

Mercato del lavoro, politiche attive e formazione nella doppia transizione

a cura di
Anna Alaimo
Luisa Corazza
Valerio Speciale
Laura Tebano

Diritto del Lavoro

NEI SISTEMI GIURIDICI NAZIONALI,
INTEGRATI E TRANSNAZIONALI

Collana fondata da Giuseppe Pera
Diretta da Franco Liso, Luca Nogler
e Silvana Sciarra

FrancoAngeli 



Collana fondata da Giuseppe Pera

*Diretta da Franco Liso, Luca Nogler
e Silvana Sciarra*

Comitato scientifico: Maria Vittoria Ballestrero (Università di Genova) – Luisa Corazza (Università del Molise) – Nicola Countouris (University College London) – Bruno De Witte (University of Maastricht) – Maximilian Fuchs (Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt) – Antonio Lo Faro (Università di Catania) – Magdalena Nogueira Guastavino (Universidad Autónoma de Madrid) – Paolo Pascucci (Università di Urbino) – Roberto Pessi (Università Luiss Guido Carli) – Roberto Romei (Università di Roma 3) – Valerio Speciale (Università di Pescara) – Quanxing Wang (Shanghai University of Finance and Economics)

Redazione: Maria Paola Aimò (Università di Torino) – Matteo Borzaga (Università di Trento) – Orsola Razzolini (Università di Milano)

I contributi pubblicati sono sottoposti a referaggio anonimo “double blind”

Con l'integrazione innescata dalla globalizzazione dei mercati economici e finanziari, il diritto del lavoro è entrato dovunque in una fase di ripensamento dei propri presupposti sistematici e valoriali. I sistemi nazionali tendono a integrarsi in quelli sovranazionali e si affermano nuove relazioni transnazionali, che richiedono di essere individuate, analizzate e regolamentate con strumenti vincolanti e non. La prestigiosa Collana di diritto del lavoro, già diretta dall'indimenticato Giuseppe Pera, viene così riattivata in un contesto che presenta forti elementi di novità, sia dal punto di vista dei fenomeni regolati, sia delle risposte regolative, sia della metodologia d'analisi.

La Collana, aperta a contributi relativi a tutti i sistemi giuridici, intende favorire il confronto con le nuove prassi internazionali e con l'analisi economica, nella prospettiva di misurare le conseguenze delle diverse scelte regolative. I direttori auspicano che il confronto tra sistemi nazionali di diritto del lavoro possa essere il frutto di analisi comparate metodologicamente corrette, aperte all'analisi del contesto socio-economico, culturale e antropologico di riferimento.

Nella consapevolezza che il diritto del lavoro oggi non possa prescindere da un dialogo sistematico con le altre discipline giuridiche, né da un confronto con l'evoluzione del pensiero giuridico nel contesto europeo e “mondiale”, la Collana intende ospitare contributi di studiosi non solo italiani ed è aperta alla prospettiva di pubblicazioni in lingue diverse. Per raggiungere questi obiettivi, la Collana ospita nel comitato scientifico studiosi di varie nazionalità, in modo che siano rappresentate le culture accademiche delle differenti parti del pianeta.

La Collana vuole, inoltre, contribuire a un'esigenza di rinnovamento che è ormai ampiamente avvertita nell'accademia italiana e dedica la massima attenzione alla verifica della qualità dei prodotti scientifici, utilizzando rigorosi criteri di valutazione.



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più: [Pubblica con noi](#)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "[Informatemi](#)" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Mercato del lavoro, politiche attive e formazione nella doppia transizione

a cura di
Anna Alaimo
Luisa Corazza
Valerio Speciale
Laura Tebano

**Diritto
del Lavoro**

NEI SISTEMI GIURIDICI NAZIONALI,
INTEGRATI E TRANSAZIONALI

FrancoAngeli 

Il volume è stato realizzato con il finanziamento del Ministero dell'Università e della Ricerca nell'ambito del Bando relativo al PRIN 2022 *Active Labor Policies, North-South Gaps and Crisis Areas. New Programmes for Territorial Development, Transitions and the Labor Market: the Role of Public Actors and the Social Partners* - Politiche attive del lavoro, divari Nord-Sud e aree di crisi. I nuovi programmi per lo sviluppo territoriale, le transizioni e il mercato del lavoro: ruolo degli attori pubblici e delle parti sociali (CUP: E53D23011850006).

*Il coordinamento redazionale del volume è stato curato
da Vincenzo Del Gaiso e Rosa Di Meo.*

Isbn e-book Open Access: 9788835190493

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Publicato con licenza *Creative Commons*
Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale
(CC-BY-NC-ND 4.0).

Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.
L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni
della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Gli eventuali link attivi e QR code inseriti nel volume sono forniti dall'autore. L'editore non si assume alcuna responsabilità sui link attivi e QR code ivi contenuti che rimandano a siti non appartenenti a FrancoAngeli.

Indice

Sezione I Mercato del lavoro, scenari europei ed esperienze nazionali

<i>Introduzione</i> di Laura Tebano	pag. 11
<i>Politiche del mercato del lavoro in Germania e la riforma del Bürgergeld: un'analisi critica</i> di Tania Bazzani	» 16
<i>Educazione, formazione, occupazione. Il compass dell'Unione europea</i> di Giuseppe Bronzini	» 34
<i>Politiche attive del lavoro in Francia</i> di Laurent Gamet	» 57
<i>Le politiche attive del lavoro nell'ordinamento giuridico spagnolo</i> di Juan Carlos García Quiñones	» 65
<i>Riconoscimento e portabilità delle competenze nel mercato del lavoro europeo: norme, tecnologie e prospettive future</i> di Eva Lacková	» 109
<i>La riforma contemporanea delle istituzioni del mercato del lavoro e dei servizi per l'impiego in Polonia</i> di Kamila Naumowicz	» 132
<i>Varietà della digitalizzazione nel welfare: una comparazione in cinque servizi pubblici per l'impiego europei</i> di Stefano Sacchi, Gianluca Scarano	» 146

Sezione II

Mercato del lavoro, transizione digitale e Intelligenza Artificiale

Introduzione

di Anna Alaimo, Laura Tebano

pag. 169

*Brevi note su Intelligenza Artificiale e matching:
dal Reg. UE 2024/1689 alla legge delega n. 132/2025.*

La strumentazione normativa è adeguata?

di Anna Alaimo

» 174

*Circolazione vs protezione dei dati personali e autodeterminazione
informativa tra Gdpr, Dga e AI Act per una nuova stagione
delle politiche attive del lavoro*

di Silvia Ciucciuvino

» 188

*Dalla disoccupazione al mismatch: evoluzione, sfide e prospettive
delle politiche attive nell'era dell'intelligenza artificiale*

di Maurizio Del Conte

» 216

Matching e formazione di fronte alle sfide dell'intelligenza artificiale

di Rosa Di Meo

» 236

*Sistemi di Intelligenza Artificiale: accesso al lavoro
e discriminazione*

di Maura Ranieri

» 256

Sezione III

Formazione, politiche attive e doppia transizione. Impresa e contrattazione collettiva

Introduzione

di Anna Alaimo

» 279

*Politiche attive del lavoro e formazione nella doppia transizione:
impresa, sindacato e contrattazione collettiva*

di Anna Alaimo, Rosa Di Meo

» 285

Sostenibilità, innovazione e contratto di lavoro.

Il ruolo della formazione e delle competenze

di Cristina Alessi

» 331

<i>Ripensare il diritto al lavoro nella doppia transizione: il ruolo delle politiche attive e della governance multilivello</i> di Bruno Caruso	pag. 348
<i>Formazione permanente, certificazione e portabilità delle competenze nel mercato europeo</i> di Vincenzo Del Gaiso	» 359
<i>Note sulla formazione continua dei lavoratori, tra legge e contrattazione collettiva</i> di Giorgio Impellizzieri	» 381
<i>Mercato del lavoro e sindacato nella doppia transizione: stagioni e funzioni degli obblighi di informazione e consultazione</i> di Valeria Nuzzo	» 394
<i>Aggiornamento e riqualificazione nella doppia transizione. Il ruolo dei Fondi interprofessionali per la formazione continua e del Fondo Nuove Competenze</i> di Alessandra Sartori	» 414
<i>Formazione e politiche del lavoro nelle transizioni</i> di Tiziano Treu	» 451
<i>Attestazione delle competenze e impresa sostenibile tra autonomia collettiva e autoregolazione privata</i> Loredana Zappalà	» 474

Sezione IV

Il ruolo delle politiche attive nel contrasto alle disuguaglianze

<i>Introduzione</i> di Luisa Corazza, Valerio Speciale	» 495
<i>Le politiche passive per la (dis)occupazione</i> di Rosa Casillo	» 511
<i>Il Programma Gol, la concertazione territoriale e le politiche di sviluppo locale. Casi empirici a confronto</i> di Vincenzo Del Gaiso	» 527

<i>Tra politiche del lavoro e politiche di coesione territoriale. Riuscirà il Pnrr a ridurre le disuguaglianze nei mercati locali del lavoro?</i> di Luca Di Salvatore	pag. 559
<i>Le politiche attive riservate ai lavoratori con disabilità: riflessioni a margine di alcune recenti riforme</i> di Maria Giovanna Elmo	» 581
<i>Divari territoriali, crisi del lavoro e aree interne. Considerazioni critiche</i> di Giorgio Fontana	» 593
<i>Contratto di somministrazione e agenzie per il lavoro: quale ruolo nelle politiche attive?</i> di Francesca Maffei	» 615
<i>Ripensare le politiche attive del lavoro: brevi spunti per il dibattito</i> di Manuel Marocco	» 630
<i>Le politiche del lavoro e la dimensione di genere. Una promessa non mantenuta</i> di Mariagrazia Militello	» 640
<i>Categorizzazione e “workfarizzazione” degli strumenti di contrasto alla povertà: verso la piena sotto-occupazione</i> di Veronica Papa	» 660
<i>Indice Autori</i>	» 683

Sezione I

**Mercato del lavoro, scenari europei
ed esperienze nazionali**

Introduzione

di Laura Tebano*

Il presente volume dà conto della ricerca finanziata dal MUR e focalizzata sul nesso tra *Mercato del lavoro, politiche attive e formazione nella doppia transizione* analizzato sotto prospettive diverse, ma complementari: le indicazioni di *policy* fornite (e di recente approfondite) dalle istituzioni europee e gli strumenti regolativi (europei e nazionali) all'uopo approntati; il ruolo degli attori pubblici come pure dell'impresa, della contrattazione collettiva e del sindacato nella promozione di azioni mirate alla formazione e/o alla ricollocazione di soggetti occupati; le competenze come leva di ricomposizione dei divari territoriali e di occupabilità delle fasce deboli dei lavoratori.

