possibile la continuazione dell'attività, anche tramite cessione dell'azienda o di sue parti, o quando i livelli occupazionali possano essere salvaguardati solo parzialmente, il curatore, il liquidatore o il commissario hanno facoltà di collocare in mobilità, ai sensi dell'art. 4 ovvero dell'art. 24, i lavoratori eccedenti. In tali casi il termine di cui all'art. 4, comma 6, è ridotto a trenta giorni. Il contributo a carico dell'impresa previsto dall'art. 5, comma 4, non è dovuto."

che con la riforma si trovavano disoccupate e senza pensione, dato l'aumento dell'anzianità. Non furono fatti bene i calcoli, e così ogni anno lo Stato doveva mettere a bilancio qualche miliardo per coprire la pensione di queste persone rimaste senza lavoro fino a quando la situazione non si fosse assorbita.

Nel 2015 si cerca di porre un rimedio a tale situazione: era necessario cambiare paradigma. Con il **d.lgs. 148/2015** si riformò la CIG in due direzioni:

- i) la **platea dei beneficiari** viene **estesa**, prevedendo l'uscita dai limiti settoriali tipici, cioè l'industria: la cassa diventa un sostegno al reddito universale;
- ii) vengono fissati **limiti temporali certi** alla **Cassa Integrazioni Guadagni Straordinaria (CIGS)**, che non può durare più di 24 mesi. La singola impresa non può richiedere più di 24 mesi; alternativamente, può ottenere 36 mesi laddove venga stipulato un cd. contratto di solidarietà, un contratto collettivo che prevede una riduzione dell'orario di lavoro ma spalmato su tutti i dipendenti (alternativamente a sospendere tutti i lavoratori (CIG), si diluisce l'intervento su 3 anni diminuendo l'orario di lavoro).

Contemporaneamente si crea una nuova forma di ammortizzatore sociale per la disoccupazione (la disoccupazione ordinaria era già stata ampliata dalla Fornero, paradossalmente prima quasi non vi erano misure): la **Nuova Assicurazione Sociale Per l'Impiego (NASpi)**, che sostituisce l'indennità di mobilità. La NASpi dura **al massimo 24 mesi**, intervenendo però post licenziamento: presuppone l'attivazione di un percorso di ricollocazione mediante la Dichiarazione di Immediata Disponibilità (DID) al lavoro, che comporta la partecipazione a percorsi di attivazione, pena la perdita della NASpi. Qual è la novità? La NASpi dà all'inizio quasi lo stesso trattamento della Cassa, l'importo fino a 4 mesi è fisso, per poi scendere gradualmente fino ai 24 mesi, al fine di incentivare la persona ad attivarsi subito. Il vantaggio della NASpi è quello di essere universale.

Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (CIGO) e Straordinaria (CIGS)

La **Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (CIGO)** è un **ammortizzatore sociale** che può essere richiesto al verificarsi di crisi aziendale dovute a **eventi transitori** e non imputabili all'imprenditore o ai lavoratori, ovvero determinate da **situazioni temporanee di mercato** (art. 11, Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 148). La transitorietà implica la **previsione certa della ripresa dell'attività lavorativa**. L'integrazione salariale interviene a fronte di una sospensione dell'attività o di una semplice riduzione dell'orario di lavoro.⁴⁶

La CIGO è legata a eventi transitori che colpiscono l'impresa (senza che vi sia una crisi vera e propria), generando un blocco dell'attività (ad esempio, sciopero improvviso, incendio, perdita di commessa, etc.). Sono cause che non comportano una prospettiva di crisi, ma all'esito della CIGO i lavoratori sospesi rientrano tutti al lavoro. È una Cassa che ha una specie di contatore aziendale, ogni azienda ha a disposizione un certo numero di settimane in un ambito temporale: 13 settimane continuative, prorogabili fino ad un massimo di 52, da calcolarsi nell'arco del biennio mobile (dal primo momento che si utilizza la Cassa, non si possono eccedere le 52 settimane). Questi limiti sono per ragioni di sostenibilità finanziaria. Ogni impresa ha un suo contatore, deve erogare un suo contributo alla Cassa: tutte le imprese che hanno diritto ad accedervi pagano un contributo. È una Cassa che ha una funzione assicurativa: le imprese versano un premio, un contributo specifico (2/2.5 punti sul salario). Come può reggere? Nei periodi economici favorevoli e in cui si fa un modesto ricorso alla

⁴⁶ La disciplina della Cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO) è contenuta nel Decreto Legislativo n. 148/2015 e il Decreto Ministeriale del 15 aprile 2016 avente ad oggetto la "Definizione dei **criteri per l'approvazione dei programmi di cassa integrazione salariale ordinaria**" - come modificato dal Decreto Ministeriale n. 67 del 31 marzo 2022 - illustra il procedimento d'esame e le causali per cui può essere richiesto l'ammortizzatore.

Cassa, l'equilibrio di bilancio tra entrate contributive e prestazioni di Cassa è abbastanza sano (e si tiene basso il cuneo fiscale su imprese e lavoratori), ma in momenti di crisi questo equilibrio si rompe: se negli anni post 2008 l'equilibrio tra entrate e uscite era abbastanza sano, durante il COVID si è completamente alterato. Si è addirittura prevista una sorta di **concessione automatica** con la causale COVID, senza la necessità di presentare alcun piano di rientro (Cassa COVID, operativa fino a qualche mese fa). Questa Cassa COVID sembra sia costata svariate decine di miliardi (su 35 miliardi di manovra di bilancio). Negli ultimi anni, essendo saltati tutti i vincoli europei, questa Cassa si è finanziata a debito. Sono stati distribuiti soldi "a pioggia", non ci sono stati particolari controlli, e molte imprese hanno abusato della Cassa (usufruendone anche dopo aver richiamato i lavoratori e integrando lo stipendio a nero).⁴⁷ Questa è una delle ragioni per cui per tanto tempo si è limitato l'accesso alla Cassa integrazione all'impresa industriale: ci sono dei settori che sono molto meno controllati, sono micro, ed è difficile andare a verificare, ad esempio, il piano industriale di un piccolo bar. In generale, la CIGO è legata ad eventi di tipo straordinario e transitorio.

La **Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS)** è un'indennità erogata dall'INPS per integrare la retribuzione di lavoratori di aziende che devono affrontare situazioni di **riorganizzazione aziendale**, anche per realizzare processi di transizione (individuati con decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali), **crisi aziendale o contratti di solidarietà**.⁴⁸

La CIGS è la più utilizzata nelle situazioni di crisi sistematica, di ristrutturazione o in cui è necessario ridurre l'orario di lavoro mediante un contratto di solidarietà (per cui è necessario un accordo, un contratto collettivo). Può durare fino a 24 mesi (36 nel caso del contratto di solidarietà) calcolati in un quinquennio mobile, a cui è possibile sommare 6 mesi di CIGO.⁴⁹ Al termine del periodo di Cassa,

⁴⁷ In particolare, il Trattamento CIGO ammonta all'80% della retribuzione globale che sarebbe spettata ai lavoratori interessati per le ore di lavoro non prestate comprese tra le zero ore e il limite orario contrattuale (art. 3, commi 1). Tuttavia, dal 1° gennaio 2022 l'importo del trattamento è indipendente dalla retribuzione mensile di riferimento e non può superare l'importo massimo mensile annualmente rivalutato (art. 3, comma 5 bis); inoltre, con effetto dal 1° gennaio di ciascun anno, tale importo è aumentato in misura pari all'aumento derivante dalla variazione dell'indice Istat.

⁴⁸ Con la Legge di Bilancio 2022 (Legge 30 dicembre 2021, n. 234, art. 1, commi 191-216) è stata emanata la **Riforma degli Ammortizzatori sociali**, che ha modificato la disciplina contenuta nel Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 148. Sono seguiti interventi in modifica del citato Decreto Legislativo anche a seguito dell'adozione del Decreto Sostegni ter (D.L. 27 gennaio 2022, n. 4, art. 23, convertito con modificazioni in Legge 28 marzo 2022, n. 25) e del Decreto Legge 21 marzo 2022, n. 21 (convertito con modificazioni in Legge 20 maggio 2022, n. 51, art. 12 ter).

⁴⁹ In particolare, per quanto riguarda la **durata massima delle singole causali** (art. 21), la disciplina prevede che: (i) per la causale di **riorganizzazione aziendale**, è prevista una durata massima di 24 mesi, anche continuativi, in un quinquennio mobile (art. 22, comma 1); (ii) per la causale di **crisi aziendale** è prevista una durata massima di 12 mesi, anche continuativi. Una nuova autorizzazione non può essere concessa prima che sia decorso un periodo pari a due terzi di quello relativo alla precedente autorizzazione (art. 22, comma 2); (iii) per la causale dei **contratti di solidarietà** è prevista una durata massima di 24 mesi, anche continuativi, in un quinquennio mobile e, alle condizioni del comma 5, la durata massima può raggiungere i 36 mesi (art. 22, comma 3 e 5). La **durata massima complessiva tra i diversi trattamenti (CIGO+CIGS)**: è pari a **24 mesi** in un quinquennio mobile per la generalità dei casi; è pari a **30 mesi** in un quinquennio mobile per le imprese industriali e artigiane dell'edilizia e affini. È poi possibile fruire di un **ulteriore intervento di CIGS nei casi di crisi o di riorganizzazione complessa**, previo accordo stipulato in sede governativa presso il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali (art. 22 bis); misura prorogata dalla Riforma fino al 2024. Queste le principali caratteristiche dell'intervento: (i) di **massimo 12 mesi**, qualora il programma di riorganizzazione aziendale sia caratterizzato da investimenti complessi non attuabili nel limite temporale di durata di ventiquattro mesi, ovvero qualora il programma di riorganizzazione aziendale presenti piani di recupero occupazionale per la ricollocazione delle risorse umane e azioni di riqualificazione non attuabili nel medesimo limite temporale; (ii) la **proroga dell'intervento** di integrazione salariale straordinaria, sino al limite massimo di 6 mesi, qualora il piano di risanamento (di cui all'art. 21, comma 3), presenti interventi correttivi complessi volti a garantire la continuazione dell'attività aziendale e la salvaguardia occupazionale, non attuabili nel limite temporale di durata di 12 mesi (di cui all'art. 22, comma 2); di **ulteriori 12 mesi**, per la causale contratto di solidarietà, qualora permanga, in tutto o in parte, l'esubero di personale

il lavoratore può finire nel meccanismo NASpl (durata massima 24 mesi). Anche per la NASpl ordinaria è possibile ottenere proroghe dal Ministero del lavoro in casi eccezionali, fino ad un massimo di 12 mesi. Il totale massimo è **5 anni e mezzo** (sommando tutti i sussidi). Nella Cassa, uno dei criteri è la rotazione, per ripartire il sacrificio, ove la Cassa riguardi solo un gruppo di lavoratori. La rotazione non è solo un criterio solidaristico ma deve avere un senso. Una modifica interessante intervenuta con la legge di bilancio 2022 è il cd. **accordo di transizione occupazionale**: si può chiedere un ulteriore periodo di Cassa di dodici mesi, se c'è un accordo collettivo che preveda strumenti di politiche attive. Il problema di questo sistema è che quando si individuano tra i lavoratori sospesi un gruppo di lavoratori che vanno accompagnati ad un altro impiego, l'assunto implicito è che questi verranno poi licenziati (anche se non si può dire esplicitamente). I lavoratori possono decidere di aderire a questo accordo (autoselezione al licenziamento), ma nella prassi non sono accordi molto popolari. La *ratio* sarebbe quella di rafforzare le competenze per trovare al termine della Cassa un nuovo lavoro, incentivando il rimettersi in mobilità. Chi assume dalla Cassa Straordinaria ha degli incentivi (dal momento che si sa che spesso ha un esito di licenziamento), tra cui uno sgravio contributivo sul lavoratore nei primi dodici mesi di assunzione (fino al 50%, i contributi incidono sul 30% del costo del lavoratore).

La garanzia del reddito dei disoccupati e la NASpl

La **NASpl** (la Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego, in sostituzione di ASpl e mini-ASpl) è stata introdotta dal Decreto Legislativo 4 marzo 2015, n. 22, come modificato dalla Legge di Bilancio 2022 (Legge 30 dicembre 2021, n. 234, art. 1, commi 221-222), con la funzione di fornire **sostegno al reddito dei lavoratori subordinati che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione** (art. 1). La NASpl diventa il nuovo strumento universale di sostegno al reddito ed è concepita come un periodo che dovrebbe essere dedicato alla ricollocazione, alla riqualificazione, all'avviamento ai colloqui. Questo strumento prevede un calo progressivo dell'importo erogato, che con la Legge di Bilancio del 2022 inizia però dal sesto mese (prima era dal quarto mese).⁵⁰ Dà diritto ad un'indennità pari all'80%, con gli stessi tetti massimi della Cassa (parametrati secondo gli indici ISTAT), salvo il decremento.⁵¹

Il sistema degli ammortizzatori sociali quindi si costituisce di ammortizzatori (i) *in costanza di rapporto* (CIGO e CIGS), rispetto a cui c'è sempre un'idea di temporaneità, ma con la consapevolezza della possibilità di licenziamenti collettivi; e (ii) uno *all'esito del rapporto* (NASpl), per la disoccupazione. La NASpl è solo per la disoccupazione involontaria, anche se quella volontaria⁵² è spesso mascherata (lavoratori che si dimettono ma chiedono di essere licenziati). Da questo quadro emerge un sistema di ammortizzatori abbastanza robusto, il problema è però la disoccupazione di lunga durata (superiore ai 5 anni) o i soggetti che non sono mai entrati nel mercato del lavoro (fenomeno del lavoro in nero). Il problema per queste persone sta nel fatto che non hanno accesso a nessuno di questi strumenti, che hanno una natura sostanzialmente assicurativa.

già dichiarato nell'accordo (art. 22 bis, D.Lgs. n. 148/2015). Competente ad esaminare le istanze è la "Direzione Generale degli Ammortizzatori Sociali" del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali.

⁵⁰ In particolare, la **misura** dell'indennità, **dal 1° gennaio 2022**, la NASpl si riduce del 3% ogni mese a decorrere dal primo giorno del 6° mese di fruizione; peraltro, tale riduzione decorre dal primo giorno dell'8° mese di fruizione per coloro che abbiano compiuto il 55° anno di età alla data di presentazione della domanda (art. 4, comma 3).

⁵¹ L'erogazione della NASpl è, comunque, **subordinata alla regolare partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa** nonché ai percorsi di riqualificazione professionale proposti dai Servizi competenti (art. 7)

⁵² L'indennità è riconosciuta a coloro che **abbiano perso involontariamente la propria occupazione** a fronte del ricorrere dei seguenti requisiti (art. 3): (i) lo stato di disoccupazione (ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera c, del D.Lgs. 21 aprile 2000, n. 181); (ii) almeno 13 settimane di contribuzione, nei **4 anni** precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione.

Le misure di contrasto alla povertà: dal REI al reddito di cittadinanza

Nella **Legge di Bilancio 2023**, l. n. 197/2022,⁵³ recante il *“Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025”*, tra le principali misure in favore di lavoratori, imprese e famiglie, c'è anche la **Riforma del Reddito di Cittadinanza**. In particolare, nelle more di un'organica riforma delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva, dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2023, la misura del reddito di cittadinanza è riconosciuta nel limite massimo di 7 mensilità. Il beneficio del reddito *decade* anche nel caso in cui sia rifiutata la prima offerta di lavoro. Inoltre, la quota dell'assegno destinata all'affitto sarà pagata direttamente ai proprietari. **Il reddito di cittadinanza sarà abrogato il 1° gennaio 2024** e, nell'ottica di un'organica riforma delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva, i risparmi di spesa dovuti all'abrogazione saranno versati nel *“Fondo per il sostegno alla povertà e per l'inclusione attiva”*, istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'anno 2024.

Fino al 2019, l'Italia non ha mai avuto un sistema di protezione economica contro **situazioni di incapacienza** (povertà), un sistema che assicurasse un sostegno economico ai cittadini laddove fossero sprovvisti dei mezzi necessari. Nella Carta dei Diritti Sociali e nella Carta di Nizza è enunciato un principio di sostegno per chi involontariamente versi in una condizione di povertà. La stragrande maggioranza dei Paesi europei ha uno strumento di questo tipo. Nel 2016 viene introdotto per la prima volta il **Reddito di Inclusione (REI)** che prevedeva un sostegno sia economico che di tipo più abilitante, erogato mediante i servizi sociali alle persone in condizione di povertà che provassero l'incapacità di mezzi. Il REI era dunque uno **strumento di contrasto alle situazioni di povertà**, che integrava gli **strumenti dei servizi sociali** con un **sostegno economico**. Quando si parla del reddito di cittadinanza in senso tecnico, ci si riferisce invece ad una misura diversa: non è uno strumento di contrasto alla povertà, ma una **redistribuzione di parte del bilancio pubblico fra i cittadini**, che ha come **unica condizione di accesso la cittadinanza e non è soggetto alla prova di non avere mezzi**. Vi sono state sperimentazioni di questo tipo di sostegno universale in Islanda e negli USA, cioè nei Paesi più ricchi. Il reddito di cittadinanza si sposa bene con le politiche ultraliberali (invece di offrire servizi, lo Stato eroga il reddito e ciascuno paga per i servizi che ritiene necessari, es. ospedale, scuola). Il reddito di cittadinanza svincolato dalla prova dei mezzi è un modo di trasferire diversamente le tasse, quindi la finanza dello Stato.

Il reddito di cittadinanza presente nei Paesi europei è invece un processo di ricostruzione e superamento dello stato di povertà (che spesso dipende da fattori esogeni rispetto alla persona): l'idea è che è giusto aiutare chi nasce più sfortunato, tuttavia bisogna tenere in considerazione alcune situazioni particolarmente problematiche: le più grandi cause di impoverimento sono le dipendenze (alcoldipendenza e tossicodipendenza), oltre che le conseguenze del divorzio. Un'altra causa è la povertà educativa. In tutti i sistemi in cui si affronta la povertà, non si parte dal reddito ma dalle **cause** che concorrono a produrre le situazioni di povertà, mediante l'intervento dei servizi sociali, questo perché potrebbe essere problematico erogare dei soldi ad un soggetto in situazione di povertà, specie se, ad esempio, si tratta di soggetto alcoldipendente: il rischio è che la situazione di dipendenza peggiori. È necessario prima fornire servizi che riguardino la persona stessa, e poi

⁵³ Con la **legge di Bilancio 2023** (art. 1, co. 318 l. 29 dicembre 2022, n. 197) è stata disposta, a decorrere dal 2024, l'**abolizione del reddito di cittadinanza**. In particolare, si è stabilito che *“a decorrere dal 1° gennaio 2024 gli articoli da 1 a 13 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, sono abrogati”*.

dare il sostegno economico. In alcuni Paesi, ad esempio, si offrono solo servizi, tuttavia, la persona riesce ad uscire da una situazione di povertà solo se è in grado di sostenersi con i suoi mezzi (deve cioè trovare una posizione lavorativa). Il reddito di cittadinanza comporta dunque un cortocircuito: è un sussidio che presuppone che la persona abbia **mezzi insufficienti** e che continui nel tempo ad avere mezzi insufficienti, perpetuando la situazione di povertà (altrimenti si perde il sussidio). Si scontrano due visioni: tra chi sostiene che questo **strumento di sostegno alla povertà** deve essere permanente e chi invece sostiene che uno strumento simile non possa mai essere permanente. Il REI era uno strumento che partendo dai servizi sociali aggiungeva una quota modesta di sostegno al reddito (aveva anche una soglia di accesso molto difficile). Il reddito di cittadinanza invece abbassa l'asticella, garantendo una platea più ampia. Entrambi gli strumenti si concentrano sul **reddito familiare**. È un sistema molto complicato, perché bisogna dare un peso alla situazione di ciascuno (tenendo in considerazione, ad esempio, il numero di figli). Una conseguenza, indice di abuso della misura, è il fatto che siano esplose le separazioni: in questo modo, ciascuno dei due ex coniugi può godere di un proprio assegno. Questa è una delle questioni più delicate nella costruzione dello strumento, ma la parte più delicata di tutte è il processo di uscita dallo stato di povertà, sia sotto il profilo dei servizi sociali, sia sotto il profilo dei servizi per l'impiego.

L'erogazione del reddito di cittadinanza avveniva mediante una tessera (presentata per la prima volta nel 2019), su cui venivano caricati i soldi del reddito e contenente dei limiti di spesa e di utilizzo (anche se il sistema del blocco preventivo non funziona). La richiesta doveva essere fatta sul portale dell'INPS. Le condizioni per accedervi erano, *in primis*, la **Dichiarazione di Immediata disponibilità al lavoro** (condizione di accesso a tutti gli ammortizzatori sociali). Mentre chiunque chieda la NASpi deve essere disponibile ad essere avviato a percorsi di attivazione, non tutti quelli che chiedevano il Reddito dovevano poi dare seguito a questa dichiarazione, ma potevano essere indirizzati ai *centri per l'impiego* o ai *servizi sociali*. Il doppio canale dava luogo a due diversi patti: il **patto per il lavoro** (che si occupa esclusivamente delle competenze professionali e dell'occupabilità) e il **patto per l'inclusione sociale** (che prevede i servizi tipici dei servizi sociali, come ad esempio l'asilo, la riabilitazione dalle dipendenze, etc.). Da ogni patto discendevano degli **obblighi**, la violazione dei quali comportava la perdita del reddito. I servizi sociali sono gestiti dai Comuni, talvolta i CPI possono rimandare la persona ai servizi sociali. Il reddito ha come riferimento il **nucleo familiare** e non la persona. Vi sono alcune persone **escluse** dagli obblighi del patto per il lavoro ovvero dal patto per l'inclusione sociale: i beneficiari della pensione di cittadinanza, i pensionati, chi ha almeno 65 anni di età, i disabili (che possono chiedere di accedere ad alcuni servizi specificatamente per i disabili, esempio vi sono obblighi di assunzione dei disabili in capo alle imprese). Possono essere **esonerati** in occasione della convocazione da parte dei CPI anche i componenti con carichi di cura legati alla presenza di soggetti minori di tre anni di età o di componenti del nucleo familiare con disabilità grave o non autosufficienti ovvero i frequentanti corsi di formazione (esonero per coloro che frequentano un regolare corso di studi: qualcuno si è iscritto proprio per evitare questi obblighi; inoltre, in mancanza di specificazione, rientra in questa categoria anche, ad esempio, un corso di cucito) e gli occupati a basso reddito. I **requisiti** prevedono che il richiedente deve essere cittadino maggiorenne in una delle seguenti condizioni:

- italiano o dell'Unione Europea;
- cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, o apolide in possesso di analogo permesso;
- cittadino di Paesi terzi familiare di cittadino italiano o comunitario titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente;
- titolare di protezione internazionale.

Inoltre, è necessario essere residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo. Quest'ultimo requisito è oggetto di contestazione da parte della Commissione in relazione ai cittadini europei; è stata avviata una procedura di infrazione per violazione del principio di libera circolazione dei lavoratori (art. 45 TFUE). Il richiedente non deve essere sottoposto a misura cautelare e non deve essere stato condannato per determinati reati in via definitiva. Tutti i dati sono in prima battuta **autocertificati** e il sistema prevede solo dei controlli a campione *ex post*: questo crea dei problemi, specialmente in relazione al requisito della residenza.

I **requisiti economici** richiedono che il nucleo familiare debba possedere insieme **un reddito ISEE inferiore a 9360 euro**, un patrimonio immobiliare inferiore a 30000 euro (esclusa la casa di abitazione), un patrimonio mobiliare inferiore a 6000, 8000 o 10000 euro (a seconda che il nucleo sia composto da 1,2, o 3 persone). Queste cifre possono essere incrementate in situazioni di disabilità particolare. L'importo dell'assegno è determinato tenendo conto, attraverso una **scala di equivalenza**, del numero di componenti il nucleo familiare. La scala di equivalenza non tiene conto dei componenti in una delle seguenti condizioni:

- disoccupati a seguito di dimissioni volontarie avvenute nei dodici mesi precedenti, fatte salve le dimissioni per giusta causa;
- in stato detentivo o ricoverati in istituti di cura di lunga degenza o altre strutture residenziali a totale carico dello Stato o di altra P.A.;
- componenti il nucleo sottoposti a misura cautelare personale, nonché a condanna definitiva intervenuta nei 10 anni precedenti la richiesta per alcuni delitti.

Per accedere alla misura è inoltre necessario che nessun componente del nucleo familiare possieda:

- autoveicoli immatricolati la prima volta nei 6 mesi antecedenti la richiesta, o autoveicoli di cilindrata superiore a 1.600 cc oppure motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc, immatricolati la prima volta nei 2 anni antecedenti (sono esclusi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità);
- navi e imbarcazioni da diporto.

L'assegno è 6000 euro (500 mensili) all'anno, a cui si aggiunge un canone pari a 3300 euro all'anno (300 mensili) nel caso in cui non si abbia una casa di proprietà. Il reddito è compatibile con un reddito da lavoro e con la NASpI. È possibile fare segnalazione all'INPS in caso di percezione illecita (ma le segnalazioni che arrivano sono poche).

La difficoltà sta nel rendere il reddito non uno strumento di assistenza passiva, ma di emancipazione economica. Nell'ultimo anno le richieste per il reddito sono scese significativamente, ma alla prova dell'efficacia questi strumenti hanno fallito. Dunque, è stata proposta una riforma, oggi definitivamente vigente.⁵⁴ Un cambiamento fondamentale riguarda la divisione dei percorsi: resta sempre l'idea di avere un percorso per l'inclusione lavorativa e uno per l'inclusione sociale, ma cambiano le regole. Il patto per l'inclusione lavorativa passa dal durare 18 mesi rinnovabili senza limiti al durare non più di 12 mesi, prorogabili di ulteriori 6. C'è un problema che deriva dal fatto che il criterio per capire se si è occupabili (e dunque destinati al percorso di inclusione lavorativa) o meno è la presenza nel nucleo familiare di minori, persone ultrasessantenni o con disabilità. In altre parole, **si equipara l'occupabilità allo stato di famiglia**: se sei un maggiorenne libero da oneri familiari, sei occupabile. Non si tiene, invece, conto ad esempio, della povertà educativa o di competenze. C'è un aspetto discriminatorio: c'è una presunzione che chi ha figli non possa lavorare e questo potrebbe dar luogo ad una censura di costituzionalità. Un'ulteriore obiezione riguarda il

⁵⁴ Vedi *Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro*, D.l. 4 maggio 2023, n. 48, (GU n.103 del 4-5-2023), **Vigente al: 5-5-2023**

fatto che nella bozza sono considerati occupabili coloro che vengono avviati alle misure del piano GOL, ma il piano GOL è proprio ciò che dovrebbe garantire l'occupabilità: come è possibile essere considerato già occupabile e poi avviare quella stessa persona al piano per l'occupabilità? L'occupabilità non è qualcosa di binario, ma di graduato in funzione di quello che la persona ha acquisito in termini di competenze, di coerenza con il territorio, etc.

Agenzie per il Lavoro private e Centri per l'Impiego

Cambia l'impostazione della **tutela del lavoro**, passando dall'idea di sostenere l'occupazione con interventi di natura assistenziale, ad esempio con la CIG, nel contratto di lavoro, mantenendo in piedi il contratto di lavoro a tutti i costi, all'idea di **sostenere le transizioni nel mercato del lavoro**. L'occupazione non è più quindi necessariamente vincolata ad un contratto, ma la partecipazione al lavoro è favorita anche attraverso discontinuità contrattuali e quindi lavorative. Questo cambiamento di approccio in Italia trova una sua prima esternazione nel 1997, con il c.d. **Pacchetto Treu** (dal nome del ministro del lavoro Tiziano Treu). Era un primo tentativo di rompere gli schemi, anche se oggi ci sembrerebbe un po' timido come intervento. La cosa che colpisce è che il sostegno alle transizioni nel mercato del lavoro inizia nella **l. n. 196/1997** con la **liberalizzazione** (seppur molto regolata) **del lavoro interinale**, anche detto **temporaneo tramite agenzia** (oggi *somministrazione di lavoro*). Nella percezione comune questa è una forma di lavoro precario, che si utilizza per esigenze temporanee e quindi con molto *turnover*. Il lavoro interinale è correlato con gli interventi a favore di una maggiore dinamicità del mercato del lavoro perché è un lavoro promosso da agenzie private, cosiddette **Agenzie per il lavoro**,⁵⁵ che hanno come **oggetto sociale esclusivo quello di fare da facilitatori dell'incontro tra domanda e offerta e di interporre nel rapporto di lavoro fra il lavoratore e l'utilizzatore**.⁵⁶ L'idea di un soggetto che si interpone tra lavoratore e impresa era stata per lungo tempo non solo non coltivata, ma apertamente osteggiata: per decenni era stata vietata l'**interposizione di manodopera** (vietata ancora oggi, salvo che non sia esercitata mediante la forma della somministrazione di lavoro da agenzie private autorizzate dal Ministero del Lavoro, quindi da soggetti controllati e nell'ambito di regole rigorose). Queste agenzie hanno una serie di caratteristiche e offrono determinate garanzie: sono S.p.A., hanno un oggetto sociale esclusivo, etc. Solo un centinaio di imprese sono autorizzate dal Ministero e solo una decina fatturano un utile. D'altra parte, nel 1997 si capisce che questo può essere uno strumento utile per cercare di *rompere la staticità del mercato del lavoro italiano*: continuava infatti a vivere l'idea di un contratto di lavoro permanente, che nei fatti veniva però progressivamente demolendosi. La consapevolezza che non si poteva più fare affidamento sull'idea di trovare un contratto di lavoro per tutta la vita fece sì che si comprese la necessità di dover trovare **nuove opportunità di incontro tra domanda e offerta**. Di conseguenza istituire enti che professionalmente mettessero in contatto con le imprese poteva quindi essere utile. A questa si aggiunse un'altra consapevolezza: il sistema pubblico di collocamento, oggi svolto dai **Centri per l'Impiego** (CPI) – ex **Uffici di collocamento** – era del tutto inefficace nel generare opportunità di incontro tra domanda e offerta. Il collocamento, nelle sue origini, si è concretato soprattutto su un'idea redistributiva delle opportunità di lavoro già presenti

⁵⁵ In particolare, l'articolo 4 della d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, "1. Presso il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali è istituito un apposito **albo delle agenzie per il lavoro ai fini dello svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale**. Il predetto albo è articolato in cinque sezioni: a) **agenzie di somministrazione di lavoro** abilitate allo svolgimento di tutte le attività di cui all'articolo 20; b) **agenzie di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato** abilitate a svolgere esclusivamente una delle attività specifiche di cui all'articolo 20, comma 3, lettere da a) a h); c) **agenzie di intermediazione**; d) **agenzie di ricerca e selezione del personale**; e) **agenzie di supporto alla ricollocazione professionale**."

⁵⁶ All'art. 5, comma 2, lettera f), del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, prescrive "l'indicazione della somministrazione di lavoro di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a), come oggetto sociale prevalente, anche se esclusivo."

nel mercato: grazie al monopolio pubblico del collocamento, lo Stato immaginava di poter gestire in modo burocratico e automatico una serie importante di richieste di lavoro da parte delle imprese e di poterle redistribuire secondo criteri oggettivi (che alla fine si risolvevano nel chi arriva prima, prima viene indirizzato alle imprese). Il *collocamento obbligatorio* funzionava così: le imprese non potevano assumere direttamente i lavoratori, ma dovevano comunicare l'intenzione di assumere all'Ufficio di collocamento pubblico territoriale. Questo prendeva in carico la richiesta e, sulla base dei *curricula*, in funzione di un criterio di precedenza temporale, inviava i lavoratori presso le imprese. Culturalmente si è ancora ancorati a questo modello: la raccomandazione è percepita come una distorsione dei principi di equità, giustizia ed eguaglianza. La *reference letter* nel mondo anglosassone è uno strumento non solo legittimo, ma molto richiesto e mediante il quale si rappresenta il merito della persona. La lettera di raccomandazione viene, invece, interpretata in Italia in modo distorsivo: l'essere raccomandato è qualcosa di negativo perché il sistema prevede che nessuno possa avere un merito in più; tutti devono passare per la procedura dell'Ufficio di collocamento, tranne coloro che riescono ad evitarla mediante "un'amicizia" o una forzatura del sistema. Dov'è che si verifica di più il fenomeno della raccomandazione? Nella PA, dove si entra mediante concorso. Noi abbiamo proiettato il modello della PA nell'impresa privata: poiché, però, l'impresa privata non fa concorsi, l'unico modo per assumere è utilizzare il criterio temporale. Questo sistema di collocamento non ha però alcuna funzione di promozione e facilitazione dell'occupazione, ma diventa un freno ed un meccanismo burocratico, favorendo il *disallineamento tra competenze richieste e possedute*. La selezione avviene infatti per criteri formali, che nel mondo delle professionalità e delle competenze non funziona più (i lavoratori non sono tutti fungibili). Questo sistema ha però portato l'Italia ad avere uno dei più bassi tassi di partecipazione al lavoro, scoraggiando le assunzioni delle imprese, essendo il sistema strutturato sulla stabilità del posto di lavoro (per cui una volta assunto, il lavoratore non se ne va più). Sebbene ad oggi l'Italia non ha mai avuto un tasso di occupazione così alto, si colloca ultima in Europa. Nel panorama europeo, l'Italia è il Paese più fragile dal punto di vista delle politiche attive, anche per un problema culturale e di politica "miope". I dati EUROSTAT, riportano che l'Italia ha una distanza del 600-700% nello sbilancio tra spese in ammortizzatori sociali e spese in servizi per il lavoro. Anche con l'intervento dei privati, il mercato della somministrazione di lavoro non si sposta dall'1-2%: anche nei momenti di massima espansione, questi contratti temporanei, che tendenzialmente aumentano all'inizio della ripresa economica, prima che questa sia consolidata, per poi contrarsi nei momenti di crisi, non hanno mai superato l'1,5 – 2,5 %. Più di tanto non ha inciso la presenza dei privati nel muovere il mercato del lavoro. Dopo 25 anni, il cambiamento è stato però insufficiente. Questa legge, varata nel 1997, fu tra l'altro sollecitata da una sentenza di condanna della Corte di Giustizia, che aveva visto nel sistema di monopolio pubblico del collocamento un limite alla libera circolazione dei lavoratori e quindi ai principi di libera concorrenza tra Paesi della CEE. La sentenza disse che il monopolio pubblico di per sé non è una limitazione, ma lo diventa se è inefficiente, come accertò per il caso italiano. Quindi, il legislatore varò questa legge perché costretto. Inoltre, sebbene la legge consenta l'interposizione di manodopera alle agenzie (che risultano essere i datori di lavoro), altra cosa è **l'intermediazione del lavoro** (in cui l'intermediario non è il datore di lavoro), fondamentale nel mettere in contatto domanda e offerta. L'intermediazione è stata storicamente sperimentata solo e soprattutto per le figure apicali, di alto profilo, dove non c'era il sistema di monopolio pubblico (erano figure escluse). Solo nell'ultimo anno è cambiata la prospettiva, vista la difficoltà di trovare persone con competenze. La l. n. 196/1997 consentiva, dunque, anche l'intermediazione di manodopera, ma questa veniva fatta solo per profili alti.

Le politiche attive nel c.d. Jobs Act e la mancata riforma del titolo V della Costituzione

Dopo la condanna della Corte di Giustizia al monopolio del sistema pubblico di collocamento poiché non soddisfaceva i requisiti di efficienza richiesti, nel 1997 il Governo intervenne dapprima con il **pacchetto Treu (l. n. 196/1997)**, permettendo anche alle agenzie private di svolgere l'attività di incontro di domanda e offerta di lavoro. Si trattò però di un intervento timido circondato da molte cautele e limiti. Poi con il **d.lgs. 276/ 2003, c.d. legge Biagi**, si diede un folte impulso alla presenza dei privati nell'erogazione di **servizi di accompagnamento al lavoro**. La *formazione professionale*, invece, resta sullo sfondo poiché la regolazione e attuazione è di competenza esclusiva delle Regioni e al legislatore spetta solo l'indicazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e degli obiettivi di massima da raggiungere.

Il passaggio più rilevante avvenuto con il d.lgs. 276/2003 è quello che consente alle Agenzie per il Lavoro (APL) di accedere ai finanziamenti pubblici esattamente come vi accedono i soggetti pubblici: si ragiona cioè attorno ad un modello passato alla storia come il **partenariato pubblico privato (PPP)**, che ancora oggi è un modello di riferimento nella gestione dei fondi come i fondi del PNRR. Il rapporto tra pubblico e privato non è semplice perché il pubblico è sottoposto ai vincoli tipici della PA rispetto alle gare, alla pubblicità, ai doveri di trasparenza e di imparzialità, il privato invece agisce secondo logiche diverse. Quindi, una delle questioni diventa il **sistema di finanziamento**, quindi la modalità da utilizzare per permettere ad enti privati di accedere, in concorrenza con gli enti pubblici, ai fondi pubblici senza creare distorsioni. Il sistema utilizzato è il **sistema dell'accreditamento**. Si tratta di un **processo di accertamento amministrativo dei requisiti di legge per accedere ai fondi e che attiene alla qualità della struttura/caratteristiche dell'ente che si vuole accreditare** (le caratteristiche sono indicate dal legislatore). Gli economisti chiamano questa modalità **quasi-market**; si tratta di un mercato non libero, ma molto regolamentato, a cui i privati possono accedere solo rispettando requisiti predefiniti da norme primarie e secondarie.

Già nel 1993 si è posto il problema della scelta tra due modelli:

- **modello di accreditamento con finanziamento a rendicontazione dell'attestazione:** l'amministrazione che gestisce il fondo bandisce una gara, o anche detta *manifestazione di interesse*, per partecipare ad una misura finanziata. Ad esempio, la Regione Toscana bandisce una gara per partecipare alla formazione su n. ore di 25 corsi in materie diverse. I soggetti che partecipano devono essere precedentemente accreditati, quindi avere già i requisiti previsti dalla legge ed essere iscritti allo specifico albo di accreditati, e quindi possono manifestare il proprio interesse a fornire servizi in coerenza con il bando. Il finanziamento, quindi, avviene con rendicontazione del *costo sostenuto* per il servizio. Ad esempio, se un soggetto si aggiudica 20 corsi di mecatronica per un totale di n. ore, se rendicontra di avere fatto tutte le n. ore e ogni lezione costa 35 euro, verrà pagato $35 \cdot n$. Questo modello realizza una maggiore programmazione da parte dell'ente gestore del fondo, tipicamente la Regione, che si vuole assicurare, ad esempio, che vengano erogati quell'anno un certo numero di corsi di formazione su certe materie. Se questo sistema da un lato assicura l'indirizzamento delle risorse sugli assi determinati dal soggetto gestore delle risorse, dall'altro lato però c'è il rischio che non si presentino i soggetti fornitori, o si presentino solo su alcune materie, o/e non ci siano corsisti /iscritti;
- **modello a voucher o a dote** (adottato da alcune Regioni, come Lombardia e Veneto): si individuano determinati enti che sono accreditati e si decide poi di mettere a disposizione non degli enti ma del cittadino la scelta di dove andare a spendere un determinato *voucher*. Un esempio di *voucher* finanziato dal pubblico è la "18app". I *voucher*, ad esempio, prevedono che siano dati 3.000 euro per un corso di formazione tra quelli offerti, ma la scelta spetta al cittadino.

Questo meccanismo è positivo nella parte in cui garantisce la libertà al cittadino di scegliere che corso fare, ma il problema è che questi servizi necessitano una assistenza che comprenda i fabbisogni e indirizzino il soggetto a seguire un determinato corso di formazione. In particolare, in Lombardia questo sistema ha funzionato per i servizi di avviamento al lavoro, ma con problemi non banali. Infatti, con la c.d. **dote unica lavoro** (così chiamata perché con un unico strumento si può accedere a tutti i tipi di servizi) si sono verificati casi di *abuso*: in alcune Agenzie per il lavoro si era diffusa la prassi di farsi pagare sia dalle imprese che davano mandato di cercare lavoratori, sia di ottenere la dote unica di lavoro da parte dei lavoratori collocati presso l'impresa. Il problema evidente è che l'agenzia per l'impiego, in questo modo, non svolge alcun servizio di collocamento ma ottiene una doppia remunerazione per il servizio. Nonostante la Lombardia abbia apparentemente collocato moltissime persone, in realtà ha collocato quei lavoratori che avrebbero, anche senza questo servizio, avuto alte probabilità di trovare un impiego e non è servito per quelle persone invece fragili che si rivolgono a un soggetto specializzato che le aiuti. In altre parole, il cliente dell'Agenzia per il Lavoro è l'impresa, non il disoccupato, mentre il Centro per l'Impiego agisce per i disoccupati. Il problema, segnalato dalla Corte dei conti, è stato quello del c.d. **doppio finanziamento**: l'APL cerca i lavoratori più facilmente occupabili e li trova un lavoro ottenendo i *voucher*. Si precisa che la dote viene incassata a risultato occupazionale ottenuto; quindi, solo se il disoccupato viene collocato la dote viene incassata. Ovviamente per la possibile distorsione che deriva dal livello di occupabilità (sono state individuate quattro fasce di occupabilità) del soggetto da collocare è fatta una graduazione del valore dell'assegno in funzione della difficoltà al ricollocamento. In ogni caso, questo sistema è stato messo sotto osservazione, sono stati studiati i meccanismi ed è stato bloccato dalla Corte dei conti.

Il dibattito, dopo la legge Biagi, sembra fare passi indietro: i Governi dopo il 2006 sono incerti se aderire al **modello europeo di flexicurity**. Il Governo italiano frena perché non vuole abbandonare un sistema basato sulla *tutela del contratto* e non sulla occupabilità. Anzi, accusa la *flexicurity* di essere troppo liberista come modello sociale. L'Europa ha però perseguito verso quella direzione e ha continuato a promuovere le riforme. In generale, però, se quella politica da un lato è volta alla riduzione del debito pubblico, e quindi alla riduzione della spesa in ammortizzatori sociali, dall'altro è volta all'aumentare l'occupazione: in un contesto europeo che spinge in questa direzione, le riforme sono necessarie. Nel 2011, dopo la grande recessione del 2009, l'Italia subisce i duri effetti del sentimento di sfiducia nel debito italiano, cioè l'esplosione dello *spread* italiano. A quel punto la Banca Centrale UE chiede al governo italiano di dare attuazione alle riforme (**lettera Trichet-Draghi**), altrimenti non avrebbe sostenuto il debito (la BCE è un grande acquirente). In particolare, una delle riforme richieste, accanto a quella delle pensioni, era quella del mercato del lavoro con l'introduzione della *flexicurity*, che al tempo era considerata la forma migliore per promuovere l'occupazione. Il Governo Monti approvò quindi la **legge Fornero del 2012**: questa, ha alzato l'età pensionabile a 67 anni, ma ha anche introdotto una vera riforma del mercato del lavoro: da un lato ha introdotto l'**Assicurazione Sociale per l'Impegno (ASpl)**, strumento ancora insufficiente come forma di assicurazione contro la disoccupazione universale (perché ha limiti ristretti rispetto alla platea a cui è applicabile e delle prestazioni che non sono sufficienti come sostegno al reddito); dall'altro, è intervenuta anche in materia di licenziamenti **eliminando la regola assoluta della reintegrazione**, modificando l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori. Questo prevedeva la reintegrazione per tutti i casi di ingiusto licenziamento. Nel 2012 la fattispecie di licenziamento illegittimo viene divisa tra (i) licenziamento illegittimo per giustificato motivo soggettivo e (ii) licenziamento per c.d. giustificato motivo oggettivo. La modifica tendenzialmente fa diventare la **reintegrazione** una **sanzione eventuale** ma non necessaria in entrambi i casi di licenziamento,

garantendo un ammortizzatore sociale ai lavoratori licenziati (con l'ASpl). Un'impresa in crisi deve poter essere libera di licenziare pagando il famoso *firing-cost*, una tassa sul licenziamento, senza però essere costretta a tenere in piedi rapporti di lavoro che non sussistono più. Questo intervento della legge Fornero si rivela insufficiente rispetto alle indicazioni date dall'Unione Europea; tuttavia, in quel momento, l'Europa non insiste sulla riforma del mercato del lavoro dal momento che la riforma aveva alzato l'età pensionabile.

Politiche Attive del Lavoro nel Decreto Legislativo 150/2015

Il Governo Renzi propose varie riforme e, tra quelle più significative, vi furono i decreti legislativi che ebbero quale obiettivi la riforma degli **ammortizzatori sociali**, c.d. **Jobs Act**, in particolare la **Cassa Integrazione Guadagni** e l'**ASpl**. Con la forte indicazione di spostare risorse da Cassa Integrazione all'ASpl, verrà creata la NASpl e introdotto un **complessivo ammodernamento delle regole del mercato del lavoro**. Il senso era rendere il mercato del lavoro **più flessibile**: secondo l'impostazione europea, un mercato più flessibile aiuta ad aumentare l'occupazione. Infatti, sdrammatizzando l'evento licenziamento, cioè allentando i vincoli al licenziamento, in qualche modo si dovrebbe aumentare la propensione all'assunzione. Secondo questo approccio, infatti, ci sarebbe una correlazione negativa tra rigidità del mercato del lavoro e tasso di occupazione e quindi una correlazione positiva tra maggiore flessibilità e tasso di occupazione (si tratta di una teoria molto contestata).