La multidimensionalità della ricerca ha suggerito di frazionare l'area di indagine in quattro sezioni, affidate ai responsabili delle diverse unità partecipanti, incardinate presso l'Università di Catania (in veste di capofila), l'Università di Chieti-Pescara, l'Università del Molise e l'Università di Napoli Federico II. Al contempo, le diverse sezioni si intrecciano nella misura in cui rispecchiano un itinerario di ricerca articolato in due fasi: una riflessione corale in occasione di tre incontri di studio che si sono tenuti presso l'Università di Chieti-Pescara (giugno 2024), presso l'Università di Napoli Federico II (maggio 2025) e presso l'Università di Catania (giugno 2025) con la partecipazione di colleghi anche esterni alle singole unità di ricerca; una sistematizzazione delle relazioni presentate ai cennati convegni e degli ulteriori contributi tesi a completare il quadro dell'indagine, tutti rielaborati in forma di saggi.

Tanto premesso, le riflessioni contenute nella prima sezione sono idealmente scomponibili in tre momenti:

1. una ricognizione dell'approccio europeo ai temi della formazione, delle politiche attive e della portabilità delle competenze con l'obiettivo di far emergere le linee di *governance* sovranazionale e di verificare la coerenza con esse delle esperienze nazionali;

* Professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

2. una disamina delle trasformazioni dei servizi per l'impiego, nel contesto della digitalizzazione del welfare, con riferimento a due dimensioni (il rapporto tra Stato e cittadini e tra Stato e mercato) e l'identificazione delle relative traiettorie evolutive;
3. un'analisi degli strumenti di politica del lavoro messi in campo da alcuni Stati membri (Francia, Germania, Spagna e Polonia) corredata da una valutazione di efficacia delle misure rispetto agli obiettivi prefissati.

Sul primo momento si concentrano Giuseppe Bronzini e Eva Lacková. All'esame della Comunicazione della Commissione sull'Unione delle competenze (COM 2025-90 fin.) è specificamente dedicato il saggio di Giuseppe Bronzini, che ripercorre la genesi della Comunicazione, la sua filosofia e il collegamento con il Rapporto Draghi, l'impatto di tale azione comunitaria sui Paesi membri con un cenno finale al disallineamento tra le politiche italiane di sostegno al reddito e di inclusione e le indicazioni europee sul reddito minimo e sul progetto di valorizzazione del capitale umano di cui all'*Union of skills*. Pur sottolineando che punto di partenza della Comunicazione è l'emergenza del sistema produttivo europeo, al pari di quanto rilevato nel rapporto Draghi, si mette in luce la prospettiva di filosofia politica-istituzionale sottesa agli obiettivi dichiarati. Le finalità perseguite – come scrive Bronzini – sono rivolte alla capacitazione dei cittadini, alla fortificazione della loro forza progettuale nell'arrivare a possedere quel bagaglio di competenze essenziali per i loro piani di vita. Non già, quindi, un mero resoconto appiattito sulle sofferenze delle imprese europee, ma una proposta ispirata a una visione prospettica da stato federale che mira a rendere operativa una strategia sulle competenze integrate (tra istruzione, formazione professionale e processi di apprendimento permanente) portabili in tutta l'Unione e rivendicabili dai suoi cittadini, in vista del miglioramento delle opportunità (tra cui quelle connesse alla libertà di circolazione di cui all'art. 45 della Carta dei diritti), anche alla luce dei piani di vita e degli interessi individuali o collettivi in gioco. Proprio la filosofia che permea l'iniziativa europea lascia emergere l'aporia insita nelle scelte italiane in materia di lotta al rischio di esclusione sociale, connotate dalla prevalenza di una logica punitiva della situazione di bisogno più che dal potenziamento delle competenze già possedute o da perseguire.

Interamente focalizzato sul riconoscimento e sulla portabilità delle competenze nel mercato del lavoro europeo, il saggio di Eva Lacková che, dopo aver esaminato la regolamentazione *soft* delle microcredenziali (ossia dello strumento tecnico abilitante la portabilità delle competenze), allarga lo spettro dell'analisi ad altri tasselli di un più ampio *framework* tecnico-giuridico (comprensivo di ulteriori strumenti quali l'intelligenza artificiale, la *blockchain*, il *digital badge*, e altri sistemi di tracciamento dei risultati formativi) e alla relativa implementazione in contesti legislativi, sindacali e aziendali. Ne esce ben scandita la funzionalità di detti strumenti alla garanzia di salvaguardia dei diritti soggettivi di nuova generazione dei lavoratori alla trasparenza, portabilità

e riconoscibilità dell'identità professionale. Segnala in proposito Eva Lacková il caso della Slovacchia che, anticipando i tempi di risposta previsti nella Raccomandazione del Consiglio del 2022, ha inserito il tema delle microcredenziali nella Strategia per l'apprendimento permanente 2021-2030 e con legge n. 292/2024 sull'istruzione degli adulti ha disciplinato il Quadro slovacco delle qualifiche e il Sistema nazionale delle qualifiche, regolamentando la certificazione delle istituzioni formative, l'accreditamento dei programmi e la verifica dei risultati di apprendimento.

In funzione di raccordo tra lo scenario europeo e gli strumenti normativi adottati in alcuni Stati membri, lo studio condotto dal politologo Stefano Sacchi e dal sociologo Gianluca Scarano si propone di identificare empiricamente approcci potenzialmente diversi nell'adozione di sistemi digitali per l'erogazione di servizi pubblici per l'impiego (Spi) come primo passo per collegare tale varietà empirica a strategie di *political economy* potenzialmente diverse. A tal fine vengono esaminate, in una doppia prospettiva (le relazioni tra Stato e cittadini e quelle tra Stato e mercato) le strategie di utilizzo degli strumenti digitali nell'amministrazione e nella gestione dei Spi in cinque Paesi europei (Austria, Belgio, Danimarca, Italia e Paesi Bassi) che, per un verso, figurano accomunati da una governance multilivello dei Spi, per altro verso risultano differenziati quanto al livello di spesa per le politiche attive del lavoro e al ruolo di queste all'interno del sistema di politiche per l'occupazione. Ne discende che, pur in presenza di comuni spinte verso l'efficienza, l'introduzione della digitalizzazione nei Spi – come scrivono gli Autori – è stata mediata nei casi europei considerati da dinamiche endogene di cambiamento amministrativo, così come dall'agency politica, dando luogo a diverse tipologie di digitalizzazione.

Una panoramica delle politiche attive del lavoro si rintraccia nei saggi di Laurent Gamet, Juan Carlos García Quiñones e Kamila Naumowicz. Quanto alla Francia, vengono analizzate le principali misure di politica attiva: dal Piano di investimento nelle competenze (un'iniziativa lanciata dal governo nel 2018 – e terminata nel 2022 – a valle del rapporto dell'economista Jean Pisani-Ferry che puntava a “costruire una società delle competenze” basata sul concetto di capitale umano), al Conto Personale di Formazione (che le persone in cerca di lavoro possono utilizzare per finanziare la formazione in vista del conseguimento di qualifiche, le valutazioni delle competenze, la “convalida dell'esperienza acquisita” o ancora la formazione legata alla riqualificazione professionale), all'apprendistato e alle relative forme di sostegno (riviste nel febbraio 2025 in ragione dell'elevato debito pubblico del Paese), ai vari programmi di inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Sul fronte dell'efficacia delle misure, si sottolinea l'incidenza di molteplici fattori, tra cui la qualità dei programmi formativi, il loro allineamento alle competenze richieste dalle aziende, il monitoraggio dei beneficiari una volta entrati nel mercato del lavoro. Proprio in relazione alla misurazione dell'impatto delle politiche, poco lusinghiera risulta la valutazione espressa dalla Corte dei Conti francese con riguardo al Piano di investimenti nelle competenze: lungi dal costituire un vettore di trasfor-

mazioni durature del sistema di formazione, il piano si è rivelato simile ai precedenti, privo di una gestione strategica dello Stato e di una chiara declinazione regionale degli obiettivi perseguiti.

Si focalizza sulle politiche attive del lavoro anche il corposo saggio sull'ordinamento spagnolo. Dopo aver contestualizzato le scelte nazionali all'interno della cornice normativa dell'Unione europea, il contributo si sofferma sull'analisi del Titolo III della legge n. 3/2023 per poi approdare all'identificazione di alcune caratteristiche comuni agli interventi degli ultimi anni, vale a dire l'iperattività legislativa, il ruolo riservato alle Comunità Autonome, la dicotomia tra intervento pubblico e privato, il continuo appello al cambiamento del modello produttivo quale volano di nuove opportunità lavorative in settori ad alto potenziale di crescita, la tendenza a una maggiore responsabilizzazione del lavoratore disoccupato. Ben oltre l'esperienza spagnola, il caustico giudizio finale in ordine al contributo delle iniziative di politica attiva sull'inserimento nel mercato del lavoro: l'influenza delle politiche attive del lavoro – scrive Juan Carlos García Quiñones – risiede in quell'ampio spazio grigio tra la loro inutilità e il loro impatto decisivo ed è soltanto accettando questa premessa che risulta possibile offrire una valutazione equilibrata sulla efficacia reale delle politiche attive del lavoro.

Sulla recente riforma del mercato del lavoro e dei servizi pubblici per l'impiego (entrata in vigore il 1° giugno 2025) è incentrato il saggio di Kamila Naumowicz che prende le mosse dalla riconfigurazione del ruolo delle istituzioni pubbliche preposte alla gestione dei servizi per l'impiego per poi concentrarsi sulle novità relative allo stato di disoccupazione, all'introduzione di meccanismi tesi ad accelerare la collocazione di lavorativa (con l'ausilio di strumenti digitali), all'innovativo prestito educativo (diretto a sostenere l'innalzamento delle qualifiche professionali dei soggetti in cerca di occupazione), agli strumenti finanziari di sostegno all'occupazione di lavoratori anziani e pensionati. Nel complesso, pur agganciando l'efficacia della riforma alla sua concreta attuazione e al modo in cui i nuovi strumenti saranno implementati, l'Autrice identifica nella mancata integrazione delle nuove tecnologie nella normativa polacca la radice di un persistente gap tra il livello di innovazione dei servizi pubblici nazionali e quello presente in altri paesi europei.

Interamente dedicato al reddito minimo garantito destinato alle persone in cerca di occupazione il saggio di Tania Bazzani. Qui, una volta delineato il principio dell'*Existenzminimum*, ovvero la garanzia costituzionale di un minimo vitale, si esamina il passaggio dal regime di *Hartz IV* a quello del *Bürgergeld* (introdotto nel 2023): ferma la garanzia di un sostegno economico a quanti si trovano in stato di bisogno, la riforma interviene a ridefinire sostanzialmente la relazione tra le politiche di welfare attivo e passivo, nonché il grado di condizionalità, incidendo in maniera non trascurabile sull'assetto complessivo delle misure di sostegno al reddito. In particolare, ai mutamenti relativi al regime sanzionatorio di riduzione del sussidio in caso di violazione degli obblighi di attivazione (regime ripetutamente oggetto di contestazioni culminate nella

sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 5 novembre 2019) si affiancano innovazioni volte a strutturare gli interventi secondo piani personalizzati e tarati sulle specificità familiari dei beneficiari. Nella parte finale un riferimento alle prospettive future e cioè al superamento del *Bürgergeld* in favore di una *Neue Grundsicherung* (“nuova sicurezza di base”). Rileva in proposito Tania Bazzani che una riforma rispondente all’attuale accordo di coalizione rischia di concentrarsi eccessivamente sulle sanzioni e sul controllo, senza fornire al contempo strumenti adeguati alla qualificazione professionale e all’accompagnamento sociale dei beneficiari.

Politiche del mercato del lavoro in Germania e la riforma del Bürgergeld: un'analisi critica

di Tania Bazzani*

SOMMARIO: Introduzione – 1. Il quadro costituzionale – 1.1. Il principio dello Stato sociale (*Sozialstaatsprinzip*) – 1.2. Il principio dell'*Existenzminimum* – 2. Il passaggio da *Hartz IV* a *Bürgergeld* – 2.1. Una svolta concettuale nel panorama delle politiche attive e passive – 2.2. Obblighi e condizionalità – 2.3. Inclusione sociale, formazione individuale, dignità – 3. Il dibattito politico attuale – 3.1. Le differenti proposte dei partiti: due modelli di politica del lavoro – 3.2. Accordo di coalizione e criticità – 4. Conclusioni.

Introduzione

Le politiche del mercato del lavoro in Germania si inseriscono in un modello di welfare state fondato sul principio costituzionale noto come *Sozialstaatsprinzip*. Tale principio obbliga lo Stato a garantire protezione sociale e dignità ai propri cittadini, bilanciando il libero mercato con misure di tutela e inclusione.

L'obiettivo di questo articolo è fornire un'analisi critica del sistema tedesco, e in particolare del reddito minimo garantito destinato alle persone in cerca di occupazione, attualmente configurato come *Bürgergeld*, sottolineandone il contesto costituzionale e l'attuale dibattito politico, soprattutto alla luce delle proposte di riforma che si prospettano per il futuro prossimo.

1. Il quadro costituzionale

1.1. Il principio dello Stato sociale (Sozialstaatsprinzip)

Nonostante le turbolenze economiche globali e l'inizio di una recessione nel 2024, la Germania continua a caratterizzarsi per indicatori relativamente solidi in ambito occupazionale. Il tasso di disoccupazione si mantiene bas-

* Ricercatrice Senior di Diritto del Lavoro e della Sicurezza Sociale presso l'Università Europa Viadrina di Francoforte sull'Oder.

so, con una percentuale che in aprile 2025 si aggira intorno al 3,6% secondo l'Eurostat¹. In particolare, il segmento giovanile registra livelli contenuti di disoccupazione (6,8% per i minori di 25 anni²), anche grazie al consolidato sistema di formazione professionale duale, che integra formazione scolastica e pratica aziendale³.

Tuttavia, la tenuta di tale equilibrio è oggi messa alla prova da vari fattori critici. Sul piano interno, l'aumento dei costi energetici, le incertezze legate alla transizione ecologica e una stagnazione degli investimenti industriali mettono sotto pressione la produttività del sistema economico tedesco⁴. A ciò si aggiungano sfide strutturali quali l'invecchiamento demografico e una crescente carenza di manodopera qualificata, che rende necessario un ampliamento delle strategie di integrazione lavorativa, specialmente per i gruppi vulnerabili e i migranti⁵.

A fronte di tale scenario, il ruolo delle politiche del lavoro diventa centrale non solo in chiave economica, ma anche allo scopo di garantire coesione sociale e stabilità istituzionale, all'interno di una cornice costituzionale che obbliga i poteri pubblici a promuovere un ordine economico-sociale "giusto" secondo il c.d. *Sozialstaatsprinzip*⁶.

Il *Sozialstaatsprinzip* è sancito dall'articolo 20, c. 1 della *Grundgesetz* (Legge Fondamentale tedesca, "GG"), che definisce la Repubblica Federale tedesca come uno *Stato sociale e democratico*. Il concetto si sostanzia in un vincolo giuridico per i poteri pubblici tedeschi, i quali sono tenuti a intervenire nel contrasto alle disuguaglianze sociali ed economiche, al fine di tutelare la dignità umana e di promuovere solidarietà e coesione sociale⁷.

Il *Sozialstaatsprinzip* consta di tre elementi tra loro intrecciati e complementari⁸:

1. la perequazione sociale, che mira a ridurre gli squilibri di partenza e a garantire a tutti pari opportunità nell'effettivo esercizio delle libertà fondamentali;
2. la sicurezza sociale, realizzata attraverso il sistema di welfare e di assicurazioni sociali, volto a proteggere gli individui dai rischi della vita e a sostenerli nei momenti di bisogno;
3. la giustizia sociale, intesa come orientamento delle politiche pubbliche a criteri di equità e solidarietà, allo scopo di evitare esclusione e marginalizzazione.

1. Eurostat, 2025.

2. Eurostat, 2025.

3. Busemeyer, 2015.

4. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2025.

5. Per la situazione sull'immigrazione in Germania, si veda: Ocse, 2024.

6. Bundesverfassungsgericht (BVerfG), 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, BVerfGE 125, 175-260; Kischel, 2023, 14 ss.

7. Deutscher Bundestag, 2014; Rixen, 2020.

8. Egidy, 2011.

Ne deriva il dovere dello Stato di creare le condizioni che permettano a ogni individuo di vivere una vita dignitosa e autonoma, promuovendo al contempo la coesione sociale.

Dal punto di vista giuridico, il *Sozialstaatsprinzip* non è mera dichiarazione simbolica, ma una norma costituzionale con effetti vincolanti per il legislatore, l'esecutivo e la giurisprudenza, tutelata dalla "clausola di eternità" prevista dall'articolo 79, paragrafo 3 della *Grundgesetz*. Pertanto, nessuna legge può contraddire tale principio, che rappresenta un pilastro imprescindibile dell'ordinamento costituzionale tedesco.

Il *Sozialstaatsprinzip*, in combinato disposto con l'articolo 1 GG, che sancisce la dignità umana come valore inviolabile, e l'articolo 12 GG, che garantisce il diritto alla libera scelta dell'impiego, rappresenta il quadro normativo fondamentale entro cui si sviluppano le politiche del lavoro e di tutela sociale in Germania, imponendo allo Stato tedesco non solo di garantire la protezione sociale in caso di disoccupazione, malattia o difficoltà economiche, ma anche di promuovere l'integrazione attiva nel mercato del lavoro. Questo si traduce in un sistema di welfare che integra le tutele passive, come sussidi e assicurazioni sociali obbligatorie (es. disoccupazione, sanità, pensioni), con politiche attive mirate alla formazione, riqualificazione e inserimento lavorativo⁹.

In tal modo, l'intervento statale non si limita all'erogazione di prestazioni economiche, ma intende prevenire la precarietà e garantire salari dignitosi attraverso investimenti in capitale umano. In questo modello, il diritto alle prestazioni è spesso condizionato all'adempimento di specifici doveri di attivazione da parte dei beneficiari, come la partecipazione a corsi di formazione o la disponibilità ad accettare offerte lavorative adeguate. Ciò riflette l'orientamento della giurisprudenza costituzionale tedesca volto al bilanciamento tra diritti e doveri¹⁰ nell'interpretare il principio dello Stato sociale. Il *Sozialstaatsprinzip*, quindi, costituisce la base normativa che orienta la regolazione del mercato del lavoro in Germania, limitando politiche troppo liberalizzanti e giustificando meccanismi di protezione sociale robusti.

1.2. Il principio dell'Existenzminimum

Il principio dell'*Existenzminimum*, ovvero della garanzia costituzionale di un minimo vitale, è uno dei cardini dello Stato sociale tedesco. Tale garanzia rappresenta un diritto fondamentale riconosciuto e protetto dalla *Grundgesetz*, interpretato alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale Federale Tedesca (*Bundesverfassungsgericht*, anche definita "la Corte" in questo contributo).

9. Bazzani, 2017.

10. Cfr. Bundesverf 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, BVerfGE 125, 175-260, cit. a nt. 6: il legislatore dispone di un margine di discrezionalità nella determinazione concreta delle prestazioni sociali e può prevedere obblighi di condizionalità, purché non venga messa in discussione la garanzia del minimo esistenziale.

Il concetto si è evoluto negli ultimi decenni, assumendo un rilievo costituzionale determinante nell'architettura del sistema di sicurezza sociale, in particolare in relazione ai sistemi di base come l'ex *Hartz IV* e l'attuale *Bürgergeld*.

Il principio dell'*Existenzminimum* costituisce una clausola di salvaguardia fondamentale nella definizione delle politiche sociali. Esso impone un obbligo giuridico allo Stato, non semplicemente una raccomandazione politica. Qualsiasi intervento normativo volto a modificare i meccanismi del *Bürgergeld* deve quindi confrontarsi con questo vincolo di matrice costituzionale, che vincola il legislatore a rispettare la dignità dell'individuo come principio supremo dell'ordinamento.

Il fondamento giuridico del principio dell'*Existenzminimum* è costituito dall'articolo 1, comma 1, GG, che sancisce l'intangibilità della dignità umana¹¹, in combinato disposto con l'articolo 20, comma 1, GG, secondo il quale la Germania è uno Stato "sociale" (*Sozialstaatsprinzip*)¹². Da ciò il *Bundesverfassungsgericht* ha derivato l'obbligo, in capo allo Stato, di assicurare a ogni individuo un'esistenza dignitosa, anche in condizioni di bisogno. L'aiuto statale non si limita alla mera sopravvivenza biologica, ma deve comprendere anche gli elementi di partecipazione alla vita sociale e culturale, in una prospettiva definita *menschenwürdiges* (dignitoso) *soziokulturelles Existenzminimum* (minimo esistenziale socioculturale)¹³.

La Corte interpreta la dignità umana secondo la cosiddetta "formula dell'oggetto" (*Objektformel*)¹⁴, ovvero il divieto assoluto di ridurre una persona a semplice strumento o oggetto. La Corte ha inoltre chiarito che la dignità deriva dal valore intrinseco di ogni essere umano e dal suo stesso status di persona, indipendentemente da qualità personali, successi o condizione sociale¹⁵. Pertanto, garantendo il minimo vitale, lo Stato non conferisce dignità alle persone indigenti, ma rende soltanto possibile a ciascun individuo di condurre una vita conforme alla dignità umana, preservando al contempo la possibilità di autodeterminazione e di autonomia.