Un obbligo di reintegrazione in caso di illegittimità del licenziamento era presente solo in Italia e quindi si giustificava l'attenzione e la pressione alle riforme da parte dell'Unione Europea. La riforma Renzi (c.d. **Jobs Act**), è ricordata solo per la modifica dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori: questa è sicuramente stata la parte più sensibile della riforma, ma certamente non l'unico ambito in cui è intervenuta.

L'articolo 18 è stato riscritto nella logica europea, che è quella di prevedere la necessità di giustificare il licenziamento e, qualora questo sia illegittimo, pur prevedendo una sanzione, evitare che questa sia sempre e comunque la reintegrazione. Nel nuovo sistema la normalità diventa la **sanzione economica**, salvo la residua possibilità di reintegrazione nei casi di licenziamento discriminatorio e licenziamento disciplinare per un motivo manifestamente insussistente. La sanzione economica deve, poi, essere **certa**: la riforma è stata nel senso di **ridurre la discrezionalità del giudice** nella determinazione della sanzione economica. Infatti, è importante far sapere alle imprese che prevedono dei licenziamenti, nei casi di illegittimità di questi, che costi potrebbero dover sostenere.

Il Jobs Act è una riforma che chiaramente è nel senso della flessibilità e a cui poi si deve affiancare la *security* (politiche attive). Il Jobs Act comprende otto decreti legislativi, tutti del 2015, e le politiche attive hanno un proprio decreto legislativo interamente dedicato, ossia il d.lgs. 150/2015,⁵⁷ e qui si ricostruisce il sistema di politiche attive del lavoro. C'è però un problema: il d.lgs. 23/2015 sulla *flexibility* (entrato in vigore il 7 Marzo del 2015) viene emanato prima di quello sulla *security* (emanato solo a Settembre del medesimo anno). Quindi, nella pratica, i lavoratori licenziati dopo l'entrata in vigore delle nuove norme sul licenziamento non venivano assistiti da un sistema di servizi per il lavoro (come invece prevede il modello della flessisicurezza), perché la specifica normativa fu approvata qualche mese più tardi, senza considerare che per poi realizzare il sistema di servizi furono necessari ulteriori mesi.

⁵⁷Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183, D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150 (Pubblicato nella Gazz. Uff. 23 settembre 2015, n. 221, S.O.)

Il secondo problema fondamentale era legato al costo del nuovo sistema dei servizi: la legge prevedeva una **invarianza di spesa**. Al tempo si trovò un fondo non utilizzato di 160 milioni di euro, che si trasferirono al nuovo fondo per le politiche attive, ma era un valore insufficiente per realizzare la riforma (basti pensare che per il programma GOL sono stati stanziati 5 miliardi). Quindi, il vizio maggiore di questa riforma non fu tanto l'istituzione dell'agenzia nazionale, ma la mancanza dei soldi per realizzare la riforma, mancò l'investimento di c.d. *capitale politico*.

La rete dei servizi per l'impiego e il ruolo dell'ANPAL

Il **d.lgs. 150/2015**, come anticipato, ricostruisce il sistema delle politiche attive del lavoro. Il punto metodologico centrale è che si è provato a cambiare l'architettura e la governance del sistema nel suo complesso, mettendo in relazione soggetti che già c'erano per costruire una **rete di servizi per l'impiego**. Proprio perché non era possibile investire a sufficienza per creare una nuova entità che gestisse i servizi per l'impiego, l'idea fu di riunire soggetti che a diverso titolo già svolgevano la funzione di agevolare il mercato del lavoro (attraverso l'incrocio tra domanda e offerta o il rafforzamento dell'occupabilità) nell'ambito di una funzione unitaria, evitando di disperdere le attività di ciascuno nel territorio senza riuscire a fare scala, ma facendo convergere e specializzando le funzioni. L'unico soggetto che viene istituito è **l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL)**, che assume il ruolo di guida e coordinamento della rete (vertice della *governance*), con funzioni di indirizzo verso i soggetti che ne fanno parte. Questa operazione era destinata a depotenziare la funzione di indirizzo del Ministero del lavoro (che aveva sempre esercitato queste funzioni). Perché dunque creare un'Agenzia? Si riteneva che la *governance* della rete affidata ad un'entità politica, quale il Ministero, non fosse efficiente laddove si trattasse di gestire attività e servizi (ovvero la fase implementativa, non di indirizzo). Questo modello era già stato sperimentato in Spagna, Francia ed Inghilterra; l'Italia arrivava per ultima. Il sistema italiano era però gravemente insufficiente, questo era il tentativo di rompere con il passato fallimentare, imitando i modelli più virtuosi degli ultimi quindici anni. L'Italia non ha mai amato le Agenzie indipendenti, perché sottraggono quote di influenza alla parte politica. In questa riforma si inseriva anche **l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL)**, che andava a raccogliere le differenti funzioni ispettive di INPS, INAIL e Direzioni territoriali del lavoro (amministrazioni locali afferenti al Ministero del lavoro). C'erano circa 6000 ispettori direttamente dipendenti dal Ministero che, con l'istituzione dell'INL, cambiano datore di lavoro, passando dall'essere ministeriali all'essere dipendenti di Agenzia. Il Ministero è "dimagrito" da 8000 a soli 2000 dipendenti (fu un'operazione drastica). L'idea era di passare da una gestione tutta politica della macchina amministrativa a una gestione tecnica, secondo il modello della *light governance*, dove la politica dà le direttive ma non gestisce la macchina amministrativa.⁵⁸ Dunque, l'operazione fatta nel 2015 si esaurì veramente in una "mutilazione" del Ministero, al punto che ANPAL nei fatti è formata da due ex Direzioni Generali del Ministero (la Direzione per le Politiche Attive e la Direzione per la gestione dei Fondi Sociali Europei), che sono uscite dal Ministero per entrare nell'Agenzia. ANPAL fu quindi costruita con i dipendenti delle due Direzioni Generali, senza che però i dipendenti si muovessero minimamente (non cambiarono nemmeno uffici) e senza mettere investire alcunché nell'operazione. Infatti, all'**art. 4**, co. 1, d.lgs. 150/2015 si legge che è istituita, a decorrere dal 1° gennaio 2016, **senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza**

⁵⁸ È di questi giorni una bozza del c.d. Decreto Lavoro che, a otto anni da questa operazione, compie la restaurazione: in buona sostanza smonta l'ANPAL (forse anche l'Ispettorato Nazionale del Lavoro) e riporta il sistema alla politica. Questa operazione era già partita nel governo precedente. La sostanza del decreto legislativo 150 resterà, ma quello che cambierà sarà la governance, riportando di nuovo tutto in capo al Ministero.

pubblica, l'ANPAL, al cui funzionamento si provvede con le risorse umane, finanziarie e strumentali *già disponibili* a legislazione vigente.

Tutto ciò considerato, il disegno del d.lgs. 150/2015 è successivo all'approvazione parlamentare della modifica del Titolo V della Costituzione, che includeva lo spostamento dei servizi per il lavoro nell'alveo delle competenze esclusive dello Stato, che sarebbero poi stati gestiti da ANPAL. La costituzione formale dell'Agenzia avvenne però solo il 27 luglio 2016, sei mesi dopo, mentre il 5 dicembre dello stesso anno il *referendum* che avrebbe dovuto approvare la riforma costituzionale manca l'obiettivo. Questo disegno nasce quindi zoppo, visto che l'Agenzia era stata pensata per gestire la rete delle politiche attive a livello nazionale. Questa riforma però non è incostituzionale perché fu scritta sulla base della legislazione e delle competenze allora vigenti, quindi **formalmente rispettando la competenza regionale dei servizi per il lavoro, ma spingendo le Regioni a coordinarsi con l'ANPAL e il Ministero, e a gestire le politiche territoriali sotto l'impulso del Governo e dell'Agenzia**. La leva giuridica fondamentale che viene utilizzata nel d.lgs. 150/2015, comunque scritto nel quadro costituzionale vigente, è quella dei **Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP)**, lo strumento attraverso cui lo Stato controlla che le Regioni rispettino uno *standard* omogeneo su tutto il territorio e l'omogenizzazione degli obiettivi.

Il Capo I del d.lgs. 150/2015 istituisce la **rete di servizi per le politiche del lavoro**: il punto di svolta è proprio l'inserimento dei servizi territoriali in una rete con un vertice nazionale. Al co. 1 dell'**art. 1** si legge: *"Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e le regioni e province autonome, per le parti di rispettiva competenza, esercitano il ruolo di indirizzo politico in materia di politiche attive per il lavoro, mediante l'individuazione di strategie, obiettivi e priorità che identificano la politica nazionale in materia, ivi comprese le attività relative al collocamento dei disabili di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68."* Per cui l'impulso politico viene dato, nel rispetto della competenza concorrente dell'art. 117 cost., dal Ministero e dalle Regioni. L'idea è di evitare il conflitto di fronte alla Corte Costituzionale, con un'idea di lavorare insieme, contemporaneamente, sulle stesse politiche e priorità. Quindi, si prova a fare l'operazione di messa in rete di ciò che c'è a livello nazionale e territoriale.

Al **comma secondo** si legge: *"La rete dei servizi per le politiche del lavoro è costituita dai seguenti soggetti, pubblici o privati:*

- a) *l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, di cui all'articolo 4 del presente decreto, di seguito denominata «ANPAL»;*
- b) *le strutture regionali per le Politiche Attive del Lavoro di cui all'articolo 11 del presente decreto;*
- c) *l'INPS, in relazione alle competenze in materia di incentivi e strumenti a sostegno del reddito;*
- d) *l'INAIL, in relazione alle competenze in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro;*
- e) *le Agenzie per il lavoro, di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e gli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione ai sensi dell'articolo 12 del presente decreto;*
- f) *i fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388;*
- g) *i fondi bilaterali di cui all'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo n. 276 del 2003;*
- h) *l'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) e Italia Lavoro S.p.A.;*
- i) *il sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado."*

Dunque, i soggetti della rete sono sia soggetti pubblici che privati, in applicazione del principio PPP. Il primo tra questi è l'ANPAL, poi vi sono le strutture territoriali dei servizi per il lavoro, l'INPS (nonostante non abbia competenze dirette in ambito di politiche attive, si tratta comunque di un ente con un peso rilevante), l'INAIL, le Agenzie per il lavoro. Poi ancora, i fondi interprofessionali e i fondi bilaterali: essi sono fonti importanti di finanziamento delle attività di formazione professionale. Fanno poi parte della rete l'Istituto per lo Sviluppo della formazione professionale e Italia Lavoro S.p.A, ma nello stesso decreto vengono riformati modificandone il nome e comabiandone le relative funzioni. ISFOL diventa INAPP (Istituto Nazionale per le Politiche Pubbliche) e Italia Lavoro S.p.A. diventa ANPAL Servizi. Sembrerebbe un po' contraddittorio, ma in realtà non lo è. Nel decreto si prevede anche che il presidente ANPAL sia il CEO di ANPAL Servizi, e che questa abbia il compito di realizzare i Programmi operativi nazionali (Pon) di spesa del Fondo sociale europeo. ANPAL gestisce il Fondo sociale europeo, ma ANPAL Servizi fa da organismo tecnico di individuazione dei piani di spesa. Queste due entità già c'erano, ma non aveva senso avere l'ANPAL e separatamente Italia Lavoro; quindi, l'idea originale era di avere solo la prima, includendovi i tecnici della seconda. Tuttavia, essendo una S.p.A., i rapporti di lavoro della seconda erano di natura privatistica, sarebbe stato quasi impossibile accorparli ad ANPAL (si sarebbe dovuto fare un concorso con il rischio di licenziare alcuni). ANPAL Servizi diventa quindi una società *in-house* di ANPAL. Per evitare conflitti, si è pensato di avere il medesimo vertice: il Presidente ANPAL. È molto importante la partecipazione alla rete delle università e degli istituti di scuola secondaria di secondo grado, si comprende l'importanza di farle entrare nella prospettiva di rete dei servizi per il lavoro.

La **funzione** della rete è definita al **comma terzo**: *“La rete dei servizi per le politiche del lavoro promuove l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione ed all'elevazione professionale previsti dagli articoli 1, 4, 35 e 37 della Costituzione ed il diritto di ogni individuo ad accedere a servizi di collocamento gratuito, di cui all'articolo 29 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, mediante interventi e servizi volti a migliorare l'efficienza del mercato del lavoro, assicurando, tramite l'attività posta in essere dalle strutture pubbliche e private, accreditate o autorizzate, ai datori di lavoro il soddisfacimento dei fabbisogni di competenze ed ai lavoratori il sostegno nell'inserimento o nel reinserimento al lavoro.”* Tutti questi soggetti devono, quindi, dare attuazione al diritto ad un mercato del lavoro più efficiente, sia per le imprese che per il lavoratore.

La **governance** della rete spetta ad ANPAL, infatti, al **comma quattro** si legge: *“L'ANPAL esercita il ruolo di coordinamento della rete dei servizi per le politiche del lavoro, nel rispetto delle competenze costituzionalmente riconosciute alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano.”* Si tratta di un coordinamento amministrativo a livello nazionale, ma non politico, infatti ANPAL non ha poteri politici, e quindi di governo.

L'**art. 2** del decreto si occupa di definire il **processo** per definire gli indirizzi generali in materia di politiche attive del lavoro. Si legge al **primo comma**: *“Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, sono fissate:*

- a) le linee di indirizzo triennali e gli obiettivi annuali dell'azione in materia di politiche attive, con particolare riguardo alla riduzione della durata media della disoccupazione, ai tempi di servizio, alla quota di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro;*
- b) la specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni che debbono essere erogate su tutto il territorio nazionale.”*

Il decreto del ministro del lavoro non è, dunque, di iniziativa unilaterale, ma per determinarne il contenuto è necessaria un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. Ancora una volta, si rispetta l'assetto costituzionale, ma nella realtà i contenuti saranno proposti dal Ministro del Lavoro con

l'aiuto di ANPAL. Anche i LEP – la parte più rilevante – sono quindi determinati da un accordo Stato-Regioni.

Le competenze del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di politiche attive del lavoro sono determinate all'**art. 3**. Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali spettano, oltre a quanto previsto dall'art. 1, comma 1, **il potere di indirizzo e vigilanza sull'ANPAL**, nonché le **competenze in materia di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni** che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, nonché quelle in materia di **monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro**. Il Ministero ha quindi un solo potere di indirizzo politico, non di ingerenza. Su questo punto ci fu uno scontro durissimo, ma fu premessa una chiara gerarchia con il ministro al vertice e fu previsto un parere preventivo, infatti in caso di parere contrario, l'eventuale circolare o programma doveva essere revisionata. Infatti, al **comma secondo** si legge: *"Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, esprime **parere preventivo** sui seguenti atti dell'ANPAL:*

- a) circolari e altri atti interpretativi di norme di legge o regolamento;*
- b) modalità operative e ammontare dell'assegno individuale di ricollocazione di cui all'articolo 23 del presente decreto;*
- c) atti di programmazione e riprogrammazione in relazione ai programmi comunitari gestiti dall'ANPAL in qualità di autorità di gestione."*

È chiaro che ANPAL assume così un potere molto rilevante (prima di competenza del Ministero del Lavoro), infatti gestiva circa 7/8 miliardi di fondi del Fondo sociale europeo. Il processo di definizione delle politiche attive del lavoro, in sintesi, prevedeva che il ministero desse gli indirizzi, ma era poi ANPAL a scrivere i Pon.⁵⁹

Al **comma terzo**, si prevede anche che: *"Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali compete inoltre, anche su proposta dell'ANPAL, l'adozione dei seguenti atti:*

- a) **definizione del concetto di offerta di lavoro congrua**, ai fini di cui all'articolo 25 del presente decreto, in relazione al grado di vicinanza rispetto alla specifica professionalità, alla distanza dal domicilio e ai tempi di trasporto con mezzi pubblici, tenuto conto della durata della disoccupazione;*
- b) **definizione delle linee di indirizzo per l'attuazione della normativa nazionale in materia di politiche attive del lavoro, servizi pubblici per il lavoro**, ivi comprese quelle inerenti il collocamento della gente di mare di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 18 aprile 2006, n. 231, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il collocamento dei disabili di cui alla legge n. 68 del 1999 e l'inserimento lavorativo dei lavoratori stranieri;*
- c) **indirizzo sul sistema della formazione professionale continua**, ivi compresa quella finanziata dai fondi interprofessionali di cui all'articolo 118 della legge n. 388 del 2000, nonché dai fondi bilaterali di cui all'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo n. 276 del 2003."*

Assolavoro, Associazione Nazionale Di Categoria della Agenzie per il Lavoro (APL)

Assolavoro è l'Associazione Nazionale di Categoria delle Agenzie per il Lavoro (APL), l'attuale direttore generale è Agostino di Maio. Per discutere l'attività svolta dalle Agenzie, in primo luogo, è necessaria una chiara presentazione del **mercato del lavoro** italiano e delle politiche attive per il lavoro. Infatti, in Italia ci sono fattori sociali che influenzano in modo determinante il mercato del lavoro e di conseguenza hanno effetti sull'applicazione delle politiche attive. Devono quindi essere

⁵⁹ Questo assetto attuale è oggi oggetto di riforma, in particolare si vuole eliminare la centralità gestoria di ANPAL, riportando al Ministero la gestione dei fondi.

studiate le problematiche di sistema e anche le tensioni nell'interazione tra pubblico e privato. Si ricorda che, ad oggi, la risposta politica alle questioni rilevanti non è soddisfacente.

Il mercato italiano è complicato, c'è chi dice che sia il peggiore nel panorama europeo. Il mercato italiano cresce a due velocità: c'è una differenza importante tra crescita del mercato del lavoro nel Nord e nel Sud Italia, a cui si aggiunge la questione del basso livello percentuale di occupazione femminile rispetto agli altri Paesi europei⁶⁰, del calo demografico rilevante⁶¹, da cui consegue anche il fatto che nelle aziende si trovano a coesistere lavoratori di generazioni molto lontane tra loro, con assetti valoriali non coincidenti e dunque aspettative diverse. A questi fattori si aggiunge la questione delle tecnologie:⁶² le tecnologie sono un problema per il lavoro? Qui coesistono opinioni contrastanti, chi ritiene che abbiano effetti catastrofici e chi invece ritiene che abbiano degli effetti positivi sul mercato, perché aumentando i livelli produttivi aumenta anche la domanda di lavoro da parte delle imprese.

La questione tecnologica impatta anche la formazione: il **reskilling** è il processo di formazione permanente a cui la nuova generazione di lavoratori è soggetta, conseguente al veloce processo di informatizzazione. Questo impatta in maniera significativa le prestazioni lavorative, obbligando i lavoratori ad un continuo aggiornamento. Ma questa trasformazione tecnologica richiede di fornire anche attività di formazione adeguate alle competenze richieste, che ad oggi in Italia manca con ripercussioni negative sul mercato del lavoro. In generale, mentre la generazione precedente (c.d. *Baby Boomers*) poteva permettersi di interrompere il processo formativo a metà della carriera professionale, perché non necessario per mantenere la posizione lavorativa, questa possibilità non è più valida per la nuova generazione, a cui è richiesta una formazione permanente imposta dal persistente progresso tecnologico.

Il cambiamento valoriale⁶³ nella percezione del lavoro della "Generazione Z" è un altro fattore che non può essere ignorato dal legislatore italiano: questa generazione nel 2025 rappresenterà infatti il 27% della forza lavoro. La "Gen Z" si aspetta sempre di più dal proprio datore di lavoro e sempre più sono le nuove competenze ed esperienze che motivano e attirano i lavoratori, invece delle possibilità di avanzamento e dei titoli. Spesso questo si traduce in scelte laterali e inaspettate, in grado di portare maggiore realizzazione personale e trasformarli in lavoratori agili. Questo impone l'introduzione di **leve motivazionali: sostenere le opportunità di carriera, favorire gli interessi personali, introdurre visione di reciprocità nel rapporto con il leader, e assicurare momenti formativi.**

⁶⁰ I dati relativi alla partecipazione al mercato del lavoro femminile rileva che in Italia si è ben al di sotto del dato registrato a livello europeo: nel 2020 in Italia si è registrato un dato pari al 52.1%, mentre la media EU27 è del 66.2%. Questo divario si allarga se ci focalizziamo sulla dimensione regionale: tre regioni del Sud sono in fondo alla classifica europea per tasso di occupazione femminile: la Sicilia, la Calabria e la Campania hanno tassi che vanno dal 29.3% al 28.7%.

⁶¹ Viene ricordato che in Italia si sta assistendo alla rapida accelerazione degli sviluppi demografici rispetto al calo della popolazione in età lavorativa. Negli ultimi 5 anni la popolazione in età da lavoro (15-64 anni) è diminuita di 756 mila persone. Nel solo 2022 di 133 mila.

⁶² Viene riportato che il 51% delle ore lavorate dall'uomo oggi sono già oggi automatizzabili. Inoltre, secondo il rapporto "The Future of Jobs" del World Economic Forum, il 65% dei bambini di oggi faranno domani un lavoro che non esiste ancora.

⁶³ Si è parlato di una "rivoluzione valoriale" del mercato del lavoro. In particolare, il *New York Times* ha definito quella di oggi come "YOLO Economy", un acronimo che sta per "you only live once". La pandemia ha introdotto nella vita di molte persone il concetto di lavoro flessibile, provocando un radicale cambio di prospettiva sull'equilibrio tra lavoro e vita privata. Le persone, oggi, vogliono maggiore libertà di scelta rispetto a quando, dove e come lavorare, affinché il lavoro da casa non diventi lavoro senza fine. Le cose che contano davvero sono la crescita, la realizzazione personale e la possibilità di imparare e migliorarsi, non solo gli avanzamenti di carriera.

La politica del mercato del lavoro deve proporre riforme in linea con la nuova organizzazione del lavoro nelle imprese: la orizzontalizzazione del lavoro. Infatti, mentre una volta l'organizzazione del lavoro era fortemente gerarchizzata, oggi i livelli sono sostanzialmente tre. Quindi, le aziende adottano modelli organizzativi piatti, dove fondamentale è il lavoro di squadra. Oggi sempre di più le aziende non si soddisfano di un candidato altamente competente, se non è dotato di solide competenze trasversali, delle c.d. *soft skills*, ad esempio della capacità di relazionarsi in maniera trasversale. Il lavoro, infatti, non è più organizzato per *tasks*, ma per **progetti**.