Con la nota sentenza del 9 febbraio 2010¹⁶, il *Bundesverfassungsgericht* dichiarava l'incostituzionalità della modalità di calcolo delle prestazioni previste dall'allora *Hartz IV*, nella misura in cui esse non garantivano trasparenza e adeguatezza per assicurare il minimo vitale. La Corte stabiliva così che lo Stato ha l'obbligo costituzionale di assicurare a ogni individuo in condizione di bisogno

11. Art. 1, comma 1, GG: "Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt" [*La dignità umana è inviolabile. Rispettarla e proteggerla è dovere di tutte le autorità statali*].

12. Art. 20, comma 1, GG: "Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat" [*La Repubblica Federale di Germania è uno Stato federale democratico e sociale*].

13. Cfr. BVerfG, 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, BVerfGE 125, 175-260, cit. a nt. 6. Si vedano i paragrafi 143, 146, 147 e 165.

14. Egidy, 2011.

15. Egidy, 2011.

16. Cfr. BVerfG, 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, BVerfGE 125, 175-260, cit. a nt. 6.

l'accesso a un livello di vita che rispetti la dignità umana. Inoltre, il diritto al sostegno sociale è incondizionato, ossia non può essere completamente negato, nemmeno in presenza di comportamenti ritenuti inadempienti da parte del beneficiario.

Il *Bundesverfassungsgericht* sottolinea inoltre come la garanzia a un'esistenza dignitosa implichi più della mera sopravvivenza biologica: comprende anche il diritto di ogni individuo di condurre una vita dignitosa all'interno della società, nella sua dimensione individuale e relazionale¹⁷. Una sentenza del 5 novembre 2019¹⁸ si colloca in questa prospettiva, vietando la riduzione totale e permanente delle prestazioni, in quanto misure lesive del diritto al minimo esistenziale.

Il riconoscimento costituzionale del principio dell'*Existenzminimum* influenza la pianificazione e l'implementazione delle politiche sociali. Ne deriva, infatti, un vincolo di giustiziabilità, secondo il quale l'individuo ha un diritto soggettivo e azionabile in giudizio a ricevere prestazioni adeguate. Non si tratta, quindi, di un intervento discrezionale da parte dell'amministrazione pubblica.

Il principio dell'*Existenzminimum* sancisce inoltre un obbligo di razionalità e trasparenza nel calcolo delle prestazioni, che impone la definizione del livello delle prestazioni sociali sulla base di criteri trasparenti e metodologie verificabili. Tale principio comporta altresì il divieto di sanzioni sproporzionate, secondo il quale qualsiasi forma di esclusione o riduzione delle prestazioni deve essere giustificata secondo criteri costituzionali di proporzionalità e necessità.

In quest'ottica, le prestazioni del *Bürgergeld* venivano incrementate del 12% dall'allora *Ampel-Koalition* (composta da SPD, Bündnis 90/Die Grünen e FDP e precedente all'attuale governo), a partire dal 1° gennaio 2024, con l'obiettivo dichiarato di garantire un'effettiva applicazione sostanziale del diritto al minimo vitale¹⁹. Contestualmente, veniva implementato un nuovo meccanismo di aggiornamento annuale delle prestazioni, denominato "*ergänzende Fortschreibung*", che vedeva la sua prima applicazione pratica nel corso del 2024²⁰. Tale meccanismo, tuttora in essere, mira a garantire un adeguamento più tempestivo e aderente all'andamento dell'inflazione e di altri parametri economici. La recente giurisprudenza, come attestato dalle decisioni del *Sozialgericht Nordrhein-Westfalen* del 2025²¹, ha confermato la conformità costituzionale sia dei livelli del *Bürgergeld* stabiliti per il 2023 sia delle modalità di aggiornamento adottate nel 2024, riconoscendo la legittimità del bilanciamento operato dal legislatore nella tutela del principio dell'*Existenzminimum*.

17. Cfr. BVerfG, 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, BVerfGE 125, 175-260, cit. a nt. 6. Si vedano i paragrafi 110, 135 e 138.

18. Cfr. BVerfG, 5.11.2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68-15, cit. a nt. 15.

19. Si passa, ad esempio, da 502€ a 563€ per un adulto solo.

20. Iab-Forum, 2025.

21. Redaktion Beck, 2025; Breitkreuz, 2025. Per quanto riguarda i dubbi espressi sulle modalità di calcolo del *Bürgergeld*, si veda: Becker, 2025.

2. Il passaggio da *Hartz IV* a *Bürgergeld*

2.1. Una svolta concettuale nel panorama delle politiche attive e passive

Il sistema tedesco di protezione sociale in ambito occupazionale si fonda su due strumenti principali: l'*Arbeitslosengeld I* (Alg I), di natura assicurativa, e il *Bürgergeld*, di natura assistenziale.

L'Alg I rappresenta una prestazione contributiva destinata ai lavoratori che perdono il proprio impiego, la cui erogazione è calcolata sulla base dei contributi sociali versati durante la vita lavorativa. Tale indennità ha natura temporanea, con una durata che varia in relazione all'età del beneficiario e alla sua storia contributiva, e ha l'obiettivo di fornire un sostegno economico transitorio²². Il *Bürgergeld*, invece, mira a garantire un sostegno economico a coloro che si trovano in stato di bisogno, ma l'accesso a tale protezione dipende dalla "prova dei mezzi" (*means-tested*).

Entrambe gli interventi, assicurativo (*Arbeitslosengeld I*) e assistenziale (attualmente, il *Bürgergeld*), presuppongono degli obblighi di attivazione a carico dei beneficiari; tuttavia, come vedremo, il livello di condizionalità si configura in maniera diversa tra i due interventi (si veda il paragrafo 1.3). È il caso di sottolineare, comunque, che il *Bürgergeld* è frutto di un intervento legislativo recente, essendo introdotto solo a partire dal 2023²³. Con la sua introduzione, l'allora *Ampel-Koalition* intendeva segnare una svolta concettuale profonda rispetto al precedente sistema.

Fino all'entrata in vigore del *Bürgergeld*, l'*Arbeitslosengeld II* (Alg II) costituiva lo strumento di sostegno destinato ai disoccupati di lunga durata o a coloro che non avevano diritto all'Alg I. Tale prestazione veniva comunemente, seppur in modo atecnico, definita *Hartz IV*, dal nome di Peter Hartz, responsabile del personale di Volkswagen e presidente della Commissione di riforma del mercato del lavoro istituita in Germania nei primi anni 2000. L'Alg II fu infatti introdotta nel 2005 nell'ambito del cosiddetto "pacchetto IV" delle riforme *Hartz*²⁴.

L'*Hartz IV* si caratterizzava per un modello di condizionalità stringente, ispirato alla logica del "*carrot and stick*", accompagnato da meccanismi di controllo e da sanzioni amministrative così rigorosi da aver alimentato un ampio dibattito sia in merito alla loro efficacia, sia riguardo al loro impatto sulla tutela sociale degli aventi diritto. In particolare, il sistema dell'*Hartz IV* era stato oggetto di rilevanti critiche da parte della dottrina e dell'opinione pubblica per il suo carattere stigmatizzante. Esso si fondava, almeno in parte, su una rappresentazione

22. Art. 147 Sozialgesetzbuch (Sgb) III.

23. *Bürgergeld-Gesetz* (BGeldG) vom 16. Dezember 2022, Bundesgesetzblatt Teil I 2022, 2328.

24. In questo contributo si sceglie di adottare la definizione atecnica "*Hartz IV*", in quanto comunemente utilizzata anche nelle discussioni accademiche.

implicita dei beneficiari come individui privi di reale volontà di reinserimento lavorativo, il che giustificava un regime di condizionalità particolarmente severo e un sistema sanzionatorio fortemente punitivo, volto a scoraggiare atteggiamenti percepiti come “passivi”²⁵. Il passaggio dal regime di *Hartz IV* a quello del *Bürgergeld* aveva inteso ridefinire sostanzialmente la relazione tra le politiche di welfare attivo e passivo, nonché il grado di condizionalità, incidendo in maniera non trascurabile sull’assetto complessivo delle misure di sostegno al reddito.

Il *Bürgergeld*, infatti, attribuisce maggior rilievo agli interventi mirati alla formazione professionale, al reinserimento lavorativo e all’assistenza personalizzata, come si vedrà più approfonditamente nel paragrafo 2.3. Esso mira a superare le criticità del sistema precedente, adottando un approccio più equilibrato, intendendo accompagnare la tutela sociale con incentivi volti a favorire l’inclusione e la partecipazione attiva nel mercato del lavoro. In tal senso, il *Bürgergeld* rappresenta un’evoluzione significativa del modello tedesco di politiche sociali, in cui la protezione dei diritti sociali tende a essere coniugata con strategie orientate all’attivazione e alla prevenzione della marginalizzazione economica e sociale.

D’altro canto, gli effetti di questo mutamento di paradigma richiederebbero un orizzonte temporale di medio-lungo periodo per poter essere valutati, affinché le politiche di investimento professionale possano dispiegare appieno i propri risultati, anche attraverso adeguati interventi formativi rivolti al personale dei Jobcenter, necessari a comprendere e applicare efficacemente il nuovo approccio a livello amministrativo. Tuttavia, come si vedrà, tale prospettiva appare difficile da realizzare, poiché già si profila all’orizzonte un’ulteriore imminente riforma in materia.

2.2. Obblighi e condizionalità

Uno degli aspetti centrali delle politiche del mercato del lavoro in Germania, specialmente per quanto concerne le prestazioni assistenziali, è rappresentato dal regime di condizionalità che vincola l’erogazione dei benefici a determinati comportamenti attivi da parte del beneficiario. Il principio cardine che regola questo rapporto è noto come “*Fördern und Fordern*” (tradotto in “promuovere ed esigere”), introdotto a partire dalle riforme *Hartz* e rimasto elemento strutturale anche nella transizione al *Bürgergeld*, seppur in maniera attenuata.

Nel quadro giuridico tedesco, i beneficiari delle prestazioni devono dimostrare un impegno attivo alla ricerca di lavoro, alla partecipazione a iniziative formative e nell’accettazione di offerte lavorative congrue. Il criterio della *Zumutbarkeit* (ragionevolezza) gioca un ruolo essenziale nel definire quali offerte lavorative debbano considerarsi accettabili. Tale criterio è disciplinato in modo diverso a seconda che si percepisca l’*Arbeitslosengeld I* (Alg I) o il *Bürgergeld*.

25. Si vedano questi studi sociologici: Jürss, 2024; Dörre, Scherschel, Booth, Haubner, Marquardsen, Schierhorn, 2013.

Per i beneficiari della prestazione assicurativa Alg I, regolata dal Libro III del Codice di sicurezza sociale (SGB III), i criteri che definiscono il concetto di “ragionevole offerta di lavoro” sono più protettivi rispetto alla professionalità. In particolare, non è considerato ragionevole accettare un lavoro nel caso in cui le condizioni offerte siano significativamente peggiori rispetto all’ultima posizione lavorativa (retribuzione, mansioni, distanza, ecc.). Ad esempio, nei primi tre mesi di disoccupazione, è lecito rifiutare offerte con una retribuzione inferiore all’80% dell’ultimo stipendio. Dopo un certo periodo, però, aumenta la flessibilità richiesta al disoccupato. Questo aspetto è regolato dall’art. 140 SGB III, che definisce i criteri di accettabilità in relazione alla durata della disoccupazione, alla distanza del luogo di lavoro e al livello salariale.