In Italia c'è una polarizzazione della domanda di lavoro molto marcata, ma uno dei temi fondamentali che deve essere affrontato è il ***talent shortage***, cioè la mancanza delle figure professionali richieste dalle aziende: il 75% delle grandi aziende dichiara di non trovare la forza lavoro di cui ha bisogno⁶⁴. La vera grande caratteristica del mercato del lavoro italiano e mondiale è la sua **natura transizionale**. Transizione significa passaggio dal momento dell'istruzione al momento del lavoro, da un lavoro a un altro lavoro, da lavoro ad una fase di non lavoro e da lavoro a pensione. Questo fenomeno ha fatto venire meno il "tabù" della generazione precedente, e di molti giuslavoristi, e cioè che un contratto di lavoro a tempo indeterminato possa accompagnare la persona durante tutto il percorso di vita professionale. Così non è, perché dai dati elaborati analizzando le comunicazioni obbligatorie al Ministrero del lavoro, cioè gli atti amministrativi che il datore di lavoro deve compilare nel momento in cui assume una persona, si è scoperto che oggi un contratto di lavoro formalmente a tempo indeterminato solo nel 56,8 % dei casi dura più di 18 mesi, e nel 34,7% ha una durata inferiore all'anno. Questi rapporti di lavoro si interrompono prima per varie ragioni, tra cui le dimissioni dei lavoratori, il loro licenziamento, la chiusura delle aziende. I dati restituiscono il **dinamismo del mercato del lavoro**, che spesso la mera lettura di carattere giuridico non riesce a cogliere. Il tema vero oggi è come gestire questo fenomeno, accettando e *contemplando la transizionalità* come una *nuova caratteristica connaturata nel mercato del lavoro*. Premesso che il mercato è transizionale per definizione, come fare in modo che le transizioni siano le più brevi possibili, accompagnando le persone in questi passaggi? Grande domanda, le cui risposte in Italia sono abbastanza differenziate.

Le APL in generale utilizzano un contratto chiamato di **somministrazione**. Ci sono due distinti rapporti: c'è il rapporto commerciale tra l'Agenzia e il cliente presso il quale il lavoratore viene mandato, e un rapporto di lavoro tra l'Agenzia e il lavoratore (contratto a termine o a tempo indeterminato). Quando cessa un contratto di lavoro in somministrazione oppure quando cessa un contratto di lavoro a termine tradizionale, ci si chiede chi trovi per primo lavoro? I dati dicono che i lavoratori in somministrazione si ricollocano meglio e prima dei lavoratori che avevano un contratto diretto con l'azienda, quindi che cercano una nuova occupazione nel mercato del lavoro. Il motivo è semplice: un lavoratore in somministrazione è "coperto" da un intermediario che ha un interesse economico a ricollocare quel lavoratore. Le APL sono le uniche aziende al mondo nelle quali i propri dipendenti non sono centri di costo ma centri di profitto: più un dipendente lavora, più riceve una retribuzione alta, più l'agenzia guadagna. Quindi, c'è una situazione per cui l'interesse dell'agenzia e l'interesse del lavoratore coincidono. Un lavoratore con un contratto a termine, invece, nel momento in cui cessa il proprio contratto a termine, rimane solo con il suo stato di disoccupazione, a meno che inizi un percorso di ricerca di una nuova occupazione. Si cerca con questo discorso di introdurre il concetto del **ruolo degli intermediari**: c'è una necessità di accompagnare le persone nel loro cammino all'interno del mercato del lavoro, assistendole. Questo servizio è reso privatamente alle APL, ma opinione del relatore è che in un Paese civile dovrebbero esserci delle politiche pubbliche tese ad avere un effetto analogo nei confronti delle persone che un lavoro non

⁶⁴ In particolare, per quanto riguarda la dimensione delle organizzazioni, in Italia sono quelle medie (80%) e grandi (76%) a registrare le maggiori difficoltà. Tra le microimprese, il 28% non segnala alcun problema.

lo hanno o lo stanno per perdere. Dai dati ricavati dalle comunicazioni obbligatorie relative ai lavoratori in somministrazione e ai lavoratori diretti nelle aziende, la percentuale di ricollocazione in 30 giorni di un lavoratore in somministrazione è del 61%, mentre di un lavoratore a termine è 44%. Cioè, in 30 giorni il 61% dei lavoratori delle Agenzie viene ricollocato, a fronte del solo 44% dei lavoratori che hanno un contratto diretto con l'azienda. Sulla fascia degli over 54 (fascia complessa perché potrebbero essere lavoratori con competenze obsolete), la percentuale di rioccupazione in trenta giorni di un lavoratore assistito da una agenzia è dell'75%, mentre se un lavoratore non è assistito ha solo il 39% delle possibilità di trovare una occupazione. In sintesi, la probabilità che dopo dodici mesi un lavoratore tramite Agenzia acceda a un contratto stabile è superiore rispetto al dipendente diretto a termine di una azienda (18% in somministrazione, 12% mercato del lavoro). A questo punto dell'analisi si pone una domanda: ma gli intermediari servono in un mercato del lavoro?

Sono state presentate le tensioni dal punto di vista della domanda e dell'offerta, ossia aziende che non trovano persone, quadro valoriale che sta cambiando dal punto di vista dell'offerta, evoluzione tecnologica, declino demografico, polarizzazione tra retribuzioni alte e a basse, in un quadro di mercati del lavoro diversi dal punto di vista geografico, delle competenze e dal punto di vista del settore merceologico. Alla domanda se il reddito di cittadinanza abbia influito sul fatto che non si trovano lavoratori, la risposta affermativa non è corretta, perché si tratta di cose diverse: se si pensa al settore della ristorazione, le basse retribuzioni sono state spiazzate dal reddito di cittadinanza; quindi, c'è una percentuale di persone che effettivamente preferisce percepire il reddito. In Italia, però, non si trovano non solo i camerieri, ma anche le figure tecniche, gli ingegneri, i laureati STEM. Questa situazione deriva anche da un errore nel sistema formativo degli ultimi 15 anni, con la conseguenza che oggi le aziende non trovano la figura tecnica, pur essendo disposte a pagarla quasi qualsiasi cifra. Quindi, il reddito di cittadinanza non influenza la situazione prospettata del mercato del lavoro. Quando si parla di incrocio di domanda e offerta sono necessarie delle riflessioni che sono molto mirate al singolo settore produttivo, e alla singola professione.

Quindi, oggi, nel nostro Paese abbiamo le tensioni dette e contemporaneamente un basso livello di occupazione, un elevato tasso di disoccupazione, un basso livello di attivazione, ed una alta percentuale di domande delle aziende che non vengono soddisfatte. In poche parole, persone che non trovano aziende e aziende che non trovano persone. Sul tema del lavoro la questione che deve essere affrontata dai *policy maker* è l'**elevato tasso ideologico** della discussione: questa situazione porta alla definizione di "ricette" tanto proficue sulla carta, quanto inutili nella realtà.

Le APL forniscono ai propri clienti una serie di servizi: *professional recruitment*, gestione dei talenti, formazione, profili organizzativi: oggi la gestione della forza lavoro è complessa in una azienda di media grandezza.

Il quadro delle politiche attive del lavoro (competenza sulle politiche attive del lavoro è prevalentemente delle Regioni) dal punto di vista dell'impianto formale e soprattutto sostanziale: le APL sono autorizzate a livello nazionale (infatti sono iscritte all'albo ai sensi della legge Treu prima, e del d.lgs. 276/2003 – c.d. decreto Biagi – poi), ma sono anche accreditate a livello regionale perché operano in cooperazione con i servizi pubblici regionali. Il programma GOL⁶⁵ (è in fase di profonda revisione) e gli obiettivi (almeno sulla carta) sono:

- Target 1: almeno **3 milioni di beneficiari di GOL entro il 2025**. Di questi almeno il 75% devono essere donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, giovani under 30;

⁶⁵ Si inserisce nell'ambito della **Missione 5, Componente 1, del PNRR**, la sezione del Piano dedicata alle politiche del lavoro. Si tratta del perno dell'azione di riforma nell'ambito delle politiche attive del lavoro, che oltre a GOL prevede il varo di un **Piano per le nuove competenze**, il potenziamento dei **centri per l'impiego** e il rafforzamento del **sistema duale**. L'orizzonte temporale del Programma coincide con quello del PNRR e si tratta quindi del quinquennio 2021/2025.

- Target 2: almeno **800 mila** dei su indicati 3 milioni devono essere coinvolti in **attività di formazione**, di cui 300 mila per il rafforzamento delle competenze digitali;
- Target 3: almeno l'80% dei CPI in ogni regione entro il 2025 rispetta *standard* definiti (livelli essenziali in GOL);
- Target 4: almeno 250 CPI hanno completato entro il 2022 il 50% delle attività (escluse le infrastrutturali) previste nel Piano regionale di rafforzamento;
- Target 5: almeno 500 CPI hanno completato tutte le attività previste nel Piano regionale entro il 2025;
- Target 6: **almeno 135 mila ragazzi/e in più partecipano al sistema duale entro il 2025.**

Questi sono gli obiettivi teorici:

- **prossimità dei servizi;**
- **integrazione tra le politiche nazionali e quelle regionali:** si tratta di una cosa che non avviene. Oggi, nel momento in cui viene definita una politica nazionale, le Regioni tendenzialmente vanno alla Corte costituzionale per un conflitto di attribuzioni Stato-Regioni. Un esempio sono i sistemi informativi italiani: si hanno banche dati nazionali e regionali che non dialogano tra di loro;
- **rete territoriale dei servizi:** il d.lgs. 150/2015 prevede una nuova rete dei servizi al lavoro è pubblica-privata, infatti ci sono una serie di servizi pubblici, come i servizi per l'impiego, e una serie di soggetti accreditati a livello regionale, come le APL. Il legislatore dovrebbe porsi il problema di come far lavorare insieme questi soggetti;
- **cooperazione pubblico-privato:** in alcune Regioni, pubblico e privato collaborano, in altre ciò non avviene, perché c'è una ideologia per cui in alcuni ambiti il pubblico deve essere prevalente a garanzia dell'imparzialità, del buon andamento, e a tutela delle persone. In altre Regioni, invece, c'è un approccio più liberista in cui pubblico e privato sono posti sullo stesso piano secondo una logica competitiva. Certamente entrambi i modelli se estremizzati presentano degli svantaggi: serve un approccio razionale e ragionevole su questi temi;
- **sistema informativo e monitoraggio capillare.**

Quando un soggetto, precettore del reddito di cittadinanza e della NASpi, entra in una politica pubblica, il primo step è la **profilazione**: si fa uno *screening* e la persona viene classificata in cinque *cluster*:

1. **Cluster reinserimento lavorativo:** per coloro più vicini al mercato del lavoro, vengono forniti servizi di orientamento e intermediazione per l'accompagnamento al lavoro;
2. **Cluster aggiornamento (upskilling):** per lavoratori più lontani dal mercato del lavoro, ma con competenze spendibili. Gli interventi formativi sono brevi e con contenuto professionalizzante;
3. **Cluster riqualificazione (reskilling):** per i lavoratori lontani dal mercato del lavoro e con competenze non adeguate ai fabbisogni richiesti, la formazione professionalizzante è più approfondita, caratterizzata da innalzamento del livello di qualificazione rispetto al livello di istruzione posseduto;
4. **Cluster lavoro e inclusione:** nei casi di bisogni complessi, cioè in presenza di ostacoli e barriere che vanno oltre la dimensione lavorativa, in aggiunta ai servizi precedenti, si prevede l'attivazione della rete dei servizi territoriali (a seconda dei casi, educativi, sociali, socio-sanitari, di conciliazione) come già avviene per il Reddito di cittadinanza (e prima per il REI);
5. **Cluster ricollocazione collettiva:** si fa una valutazione delle *chance* occupazionali sulla base della specifica situazione aziendale di crisi, della professionalità dei lavoratori coinvolti e del contesto territoriale di riferimento per individuare soluzioni idonee all'insieme dei lavoratori stessi.

Funziona questo *assessment*? Assolavoro qualche mese fa ha depositato una denuncia dove si sostiene che l'algoritmo utilizzato dal Ministero del lavoro per profilare le persone è sbagliato,

perché colloca circa il 70% delle persone nei *cluster* 1 e 2, quindi teoricamente *ready to work*, e non consente agli intermediari e a nessun altro di erogare a queste persone dei servizi intensivi di formazione per poterle accompagnare al lavoro (questa percentuale nelle Regioni del Nord arriva anche all'85%). Questa cosa ha determinato effetti paradossali: nelle Regioni del Nord sono state qualificate come *ready to work* persone che non potevano essere tali (ad esempio, soggetti con problemi di alcol dipendenza, persone che non parlavano italiano, etc.). Questo sistema è stato fatto perché uno dei primi obiettivi previsti dalla UE per ricevere i finanziamenti del PNRR era profilare un numero elevato di persone. È un problema perché, di circa 800.000 persone che sono state profilate, la maggior parte sono teoricamente occupabili e non saranno accompagnate al lavoro nei prossimi mesi.

Quando una persona entra nella politica pubblica si susseguono una serie di fasi: **fase di accoglienza, DID e profilazione, orientamento di base, patto di servizio personalizzato**. In tutte le Regioni, questa prima parte viene fatta dai CPI, solo in Lombardia si consente l'erogazione dell'*assessment* anche agli operatori privati accreditati. Il fatto che il lavoratore entri prevalentemente nel solo CPI determina un problema per le Agenzie, che hanno dei ritardi e un effetto "tappo" rispetto alle attività che dovrebbero essere erogate. Al termine quindi del primo processo, che termina con la definizione di un Patto di Servizio, nel caso in cui il lavoratore sia stato inserito nei *cluster* 2 o 3, intervengono anche qui le APL che erogano al lavoratore prima una c.d. ***skill gap analysis*** con la quale rimandano alla formazione. Questo secondo processo si compone di tre fasi: **orientamento specialistico, accompagnamento al lavoro**, e infine, attività verso **l'incontro della domanda e offerta**. Quindi, a questo punto le Agenzie devono prendere le persone che sono in uno stato di disoccupazione e provare ad accompagnarle in una azienda. La normativa definisce i LEP in questa fase di incontro tra domanda e offerta, tra cui:

- a) *scouting* delle opportunità occupazionali;
- b) promozione dei profili, delle competenze e della professionalità delle persone presso il sistema imprenditoriale;
- c) **pre-selezione**;
- d) accesso alle misure individuate;
- e) accompagnamento della persona nell'accesso al percorso individuato e nell'attivazione delle misure collegate;
- f) accompagnamento della persona nella prima fase di inserimento;
- g) **assistenza al sistema della Domanda nella definizione del progetto formativo legato al contratto di apprendistato**;
- h) **assistenza al sistema della Domanda nell'individuazione della tipologia contrattuale più funzionale al fabbisogno manifestato** (ad esempio tra contratto di apprendistato e tempo determinato).⁶⁶

Le attività erogate tengono in considerazione la persona che deve essere presa in carico, di cui devono essere esaminate le competenze e che deve essere accompagnata verso l'azienda, ma anche le esigenze dell'azienda, a cui l'Agenzia deve necessariamente avvicinarsi.⁶⁷ Il problema è che

⁶⁶ Le lettere c), g) e h) comprendono quelle attività che possono destare ancora dubbio di "doppio finanziamento". Alcune regioni (come la Lombardia) hanno adottato i LEP del Piano Nazionale "giovani donne lavoro" nel quale sono eliminate alcune voci che danno adito a possibile dubbio di doppio finanziamento, ma rimane ancora "assistenza al sistema della Domanda nella definizione del progetto formativo legato al contratto di apprendistato".

⁶⁷ Infatti, l'art. 2, d.lgs. n. 276/2003, precisa che esiste un servizio rivolto alle imprese e da queste pagato. In particolare, si legge al comma 1: "*Ai fini e agli effetti delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo si intende per: c) "ricerca e selezione del personale": l'attività di consulenza di direzione finalizzata alla risoluzione di una specifica esigenza*".

non è chiara la distinzione tra le attività che sono rivolte al candidato e le attività che sono invece rivolte all'azienda. Questa ambiguità non ha un impatto solo di carattere concettuale o teorico, ma sta determinando in Italia una questione che, se non sarà risolta, sarà vitale nel rapporto pubblico-privato. Quali sono le attività che vengono rimborsate dall'Amministrazione pubblica e quali retribuite dall'impresa-cliente? La questione riguarda proprio il tema del presunto **doppio finanziamento**. Assolavoro ha avuto in Regione Lombardia un audit della UE: in Italia, poiché ci sono dei soggetti, ossia le APL, che sono bicefali (svolgono una attività pubblica nell'ambito delle politiche finanziate e un'attività nel mercato per le aziende), potrebbe esserci un problema di doppio finanziamento: le Agenzie guadagnerebbero due volte per le prestazioni erogate a favore della stessa persona e questa pratica è chiaramente illegale. La questione oggi è capire *quali* sono i **servizi** che devono stare nei **LEP delle politiche pubbliche** e quali i servizi che possono legittimamente stare in una **logica contrattuale tra L'APL e l'azienda**. Ad oggi, la questione non è risolta. Questo è un tema fondamentale nella collaborazione pubblico-privato, perché se non sarà risolto le APL saranno impossibilitate a dare una mano nell'ambito delle politiche pubbliche. La **proposta** di Assolavoro è di **intervenire a livello UE per sradicare definitivamente ogni residua possibilità di malevola interpretazione di un modello italiano perfettamente in regola con la normativa nazionale e comunitaria che può triplicare la capacità di servizio della sola rete pubblica nella gestione dei servizi di politica attiva.**

Dalla teoria (nazionale) alle pratiche (regionali)

Nei programmi di politiche attive l'attività di **assessment** non riesce a fotografare in maniera corretta la distanza tra la persona e il mercato del lavoro, questo comporta una stima al rialzo delle persone *ready to work* e una serie di altri problemi. Tra questi, ad esempio, il fatto che ci sono una serie di persone che avrebbero bisogno di corsi di formazione, ma, essendo state classificate nel *cluster* 1 o 2, non ne hanno diritto. L'altro grande tema è il **raccordo con il sistema della formazione**: il sistema della formazione professionale in Italia è esclusivamente regionale e prevalentemente non tarato a quelli che sono i fabbisogni delle imprese. La formazione non è coerente alle richieste delle imprese in quella località. Una formazione che è finalizzata prevalentemente ad ottenere i finanziamenti pubblici, e che essendo territoriale spesso è legata alla politica della Regione, fa sì che l'esito occupazionale di molti corsi di formazione sia nullo e arricchisca solamente chi eroga il corso. Si aggiunge il fatto che oggi in Italia non esiste un metodo di misurazione dell'efficacia della formazione professionale erogata che sia diverso dal numero di ore che vengono effettuate. Sarebbe certamente interessante conoscere qual è l'esito concreto dei programmi di formazione.

GOL è una misura che riguarda anche il tema della formazione. Qui c'è un *trade-off* tra **occupazione** e **occupabilità**, ma non dovrebbe esserci. Il termine occupabilità è un termine nobile, se inteso nel senso di fornire alla persona l'occupabilità di cui ha bisogno per essere accompagnata al lavoro. diverso è se si parla di una formazione di dubbia efficacia. Il tema del *placement* dopo la formazione dovrebbe essere affrontato in maniera seria.

dell'organizzazione committente, attraverso l'individuazione di candidature idonee a ricoprire una o più posizioni lavorative in seno all'organizzazione medesima, su specifico incarico della stessa, e comprensiva di: analisi del contesto organizzativo dell'organizzazione committente; individuazione e definizione delle esigenze della stessa; definizione del profilo di competenze e di capacità della candidatura ideale; pianificazione e realizzazione del programma di ricerca delle candidature attraverso una pluralità di canali di reclutamento; valutazione delle candidature individuate attraverso appropriati strumenti selettivi; formazione della rosa di candidature maggiormente idonee; progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo; assistenza nella fase di inserimento dei candidati; verifica e valutazione dell'inserimento e del potenziale dei candidati."

Quanto detto è il grande tema del raccordo con il sistema della formazione: ogni Regione ha stabilito regole diverse, in alcune regioni quando l'Agenzia consiglia alla persona un corso di formazione, questa deve tornare al Centro per l'impiego per chiederne la validazione perché il corso suggerito potrebbe essere erogato dall'Agenzia del Lavoro stessa e quindi potrebbero sorgere dei conflitti di interesse. Per questa ragione, in altre Regioni le Agenzie sono escluse da questo processo di *assessment* della persona proprio perché la norma ipotizza che ci possa essere un conflitto di interessi tra la c.d. *skill gap analysis* fatta e le attività conseguenti a valle che l'Agenzia vorrebbe erogare. La formazione privata deve avere delle caratteristiche di un certo tipo perché se non soddisfa l'azienda, l'Agenzia perde sia il lavoratore che il cliente.

Nelle **relazioni con i Centri per l'impiego**, sorge una problematica ogni qual volta alcuni CPI non informano adeguatamente le persone sulle caratteristiche del programma e sugli obblighi da questo derivanti. Inoltre, nella gestione delle platee con politiche passive, l'assenza di una piattaforma condivisa espone le APL alla ricezione di "liste di beneficiari" da parte dei CPI che le Agenzie devono contattare telefonicamente e che sono spesso irreperibili/scettici nei confronti degli operatori privati. Un'ulteriore questione è la **gestione delle condizionalità**, infatti per i beneficiari di politiche passive la partecipazione attiva ai percorsi APL è obbligatoria, pena la decadenza dal beneficio. Quindi, l'assenza di una piattaforma per la gestione della condizionalità espone gli operatori accreditati ai servizi per il lavoro ad un carico amministrativo considerevole per convocazioni, gestione assenzem segnalazione assenza per giustificato motivo.

Proposte migliorative di Assolavoro

Assolavoro, a fronte della situazione rappresentata, propone degli interventi migliorativi. In generale, la **revisione dell'Unità del costo standard** (UCS). Le UCS sono ferme a 15 anni fa, da cui consegue un grande problema di ingaggio da parte dei privati. L'**eliminazione delle attività che destano dubbi di doppio finanziamento**⁶⁸ e l'aggiunta di attività specifiche rivolte solo al beneficiario. Da ultimo, un intervento di **semplificazione**. Le informazioni di carattere amministrativo oggi si trovano nelle banche dati regionali, dell'INPS e del Ministero del lavoro, ma queste non comunicano tra di loro. Inoltre, queste banche dati non sono messe nella disponibilità dei privati. Quindi, se una Agenzia oggi prende in carico un soggetto, non è in grado di stabilire se questi sia un percettore della NASpi, a quando risalga l'ultima comunicazione obbligatoria, il percorso fatto, etc. Dunque, è necessario un intervento di efficientamento.

In particolare, le proposte migliorative di Assolavoro sono:

- definire cornice unica nazionale⁶⁹;
- aggiornare i LEP e le UCS;
- definire i servizi finalizzati all'occupazione (definendo servizi alla persona e servizi alle aziende);
- prevedere una profilazione qualitativa oltre a quella quantitativa⁷⁰;
- **valorizzare il processo oltre che il risultato;**

⁶⁸ Interessati sono i termini specifici usati in questo ambito: *gaining*, si riferisce al fatto che l'Agenzia giochi sulla politica pubblica e sulla relazione privata; *cleaning*, si riferisce al fatto che l'Agenzia, tra i lavoratori nel bacino della politica, prende solo quelli più spendibili sul mercato lasciando indietro gli altri; *sliding doors*, si riferisce al fatto che l'Agenzia prende il candidato che gli viene chiesto dall'azienda, lo fa passare nella politica pubblica e poi rientrare in quella privata, etc.

⁶⁹ Per Agostino di Maio, finché non cambia la Costituzione questo non si realizzerà.

⁷⁰ In particolare, si suggerisce di intervenire sul sistema di funzionamento dell'**assessment** poiché il modello attuale mostra difficoltà a rappresentare le condizioni di fragilità, gli effettivi *gap* digitali, le debolezze nel posizionamento nel mercato del lavoro derivanti da fattori non individuali, le problematiche derivanti da carriere frammentate, la volontà di cambiare collocazione professionale. Occorre un maggior **livello di personalizzazione**.

- utilizzare al meglio le esperienze lavorative “brevi”⁷¹;
- inserire la somministrazione di lavoro nei percorsi di politica attiva;
- tarare la formazione sulle esigenze reali dei MDL e collegare in maniera sistematica azioni con i fabbisogni delle imprese;
- definire un sistema di valutazione dell’efficacia dei servizi⁷²;
- banche dati pubbliche.

Decreto-Legge 4 maggio 2023, n. 48

Il decreto-legge⁷³ prevede vari cambiamenti. In primo luogo, cambia il nome del reddito di cittadinanza: la misura di sostegno al reddito si chiamerà **Assegno di Inclusione**. Infatti, all’art. 1 si legge:

*“1. È istituito, a decorrere dal 1° gennaio 2024, l’**Assegno di inclusione**, quale misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e all’esclusione sociale delle fasce deboli **attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro.***

2. L’Assegno di inclusione è una misura di sostegno economico e di inclusione sociale e professionale, condizionata alla prova dei mezzi e all’adesione a un percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa.”

Ciò che cambia radicalmente è la parte sui c.d. **occupabili**. Sebbene siano state fatte ulteriori modifiche, si è deciso di lasciare il limite ISEE a quello attuale. Come previsto all’art. 2, i nuclei familiari devono risultare, al momento della presentazione della richiesta e per tutta la durata dell’erogazione del beneficio, in possesso:

*“b) con riferimento alla **condizione economica**, il nucleo familiare del richiedente deve essere in possesso congiuntamente di: 1) un valore dell’indicatore di situazione economica equivalente, di seguito ISEE, in corso di validità, non superiore a euro **9.360**; nel caso di nuclei familiari con minorenni, l’ISEE è calcolato ai sensi dell’articolo 7 del medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013;”*

I **beneficiari** dell’Assegno di Inclusione sono definiti all’articolo 2, comma 1, che prescrive che:

*“ L’Assegno di inclusione è riconosciuto, a richiesta di uno dei componenti del nucleo familiare, a garanzia delle necessità di inclusione dei componenti di nuclei familiari con **disabilità**, come definita ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, nonché dei componenti **minorenni** o con almeno **sessant’anni di età**.”*

È considerato **non occupabile** chi ha figli, disabili o un ultrasessantenne a carico. In realtà, non sarebbe un automatismo ma sembrerebbe necessaria una valutazione di un organismo, che sarà definito da decreti ministeriali, a cui è delegata l’indicazione dei criteri della c.d. **multidimensionalità della povertà**. Quindi, anche chi è tra i 18-59 anni e non ha familiari a carico o disabilità potrebbe, a seguito della valutazione di questa commissione, essere valutato come non occupabile. Tuttavia, questa previsione va ricordata ad altre norme (ad esempio, l’art. 9), che sembrano invece escludere questa possibilità.

⁷¹ Le esperienze brevi possono permettere ad una persona di riprendere l’attitudine al lavoro.

⁷² Si chiede di fornire un ranking dei servizi resi da ogni Centro per l’Impiego pubblico o privato: così un soggetto titolare di una misura può valutare i servizi fatti dai vari centri in maniera da orientare la propria scelta.

⁷³ Misure urgenti per l’inclusione sociale e l’accesso al mondo del lavoro, D.L. 4 maggio 2023, n. 48, (GU n.103 del 4-5-2023), **Vigente al: 05/05/2023**

Un'altra novità è istituzione del **Supporto per la formazione e il lavoro** dal 1 settembre 2023 per componenti tra 18 e 59 anni dei nuclei familiari con ISEE non superiore a euro 6.000 annui, che non hanno i requisiti per accedere all'Assegno di inclusione. Ai sensi dell'**articolo 12, comma 1**, infatti: *“Al fine di favorire l'attivazione nel mondo del lavoro delle persone a rischio di esclusione sociale e lavorativa, è istituito, dal 1° settembre 2023, il **Supporto per la formazione e il lavoro** quale misura di attivazione al lavoro, mediante la partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro comunque denominate. Nelle misure di Supporto per la formazione e il lavoro rientra il servizio civile universale di cui al decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, per lo svolgimento del quale gli enti preposti possono riservare quote supplementari in deroga ai requisiti di partecipazione di cui all'articolo 14, comma 1, e alla previsione di cui all'articolo 16, comma 8, del citato decreto legislativo n. 40 del 2017. Nelle misure di Supporto rientrano anche i progetti utili alla collettività.”*

Questo decreto introduce e cambia il sistema in alcune sue parti, distaccandosi anche dal d.lgs. 150/2015. Tra le novità, si prevede l'istituzione di una nuova banca dati, che dovrebbe incrociare tutti i dati regionali e nazionali, creando un unico fascicolo elettronico del lavoratore (che sarebbe, in realtà, previsto anche dal d.lgs. 150/2015). All'**art. 4, comma 1** si legge:

*“1. L'Assegno di inclusione è richiesto con modalità telematiche all'INPS, che lo riconosce, previa verifica del possesso dei requisiti e delle condizioni previste dal presente Capo, sulla **base delle informazioni disponibili sulle proprie banche dati o tramite quelle messe a disposizione dai comuni, dal Ministero della giustizia, dal Ministero dell'istruzione e del merito, dall'Anagrafe tributaria, dal pubblico registro automobilistico e dalle altre pubbliche amministrazioni detentrici dei dati necessari per la verifica dei requisiti, attraverso sistemi di interoperabilità, fatti salvi i controlli previsti dall'articolo 7.**”*

Inoltre, un'altra novità è l'introduzione di un disallineamento sulla c.d. **offerta congrua**. In primo luogo si ricorda che l'articolo 3 del d.lgs. 150/2015, prevede che: *“Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali compete inoltre, anche su proposta dell'ANPAL, l'adozione dei seguenti atti: a) **definizione del concetto di offerta di lavoro congrua**, ai fini di cui all'articolo 25 del presente decreto, in relazione al grado di vicinanza rispetto alla specifica professionalità, alla distanza dal domicilio e ai tempi di trasporto con mezzi pubblici, tenuto conto della durata della disoccupazione.”*

Quindi la definizione della offerta congrua dovrebbe rimanere all'interno di questo schema. Il disoccupato beneficiario dell'assegno è legittimato a rifiutare l'offerta di lavoro se non ha determinate caratteristiche. Ciò che è rilevante è che queste caratteristiche sono profondamente divise da quelle attuali (NASpi). All'**art. 9, comma 1** si legge:

*“1. Il componente del nucleo familiare beneficiario dell'Assegno di inclusione, attivabile al lavoro ai sensi dell'articolo 6, comma 4, preso in carico dai servizi per il lavoro competenti, **è tenuto ad accettare un'offerta di lavoro che abbia le seguenti caratteristiche:***

- a) si riferisce a un **rapporto di lavoro a tempo indeterminato** senza limiti di distanza nell'ambito del territorio nazionale;*
- b) si riferisce a un rapporto di lavoro a tempo pieno o a tempo parziale non inferiore al 60 per cento dell'orario a tempo pieno;*
- c) la **retribuzione non è inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi** di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81;*
- d) si riferisce a un **contratto di lavoro a tempo determinato**, anche in somministrazione, qualora il luogo di lavoro non disti più di 80 chilometri dal domicilio del soggetto.”*

La centralità di ANPAL al momento è messa in discussione da una serie di atti che non sono stati adottati ma che riguardano la riorganizzazione del Ministero del lavoro e la revisione del d.lgs. 150/2015 stesso (è necessario intervenire sul d.lgs. 150/2015 se si vogliono modificare le funzioni di ANPAL, non solo sullo Statuto, perché è norma primaria). L'obiettivo sarebbe riportare la gestione dei Fondi sociali europei al Ministero e progressivamente togliere anche la parte di studio e progettazione delle politiche ad ANPAL, creando una apposita direzione generale nel Ministero. Quindi, sembrerebbe che si smonti definitivamente l'idea della Agenzia. È chiaro che ANPAL era nata per diventare una sorta di amministrazione, un gestore delle politiche attive a livello centrale con potere di coordinamento dei livelli regionali. Se il livello di agenzia viene meno e viene meno la possibilità che l'Agenzia accompagni le Regioni verso la realizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni, pare evidente che di fatto i LEP siano lasciati alle Regioni stesse, non potendo il Ministero svolgere alcuna azione di accompagnamento verso i LEP localmente. Se non si ha uno strumento per verificare che i LEP vengano effettivamente realizzati, e non si ha uno strumento per intervenire nel caso in cui non si raggiungano gli obiettivi (dato che il potere sostitutivo nella prassi si applica solo ai casi di dissesto finanziario nella sanità), allora non si raggiungeranno mai determinati livelli dei servizi. Dato che il monitoraggio dovrebbe essere fatto da ANPAL, e questa viene smontata, allora non si hanno nemmeno i sistemi per controllare che i LEP siano stati rispettati o meno.

ANPAL

L'art. 9 del d.lgs. 150/2015 prescrive le **funzioni** e compiti dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro. Al **primo comma** si legge:

“All'ANPAL sono conferite le seguenti funzioni:

- a) **coordinamento della gestione dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego, dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro** di cui all'articolo 18, del collocamento dei disabili di cui alla legge n. 68 del 1999, nonché delle politiche di attivazione dei lavoratori disoccupati, con particolare riferimento ai beneficiari di prestazioni di sostegno del reddito collegate alla cessazione del rapporto di lavoro;*
- b) definizione degli standard di servizio in relazione alle misure di cui all'articolo 18 del presente decreto;*
- c) determinazione delle modalità operative e dell'ammontare dell'assegno di ricollocazione e di altre forme di coinvolgimento dei privati accreditati ai sensi dell'articolo 12;*
- d) **coordinamento dell'attività della rete Eures**, di cui alla decisione di esecuzione della Commissione del 26 novembre 2012 che attua il regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del consiglio del 5 aprile 2011;*
- e) definizione delle **metodologie di profilazione degli utenti**, allo scopo di determinarne il profilo personale di occupabilità, in linea con i migliori standard internazionali, nonché dei costi standard applicabili ai servizi e alle misure di cui all'articolo 18 del presente decreto;”*

Ogni lavoratore ha un suo profilo che ne definisce la prossimità o distanza dal mercato del lavoro in termini di occupabilità. Oggi questo livello deve essere tradotto in un numero, quindi si devono trovare indicatori per stabilire un numero (c.d. **rating di occupabilità**). Gli indici possono essere età, genere, titolo di studio, tempo di disoccupazione, etc. ANPAL studia gli indicatori, li propone e fa sì che questo algoritmo formuli un numero. Con il decreto lavoro questa gradazione non esiste perché si suppone che se un soggetto ha più di 18 anni, allora è occupabile. Quindi come si relaziona questo nuovo sistema con la necessità di determinare un *rating*?

L'art. 9 continua:

- “f) **promozione e coordinamento**, in raccordo con l'Agenzia per la coesione territoriale, **dei programmi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo**, nonché di programmi cofinanziati con fondi nazionali negli ambiti di intervento del Fondo Sociale Europeo;*
- g) **sviluppo e gestione integrata del sistema informativo unitario** delle politiche del lavoro, di cui all'articolo 13 del presente decreto, ivi compresa la predisposizione di strumenti tecnologici per il supporto all'attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e l'interconnessione con gli altri soggetti pubblici e privati;*
- h) gestione dell'albo nazionale di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n.276 del 2003; [sono i soggetti accreditati, operatori per servizi di intermediazione e per formazione professionale];*
- i) gestione dei **programmi operativi nazionali** nelle materie di competenza, nonché di progetti cofinanziati dai Fondi comunitari;*
- l) **definizione e gestione di programmi per il riallineamento delle aree per le quali non siano rispettati i livelli essenziali delle prestazioni in materia di politiche attive del lavoro o vi sia un rischio di mancato rispetto dei medesimi livelli essenziali e supporto alle regioni, ove i livelli essenziali delle prestazioni non siano stati assicurati, mediante interventi di gestione diretta dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro;***⁷⁴
- m) definizione di metodologie di incentivazione alla mobilità territoriale; Esistono programmi che incentivano la mobilità dei lavoratori da una regione mediante finanziamenti.*
- n) vigilanza sui **fondi interprofessionali***⁷⁵ *per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge n. 388 del 2000, nonché dei **fondi bilaterali** di cui all'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo n. 276 del 2003;*
- o) **assistenza e consulenza nella gestione delle crisi di aziende** aventi unità produttive ubicate in **diverse province** della stessa regione o in **più regioni** e, a richiesta del gruppo di coordinamento e controllo del progetto di riconversione e riqualificazione industriale, assistenza e consulenza nella gestione delle crisi aziendali complesse di cui all'articolo 27 del decreto-legge 22 giugno 2012, n.83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134; [ANPAL partecipa alle tavole ministeriali di crisi aziendali che hanno sedi in diversi territori, promuovendo piani di riassorbimento e riqualificazione dei lavoratori coinvolti nelle crisi];*
- p) gestione di programmi di reimpiego e ricollocazione in relazione a crisi di aziende aventi unità produttive ubicate in diverse province della stessa regione o in più regioni, di programmi per **l'adeguamento alla globalizzazione** cofinanziati con il Fondo Europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG), nonché di programmi sperimentali di politica attiva del lavoro;”*

Il Fondo Europeo di adeguamento alla globalizzazione vuole accompagnare i paesi ad affrontare la globalizzazione, il Fondo permette di fare investimenti sulla ricerca per trovare prodotti innovativi diversi. Il Fondo, nella pratica, è stato usato pochissimo, e il suo problema è che spesso la Regione deve *anticipare* il costo (**co-finanziamento del progetto di intervento**) e quindi l'intervento non viene realizzato.

Ancora, l'art. 9 prevede che:

- “q) gestione del Repertorio nazionale degli incentivi all'occupazione, di cui all'articolo 30;*
q-bis) svolgimento delle attività già in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di promozione e coordinamento dei programmi formativi destinati alle persone

⁷⁴ Nel d.lgs. 150/2015 il potere sostitutivo si realizza nella gestione diretta, che deve essere fatta da ANPAL, che ha dunque la capacità di agire sul territorio. Il punto è: come sarà possibile fare un intervento di gestione diretta da parte del Ministero con il nuovo decreto lavoro?

⁷⁵ Sono i fondi per la formazione continua finanziati con un contributo sulle retribuzioni dello 0,3%

disoccupate, ai fini della qualificazione e riqualificazione professionale, dell'autoimpiego e dell'immediato inserimento lavorativo, nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano."

ANPAL ha la gestione dei fondi in una logica di efficienza, oggi non si sa se questa gestione tornerà al Ministero. Sempre restando nel d.lgs. 150/2015, un'altra novità importante è la riforma dell'**Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL)**: è un istituto che doveva essere un ente di ricerca che avrebbe dovuto dare al Ministero del lavoro le informazioni scientifiche numeriche della formazione professionale rispetto alle politiche del lavoro (ad esempio, lo stato di avanzamento della formazione professionale in Italia), per poi fare proposte di intervento sulle *policy*. Questo istituto nella sostanza non aveva prodotto quasi nulla e allora se ne pensò la sua riforma cambiandone in parte funzione oltre che nome: oggi non abbiamo più ISFOL, ma **Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP)**. In una idea di ampliamento della funzione di ricerca di ISFOL, non limitata alla formazione professionale e al lavoro, si è quindi creato INAPP. All'**art. 12** del d.lgs. 150/2015 sono definiti i principi del **sistema di accreditamento**:

- "1. Le Regioni e le Province autonome definiscono i propri regimi di accreditamento, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 276 del 2003, secondo criteri definiti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sulla base dei seguenti principi:*
- a. coerenza con il sistema di autorizzazione allo svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale, di cui agli articoli 4 e 6 del decreto legislativo n. 276 del 2003;*
 - b. definizione di requisiti minimi di solidità economica ed organizzativa, nonché di esperienza professionale degli operatori, in relazione ai compiti da svolgere;*
 - c. obbligo di interconnessione con il sistema informativo di cui all'articolo 13 del presente decreto, nonché l'invio all'ANPAL di ogni informazione utile a garantire un efficace coordinamento della rete dei servizi per le politiche del lavoro;*
 - d. raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione;*
 - e. definizione della procedura di accreditamento dei soggetti abilitati ad operare con lo strumento dell'assegno di ricollocazione di cui all'articolo 23. (17)*
- 2. Qualora ne facciano richiesta all'ANPAL, le agenzie per il lavoro di cui alle lettere a) e c) dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 276 del 2003 vengono accreditate ai servizi per il lavoro su tutto il territorio nazionale.*
- 3. ANPAL istituisce l'albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro secondo i criteri di cui al comma 1, nel quale vengono iscritte le agenzie per il lavoro di cui al comma 2 nonché le agenzie che intendono operare nel territorio di regioni che non abbiano istituito un proprio regime di accreditamento.*
- 4. All'articolo 6 del decreto legislativo n. 276 del 2003, dopo il comma 5 è aggiunto il seguente "5-bis. L'iscrizione alla sezione dell'albo di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c), dei soggetti autorizzati secondo il regime particolare di cui al comma 1, lettere c), d), e), f), e f-bis), nonché al comma 2 del presente articolo, comporta automaticamente l'iscrizione degli stessi alle sezioni dell'Albo di cui alle lettere d) ed e) dell'articolo 4, comma 1."*

Ci si riferisce al fenomeno della **estero-vestizione** per riferirsi a quei soggetti italiani che facevano valere il principio di reciprocità con altri Paesi e la libertà di circolazione delle imprese, fingendo di essere filiali di altre imprese europee. Il problema non erano le grandi multinazionali, che tendenzialmente rispettavano i requisiti, come avere un certo numero di filiali, ma erano le società che in Italia non avrebbero avuto i requisiti ma, poiché la società europea a cui si agganciavano

aveva il diritto di operare in Italia, riuscivano a beneficiare dei requisiti del Paese di appartenenza e dunque ad operare in Italia. Il punto fondamentale è garantire la vigilanza, quindi il rispetto dei requisiti e l'inserimento nell'albo nazionale.

C'è poi il **Sistema informativo unitario** (unitario e non unico, perché le Regioni si sono imposte nel non fare un sistema unico, ma volevano un sistema connesso). In questo senso, l'**art. 13** istituisce il **Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro**, prevedendo:

“1. In attesa della realizzazione di un sistema informativo unico, l'ANPAL realizza, in cooperazione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, l'INPS e l'ISFOL, valorizzando e riutilizzando le componenti informatizzate realizzate dalle predette amministrazioni, il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, che si compone del nodo di coordinamento nazionale e dei nodi di coordinamento regionali, nonché il portale unico per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro.

2. Costituiscono elementi del sistema informativo unitario dei servizi per il lavoro:

a) il sistema informativo dei percettori di ammortizzatori sociali, di cui all'articolo 4, comma 35, della legge 28 giugno 2012, n. 92;

b) l'archivio informatizzato delle comunicazioni obbligatorie, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297;

c) i dati relativi alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro, ivi incluse la scheda anagrafica e professionale⁷⁶ di cui al comma 3;

d) il sistema informativo della formazione professionale, di cui all'articolo 15 del presente decreto;

d-bis) Piattaforma digitale del Reddito di cittadinanza per il Patto per il lavoro, implementata attraverso il sistema di cooperazione applicativa con i sistemi informativi regionali del lavoro.”

L'**art. 14**, poi, stabilisce che tutte queste informazioni si trovino in un unico file: si vuole, cioè, radunare e rendere coerenti le informazioni:

“Le informazioni del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro costituiscono il patrimonio informativo comune del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS, dell'INAIL, dell'ISFOL, delle regioni e province autonome, nonché dei centri per l'impiego, per lo svolgimento dei rispettivi compiti istituzionali. Esse costituiscono, inoltre, la base informativa per la formazione e il rilascio del fascicolo elettronico del lavoratore, contenente le informazioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi ai fini della fruizione di ammortizzatori sociali. Il fascicolo è liberamente accessibile, a titolo gratuito, mediante metodi di lettura telematica, da parte dei singoli soggetti interessati.”