Nel caso del sistema di assistenza sociale, regolato dal Libro II del Codice di sicurezza sociale (SGB II), le aspettative secondo le quali il beneficiario deve accettare un’offerta lavorativa risultano essere più stringenti: in linea di principio, qualsiasi lavoro legale è considerato accettabile²⁶, anche se sottoqualificato o mal retribuito, purché non sia degradante o metta a rischio la salute o la cura di familiari. Questo principio è stabilito nell’art. 10 del Libro II dell’SGB II, che specifica i limiti della *Zumutbarkeit*, ad esempio per motivi di salute, obblighi familiari o circostanze personali particolari. Tuttavia, dal 2023, con il *Bürgergeld*, le sanzioni in caso di rifiuto di offerte lavorative venivano rese meno severe: si applicano in forma graduale e solo dopo un richiamo formale.

In sintesi, chi riceve l’Alg I gode di una maggiore tutela nella fase iniziale, mentre chi riceve il *Bürgergeld* è tenuto ad accettare praticamente qualsiasi lavoro, salvo gravi motivazioni. La differenza riflette la natura dei due strumenti: l’Alg I è un’indennità assicurativa, protetta anche dal diritto alla proprietà privata, mentre il *Bürgergeld* è un sostegno assistenziale legato al bisogno economico. Inoltre, in entrambe i casi di Alg I e di *Bürgergeld*, i beneficiari delle prestazioni sono giuridicamente tenuti a collaborare con l’autorità competente, in particolare con l’*Arbeitsamt*, nel primo caso, e col *Jobcenter*, nel secondo caso. Il mancato rispetto degli obblighi comporta l’attivazione di un regime sanzionatorio progressivo.

Come accennato nel paragrafo 2.1, la questione delle sanzioni ha costituito uno degli aspetti più controversi dell’*Hartz IV*: le sanzioni potevano comportare riduzioni significative del sussidio, fino alla sospensione totale della prestazione in caso di reiterazione dell’inadempimento. Tale meccanismo è stato più volte oggetto di contestazioni giuridiche, culminate nella sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 5 novembre 2019²⁷, in cui la Corte ha riconosciuto la parziale incostituzionalità delle sanzioni previste dal SGB II, in quanto lesive della dignità umana garantita dall’art. 1 GG e sproporzionate rispetto all’obiettivo perseguito.

26. Knuth parla a questo proposito del principio del “unlimited acceptability of work”: Knuth, 2006, 9.

27. Bundesverfassungsgericht (BVerfG), 5.11.2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68-15.

Così, la Corte ha segnalato la necessità di limitare le sanzioni applicate ai beneficiari che trasgrediscano gli obblighi di condizionalità, come nel caso di mancata accettazione di offerte ragionevoli di lavoro o di formazione: attualmente le sanzioni non possono superare il 30% del *Regelbedarf* (il fabbisogno standard mensile) previsto dal *Bürgergeld*, cioè la quota base destinata al sostentamento personale e alla partecipazione sociale.

La Corte, pertanto, ammette l'applicazione delle sanzioni in caso di trasgressione degli obblighi di attivazione, ma all'interno di precisi limiti, escludendo la possibilità di una sospensione completa e definitiva delle prestazioni, poiché tale provvedimento comprometterebbero il diritto costituzionale al livello minimo di sussistenza.

Le riduzioni possono essere giustificate solo se proporzionate, temporanee, e se contribuiscono effettivamente al reinserimento lavorativo del beneficiario. Coerentemente, nei primi sei mesi di percezione del *Bürgergeld* ("*phase der Vertrauenszeit*" o periodo iniziale di fiducia), non è prevista alcuna riduzione della prestazione in caso di mancata collaborazione, salvo in presenza di comportamenti gravemente inadempienti (§ 31 SGB II). La Corte ha inoltre imposto al legislatore l'obbligo di dimostrare, tramite dati empirici, l'efficacia delle misure coercitive²⁸.

2.3. Inclusione sociale, formazione individuale, dignità

Il *Bürgergeld* costituisce l'attuale strumento di sicurezza di base (*Grundsicherung*) per le persone in cerca di occupazione e ha lo scopo di garantire ai beneficiari le condizioni necessarie per una vita conforme alla dignità della persona umana (art. 1 SGB II). Tale misura mira a rafforzare la responsabilità personale dei beneficiari idonei al lavoro e delle persone che vivono con loro in una comunità di bisogno²⁹, promuovendo la capacità di provvedere autonomamente al proprio sostentamento attraverso mezzi e risorse propri. In questo contesto, il *Bürgergeld* sostiene i beneficiari nell'intraprendere o nel mantenere un'attività lavorativa e assicura il loro sostentamento nella misura in cui essi non siano in grado di provvedervi autonomamente.

Le prestazioni della sicurezza di base sono finalizzate, in particolare, a prevenire o eliminare la condizione di bisogno mediante l'inserimento lavorativo del beneficiario. Esse mirano inoltre a mantenere, migliorare o ripristinare la sua capacità lavorativa e a superare eventuali svantaggi derivanti da discriminazioni ai sensi della normativa generale sulla parità di trattamento.

La misura considera le specificità familiari dei beneficiari, come la cura dei figli o dei parenti bisognosi di assistenza, e favorisce la creazione e il manteni-

28. Cfr. BVerfG, 5.11.2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68-15, cit. a nt. 15.

29. Il concetto di comunità di bisogno, o *Bedarfsgemeinschaft*, è centrale nel SGB II e si riferisce a un gruppo di persone che vivono insieme e la cui situazione economica viene considerata congiuntamente ai fini del calcolo del diritto alle prestazioni sociali.

mento di incentivi all'avvio e all'esercizio di un'attività lavorativa (art. 1, c. 2, SGB II). In termini operativi, la sicurezza di base comprende prestazioni relative alla consulenza, al superamento o alla riduzione della condizione di bisogno, con particolare riferimento all'inserimento in percorsi di formazione o lavoro, nonché alla garanzia del sostentamento dei beneficiari (art. 1, c. 3, SGB II)³⁰.

Pur mantenendo la natura di prestazione non contributiva e la propria collocazione normativa all'interno dell'SGB II, il *Bürgergeld* introduce numerosi profili innovativi rispetto al modello *Hartz IV*, ispirati in parte dalla giurisprudenza costituzionale (paragrafi 1.2 e 2.2 di questo contributo), e in parte dall'evoluzione politica e culturale nel modo di concepire la protezione sociale in Germania. In effetti, l'introduzione del *Bürgergeld* segna un cambiamento prima di tutto concettuale rilevante all'interno del diritto sociale tedesco, in quanto mira a correggere le distorsioni del sistema precedente e a rafforzare l'orientamento verso l'inclusione sociale, la formazione e il rispetto della dignità personale del beneficiario.

Uno dei principali elementi di novità della riforma è quello di ridurre il carattere sanzionatorio e repressivo del precedente sistema, come già accennato nel paragrafo 2.1³¹. Ma le novità non si limitano a ciò. Nel *Bürgergeld* l'enfasi è posta su un dialogo fiduciario tra beneficiario e *Jobcenter*, con l'obiettivo di co-costruire un percorso di reinserimento professionale attraverso un patto di cooperazione (*Kooperationsplan*). Tale piano viene elaborato congiuntamente tra i beneficiari delle prestazioni e gli operatori del *Jobcenter*, in un linguaggio comprensibile e con obiettivi realistici.

Si tratta di un patto che, pur vincolando le parti alla collaborazione reciproca, non è soggetto a sanzioni dirette, ma può essere utilizzato come base per l'accompagnamento e il sostegno attivo. Infatti, il patto di cooperazione non costituisce un contratto di diritto pubblico, a differenza del precedente accordo di inserimento lavorativo della *Hartz IV* (*Eingliederungsvereinbarung*), che comportava invece obblighi più rigidi³².

Il nuovo sistema si caratterizza così per un approccio più flessibile e individualizzato, superando l'uniformità coercitiva del modello *Hartz IV*: gli interventi sono strutturati secondo piani personalizzati e tengono conto di ostacoli specifici alla partecipazione lavorativa (es. problemi di salute, carichi familiari, mancanza di istruzione). È altresì rafforzato il ruolo di mediazione sociale dei *Jobcenter*, chiamati a operare in sinergia con enti formativi, servizi sanitari e reti territoriali³³. Viene inoltre ampiamente promosso il processo di digitalizza-

30. Le prestazioni per la garanzia del sostentamento, ai sensi dell'art. 4, c. 1, SGB II, possono essere erogate in servizi, denaro e natura.

31. Cfr. BVerfG, 5.11.2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68-15, cit. a nt. 15.

32. Come si legge in Deutscher Bundestag, 2022, 83, il *Kooperationsplan* previsto dal SGB II non costituisce un contratto di diritto pubblico: dserver.bundestag.de/btd/20/038/2003873.pdf.

33. Secondo l'art. 14 del SGB II, i soggetti erogatori delle prestazioni sostengono in modo continuativo le persone abili al lavoro, sia disoccupate che occupate, per favorire il loro inserimento lavorativo e il superamento della condizione di bisogno. Forniscono consulenza persona-

zione, ad esempio tramite il portale [jobcenter.digital](https://www.jobcenter.digital) e l'app Jobcenter, disponibile dal gennaio 2025, per la presentazione digitale delle domande e la gestione degli appuntamenti³⁴.

Un altro elemento centrale della riforma è l'investimento in formazione professionale e qualificazione: viene infatti riconosciuto il diritto a completare formazioni di lungo periodo che non comportino un immediato reinserimento lavorativo, ma che possano migliorare strutturalmente l'occupabilità del beneficiario. In tal modo la formazione viene posta sullo stesso piano dell'inserimento lavorativo, abbandonando in tal modo, almeno sulla carta, un approccio strettamente *work first*. Sono inoltre introdotti specifici bonus formativi (*Weiterbildungsgeld*) e incentivi economici per chi intraprenda percorsi di qualifica professionale (§ 16g SGB II), in coerenza con l'obiettivo di contrastare la precarizzazione lavorativa.

Il *Bürgergeld* prevede altresì un aumento delle soglie di esenzione patrimoniale durante i primi 12 mesi di fruizione: fino a 40.000 euro per il beneficiario e 15.000 euro per ogni altro componente del nucleo familiare non sono computati ai fini della verifica della situazione economica nella cosiddetta "fase di protezione" (*Karenzzeit*, art. 12 SGB II). Inoltre, le spese abitative sono coperte integralmente durante tale fase, rendendo più agevole l'accesso alla prestazione per chi ha perso il lavoro di recente ma dispone ancora di un patrimonio residuo.