Infine, il d.lgs. 150/2015 definisce i **LEP** delle **attività di politica attiva**, quindi i **livelli essenziali delle prestazioni che i servizi per l'impiego devono necessariamente erogare**. Il problema è che i CPI erogano solo una serie di servizi, per esempio l'analisi delle competenze, quello che viene chiamato l'*assessment*, un orientamento di base, chiamato LEP: alcune attività di aiuto alla ricerca attiva di un lavoro (questi spiegano al disoccupato come funzionano i portali su cui cercare il lavoro oppure danno un orientamento molto di base su quelle che sono le tendenze del mercato del lavoro). La

⁷⁶ Queste sono compilate dai CPI. Il problema rilevante è che le schede sono caricate nel sistema informativo, ma non aggiornate per cui ci sono dentro, ad esempio, lavoratori deceduti, ma anche gente che ad oggi ha cambiato lavoro. Le schede dovrebbero essere registrate e aggiornate in un sistema unico.

riqualificazione professionale è invece un servizio più avanzato che è di solito fatto solo dai Centri per l'impiego che contengono anche sistemi di formazione o che hanno strutturato sistemi di convenzione con enti di formazione. Tra gli strumenti di politica attiva c'è anche il **tirocinio**. Il tirocinio, c.d. *stage*, molto spesso è il LEP che viene utilizzato maggiormente dai CPI nell'ambito del programma *Youth Guarantee*, cioè il programma designato italiano di garanzie giovani (15-29 anni). Questo prevede una serie di misure, la cui scelta spetta però alle Regioni. Una misura, ad esempio, può essere l'accompagnamento personalizzato, c.d. tutoraggio, a colloqui di lavoro, un'altra misura può essere l'apprendistato, un'altra portare il lavoratore ad avere uno *stage* extracurricolare. Questo ultimo non è un contratto di lavoro. Le normative regionali prevedono i salari minimi: essendo materia relativa alla formazione e non al lavoro è di competenza esclusiva della Regione e questa decide come funziona lo *stage*. Nella Regione Lombardia il minimo che deve essere riconosciuto è 500 euro, ma non è a titolo di remunerazione, non è nel sinallagma contrattuale perché lo si considera un **contratto a finalità formativa** (a differenza dell'**apprendistato** che è a **causa mista**, dove c'è il lavoro e la formazione; quindi, il contratto di apprendistato è contratto di lavoro a causa mista con componente formativa). Può essere uno strumento di politica attiva, che comunque aumenta l'occupabilità, anche se in realtà è esso stesso occupazione, sebbene occupazione finalizzata all'inserimento lavorativo dei giovani. La verità è che sono molto più diffusi gli *stage* che i contratti di apprendistato, perché sebbene lo strumento di per sé sia funzionale (un soggetto ha la possibilità di fare esperienza, farsi conoscere e poi farsi assumere), chiaramente quando diventa reiterato, quando non ci sono limiti salvo quelli di età, se è previsto un rimborso che è lontano da una vera retribuzione, questo strumento diventa un contratto camuffato di lavoro sottopagato. C'è stato un tentativo di riforma del tirocinio: è stata fatta una legge delega al fine di emanare dei decreti di riforma del tirocinio, ma poi la delega non è stata esercitata. Il problema è che nessuna legge dello Stato può disciplinare nel dettaglio lo *stage* perché è materia regionale. La legge statale può dettare dei principi generali ma non può, ad esempio, determinarne la durata minima e massima, stabilirne i requisiti, la possibilità di reiterazione, quindi si rileva molto problematico. Dunque, lo **stage** è uno strumento di politica attiva che è stato molto utilizzato dal **programma garanzia giovani**. È, infatti, lo strumento più semplice da utilizzare, nel senso che le aziende cercano stagisti giovani e il CPI riesce a soddisfare un LEP proponendo lo *stage*. Non solo, il Centro riesce anche a spendere le risorse perché nello *stage* c'è una componente di aiuto al reddito, di sostegno al reddito (per esempio, la regione Puglia mette 500 euro aggiuntivi a quelli che mette il datore di lavoro per un certo periodo). Questo sistema incentiva l'uso dello strumento ma ulteriormente confonde lo *stage* con il rapporto di lavoro: infatti, se si arriva ad un rimborso-retribuzione che è "drogato" dall'incentivo pubblico e che comunque raggiunge solo un livello minimo, al di sotto dei livelli contrattuali, è evidente che questo strumento si presta a fare concorrenza sleale agli altri contratti. È proprio questo abuso che andrebbe contrastato, pur con tutte le difficoltà di una legislazione che deve essere declinata a livello regionale. In teoria, lo *stage* (fuori dall'orario di lavoro) è compatibile con un contratto di lavoro (tranne che per gli *stage* che includono un beneficio pubblico). La funzione originaria dello *stage* era il trasferimento di sapere: per il datore di lavoro avere un tirocinante è un costo, non dovrebbe trarne utilità, non è l'obiettivo, che è invece trasmettere il sapere. La pratica forense è il tipico tirocinio per chi studia legge. Oggi in realtà lo *stage* in uno studio legale è una forma di lavoro subordinato, spesso camuffato da partita IVA e sottopagato.

La svolta europea del Next Generation EU e la via italiana del PNRR

Il **PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza)** è il piano di azione di emergenza post pandemica, è la risposta alla crisi sistemica europea. Nella prima versione era chiamato "*Next Generation EU*"

ed era pensato per le nuove generazioni e per una nuova rigenerazione sulla base di principi di totale discontinuità rispetto alle politiche europee fino ad allora adottate. La prima novità sostanziale del PNRR è che l'UE ha creato un debito pubblico comune, garantito dalla Banca centrale europea. Quindi il PNRR è una spesa che rientra nel bilancio europeo (debito del bilancio europeo che viene comprato dalla Banca centrale). Non era mai stato fatto, anzi pre-pandemia questa prospettiva era lontanissima dall'essere accettata, in particolare da quei Paesi che avevano situazioni di conti interni migliori di quelli italiani. Rispetto alle risorse complessive, l'Italia è risultata essere il Paese maggiormente beneficiario. Significa che l'Italia ha avuto una influenza politica maggiore? No, l'Italia è stata vista come il grande malato d'Europa insieme alla Spagna. Questa crisi, con origini esogene e impreviste, ha permesso un cambio di approccio rispetto, ad esempio, alla crisi del debito pubblico greco. Mentre le crisi economiche sono endemiche ma prevedibili, la pandemia era *veramente* imprevedibile: con la crisi pandemica il meccanismo si è bloccato e bisognava pensare a come farlo ripartire. Il Piano Marshall erano soldi a fondo perduto per ricostruire l'Europa, mentre il PNRR si inserisce in una situazione diversa: con il PNRR si è pensato di fare una iniezione di liquidità mirata a determinati obiettivi con l'idea che la crisi avrebbe determinato un crollo significativo, ma con una ripresa immediata (simbolicamente, a "V"), non invece un crollo e un periodo di stagnazione (simbolicamente, a "L"). Nel 2009, la crisi si è manifestata come un crollo dell'economia e un successivo periodo di stagnazione (nel quarto trimestre del 2019 l'Italia era tecnicamente in recessione), mentre la crisi del COVID è sì stata drammatica, ma poteva esserci una ripresa veloce, perché la situazione infrastrutturale non lasciava pensare ad una lenta ricostruzione. Per far ripartire il sistema dopo una recessione è necessaria la liquidità. Secondo lo spirito europeo, però, laddove si preveda l'erogazione di risorse (addirittura, debito pubblico comune), queste devono essere accompagnate da **riforme**. Quali riforme? Ogni Paese è attentamente studiato dagli organi economici europei sotto una serie di parametri e, di conseguenza, si conoscono a fondo le debolezze strutturali di ognuno. Dunque, insieme alla disponibilità delle risorse, l'Europa fornisce indicazioni circa gli **obiettivi** da perseguire nelle **riforme strutturali**. In Italia, L'UE ha indirizzato l'azione di intervento verso diversi settori. Il **settore del lavoro** è stato uno di quelli particolarmente segnalati nel PNRR, ma non per quanto riguarda le riforme del mercato del lavoro (riformato nel 2015 con il Jobs Act). Gli obiettivi sono stati infatti indirizzati ai **servizi per il lavoro** e alla **formazione professionale**, perché l'Italia nell'analisi europea era stata segnalata come "molto debole" sotto questo profilo. Nell'idea di trarre dalla crisi un'opportunità, due temi emergenti (e urgenti) hanno orientato e specificato ulteriormente il *Recovery Plan* europeo: la **transizione green** e la **digitalizzazione**. Ci si trova in un'epoca particolare, in cui tutti – a livello globale e quindi anche a livello europeo – devono affrontare varie questioni sociali e ambientali urgenti causate dall'accelerazione storica della transizione ambientale e della digitalizzazione. I due obiettivi sono apparentemente molto diversi, ma in realtà non ci può essere transizione ambientale senza digitalizzazione, perché la transizione ambientale richiede sviluppo di nuove tecnologie. Questo progetto molto ambizioso doveva essere realizzato in tempi veloci, in particolare rispetto alla transizione ambientale si sa che i dati climatici dicono che i danni crescono esponenzialmente.

Il Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL)

In tema di **politiche attive del lavoro nell'ambito del PNRR**⁷⁷, al fine di mitigare l'impatto economico e sociale della pandemia, l'Unione Europea ha varato uno strumento finanziario senza precedenti, per dimensioni finanziarie e per strumenti introdotti: il dispositivo ("*facility*") per la ripresa e la resilienza. L'obiettivo dichiarato è quello di "*rendere le economie e società europee più sostenibili, resilienti e meglio preparate alle sfide e alle opportunità delle transizioni ecologica e digitale.*" Le

⁷⁷ D.L. 5 novembre 2021, **Allegato A**, (Gazzetta Ufficiale n. 306 del 27 dicembre 2021), p. 26.

riforme e gli investimenti finanziati con questo strumento sono stati poi adottati dai Paesi membri nell'ambito dei loro Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR).

La Commissione Europea, nelle linee guida per la redazione dei Piani, aveva da subito individuato **sette sfide comuni** a livello europeo (**European Flagship**) al fine di orientare le scelte nazionali. Tra queste viene indicata la necessità di un investimento ambizioso sulle competenze dei lavoratori: *“upskill and reskill”*.

Nell'ambito del PNRR italiano tale sfida è affrontata, con riferimento ai lavoratori, nell'ambito della **Missione 5**, componente 1 (oltre che nella Missione 4, con riferimento al sistema dell'istruzione).⁷⁸ È in questo contesto che si inserisce il **Programma GOL**, l'iniziativa che costituisce il **perno dell'azione di riforma nell'ambito delle politiche per il lavoro** del Piano, accompagnato da un **Piano strategico nazionale sulle Nuove Competenze** (PNC) – da considerarsi in una logica integrata per la parte che riguarda la formazione dei lavoratori nel Programma, oltre che inclusivo di un rafforzamento del sistema duale – ed in sinergia con il **Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego**, già finanziato in buona parte a valere sul bilancio dello Stato e che diventa parte anch'esso del PNRR. A tali interventi, nell'ambito della componente 1, si aggiunge un investimento sulla creazione di imprese femminili, oltre alla creazione di un sistema nazionale per la certificazione della parità di genere. Infatti, ai sensi dell'art. 1, co. 1 e 2, del D.L. 5 novembre 2021:

*“È adottato il **Programma nazionale per la garanzia occupabilità dei lavoratori**, di seguito denominato «GOL», di cui all'allegato A, parte integrante del presente decreto.*

*L'adozione del Programma GOL, ai sensi del comma 1, costituisce parte del traguardo (milestone) di cui alla **missione M5**, componente C1, tipologia «riforma», intervento «1.1 **Politiche attive del lavoro e formazione**», del PNRR.”*

In realtà, il programma GOL è stato scritto nel 2019, senza le risorse del PNRR. Quindi, era un programma di politiche attive (come per il d.lgs. 150/2015), pensato senza predisporre di alcun fondo: l'obiettivo era quello di provare a “riprendere il filo” con le Regioni e capire cosa fare in una visione che aveva abbandonato la gestione centrale delle politiche attive (infatti, GOL era stata pensata dopo che era tramontata l'idea della centralizzazione). Infatti, all'Allegato A del Decreto si precisa che in realtà, già la legge di bilancio aveva previsto risorse dedicate in un apposito Fondo – a valere su REACT-EU – da destinare ad un nuovo programma di “Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL)” nella prospettiva di riforma delle politiche attive del lavoro, da definire con apposito decreto interministeriale, previa intesa in sede di Conferenza Stato – Regioni. In

⁷⁸ La **Missione 5, Componente 1, del PNRR**: (i) **Potenziare le politiche attive del mercato del lavoro** (ALMPs) e la formazione professionale: Sostenere l'occupabilità di lavoratori in transizione e disoccupati, mediante l'ampliamento delle misure di politica attiva del lavoro, nell'ambito del nuovo Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL), e promuovere la revisione della governance del sistema di formazione professionale in Italia, attraverso l'adozione del “**Piano Nazionale Nuove Competenze**”; (ii) **Rafforzare Centri per l'impiego** (Public Employment Services - PES): Promuovere interventi di *capacity building* a supporto dei Centri per l'impiego, con l'obiettivo di fornire servizi innovativi di politica attiva, anche finalizzati alla riqualificazione professionale (upskilling e reskilling), mediante il coinvolgimento di stakeholder pubblici e privati, aumentando la prossimità ai cittadini e favorendo la costruzione di reti tra i diversi servizi territoriali; (3) Favorire la creazione di imprese femminili e l'introduzione della certificazione della parità di genere. Realizzare la piena emancipazione economica e sociale della donna nel mercato del lavoro prevedendo una sistematizzazione e ristrutturazione degli attuali strumenti di sostegno, con una visione più aderente ai fabbisogni delle donne, attraverso una strategia integrata di investimenti di carattere finanziario e di servizi di supporto per la promozione dell'imprenditorialità femminile. L'introduzione di un sistema nazionale di certificazione della parità di genere mira ad affiancare le imprese nella riduzione dei divari nella crescita professionale delle donne e alla trasparenza salariale; (4) Promuovere l'acquisizione di nuove competenze da parte delle nuove generazioni favorire il matching tra il sistema di istruzione e formazione e il mercato del lavoro, mediante il **rafforzamento del "Sistema Duale"** e dell'istituto dell'apprendistato, e il potenziamento del “Servizio Civile Universale per i giovani tra i 18 e i 28 anni.

particolare, con il decreto “sono individuati le prestazioni connesse al programma nazionale GOL, compresa la definizione delle medesime prestazioni per tipologia di beneficiari, le procedure per assicurare il rispetto del limite di spesa, le caratteristiche dell'assistenza intensiva nella ricerca di lavoro e i tempi e le modalità di erogazione da parte della rete dei servizi per le politiche del lavoro, nonché la specificazione dei livelli di qualità di riqualificazione delle competenze.” (art. 1, co. 324, della **L. n. 178/2020**). I contenuti di tale previsione normativa sono quelli oggetto di questo Programma, essendo stata estesa la portata dell'intervento con l'inserimento nel PNRR. Ora, infatti, il Programma GOL – in combinazione con gli altri interventi – assume caratteristiche di riforma di sistema, considerato l'orizzonte temporale previsto e l'ammontare di risorse complessivo. A ciò si aggiunga, come elemento costitutivo della riforma, la definizione di *milestones* e *targets*, tappe imprescindibili di verifica dei risultati attesi da cui dipendono i finanziamenti UE per il Piano.

In particolare:

- l'orizzonte temporale è il quinquennio 2021-25;
- le risorse destinate direttamente a GOL sono pari a **4,4 miliardi di euro**;
- le **milestones** e i **targets** sono i seguenti:
 - **Milestone 1**: entrata in vigore del decreto interministeriale per l'approvazione di GOL – oltre che di quello per l'approvazione del Piano Nuove Competenze – entro il 2021;
 - **Milestone 2**: adozione di Piani regionali per la piena attuazione di GOL e raggiungimento di almeno il 10% dei beneficiari complessivi del Programma entro il 2022;
 - **Target 1**: almeno **3 milioni di beneficiari di GOL** entro il 2025. Di questi almeno il 75% devono essere donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, giovani under 30, lavoratori over 55;
 - **Target 2**: almeno **800 mila** dei su indicati 3 milioni devono essere coinvolti in attività di formazione, di cui 300 mila per il rafforzamento delle competenze digitali;
 - **Target 3**: almeno **l'80% dei CPI** in ogni regione entro il 2025 **rispetta** gli standard definiti quali **livelli essenziali** in GOL.

In sintesi, quando nel 2020 è scoppiata la pandemia e bisognava presentare in tempi rapidi piani per l'impiego dei fondi, l'EU ha indicato le linee ma ha lasciato gli Stati membri liberi nella definizione di dettaglio, secondo le esigenze interne. L'EU ha dato obiettivi generali: **rafforzare i servizi per il lavoro** e la **formazione professionale**, ed indirizzare i servizi avendo a mente la transizione ambientale e la digitalizzazione. In particolare, l'EU ha indicato di investire una quota della formazione professionale nel digitale e di riallineare la partecipazione al lavoro tra donne e uomini. Il Governo italiano nella pratica ha preso una vecchia proposta di riforma, il piano GOL, e ha apportato degli aggiustamenti introducendovi nuovi obiettivi in competenze digitali.

Oltre a GOL, come si legge nella Missione 5 del PNRR, si prevede il varo di un **Piano per le nuove competenze**, il **potenziamento dei centri per l'impiego** e il **rafforzamento del sistema duale**.

Il Piano GOL è un programma di finanziamento dedicato alle imprese che vogliano formare i propri dipendenti (un piano per gli occupati) che possono chiedere fino al 20% di riduzione dell'orario del lavoro per dedicarlo alla formazione. Il **Piano nuove competenze** versa alle imprese l'equivalente della retribuzione che corrisponde alla riduzione dell'orario di lavoro, a condizione che l'impresa dimostri di svolgere attività formative. È bizzarro perché è un piano che vorrebbe finanziare la formazione ma in realtà finanzia la riduzione dell'orario di lavoro, e nella pratica è una forma surrettizia di Cassa Integrazione. È facile ridurre l'orario di lavoro, molto difficile è costruire programmi di formazione. Il piano prevede che la formazione venga finanziata dall'impresa e poi rendicontata; con la richiesta di partecipazione al Piano deve essere infatti presentato un piano formativo. In alcune grandi imprese questo fondo è stato usato correttamente, ma molte altre imprese invece hanno tratto vantaggio a breve termine dai finanziamenti. Un altro obiettivo è il rafforzamento del **sistema duale**. Questo prevede una fase tipicamente nella scuola secondaria e

terziaria superiore e una fase di inserimento lavorativo. Questo si realizza con l'**apprendistato duale**, che prevede una forte componente formativa. L'apprendistato ha avuto una piccolissima diffusione: le nostre imprese non sono abituate a fare formazione e vedono questo sistema di formazione-lavoro come un costo e non come un investimento. Quando si parla di investimenti sul duale, questi soldi vanno in parte nell'integrazione salariale, in parte all'assistenza tecnica per aiutare le imprese a realizzare il sistema (una volta questa assistenza veniva fatta da ANPAL, che predisponeva dei tutor che entravano nelle imprese e aiutavano i ragazzi e le imprese). L'apprendistato duale è la forza dell'economia tedesca ed è molto diffuso in altri Paesi. Anche qui c'è una questione culturale dirimente: in Italia si ha una fondamentale ostilità rispetto ai sistemi duali, la scuola non deve contaminarsi con il lavoro (mentre all'estero le famiglie sono ben contente che i figli imparino, ad esempio, un lavoro molto qualificato in fabbrica).

Il Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego

All'Allegato A del d.l. 5 novembre 2021, si definisce in particolare che il Programma GOL va considerato in stretta connessione con il **Piano di potenziamento dei centri per l'impiego**, varato nel 2019 (DM 28 giugno 2019, n. 74) soprattutto per gestire nell'immediato l'avvio del Reddito di cittadinanza e il conseguente impatto sui CPI, e significativamente integrato con il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 59 del 22 maggio 2020, che ha in particolare previsto i criteri e le modalità di utilizzo delle risorse stanziare per il potenziamento, anche infrastrutturale, dei centri per l'impiego (art. 1, co. 258, l. n. 145 del 2018).

Parte di queste risorse – **400 milioni di euro** sul totale pari a 467,2 milioni di euro per il 2019 e 403,1 milioni di euro per il 2020 – è stata posta, come progetti "in essere", a valere sul PNRR, che ha poi previsto un finanziamento aggiuntivo di ulteriori 200 milioni di euro (M5C1, Investimento 1 "Potenziamento dei centri per l'impiego (PES)"). Nel complesso, quindi, si tratta di 1,07 miliardi di euro – riassumendo, 600 milioni a valere sul PNRR e il resto sul bilancio dello Stato – il cui utilizzo è condizionato, ai sensi del citato DM n. 59 del 2020, dall'adozione di un **Piano regionale di attuazione**.

Si tratta di un investimento fondamentale perché le misure di politica attiva previste in GOL possano poi trovare una concreta attuazione territoriale. Pur essendo la piena cooperazione tra pubblico e privato uno dei principi cardine del Programma, non vi è dubbio che, affinché il sistema pubblico possa operare il suo naturale ruolo di regia sul territorio, necessiti di essere adeguatamente rafforzato per superare le difficoltà accumulate negli anni e che notoriamente affliggono il sistema. Si è quindi di fronte alla convergenza di un processo di **rafforzamento strutturale dei servizi territoriali** e di un **rilancio delle politiche attive** messe in campo da tali servizi.

La trasposizione di parte del Piano di potenziamento all'interno del PNRR permette anche di mutuarne le condizionalità e cioè di legarne il finanziamento a specifici target. In particolare:

- **Target 4:** almeno 250 CPI hanno completato entro il 2022 il 50% delle attività (escluse le infrastrutturali) previste nel Piano regionale di rafforzamento;
- **Target 5:** almeno 500 CPI hanno completato tutte le attività previste nel Piano regionale entro il 2025.

Il Piano per le nuove competenze

All'Allegato A del D.l. 5 novembre 2021, si legge che parallelamente al Programma GOL, nell'ambito del PNRR il Governo si è impegnato all'adozione di un **Piano Nazionale Nuove Competenze**. L'obiettivo principale del Piano è quello di definire **livelli essenziali della formazione professionale** per tutto il territorio nazionale. Nello specifico, comunque, il Piano permetterà di definire più puntualmente **le caratteristiche e gli standard della formazione dei lavoratori in transizione e**

disoccupati che entreranno in GOL. L'accento sarà posto anche sulla previsione delle nuove competenze richieste dal mercato del lavoro nel breve e nel medio termine.

Più in generale, l'obiettivo è comunque quello di dotarsi di una **cornice unitaria di riferimento per il settore della formazione professionale** – di cui GOL evidentemente potrà beneficiare – che includa anche i documenti strategici già adottati, come ad esempio il recente Piano strategico nazionale per le competenze degli adulti, nonché gli specifici investimenti previsti nell'ambito del PNRR, come i 600 milioni di euro per il rafforzamento del sistema duale, a fronte dei quali è stato previsto un target di almeno 135 mila ragazzi/e partecipanti in più al sistema entro il 2025.

Gli Obiettivi del Programma

All'art. 3 del Decreto si legge:

- “1. In misura proporzionale alle risorse assegnate ai sensi dell'art. 2, comma 3, sono fissati gli obiettivi che le regioni e le province autonome si impegnano a raggiungere entro il 31 dicembre 2022, riportati nella **Tabella 2 dell'Allegato B.***
- 2. Fermi restando gli obiettivi di cui al comma 1, le regioni e le province autonome assicurano comunque il puntuale e pieno **raggiungimento del traguardo (milestone) M5C1-2**, di cui all'allegato della decisione di esecuzione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, citata in premessa, concernente l'entrata in vigore entro il termine del 31 dicembre 2022 di tutti i Piani di cui all'art. 1, comma 3, e il raggiungimento in ciascuna regione e provincia autonoma dell'obiettivo indicato nella Tabella 2, sezione (C), dell'Allegato B.*
- 3. Nel rispetto degli obiettivi e del traguardo di cui ai commi 1 e 2, le regioni e le province autonome assicurano, tra l'altro, in coerenza con quanto previsto nel Programma GOL alla sezione 5 «I beneficiari», che gli interventi in favore dei percettori di ammortizzatori sociali e di sostegno al reddito per cui sia prevista la condizionalità, siano attivati entro quattro mesi dalla maturazione del diritto alla prestazione economica. Le regioni e le province autonome assicurano altresì che sia data **priorità agli interventi, inclusi quelli che prevedono formazione, in favore delle persone più vulnerabili identificate quali donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, giovani con meno di trenta anni di età, lavoratori con almeno cinquantacinque anni, in maniera da contribuire al raggiungimento** dell'obiettivo secondario M5C1-3 secondo il quale le citate categorie **rappresentino almeno il 75% del totale di 3 milioni di beneficiari del Programma** entro il termine del 2025.*
- 4. **L'ANPAL** vigila sulla tempestiva, efficace e corretta attuazione degli interventi da parte delle regioni e delle province autonome, che si impegnano alla puntuale rilevazione dei dati finanziari, fisici e procedurali secondo le indicazioni che verranno fornite, in particolare per l'in- vito al sistema di monitoraggio gestito dal Dipartimento ragioneria generale dello Stato - Servizio centrale per il PNRR. Anche nelle fasi iniziali del Programma, è comunque garantita la trasmissione dei dati e dei documenti - in particolare, quelli riferiti al conseguimento di milestone e target - mediante invii concordati e coordinati.*
- 5. Qualora emergano, in sede di monitoraggio e analisi dei dati di avanzamento del Programma GOL, criticità nel raggiungimento degli obiettivi di cui al comma 1 e del traguardo di cui al comma 2, l'ANPAL identifica tempestivamente, sulla base delle evidenze emerse, le regioni e le province autonome che presentano particolari ritardi nell'attuazione e, d'intesa con le medesime e con il **supporto di ANPAL Servizi S.p.a., attiva interventi di tutoraggio**, fermi restando i poteri sostitutivi di cui all'art. 12, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77.”*

Gli obiettivi individuati sono:

- **Centralità dei livelli essenziali delle prestazioni:** superare l'eterogeneità delle prestazioni e dei servizi garantiti nei territori. Esigibilità dei medesimi sulla base delle risorse disponibili;
- **Prossimità dei servizi:** indirizzare gli investimenti sia verso l'offerta di servizi digitali, anche sfruttando l'esperienza maturata con la pandemia, sia in direzione di una presenza fisica con la diffusione capillare dei CPI;
- **Integrazione con le politiche attive regionali:** evitare il più possibile canali separati di intervento poiché le sovrapposizioni tra strumenti con le medesime finalità producono solo inefficienze;
- **Integrazione con le politiche della formazione:** superare la separazione tra politiche della formazione e politiche attive del lavoro, con la personalizzazione degli interventi e formazione dedicata sulla base dei fabbisogni rilevati;
- **Rete territoriale dei servizi:** integrare tra loro i servizi territoriali; servizi di conciliazione per promuovere l'offerta di lavoro femminile; per i lavoratori meno qualificati, intervenire sulle competenze di base, oltre che sulla formazione professionale; realizzare una programmazione integrata tra i servizi sociali e quelli sanitari, nel caso di persone con disabilità o altre fragilità;
- **Cooperazione tra sistema pubblico e privato:** va resa strutturale la cooperazione tra i servizi pubblici e APL, soggetti accreditati per la formazione, altri soggetti riconosciuti dalle Regioni, incluso il privato sociale. Coinvolgimento del privato anche per le persone con meno chances occupazionali;
- **Personalizzazione degli interventi:** differenziare gli interventi a seconda dell'età, del livello di competenze, della complessità del bisogno, delle esigenze di conciliazione, del contesto del mercato del lavoro di riferimento, dei fabbisogni espressi dalle imprese, delle concrete opportunità occupazionali;
- **Coinvolgimento delle imprese e del territorio:** coinvolgere gli operatori economici locali affinché i CPI possano divenire punto di riferimento nell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro territoriale, con la stipula di veri e propri «patti territoriali» per fornire strumenti formativi dedicati e condizionati all'assunzione;
- **Rafforzamento di capacità analitiche:** sviluppo strumenti analitici per la conoscenza dei sistemi locali del lavoro e la previsione dei nuovi fabbisogni di competenze richiesti;
- **Innovazione, sperimentazione, valutazione:** sviluppo di progetti innovativi e sperimentali, scale-up di quelli che si dimostrano efficaci, valutazione rigorosa delle politiche basata su evidenze;
- **Programmazione orientata ai risultati:** *milestone* e *target* sono la regola non solo per il finanziamento nazionale da parte della UE, ma anche per quello delle Regioni in sede di attuazione;
- **Sistema informativo e monitoraggio capillare:** accelerazione e completamento della realizzazione del Sistema informativo unitario del lavoro, osservazione capillare e in tempo reale dell'attuazione a livello di singolo centro per l'impiego.⁷⁹

Comitato direttivo di GOL

All'**art. 4** si istituisce la nuova un Comitato Direttivo specifico per la direzione del Programma GOL, in particolare si legge:

*“1. Al fine di dare tempestiva ed efficace attuazione al Programma, con decreto del segretario generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituito il **Comitato direttivo di GOL**, organismo coordinato dal direttore dell'ANPAL in cui sono rappresentate tutte le regioni e le*

⁷⁹ Sintesi degli obiettivi realizzata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con ANPAL, vedi <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/GOL-slide-Programma-20211021.pdf>

province autonome, oltre all'ANPAL medesima e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Il Comitato si avvale della consulenza scientifica di INAPP e del supporto di ANPAL Servizi S.p.A.

*2. Il Comitato direttivo, con compiti propositivi e istruttori rispetto all'attuazione del programma, ha specifica funzione di **cabina di regia per l'attuazione e il monitoraggio**, valutando gli interventi e le attività realizzate in termini di efficacia ed efficienza, anche in rapporto ai target e milestone fissati.*

3. Il Comitato direttivo si esprime altresì su ogni variazione delle misure e degli strumenti previsti per l'attuazione degli interventi e dei costi ammissibili, fatto salvo quanto previsto e specificato nei Piani regionali."

Fondo per il potenziamento delle competenze e la riqualificazione professionale

Per la realizzazione del Programma, l'**art. 5** del Decreto istituisce un Fondo specifico, in particolare prevede che:

*"1. Nelle more dell'adozione del Piano regionale di cui all'art. 1, comma 3, sono assegnate alle regioni le risorse di cui al **Fondo per il potenziamento delle competenze e la riqualificazione professionale**. Le risorse, iscritte sul capitolo n. 2050 dello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Centro di responsabilità n. 5 «Direzione generale degli ammortizzatori sociali e della formazione» - Missione 26 «Politiche per il lavoro» - Programma 6 «Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione» - Azione 3 «Sostegno e promozione dell'occupazione e del reddito», **sono finalizzate alla realizzazione di progetti formativi rivolti ai lavoratori beneficiari di trattamenti di integrazione salariale per i quali è programmata una riduzione dell'orario di lavoro superiore al 30 per cento, calcolata in un periodo di dodici mesi, nonché ai percettori della NASpi**. A tal fine le regioni sperimentano progetti formativi secondo le indicazioni di cui ai percorsi 2, 3 e 5 contenuti nella Sezione 6 del programma GOL, di cui all'Allegato A.[...]."*

Promozione e accesso ai servizi

Per un programma come GOL, che ha l'ambizione di riformare le politiche attive del lavoro nel Paese, è fondamentale che l'informazione, la consulenza e l'orientamento sui servizi offerti sia diffusa sul territorio e facilmente accessibile. L'accesso al Programma non deve essere un mero passaggio burocratico – una “registrazione”, magari al solo fine di ottenere o mantenere una prestazione economica – ma **l'attivazione di un percorso nei servizi appropriato rispetto alle caratteristiche di chi lo intraprende e comunque finalizzato a migliorare le chances di occupabilità**. È in questo senso che i CPI, in quanto presidio territoriale pubblico per l'erogazione delle politiche attive del lavoro, devono interpretare il loro ruolo di porta d'accesso a GOL. Per svolgere questo ruolo, i centri per l'impiego devono aprirsi alla comunità, diventare servizi presenti e riconosciuti nel territorio, parte di una rete con gli altri servizi territoriali. Considerata la scarsa capillarità – 550 centri per l'impiego in tutto il Paese, in media quindi poco meno di una struttura ogni 100 mila abitanti – appare fondamentale da questo punto di vista promuovere **maggior prossimità dei servizi**.

I servizi digitali

In gran parte del Paese, anche nell'ambito delle politiche attive del lavoro, durante la pandemia sono stati rapidamente sviluppati strumenti di comunicazione a distanza, essenziali per garantire il servizio durante i periodi di più severe restrizioni al movimento della popolazione. Tale esperienza non solo deve proseguire, ma essere promossa dove non realizzata e rafforzata dove già esistente, al fine di facilitare l'accesso alle prestazioni e la “vicinanza” del servizio. I servizi digitali fanno cioè

parte di un piano complessivo di **semplificazione dell'accesso e dell'erogazione dei servizi**, volto, da un lato, a favorire l'offerta di servizi digitali automatici (registrazione, adempimenti, etc.), e dall'altro, a facilitare le relazioni e il *case management*, permettendo maggiore frequenza nei contatti con gli operatori dei centri, anche se a distanza. In alcuni casi – utenti più propensi all'uso delle nuove tecnologie e che necessitano di minore assistenza nella ricerca del posto di lavoro – le attività di *e-service* potranno, previo consenso informato, anche essere completamente sostitutive dell'erogazione di prestazioni in presenza.

La presenza fisica

La presenza fisica dei servizi resta invece fondamentale per le persone *senza* competenze digitali ovvero con bisogni poco compatibili con un servizio “a distanza” – come nel caso di alcune fragilità. Inoltre, la presenza diffusa aiuta anche la promozione di politiche attive del lavoro presso componenti della popolazione target difficilmente raggiungibili (ad esempio, giovani NEET o altri inattivi lontani dal mercato del lavoro).

La maggiore capillarità della presenza fisica non va necessariamente intesa come nuove sedi in grado di erogare tutti i livelli essenziali delle prestazioni, ma anche come unità mobili o sportelli temporanei o punti informativi, da realizzarsi ad esempio mediante accordi con i comuni o con soggetti terzi, al fine di garantire una presenza perlomeno saltuaria, facilitare l'accesso alle prestazioni, indirizzare correttamente l'utenza, fornire consulenza e orientamento in particolare a quella più fragile o più difficilmente raggiungibile.

Tali strutture “leggere”, facilitando l'accesso alle prestazioni – anche mediante l'indirizzo guidato all'uso dei servizi digitali – garantiscono più facilmente il rispetto dei livelli essenziali. Le scelte, anche logistiche e di opportunità, devono quindi essere orientate alla massimizzazione del valore aggiunto rispetto a tale fine.

Appare opportuno definire specifici *target* per la diffusione della presenza fisica dei centri e delle strutture/unità/sportelli per facilitare l'accesso alle prestazioni. L'obiettivo è la presenza fisica – anche saltuaria – di un centro per l'impiego o sede decentrata o sportello o altra struttura almeno ogni 40 mila abitanti. I target saranno parte del Piano regionale, in cui – ove non già raggiunto – sarà indicato il percorso di sviluppo verso l'obiettivo, essendo comunque possibili motivate deroghe (nel senso della minore presenza) per le aree metropolitane/distretti del lavoro che orbitano intorno a grandi città ed essendo viceversa auspicabile un impegno maggiore per le aree interne, scarsamente popolate e con comuni di piccole dimensioni.

Il Piano dovrà necessariamente indicare anche lo sviluppo esistente e previsto dei servizi digitali, da intendersi in maniera integrata e complementare a quelli fisici.

I beneficiari

I beneficiari di GOL sono un **gruppo** molto **ampio** ed **eterogeneo** di lavoratori, che possono essere differenziati a seconda delle seguenti caratteristiche:

- presenza o meno di un'occupazione al momento della presa in carico;
- fruizione di un sostegno al reddito;
- tipo di sostegno fruito;
- esperienza lavorativa pregressa;
- particolari condizioni di fragilità e/o vulnerabilità.

In particolare, i lavoratori che possono accedere al Programma sono i seguenti:

- Beneficiari di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro: le specifiche categorie di lavoratori andranno individuate nell'ambito della emananda riforma degli ammortizzatori

sociali, identificando in particolare coloro che, seppur ancora formalmente occupati, sulla base delle causali o della durata degli strumenti risultano anche potenzialmente in transizione. A legislazione vigente, si tratta dei lavoratori di cui all'articolo 22 del decreto legislativo n. 150 del 2015, per i quali cioè sia prevista una riduzione superiore al 50 per cento dell'orario di lavoro, calcolato in un periodo di dodici mesi;

- Beneficiari di ammortizzatori sociali in assenza di rapporto di lavoro: si tratta in particolare di disoccupati percettori di NASpI e di DIS-COLL;
- Beneficiari di sostegno al reddito di natura assistenziale per i quali sia prevista una condizionalità all'erogazione del beneficio: è il caso dei percettori del reddito di cittadinanza;
- Lavoratori fragili o vulnerabili, indipendentemente dalla presenza di un sostegno al reddito: giovani NEET (meno di 30 anni), donne in condizioni di svantaggio, persone con disabilità, lavoratori maturi (55 anni e oltre);
- Altri disoccupati con minori chances occupazionali, indipendentemente dalla presenza di un sostegno al reddito: disoccupati di lunga durata (in cerca di occupazione da almeno sei mesi), giovani e donne, anche non in condizioni di fragilità; lavoratori autonomi che cessano l'attività o con redditi molto bassi;
- Lavoratori con redditi molto bassi (working poor) - ai fini del Programma GOL definiti quali i lavoratori occupati che conservano lo stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 4, co. 15-quater, del DL n. 4/2019 (cioè i lavoratori il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo sia inferiore alla soglia dell'incapienza secondo la disciplina fiscale).

I beneficiari e la condizionalità

Diverse saranno le modalità di accesso al programma, a seconda delle caratteristiche dei gruppi di beneficiari lungo le dimensioni sopra indicate, che sostanzialmente differenziano i beneficiari rispetto agli obblighi di partecipazione.

È la cosiddetta **condizionalità**, cioè la necessità che i percettori di ammortizzatori sociali o di reddito di cittadinanza **partecipino alle iniziative proposte, pena la perdita del sostegno al reddito**. Se, ad oggi, il mancato finanziamento di specifici interventi di politica attiva ha reso spesso sostanzialmente prive di efficacia le previsioni in materia, con le risorse e gli interventi di GOL si realizzano le condizioni per invertire la rotta. Ma, soprattutto, con GOL la condizionalità è più direttamente connessa ad interventi volti a migliorare l'occupabilità del lavoratore, e quindi potenzialmente vissuta non in termini punitivi o come meri adempimenti burocratici finì a sé stessi. Nei casi di **percettori di forme di sostegno al reddito**, non già in carico ai servizi, **le misure di GOL** rappresenteranno quindi una **condizione** – secondo la disciplina vigente – **per poter continuare a fruire della prestazione economica**. Si tratta dei primi tre gruppi sopra individuati, anche se per i beneficiari in costanza di rapporto di lavoro – ove nella emananda riforma degli ammortizzatori sociali si preveda un allargamento della partecipazione – questo potrà avvenire, in taluni casi, non necessariamente in termini di obbligatorietà.

Pertanto, per coloro che accedono agli strumenti di sostegno al reddito dopo l'avvio di GOL, **il Patto di servizio o il Patto per il lavoro dovranno necessariamente recepirne gli interventi e questi dovranno essere attivati entro quattro mesi dalla maturazione del diritto alla prestazione economica**.

Ad ogni modo, anche per coloro che sulla base delle vigenti disposizioni in materia di condizionalità hanno già sottoscritto tali Patti, **i medesimi dovranno essere aggiornati al fine di includere le misure del Programma**. In sede di prima applicazione, ciò avverrà necessariamente quando a richiederlo sia il beneficiario stesso, mentre per gli altri verrà previsto un piano di aggiornamento

sulla base della capacità dei servizi in relazione all'utenza. Le modalità e le tempistiche di aggiornamento dei Patti esistenti dovranno essere indicate nel Piano regionale attuativo di GOL.

Invece, per gli altri potenziali beneficiari di GOL, non percettori di sostegno al reddito, saranno fondamentali le misure di *outreach* al fine di promuovere l'accesso al Programma.

Per alcuni gruppi – in particolare, giovani NEET e donne – le iniziative si legheranno anche, in maniera complementare, agli interventi previsti nell'ambito dei programmi operativi nazionale e regionali del nuovo Fondo sociale europeo (FSE+).

Anche all'interno di ciascun gruppo, le caratteristiche personali in termini di qualifiche e competenze sono molto diverse e conseguentemente il bisogno di assistenza nella ricerca di lavoro e/o di riqualificazione e formazione delle competenze potrà anche risultare notevolmente differenziato. Andranno pertanto distinti diversi percorsi nei servizi.

Le azioni di GOL: il percorso dei servizi finalizzato all'occupazione

Il percorso nei servizi deve rispondere a **principi di appropriatezza** e va individuato in esito ad un **processo di valutazione e assessment del beneficiario**, volto ad individuare il suo posizionamento nel mercato del lavoro e gli **specifici bisogni** – in particolare in termini di competenze – e i conseguenti sostegni che ne permettano un incremento dell'occupabilità.

Il **percorso** – che costituirà la parte centrale del Patto di servizio o del Patto per il lavoro – deve anche essere l'esito di una negoziazione con l'interessato, finalizzata alla piena condivisione. A orientare il processo, è comunque la valutazione professionale dell'operatore, assistita da opportuni strumenti e/o metodologie di natura quantitativa e qualitativa da definire d'intesa a livello nazionale.

Non si tratta ad ogni modo di una valutazione in termini "assoluti": i percorsi sono definiti in relazione alla disponibilità di risorse e ai *target* del programma. In altri termini, fermi restando gli obiettivi generali di formazione continua e apprendimento lungo l'arco della vita – di cui si avverte comunque l'urgenza a fronte dei processi di trasformazione del sistema economico in atto e dei livelli di competenze generali della forza lavoro del Paese – gli interventi a valere sulle risorse di GOL sono da intendersi come risposta da valutarsi in termini di priorità rispetto a bisogni specifici emersi in sede di valutazione.

I **bisogni specifici** vanno **valutati** nel contesto del **mercato del lavoro di riferimento**: a parità di competenze e di altre caratteristiche osservabili, il percorso appropriato per un dato lavoratore dipende da un'analisi della domanda di lavoro locale. Anche dal lato della domanda di lavoro è necessario quindi dotarsi di strumenti e/o metodologie di *skills intelligence* in grado di rappresentare le richieste delle imprese analogamente a quanto avviene per l'offerta, rilevando e descrivendo le competenze attraverso classificazioni e metodologie congruenti.

È dal confronto tra la domanda e l'offerta di competenze – cioè, dallo *skill gap* – che emergono le scelte specifiche da proporre al lavoratore in termini di indirizzi nella ricerca del lavoro e/o di aggiornamento o riqualificazione delle competenze.

Ad ogni modo, in molte situazioni, le politiche del lavoro da sole rischiano di essere poco efficaci a fronte di una complessità del bisogno che va oltre la sfera meramente lavorativa: in tali situazioni, da identificare in sede di *assessment*, va costruito un **progetto personalizzato** che richiede l'**attivazione** di una **rete di servizi territoriali** di natura sociale, sanitaria e/o educativa, a seconda del caso.

Sulla base del profilo di occupabilità, dell'analisi dello *skill gap*, della complessità del bisogno potranno così individuarsi **specifici percorsi** per gruppi di lavoratori dai bisogni simili. Se ne individuano cinque (o, forse, come sarà più chiaro oltre, quattro più uno), differenziati a seconda

dell'**intensità degli interventi** attivati nelle sfere dell'assistenza nella ricerca del lavoro, della formazione professionale, dei servizi complementari alle politiche del lavoro.

Percorso 1: il reinserimento occupazionale

Il primo gruppo di intervento è costituito da coloro che risultano essere più vicini al mercato del lavoro e più facilmente occupabili. Sono lavoratori per i quali – sulla base delle caratteristiche osservabili – la probabilità di rimanere disoccupati per lungo tempo non è elevata e le competenze possedute possono essere più facilmente spendibili sul mercato. Il bisogno prioritario, in altri termini, è l'**indirizzamento nella ricerca di lavoro**, anche valorizzando l'autonomia della persona. L'analisi qualitativa in questi casi è più semplice e si limita a restituire al lavoratore medesimo (registrandoli nel suo fascicolo elettronico) titoli di studio, qualifiche, esperienze lavorative pregresse e profili professionali di ricerca del lavoro.

La valutazione del bisogno per questi lavoratori – secondo le definizioni correnti in materia di politiche attive del lavoro – dovrebbe concludersi con un **orientamento di base**, comunque arricchito di un **assessment qualitativo**, seppur non approfondito. Tale orientamento di base "arricchito" riguarderà tutti i lavoratori che entrano nel programma, indipendentemente dal percorso successivo.

Il bisogno principale di chi entra in questo percorso è quello di indirizzamento e di **assistenza** più o meno intensiva nella **ricerca del posto di lavoro**, sulla base dei profili professionali di ricerca del lavoro e dell'analisi delle opportunità occupazionali del territorio.

Anche se nel primo colloquio si raccolgono le eventuali informazioni necessarie per restituire una analisi delle competenze secondo gli standard nazionali e internazionali, in via generale, per questi lavoratori **non** si prevede **attività di formazione specifica a valere su GOL** – ferme restando attività formative leggere o a valere su altre risorse – ma solo servizi di orientamento e intermediazione finalizzati all'accompagnamento al lavoro. Il loro è un "Percorso di reinserimento lavorativo".

Va comunque garantito il diritto ad una rivalutazione del caso da parte dell'utente mediante una motivata richiesta di approfondimento dell'**assessment qualitativo**.