3. Il dibattito politico attuale

3.1. Le differenti proposte dei partiti: due modelli di politica del lavoro

Il dibattito politico sulla riforma del reddito minimo garantito, oggi *Bürgergeld*, si è intensificato in vista delle elezioni federali del febbraio 2025 e ha visto contrapporsi due visioni opposte di politica sociale: da un lato, una prospettiva centrata sull'attivazione immediata e coercitiva dei beneficiari; dall'altro, un approccio orientato alla promozione della partecipazione sociale e alla formazione professionale come strumento di inclusione a lungo termine.

Il principale attore del campo riformista è il blocco CDU/CSU, che già nel proprio programma elettorale aveva annunciato l'intenzione di superare il *Bürgergeld* in favore di una *Neue Grundsicherung* ("nuova sicurezza di base"). La proposta, anticipata da dichiarazioni pubbliche del presidente della CDU Friedrich Merz nel corso dell'autunno 2024 e poi integrata nel programma ufficiale pubblicato nel gennaio 2025, prevede un inasprimento significativo delle

lizzata, elaborando insieme al beneficiario una strategia individuale per raggiungere questi obiettivi, accompagnandone l'attuazione. La consulenza comprende informazioni sulle prestazioni, il processo di inserimento, gli obblighi del beneficiario e le possibilità di accesso ad altre prestazioni, adeguandosi alle esigenze specifiche della persona.

34. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2025.

misure di controllo e condizionalità per i beneficiari. Tra le linee fondamentali figurano: l'eliminazione del periodo di protezione dei patrimoni (*Karenzzeit*³⁵), l'introduzione della verifica patrimoniale fin dal primo giorno di richiesta del sussidio, la possibilità di revoca totale delle prestazioni in caso di rifiuto ripetuto di offerte lavorative congrue, e l'obbligo di partecipazione a misure immediate di attivazione, anche nel caso di lavori poco qualificati (CDU, 2025)³⁶.

Secondo quanto dichiarato nel documento ufficiale *Grundsicherung reformieren – Eigenverantwortung stärken*, presentato dalla CDU il 17 gennaio 2025, l'obiettivo centrale è quello di «rafforzare la responsabilità individuale» e «garantire che chi può lavorare lo faccia»³⁷. Il testo specifica che la nuova *Grundsicherung* dovrà basarsi sul principio di reciprocità: l'aiuto statale è subordinato alla disponibilità del beneficiario a collaborare attivamente alla propria integrazione lavorativa. Si tratta, in effetti, di un ritorno al paradigma della versione più restrittiva del welfare (*welfare-to-work*), in cui la formazione è ammessa solo se finalizzata a un inserimento immediato nel mercato del lavoro. Tale approccio era già presente nel sistema *Hartz IV*, mentre il *Bürgergeld* ne attenua in parte gli effetti, parificando la formazione all'offerta lavorativa.

Nel panorama politico tedesco, la proposta CDU ha sollevato reazioni contrastanti. Il Partito Socialdemocratico (SPD), pur essendo partner di coalizione dell'attuale governo, ha assunto inizialmente una posizione ambivalente. Il presidente Rolf Mützenich ha dichiarato la disponibilità del partito a discutere possibili modifiche al *Bürgergeld*, soprattutto nella prospettiva di prevenire abusi e migliorare l'efficacia del sistema³⁸. Tuttavia, all'interno del partito sono emerse anche voci critiche, preoccupate per un possibile arretramento rispetto ai principi della dignità umana e dell'inclusione sociale³⁹.

I Verdi (*Bündnis 90/Die Grünen*) si sono opposti con fermezza alla proposta della CDU, accusandola di voler riportare la politica sociale tedesca a una logica punitiva. In particolare, la portavoce per le politiche sociali, Katrin Göring-Eckardt, ha denunciato l'intenzione di eliminare il periodo di protezione patrimoniale come una misura che penalizzerebbe soprattutto le fasce più vulnerabili della classe media e i lavoratori autonomi in crisi temporanea⁴⁰ rispetto alla linea della CDU. Ancora più radicale è stata la posizione dell'*Alternative für Deutschland* (AfD), che nel proprio programma ha proposto una "*Aktivierende Grundsicherung*"⁴¹ che dovrebbe prevedere l'inasprimento delle sanzioni in

35. Si veda § 2.1. di questo contributo.

36. CDU, 2025.

37. Traduzione a cura dell'autrice. CDU, 2025, 3.

38. Del resto, Rolf Mützenich aveva sottolineato anche prima della proposta della CDU la necessità di intervenire per evitare eventuali abusi del sistema: ZDFheute, 2024.

39. Dagmar Schmidt, vice-presidente del gruppo SPD in Bundestag, ha respinto in modo netto l'idea di ulteriori sanzioni, in ZDFheute, 2025; Kevin Kühnert, segretario generale SPD, ha definito alcune proposte della CDU come potenzialmente incostituzionali, in Tagesspiel, 2024.

40. Frankfurter Rundschau, 2024; SPIEGEL Politik, 2024.

41. AfD, 2025a.

caso di rifiuto, e forti limitazioni per l'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali. Secondo l'AfD, questa proposta mirerebbe a distinguere chiaramente tra veri bisognosi e approfittatori del sistema⁴².

Sotto il profilo teorico, i diversi orientamenti politici riflettono l'opposizione tra due modelli di politica del lavoro: la politica di attivazione del mercato del lavoro (*aktivierende Arbeitsmarktpolitik*)⁴³, sostenuta da CDU, FDP e AfD, e la politica attiva nel senso formativo (*aktive Arbeitsmarktpolitik*), promossa da Verdi, Linke e da parte dello SPD. Il primo modello punta a un'integrazione rapida attraverso l'obbligo di accettazione di qualsiasi lavoro e l'uso di sanzioni; il secondo vede nella formazione e nella qualificazione professionale il percorso primario per un'occupazione sostenibile e dignitosa⁴⁴.

Infine, un punto centrale del dibattito riguarda la possibile incompatibilità delle proposte mirate a rafforzare i profili punitivi con la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*. In particolare, come menzionato nel paragrafo 2.2, la Corte ha stabilito nel 2019 che, pur essendo legittimo adottare misure di riduzione delle prestazioni, la revoca totale è ammissibile solo in casi eccezionali, e solo se essa non compromette il diritto al minimo vitale⁴⁵. Le proposte della CDU, nel loro rigore, sembrano talvolta avvicinarsi a una soglia costituzionalmente problematica, come si analizzerà nel prossimo paragrafo (§ 3.2), in relazione al testo definitivo dell'accordo di coalizione.

Va comunque ricordato che già il governo precedente alle ultime elezioni (*Ampel-Koalition*) aveva introdotto importanti modifiche alla disciplina del *Bürgergeld* attraverso la Legge di finanziamento del bilancio 2024. Tali modifiche avevano lo scopo di produrre dei risparmi a favore del bilancio federale⁴⁶. Per esempio, il *bonus Bürgergeld*, un pagamento aggiuntivo temporaneo destinato a chi percepisce il *Bürgergeld* per incentivare l'integrazione nel mercato del lavoro o coprire spese straordinarie, introdotto solo nel 2023, era stato abolito dopo appena nove mesi⁴⁷. Inoltre, anche le sanzioni erano state inasprite: chi nell'ultimo anno è stato sanzionato e rifiuta un lavoro ragionevolmente accettabile perde il diritto al *Regelbedarf*⁴⁸ (fabbisogno di base), mentre rimangono comunque protetti i bisogni relativi all'alloggio e al riscaldamento.

A ciò si aggiungano altre modifiche che segnano in generale un inasprimento considerato il risultato di una politica c.d. "simbolica" (*Symbolpolitik*), cioè adottata principalmente per mostrare fermezza politica, più che per produrre effetti

42. AfD, 2025a; AfD, 2025b.

43. Butterwegge, 2023, 6.

44. Butterwegge, 2023, 6.

45. Cfr. BVerfG, 5.11.2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68-15, cit. a nt. 15.

46. Liefert, 2024, 705.

47. *Ibidem*.

48. Il *Regelbedarf* è la parte del sostegno sociale garantito dal *Bürgergeld* destinata a coprire le spese quotidiane essenziali di una persona o di un nucleo familiare, incluso alimentazione, abbigliamento, cura personale e beni domestici di uso quotidiano, escludendo i costi per alloggio e riscaldamento.

concreti, aggravando problemi pratici e incertezze giuridiche⁴⁹. Complessivamente, le misure si collocano nella tensione tra risparmio finanziario e proporzionalità sociale, comportando il rischio di indebolire la fiducia nello Stato sociale.

3.2. Accordo di coalizione e criticità

Dopo le elezioni federali del febbraio 2025, la formazione della cosiddetta “*Große Koalition*” tra CDU/CSU e SPD ha portato alla stipula dell’accordo di coalizione *Verantwortung für Deutschland* (“Responsabilità per la Germania”), pubblicato il 9 aprile 2025 e firmato ufficialmente il 5 maggio 2025 (CDU, CSU, SPD, 2025)⁵⁰. Questo documento programmatico contiene indicazioni essenziali per la riforma della *Grundsicherung*.

L’accordo stabilisce la volontà comune di sostituire il *Bürgergeld* con una “*Neue Grundsicherung*”, ispirata principalmente al progetto avanzato dalla CDU, con l’obiettivo dichiarato di «rafforzare il principio di *Fördern und Fordern*» (promuovere ed esigere)⁵¹ e di migliorare l’efficacia della politica attiva del lavoro⁵². In particolare, si enfatizza la necessità di garantire «un rapido reinserimento nel mercato del lavoro per chi è in grado di lavorare»⁵³ e di limitare le prestazioni a chi rifiuta offerte di lavoro “ragionevoli” in modo reiterato, fino a una possibile completa perdita della stessa.

Tuttavia, la sentenza della Corte costituzionale del 2019 ha sottolineato l’eccezionalità di una revoca totale delle prestazioni, la quale, in ogni caso, deve garantire il minimo vitale sotto forma di sussistenza materiale⁵⁴. L’assenza, nel testo dell’accordo, di una definizione precisa dei limiti di proporzionalità e delle garanzie di effettiva tutela del minimo vitale⁵⁵ solleva il rischio di dubbi di incostituzionalità rispetto a un’eventuale futura riforma.

Un’ulteriore critica riguarda la reale efficacia di un inasprimento delle sanzioni. Infatti, la questione se le sanzioni previste nel sistema di *Grundsicherung* possano produrre effetti realmente efficaci non è soltanto teorica, ma soprattutto empirica. Negli ultimi anni, l’Istituto per la Ricerca sul Mercato del Lavoro e sull’Occupazione, *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (Iab), ha prodotto alcuni studi che hanno significativamente contribuito a rafforzare la conoscenza in questo ambito.

Un primo ambito di indagine ha riguardato le conseguenze occupazionali di lungo periodo (*ex post*) delle sanzioni⁵⁶. Si è mostrato che, se nel breve periodo le sanzioni possono aumentare temporaneamente la probabilità di accesso a un

49. Liefert, 2024, 705.

50. CDU, CSU, SPD, 2025.

51. CDU, CSU, SPD, 2025. Traduzione a cura dell’Autrice.

52. CDU, CSU, SPD, 2025, 7.

53. CDU, CSU, SPD, 2025. Traduzione a cura dell’Autrice.

54. Cfr. BVerfG, 5.11.2019 – 1 BvL 7/16 – BVerfGE 152, 68-15, cit. a nt. 15.

55. CDU, CSU, SPD, 2025, 48.

56. Wolf, 2024a.

impiego regolare (+20% nei primi mesi), tali effetti tendono a svanire nel tempo e, anzi, si invertono. Dopo quattro anni, le persone sanzionate presentano una probabilità di essere occupate inferiore di circa il 4% rispetto ai non sanzionati, e una maggiore tendenza ad abbandonare il lavoro. Inoltre, la probabilità che i soggetti sanzionati trovino impieghi caratterizzati da un più elevato livello di qualificazione o retribuzione risulta significativamente più bassa, evidenziando gli effetti negativi sulla qualità e stabilità occupazionale.

Una seconda linea di ricerca ha esaminato gli effetti *ex ante* delle sanzioni, ovvero l'influenza che la mera possibilità di essere sanzionati esercita sul comportamento dei beneficiari. In particolare, si è dimostrato⁵⁷ che, a parità di caratteristiche, i soggetti assegnati a quei *Jobcenter* con maggiore propensione alla sanzione hanno una probabilità più elevata di accedere a un'occupazione assicurata. Questo suggerisce che la minaccia della sanzione possa incentivare comportamenti conformi già prima della sua applicazione effettiva. Tuttavia, con riferimento alla qualità dell'occupazione, gli effetti *ex ante* risultano meno chiari e mostrano un andamento non lineare, soprattutto in relazione al reddito da lavoro.

Oltre alla questione relativa alla presunta o reale efficacia delle sanzioni, un'altra criticità evidenziata in seguito alla firma dell'accordo di coalizione riguarda la gestione e l'efficienza dei *Jobcenter*, le agenzie responsabili dell'erogazione del *Bürgergeld* e dell'attivazione dei beneficiari. L'accordo di coalizione riconosce la necessità di aumentarne le risorse, senza però precisarne l'utilizzo.

In tale contesto, pare utile sottolineare che recenti dati pubblicati dalla Bertelsmann-Stiftung segnalino come gran parte dei fondi attualmente destinati venga impiegato per coprire costi amministrativi piuttosto che supportare investimenti in misure attive di reinserimento⁵⁸. Gli esperti della Bertelsmann-Stiftung invitano inoltre a una lettura informata dei dati ufficiali, sottolineando che circa la metà dei 5,4 milioni di beneficiari del *Bürgergeld* «non è attualmente disponibile per il mercato del lavoro, in quanto inidonea all'impiego, impegnata in un percorso formativo oppure dedita all'assistenza familiare»⁵⁹.

A questi si aggiungano circa 830.000 soggetti classificati come lavoratori *Aufstocker*⁶⁰, ovvero persone che, pur svolgendo un'attività lavorativa, ricevono il *Bürgergeld* quale integrazione al reddito percepito: questo dato segnala un problema di natura diversa, ossia l'urgenza di garantire condizioni economiche di lavoro adeguate. Il numero effettivo di disoccupati, al netto dei non disponibili e degli *Aufstocker*, si attesta pertanto intorno a 1,9 milioni di individui⁶¹.

57. Wolf, 2024b.

58. Bertelsmann Stiftung, 2025.

59. Bertelsmann Stiftung, 2025.

60. Hahn, 2025.

61. Bertelsmann Stiftung, 2025.

Questi aspetti sollevano dubbi sull'effettiva capacità del sistema di concretizzare gli obiettivi di integrazione lavorativa enunciati nell'accordo. La riforma rischia pertanto di concentrarsi eccessivamente sulle sanzioni e sul controllo, senza fornire al contempo strumenti adeguati alla qualificazione professionale e all'accompagnamento sociale dei beneficiari. Si sottolinei inoltre che una politica dei tagli non possa spingersi oltre i limiti costituzionalmente sanciti. In tale contesto, l'equilibrio tra responsabilizzazione individuale e diritto fondamentale a un'esistenza dignitosa, così come delineato nell'accordo di coalizione, appare precario e sarà pertanto cruciale monitorare l'applicazione pratica della "*Neue Grundsicherung*" per valutarne l'efficacia e la compatibilità con la *Grundgesetz*⁶².

4. Conclusioni

L'introduzione del *Bürgergeld* ha segnato una svolta significativa rispetto al precedente sistema *Hartz IV*, con un approccio più attento alla formazione, all'inclusione e alla tutela della dignità umana, attenuando gli aspetti punitivi della condizionalità della prestazione. Tuttavia, il dibattito politico e le proposte di riforma successive indicano come permangano forti tensioni tra la volontà di rafforzare la responsabilizzazione dei beneficiari attraverso un inasprimento del regime sanzionatorio e l'idea di investire nella loro formazione, ponendo questo aspetto come centrale.

Il rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla *Grundgesetz*, in particolare il diritto al minimo esistenziale, fondato sul *Sozialstaatsprinzip* e sul diritto alla dignità, si pongono come limiti fondamentali alla punibilità: le sentenze della Corte costituzionale federale hanno chiarito i limiti imprescindibili alla condizionalità, imponendo un rigido bilanciamento tra efficacia delle misure di reinserimento e tutela del minimo vitale (*Existenzminimum*). Allo stesso tempo, tali sentenze evidenziano come centrale l'obbligo statale di garantire le condizioni, economiche e non solo, affinché gli individui possano condurre una vita dignitosa, intesa anche in senso di partecipazione alla vita sociale (*Teilhabe*), e non limitata ai bisogni di sussistenza fisica.

In tale contesto, l'attuale accordo di coalizione tra CDU, CSU e SPD, pur teso a migliorare la funzionalità delle politiche attive del lavoro, presenta criticità rilevanti sia sotto il profilo della proporzionalità delle sanzioni che dell'efficacia degli strumenti di accompagnamento e qualificazione professionale. In assenza di un adeguato rafforzamento delle risorse e di una strategia integrata di supporto, rischia di prevalere un approccio finalizzato al controllo e alla riduzione delle prestazioni, con potenziali ripercussioni negative sulla coesione sociale e sul diritto alla dignità. In conclusione, una futura "*Neue Grundsicherung*", rispondente all'attuale accordo di coalizione, dovrebbe essere attentamente monitorata per garantire che l'equilibrio tra promozione dell'autonomia lavorativa

62. Böttcher, Guschker, 2025.

e tutela costituzionale venga effettivamente rispettato, evitando derive punitive eccessive e assicurando una reale inclusione sociale e lavorativa dei soggetti più vulnerabili.

Riferimenti bibliografici

- AfD (2025a). *Programm zur Grundsicherung mit Aktivierungspflicht*. Berlin: Alternative für Deutschland. Disponibile su: www.afd.de/wp-content/uploads/2025/02/AfD_Bundestagswahlprogramm2025_web.pdf.
- AfD (2025b). R. Springer, *Arbeitspflicht statt Müßiggang im Bürgergeld*, 1.9.2025. Disponibile su: afdbundestag.de/arbeitspflicht-statt-muessiggang-im-buergergeld/.
- Bazzani T. (2017). *European Employment Policies. Active and Passive LMPs, Domestic Implementation, Current Challenges*. BWV – Berliner Wissenschafts-Verlag, Humboldt-Universität zu Berlin Serie.
- Becker I. (2025). *Existenzsicherung und Armut(sforschung)*. In: Berlit U.D., Conradis W., Pattar A.K. (a cura di), *Existenzsicherungsrecht*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co.
- Bertelsmann Stiftung (2025). *Jobcenter in Deutschland: Effizienz und Herausforderungen*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Disponibile su: www.bertelsmann-stiftung.de/jobcenter-effizienz2025.
- Böttcher S., Guschker K. (2025). *Grundsicherung und Sozialstaat im Wandel*. Wiesbaden: Springer VS.
- Breitkreuz T. (2025). SGB II § 20 Rn. 9, 10; SGB II § 22 Rn. 9-19. In: Rolfs C., Giesen R., Meßling M., Udsching P. (a cura di), *BeckOK Sozialrecht*. München: C.H. Beck.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bmas): Mehr Service, weniger Bürokratie: Die neue Jobcenter-App. Disponibile su: www.bmas.de/DE/Service/Presse/Meldungen/2025/die-neue-jobcenter-app.html.
- Busemeyer M.R. (2015). *Skills and Inequality: Partisan Politics and the Political Economy of Education Reforms in Western Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Butterwegge C. (2023). *Krise und Zukunft des Sozialstaats*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- CDU (2025). *Grundsicherung reformieren – Eigenverantwortung stärken. Parteiprogramm der CDU Deutschlands*, 17.1.2025. Disponibile su: www.cdu.de/grundsicherung2025.
- CDU, CSU, SPD (2025). *Koalitionsvertrag 2025–2029: Verantwortung für Deutschland*. Berlin: CDU/CSU und SPD. Disponibile su: www.cdu.de/koalitionsvertrag2025.
- Deutscher Bundestag (2014). *Rechtsprechung zum Sozialstaatsprinzip und zu sozialen Grundrechten in Deutschland*, WD 6, 3000, 200/14. Disponibile su: www.bundestag.de/resource/blob/406948/WD-6-200-14-pdf.pdf.
- Deutscher Bundestag (2022). *Relazione governativa al Bundestag, BT-Drs. 20/3873*. Disponibile su: dserver.bundestag.de/btd/20/038/2003873.pdf.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2025). *Konjunkturbarometer 2024/2025*, Berlin.
- Dörre K., Scherschel K., Booth M., Haubner T., Marquardsen K., Schierhorn K. (2013). *Bewährungsproben für die Unterschicht? Soziale Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik*. Frankfurt a.M.: Campus Verlag.