Resta fermo che i servizi per il reinserimento lavorativo sono rivolti anche ai beneficiari dei percorsi più intensivi, di seguito illustrati, a finalizzazione delle misure di rafforzamento dei livelli di competenze e occupabilità.

Percorsi 2 e 3: *upskilling* e *reskilling*

Considerata la "vocazione" del programma, come già detto, deve essere sempre possibile restituire all'utente una analisi delle competenze a supporto dell'orientamento di base. Questo va inteso in senso *progressivo*: a parte i casi in cui la formazione non appare immediatamente necessaria, quando invece si manifesta una certa distanza dal mercato del lavoro, il quadro di analisi deve essere approfondito, eventualmente in appuntamenti successivi – muovendosi dall'orientamento di *base* a quello *specialistico*.

L'obiettivo di questa analisi più approfondita è distinguere i successivi percorsi sulla base dell'intensità dell'intervento formativo richiesto e della complessità del bisogno. Ai fini della definizione degli interventi, ove in sede di *assessment* non emergano bisogni complessi che rimandano a servizi oltre la sola dimensione delle politiche del lavoro, l'analisi delle competenze deve confrontarsi, oltre che con le aspirazioni e le inclinazioni del beneficiario, con i fabbisogni generali e specifici richiesti dal mercato del lavoro.

Se la **formazione appare necessaria** per tutti questi lavoratori, andranno accuratamente distinti gli obiettivi, a seconda del posizionamento nel mercato del lavoro: per alcuni lavoratori apparirà necessario un "**Percorso di aggiornamento (*upskilling*)**", in cui gli interventi formativi richiesti sono

prevalentemente di breve durata e da contenuti e finalità prevalentemente professionalizzanti, richiedendosi un'attività meno intensa per il necessario adeguamento delle competenze.

Per altri lavoratori sarà più opportuno attivare un **“Percorso di riqualificazione (*reskilling*)”**, in cui è necessaria invece una più robusta attività di formazione per avvicinare la persona in cerca di occupazione ai profili richiesti dal mercato: in questo caso la formazione professionalizzante è generalmente caratterizzata da un innalzamento dei livelli di qualificazione/EQF rispetto al livello di istruzione e possono prevedersi anche interventi funzionali di rafforzamento delle competenze di base e trasversali.

Sia i percorsi di aggiornamento che quelli di riqualificazione, così come gli altri percorsi in cui si prevede formazione dei lavoratori, dovranno tener conto delle transizioni ecologiche e digitali in corso. Con particolare riferimento alle competenze digitali si dovrà assicurare che sul totale di 800 mila persone che dovranno ricevere formazione professionale entro il 2025, almeno 300 mila partecipino a formazione sulle competenze digitali.

Percorso 4: lavoro e inclusione

Nei casi di bisogni **complessi**, deve essere attivata la rete dei servizi territoriali, come già avviene per il reddito di cittadinanza (e prima per il REI). Eventualmente va aggiornato il quadro vigente, in maniera da poter attivare l'*équipe* multidisciplinare non solo per i beneficiari del reddito di cittadinanza (oggi avviene in questo contesto per iniziativa dei servizi sociali, cui parte della platea – quella più lontana dal mercato del lavoro – è inizialmente indirizzata), ma anche per iniziativa dei centri per l'impiego. Per questo quarto gruppo, si attiva quindi un **“Percorso lavoro ed inclusione”**. L'elemento comune di questi percorsi è la considerazione che le politiche attive del lavoro da sole non sono sufficienti a migliorare l'occupabilità del lavoratore, essendo presenti **ostacoli e barriere che vanno oltre la dimensione lavorativa**.

Tali ostacoli possono essere di natura molto diversa: in alcuni casi, particolare attenzione deve essere rivolta all'accrescimento delle competenze di base; in altri, le fragilità del lavoratore – si pensi alle persone con disabilità, ma non solo – richiedono anche l'attivazione di servizi sociali e/o socio-sanitari per avvicinarlo al lavoro; in altri ancora, sono i carichi di cura che possono impedire la partecipazione al mercato del lavoro e, in questi casi, la dimensione della conciliazione – comunque da considerare trasversalmente nei diversi percorsi al fine di favorire in particolar modo l'offerta di lavoro femminile – assumerà rilevanza preminente.

Fondamentale è, quindi, la collaborazione con i **servizi del territorio – educativi, sociali, sanitari e di conciliazione**. Tale collaborazione non significa “delega” al trattamento della dimensione lavorativa: nei centri per l'impiego deve promuoversi lo sviluppo di professionalità in grado di dialogare con gli altri servizi territoriali e di orientare i percorsi di avvicinamento al mercato del lavoro per i diversi target di utenza fragile. I bisogni di una persona con disabilità, di una madre single, di un giovane drop out, di un lavoratore senza licenza media se non elementare, di un ex detenuto sono molto se non estremamente diversi. Ma anche per i più fragili, la ricerca di un'occupazione giusta deve essere sempre un obiettivo da perseguire.

Percorso 5: ricollocazione collettiva

Rispetto ai quattro percorsi individuati, vi sono situazioni in cui appare opportuno siano valutati i profili di occupabilità non singolarmente, ma per **“gruppi” di lavoratori**. È il caso di situazioni di crisi aziendali che coinvolgono lavoratori ancora formalmente occupati, ma potenzialmente in transizione. Anche in esito a eventuali interventi normativi che potranno ridefinire la gestione delle crisi d'impresa, andranno previsti **specifici percorsi di politica attiva del lavoro** che riguardano **collettività di lavoratori** o un sottoinsieme consistente di essi.

In questi casi, le chances occupazionali possono essere valutate non come somma di singole situazioni individuali, ma sulla base della specifica situazione aziendale di crisi, della professionalità dei lavoratori coinvolti e del contesto territoriale di riferimento al fine di cercare soluzioni attraverso un **“Percorso di ricollocazione collettiva”**.

A caratterizzare questo percorso sono: la precocità dell'intervento – tipicamente attivato con i lavoratori ancora formalmente occupati; il coinvolgimento dell'azienda e dei rappresentanti dei lavoratori – parte attiva nella ricerca delle soluzioni e nella costruzione del progetto; l'attivazione di strumenti di gruppo accanto eventualmente a quelli individuali – sia in termini di orientamento che di formazione; la specificità dei percorsi proposti – potenzialmente orientati più che ad un generale riposizionamento sul mercato del lavoro ad una specifica soluzione di gruppo che favorisca il reimpiego collettivo.

Elementi trasversali

Alcuni temi restano trasversali ai quattro percorsi. In particolare, per affrontare le sfide specifiche della transizione digitale, appare opportuna la definizione di una strategia trasversale ai diversi percorsi, anche se opportunamente modulata. In altri termini, l'*assessment* deve sempre prevedere un'analisi delle competenze digitali e, salvi i casi in cui non sia necessaria, gli interventi formativi attivati, anche quando leggeri, devono avere una componente digitale.

Valenza trasversale assumono anche gli interventi di conciliazione, in particolare per favorire l'offerta di lavoro femminile. Le eventuali esigenze di conciliazione andranno sempre verificate in sede di assessment e gli interventi andranno modulati sulla base del bisogno rilevato e non necessariamente previsti solo nei percorsi di lavoro e inclusione, rivolti a persone con più rilevanti carichi di cura.

I livelli essenziali di GOL

Nell'ambito del quadro attuale definitorio dei **livelli essenziali delle prestazioni** in materia di politiche attive del lavoro (Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, 11 gennaio 2018, n. 4), è necessario enucleare quelle prestazioni che costituiranno i diritti e/o gli standard di servizio che dovranno essere garantiti a tutti i beneficiari di GOL.

Se da un lato il quadro delineato dal DM n. 4 del 2018 rappresenta una utile rappresentazione analitica dell'ampio sistema delle politiche attive del lavoro – declinando in dettaglio, sostanzialmente, quanto elencato dall'articolo 18 del d. lgs. n. 150 del 2015 – dall'altro lato, in assenza di risorse specificamente dedicate al finanziamento dell'organizzazione e dell'erogazione dei servizi e delle prestazioni ivi previste, la loro esigibilità appare limitata.

Con GOL è possibile superare questo limite, considerato che, da un lato, il programma trova il suo avvio nel momento in cui va compendosi lo storico rafforzamento degli organici e delle strutture del sistema pubblico dei centri per l'impiego, previsto nell'ambito della disciplina del Reddito di cittadinanza, e, dall'altro, la specifica copertura finanziaria prevista dal PNRR garantisce che – per almeno un lustro – siano appositamente e adeguatamente finanziati i percorsi prima descritti, che possono costituire veri e propri diritti del lavoratore, oltre che doveri, in caso di condizionalità.

Fermo quindi restando il quadro dell'allegato B del DM n. 4 del 2018 e nelle more della sua eventuale ridefinizione, nell'ambito di GOL possiamo definire specifici livelli essenziali che rappresentano l'iter evolutivo della rete dei servizi per il lavoro: il passaggio è quello dalla definizione dei confini e dei contenuti delle politiche – essenziale punto di partenza nell'uniformare le pratiche e i linguaggi – all'**effettiva uniformità delle prestazioni da erogare per beneficiari dalle caratteristiche simili**.

I livelli essenziali di GOL costituiscono quindi uno specifico sottoinsieme nell'ambito del più ampio quadro vigente: un sottoinsieme per il quale vengono **definite le prestazioni in relazione ai beneficiari** in maniera unitaria e misurabile.

Lo specifico contenuto delle prestazioni erogate per ciascun livello essenziale va inteso in senso dinamico, fermo restando il vincolo che il programma resti finanziariamente sostenibile, sulla base di apposite intese tecniche in relazione:

- ai **target** fissati per il programma;
- ai **costi delle prestazioni**.

Le stime iniziali – approvate dalla Commissione UE – che hanno portato alla definizione dei *target* nell'ambito del PNRR sono state basate sulle misure a suo tempo adottate nell'ambito della Garanzia Giovani (*Delegated Regulation (EU) 2017/90 of the Commission of 31 October 2016*). Il programma è quindi immediatamente operativo utilizzando le unità di costo standard (UCS) validate per ciascuna misura in Garanzia Giovani. Previa validazione da parte dell'amministrazione centrale competente, ove il raggiungimento del target individuato a livello regionale in sede di riparto delle risorse di GOL resti finanziariamente sostenibile, potranno eventualmente essere utilizzate, nelle more della revisione delle UCS nazionali, UCS validate nell'ambito dei programmi operativi regionali (POR) FSE per corrispondenti misure di politica attiva già attuate a livello regionale.

Fermi restando i *target* e la sostenibilità finanziaria, appare però opportuno rivedere rapidamente in sede attuativa – possibilmente entro la fine del 2021 – le misure e le unità di costo standard per poter consentire di adeguare gli strumenti di assessment, ridefinire le misure ove necessario per adattare agli obiettivi di GOL e per aggiornare i costi delle prestazioni ai fini dell'erogazione delle risorse.

Ogni variazione di strumenti e costi sarà approvata dallo Steering Committee di GOL, organismo coordinato dall'ANPAL in cui sono rappresentate tutte le Regioni e le Province Autonome. I compiti di tale Comitato – con la costituzione del quale verrà formalizzato il gruppo di lavoro che ha già contribuito alla definizione di questo Programma – non si limiteranno all'approvazione in sede tecnica della strumentazione attuativa di GOL; si tratterà anche di una comunità di pratiche e, più in generale, di una vera e propria cabina di regia – condivisa tra il livello centrale e quello regionale – per l'attuazione e il monitoraggio del Programma.

Gli Strumenti per la personalizzazione delle misure

Dal profiling all'assessment

Nell'ottica dei livelli essenziali delle prestazioni, al fine di garantire uniformità su tutto il territorio nazionale è essenziale che l'indirizzamento nei diversi percorsi prima identificati avvenga sulla base di **principi e metodologie condivise a livello nazionale**.

Già in passato è stato da questo punto di vista fatto del lavoro condiviso che ha prodotto, per le finalità qui evidenziate, i seguenti documenti:

- Profilazione quantitativa (Delibera Cda Anpal n. 6/2016)
- Profilazione qualitativa (Delibera Cda Anpal n. 19/2018)
- Profilazione qualitativa approfondita per i beneficiari del reddito di cittadinanza (Accordo Conferenza Unificata 23 novembre 2020)

Tuttavia, il **profiling** vigente, finalizzato ad identificare la distanza dal mercato del lavoro, non sembra essere adeguato ai fini prima descritti, sia perché poco selettivo (la popolazione tende ad essere concentrata, sulla base delle variabili utilizzate, intorno ad un range limitato di valori della probabilità di disoccupazione di lunga durata) sia perché a parità di caratteristiche osservabili in sede "quantitativa" emergono notevoli differenze in termini di bisogni. Anche la cosiddetta **profilazione qualitativa necessita di una revisione**, considerato che sembra essere svolta dalle

Regioni con strumenti diversi da quelli messi a disposizione da ANPAL o su sistemi diversi, non prevedendosi la condivisione delle informazioni raccolte.

Gli strumenti e le metodologie devono essere adeguati e resi comuni per individuare in maniera uniforme sul territorio nazionale l'appropriatezza dei percorsi nei servizi. **La caratteristica principale di GOL è la personalizzazione dei percorsi, distinti sulla base di una valutazione multidimensionale.** La profilazione quantitativa da questo punto di vista – individuando la probabilità teorica di diventare disoccupati di lunga durata sulla base di alcune variabili osservabili (tipicamente, età, sesso, residenza, titolo di studio, esperienze lavorative pregresse, etc.) – resta certamente uno strumento utile a disposizione dell'operatore, ma deve essere opportunamente adeguata e migliorata rispetto all'esistente, tenuto conto delle informazioni che si acquisiscono in sede amministrativa con la prevista dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa o di partecipazione a misure di politica attiva.

Avendo ben presenti le finalità del Programma, l'**assessment** rappresenta invece una valutazione più complessa e approfondita, in un contesto partecipato in cui non vi sono automatismi, che parta dalle competenze del lavoratore, dai suoi bisogni determinanti per l'occupabilità – anche oltre la sfera lavorativa e delle competenze –, dalle sue aspirazioni, ma anche dalle concrete opportunità occupazionali che il mercato del lavoro e il sistema delle imprese locali offre.

Il quadro di analisi andrà composto esaminando le seguenti dimensioni:

- Condizione nel mercato del lavoro;
- Titoli di studio e esperienze formative;
- Aspettative, aspirazioni, professioni ricercate;
- Competenze digitali;
- Competenze multilinguistiche;
- Proattività nella ricerca del lavoro (motivazioni, strategie, attività e canali di ricerca attivati);
- Autonomia negli spostamenti e disponibilità alla mobilità territoriale;
- Vincoli oggettivi all'occupabilità: dimensioni, non direttamente connesse al bagaglio formativo o lavorativo, che pongono limiti concreti alla possibilità di svolgere attività lavorative (impegni di cura di figli o altri familiari, questioni di conciliazione con percorsi di studio/formazione, condizioni di salute);
- Fattori di vulnerabilità (situazione economica, condizione abitativa, reti familiari, di prossimità e sociali).

Nello specifico delle competenze, quelle in possesso del lavoratore e quelle richieste dal mercato devono confrontarsi usando il medesimo linguaggio, che è quello degli *standard* di classificazione nazionali definiti nell'ambito del Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze e degli standard internazionali ad esso correlati (ad esempio la tassonomia ESCO). Come detto in fase di presentazione degli obiettivi del Programma, la capacità analitica di prevedere la richiesta di competenze deve essere rafforzata. Saranno messi a disposizione strumenti dinamici che permettano di ricondurre a tali standard le richieste del mercato del lavoro locale, in maniera da rapportarle alla specifica situazione del singolo utente, individuare lo skill gap e l'eventuale successivo percorso formativo più adeguato.

Le Regioni e le Province Autonome potranno dotarsi di propri strumenti, anche perché sono presenti buone prassi a livello territoriale e utili investimenti sono già stati fatti nella direzione auspicata. Resta però essenziale che l'output degli eventuali strumenti regionali sia il medesimo, standardizzato ed interoperabile, secondo quanto condiviso a livello nazionale, in maniera da alimentare il fascicolo elettronico personale e le altre banche dati nazionali, facendo sì che il sistema delle politiche attive possa essere monitorato unitariamente.

La definizione condivisa dei requisiti nazionali appare in particolare necessaria per la revisione dei costi standard e per permettere agli operatori privati delle Agenzie per il lavoro di essere parte integrante del sistema, con regole chiare sulle attività che potranno essere remunerate “a processo”, accanto a quelle legate invece al “risultato” occupazionale e, cioè, in particolare, al collocamento al lavoro delle persone con minori *chances*.

Le misure di politica attiva e la formazione professionale

Come evidenziato precedentemente e come chiaramente emerge dai percorsi che costituiscono GOL, uno degli elementi essenziali del Programma è l'**integrazione** tra le **politiche attive del lavoro** e la **formazione professionale**.

Le singole concrete misure di politica attiva sono demandate alle Regioni, sulla base degli *standard* già fissati al livello nazionale nell'ambito della Garanzia Giovani e che andranno aggiornati sulla base degli obiettivi di GOL.

Quanto alla formazione professionale – competenza esclusiva regionale – sarà invece il Piano nuove competenze a fissare più specificatamente le caratteristiche che dovrà assumere su base nazionale nel contesto di GOL: in particolare, nell'ottica della personalizzazione degli interventi, la formazione dovrà rispondere ai **fabbisogni specifici** rilevati in sede di assessment e a quanto richiesto dalle **imprese** sul territorio. Andrà favorito il più possibile il coinvolgimento delle imprese nell'erogazione stessa della formazione o nella definizione del suo contenuto, da un lato, individuando percorsi sia di aggiornamento che di riqualificazione in **modalità duale**, dall'altro, finanziando percorsi di formazione specifica richiesti, condizionati all'assunzione, ovvero coprendo i costi sostenuti per il percorso formativo, a seguito dell'assunzione medesima. Sono esperienze già attuate in alcune Regioni e che si dimostrano di successo.

Ad ogni modo, tutta l'offerta formativa territoriale deve essere coinvolta. Con opportuno intervento normativo, anche i fondi interprofessionali – oggi impegnati soprattutto nella formazione continua – potranno essere coinvolti nella formazione dei disoccupati e dei lavoratori in transizione.

I patti territoriali

Nell'ambito di GOL, al fine di meglio orientare le scelte di programmazione in sede locale degli interventi sulle competenze dei lavoratori, potranno essere sperimentati dei **“Patti Territoriali”**, in attuazione degli indirizzi dell'Agenda Europea delle Competenze. Si tratta di accordi quadro tra il Ministero e la Regione volti all'ottimizzazione, in specifici settori o filiere produttive territorialmente localizzate, del rapporto tra i sistemi del lavoro, dell'istruzione e formazione e dell'imprenditoria per garantire opportunità occupazionali e il soddisfacimento dei fabbisogni di competenze delle imprese anche in relazione ai processi di innovazione, riconversione e trasformazione industriale.

I Patti individuano i settori e le filiere produttive scelti dalla Regione sulla base di considerazioni legate alla necessità di intervento in situazioni di criticità ma anche rispetto agli ambiti che mostrano maggiore vivacità nella ripresa e che offrono promettenti opportunità occupazionali.

I Patti verranno declinati operativamente dalle Regioni mediante Piani operativi territoriali condivisi con il Ministero e l'ANPAL e dovranno prevedere:

- una specifica **analisi della domanda di lavoro** e dello **skill gap esistente** nei settori e nei territori che sono oggetto del Patto;
- l'**analisi della reale offerta formativa disponibile** rispetto al fabbisogno rilevato;
- la **definizione dell'offerta formativa mancante** e una rappresentazione dell'offerta formativa complessiva (rafforzamento dell'offerta formativa nell'ambito del Piano operativo) al fine di attivare i percorsi di miglioramento delle competenze dei lavoratori e dei disoccupati e ridurre

lo skill gap, anche in ottica di rafforzare una filiera «lunga» della formazione tecnica e professionale delle persone;

- il **rafforzamento del coordinamento della rete dei servizi per il lavoro**, pubblici e privati, con il sistema della formazione in funzione delle priorità individuate;
- il **coinvolgimento del sistema delle imprese** per lo sviluppo delle capacità di individuare ed esprimere i propri fabbisogni di competenze a breve, medio e lungo termine e per la valorizzazione della loro capacità formativa e della loro dotazione strumentale e tecnologica, anche tramite lo sviluppo del sistema di formazione duale.

I Patti vedono la partecipazione attiva degli enti locali interessati, delle parti sociali, del sistema delle imprese e degli altri *stakeholder* interessati. Inoltre, potranno anche riguardare altri strumenti di politica attiva e aree di interesse nazionale di livello subregionale.

Innovazione, sperimentazione, valutazione

Il programma GOL deve essere anche uno spazio di innovazione e sperimentazione. Si prevede nell'ambito di GOL l'attivazione di una specifica riserva nazionale di finanziamento di appositi progetti su scala ridotta, da adottare d'intesa con le regioni aderenti, la cui valutazione rigorosa, se positiva, potrà portare ad estendere la scala dell'intervento ed eventualmente a modificare le *policy* nazionali.

Alcune aree di sperimentazione possono essere già individuate:

1. una prima area non può che riguardare l'ambito delle competenze digitali. A partire dalla mappatura delle migliori pratiche formative nazionali/regionali/internazionali nel campo, in alcune filiere selezionate si intendono implementare **percorsi di formazione digitale** potenzialmente efficaci, procedendo con il monitoraggio e la valutazione quantitativa dei risultati utilizzando tecniche statistico-econometriche. Si procederà a estendere su scale crescenti solo i percorsi formativi per i quali è stata dimostrata quantitativamente l'efficacia, scartando invece quelli inefficaci;
2. altra area di sperimentazione potrà riguardare percorsi di attivazione per target occupazionali che più difficilmente si rivolgono ai centri per l'impiego. Il percorso prevede la mappatura e/o la promozione di spazi accreditati o accreditabili – anche in collaborazione con i comuni – per *co-working*, *fab lab* e incubazione e/o accelerazione di impresa finalizzati alla creazione di comunità professionali che facilitino l'auto-impiego. In funzione della qualità dell'ecosistema locale (qualità e quantità di spazi di innovazione e incubazione esistenti/attivabili) il programma può finanziare l'inserimento di specifici *target* di lavoratori in queste comunità professionali riprendendo modelli già sperimentati in passato in alcuni contesti locali.
3. Indubbiamente, un'area di attenzione sarà – considerata la vocazione del programma – quella della fragilità e vulnerabilità: si potranno sperimentare forme di occupazione “protetta” o percorsi di accompagnamento dedicato, con il coinvolgimento del terzo settore, per le persone con disabilità grave o per i disoccupati più fragili.