- Egidy S. (2011). Casenote – The Fundamental Right to the Guarantee of a Subsistence Minimum in the Hartz IV Decision of the German Federal Constitutional Court. *German Law Journal*, 12: 11.
- Eurostat (2025). Euro Indicators, 3.6.2025. Disponibile su: ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/w/3-03062025-bp.
- Frankfurter Rundschau (2024). Völlig das Maß verloren: Grüne kritisieren Bürgergeld-Pläne der CDU, 18.03.2024. Disponibile su: www.fr.de/wirtschaft/gruene-kritik-mass-verloren-buergergeld-plaene-cdu-neue-grundsicherung-zr-92897669.html.
- Hahn J. (2025). Normzweck, SGB II § 8 Erwerbsfähigkeit, Rn. 1-2. In: Knickrehm S., Roßbach G., Waltermann R. (a cura di), *Kommentar zum Sozialrecht*.
- Iab-Forum (2025). Die Grundsicherung für Arbeitsuchende während der Ampelkoalition – wesentliche Änderungen von 2022 bis 2024, 12.6.2025. Disponibile su: iab-forum.de/die-grundsicherung-fuer-arbeitsuchende-waehrend-der-ampelkoalition-wesentliche-aenderungen-von-2022-bis-2024/.
- Jürss S. (2024). Symbolische Grenzziehungen und Stigma-Management von Alg II-Bezieherinnen. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 25(1). Disponibile su: www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/4066.
- Kischel U. (2023). *Grundzüge des Sozialrechts*, 6. Auflage, München: C.H. Beck.
- Knuth M. (2006). Activation as a Change of the “Unemployment Regime”, ASPEND/ETUI conference, *Activation policies in the EU*, Brussels, 20-21.10.2006.
- Liefert M. (2024). Die Haushaltsfinanzierungsgesetze 2024 – erratische Gesetzgebung und Symbolpolitik, *Neue Juristische Online-Zeitschrift*.
- Ocse (2024). *International Migration Outlook 2024* (capitolo Germania). Paris.
- Redaktion Beck (2025). Bürgergeld: Regelbedarfsbemessung verfassungsgemäß (Decisione L-2-AS-1358/24-B, 2.4.2025), *RSW (Recht, Steuern, Wirtschaft) Beck*. Disponibile su: rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/lsg-nordrhein-westfalen-L-2-AS-1358-24-B-buergergeld-regelbedarf-bemessung-verfassungsgemaess.
- Rixen S. (2020). Sozialstaat und Sozialrecht als Thema der Verfassung. *SRA Sozialrecht aktuell*, 24(6): 288-295.
- Spiegel Politik (2024). Grüne rechnen mit Anti-Bürgergeld-Plan der CDU ab, 18.03.2024. Disponibile su: www.spiegel.de/politik/deutschland/gruene-rechnen-mit-anti-buergergeld-plan-der-cdu-ab-voellig-das-mass-verloren-a-2053ce69-437b-4bc1-aaa2-ed2034810dc3.
- Tagesspiel (2024). Debatten zu Ukraine und Bürgergeld, 21.3.2024. Disponibile su: www.tagesspiegel.de/politik/debatten-zu-ukraine-und-buergergeld-kuhnert-steht-zu-muetzenich--und-kritisiert-plane-der-cdu-als-schlicht-verfassungswidrig-11399669.html.
- Wolf M. (2024a). Langfristige Auswirkungen von Sanktionen auf Beschäftigung und Erwerbseinkommen. *Iab-Studie*.
- Wolf M. (2024b). Ex-ante-Wirkungen von Sanktionen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. *Iab-Kurzbericht*, 15.
- ZDFheute (2024). Mützenich: SPD zu Abstrichen bei Bürgergeld bereit, 28.12.2024. Disponibile su: www.zdfheute.de/politik/deutschland/muetzenich-buergergeld-spd-abstriche-bundestagswahl-100.html.
- ZDFheute (2025). SPD: “Wenig ausgegoren”: Merz’ Bürgergeld-Vorschläge stoßen auf Kritik, 14.07.2025. Disponibile su: www.zdfheute.de/politik/merz-cdu-buergergeld-sparplan-kritik-spd-100.html.

Educazione, formazione, occupazione. Il compass dell'Unione europea

di Giuseppe Bronzini*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Dal Rapporto Draghi al *Competitiveness Compass* – 3. La Comunicazione del 5.3.2025 The Union of skills – 4. Verso una governance europea sullo sviluppo del capitale umano? – 5. Il difficile caso italiano. Le incoerenze con la strategia europea.

1. Premessa

È convinzione molto diffusa quella per cui l'architettura decisionale dell'Unione sia strutturalmente incapace di offrire in tempo utile risposte alle sfide globali, certamente aggravate da una imprevista, solo pochi anni orsono, turbolenza geo-economica ma soprattutto geo-politica con i nuovi scenari di conflitto, anche armato, che divampano su più fronti alterando le tradizionali alleanze ed equilibri tra stati. La *governance* dell'Unione sarebbe, secondo molti analisti, troppo complessa e fragile per arrivare a soluzioni che rappresentino davvero un genuino interesse sovranazionale, efficaci e idonee a essere implementate correttamente dai paesi membri. Il dibattito pubblico continentale ha sottolineato, soprattutto nell'ultimo periodo, di questo intreccio di ostacoli e di ritardi istituzionali nelle politiche europee difficilmente contestabile sul piano ricostruttivo, l'aspetto delle regole decisionali, gli standard rappresentativi comunque molto esigenti necessari per gli atti di *hard law* comunitari, il peso che in molti settori continua ad avere l'unanimità con conseguente potere di veto anche per i paesi più piccoli. Si sottolinea, infine, il mancato, conseguente, decollo di una democrazia sovranazionale per la difficoltà di radicare una *accountability* politica autonoma per l'ancora determinante ruolo esercitato dal Consiglio e dal Consiglio europeo (quest'ultimo anche *praeter legem*, oltre cioè

* Già Presidente della Sezione lavoro della Corte di cassazione. Relazione al Convegno tenutosi a Napoli presso l'Università Federico II il 16 maggio 2025, su Mercato del lavoro e politiche attive nello scenario europeo.

le pertinenti disposizioni dei Trattati) rispetto al Parlamento eletto a mandato popolare diretto¹. Il Parlamento europeo con una Risoluzione del 22 novembre 2023² ha ritenuto di interpretare questa tensione al superamento del quadro istituzionale tracciato, da ultimo, nel *Lisbon Treaty* attivando la procedura di revisione dei Trattati di cui all'art. 48 TUE e formulando un complesso Progetto di Riforma incentrato sul ridimensionamento del potere di veto nazionale, su maggiori poteri per gli organi di natura sovranazionale come Parlamento e Commissione e sul rafforzamento delle competenze dell'Unione, tra cui merita segnalare – per il tema che trattiamo – il passaggio del settore “istruzione” nelle materie a competenza condivisa. Il Parlamento con tale Risoluzione, approvata con una maggioranza piuttosto risicata e con molte decine di astenuti, ha richiesto la nomina di un Convenzione perché valuti il Progetto elaborato; la Presidenza belga, poco prima del voto del giugno 2024 per il Parlamento, ha trasmesso, al Consiglio europeo il Testo della Risoluzione, ma la discussione non è mai stata fissata. Sulla base delle stesse dichiarazioni rese dalla Presidente della nuova Commissione nel discorso di investitura del 18.7.2024 la maggioranza dei paesi (21 o 22 su 27) sarebbe oggi tassativamente contraria a rimettere in discussione, su larga scala, l'impianto dei Trattati dei quali si riparerà quando si decideranno i termini del nuovo “allargamento” dell'Unione, eventualmente attivando l'art. 49 TUE che prevede forme semplificate di “adattamento” del loro testo, e cioè non prima del 2029³. Anche i “paesi guida” del processo di integrazione Francia e Germania appaiono molto più cauti che in passato su questa prospettiva.

Il Parlamento, con la Risoluzione che giace nei cassetti del Consiglio europeo, ha ritenuto di poter dare espressione alla volontà dei cittadini europei nell'ambito della Conferenza sul futuro dell'Unione conclusasi il 9 maggio del 2022 (dopo un anno di lavori attraverso, soprattutto, una creativa piattaforma digitale partecipativa cui hanno contribuito circa 700.000 cittadini del vecchio continente) con ben 325 proposte “costruttive” (in gran parte sui temi del lavoro, della formazione, dell'innovazione e del sostegno sociale alle persone in difficoltà) di intervento per rafforzare l'Unione e i suoi organi, alcune delle quali palesemente non perseguibili per mancanza di competenza sovranazionale, anche solo di sostegno e coordinamento. L'idea che aveva spinto alcuni ambienti del PE nel 2022/23, nel tentare di far evolvere il “Progetto europeo” verso una maggiore solidità e trasparenza decisionale, era di cogliere il pretesto delle conclusioni della Conferenza e di cercare di valorizzare le fortunate e lungimiranti politiche condotte dall'Unione durante la prima Presidenza Von der Leyden

1. Cfr. da ultimo Fabbrini, 2024; Barbarechi, Ladu, Lauro, 2025; Bronzini, 2024; Buti, Messori, 2024; Movimento europeo-Italia, 2024; in chiave di ricostruzione storica cfr. Bonino, Dastoli, 2024.

2. Risoluzione del 22.11.2023 sui progetti del Parlamento europeo di riforma dei Trattati 2022/2051 (Inl), leggibile in www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.html.

3. Sul punto cfr. Bronzini, 2024, cit.

(dall’“operazione vaccini”, al *Recovery Plan*, dalle altre misure per il rilancio dell’economia continentale dopo la crisi pandemica, sino alla gestione in piena emergenza per il conflitto in Ucraina della questione energetica), in discontinuità dichiarata con le scelte antipopolari del periodo dell’*austerità*, in quanto adottate all’insegna del principio di solidarietà pan-europea⁴. Tuttavia questa prova di forza “*pro-Europe*” non ha funzionato; in primo luogo perché l’accordo tra i partiti favorevoli alla “svolta”⁵ non è stato rispettato, al momento della votazione, da decine di europarlamentari, nonostante gli emendamenti apportati all’originario Testo per raggiungere un compromesso con un consenso il più ampio possibile: la Risoluzione approvata non ha raccolto nemmeno la maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento su un Progetto che sembra privo di una visione prospettica persino su punti qualificanti come l’assetto dei poteri di natura fiscale. Basterà pensare al fatto che la relazione generale è stata approvata prima del voto sulle modifiche che in concreto si voleva apportare al Testo dei Trattati per cui si riferisce di soluzioni più avanzate che comunque non sono state in concreto nemmeno suggerite, perché alcune ipotesi di modifica non hanno avuto voto favorevole. In ogni caso esiste un blocco di governi oggi contrari a riaprire il cantiere delle riforme che non sembra riassorbibile in tempi brevi e che comprende anche paesi, come quelli scandinavi, che rappresentano al meglio la tradizione welfaristica continentale e che hanno sempre tenuto un atteggiamento di lealtà istituzionale con i principi e le regole portanti dell’Unione. Negli ultimi anni sembra, invece, crescere la convinzione che declamare la sola narrativa della “grande Riforma” senza la quale l’Europa risulterebbe inerme e impotente nelle cruciali scelte da compiere sia poco produttivo se non autodistruttivo in quanto ingenera un circolo vizioso paralizzante che aiuta i paesi sovranisti a bloccare ogni iniziativa innovativa suggerita dalla Commissione o addirittura a indebolire le politiche già avviate con successo (quelle *green* e digitali soprattutto) dall’Unione. I paesi ostili al “sogno di Ventotene” insistono sul fatto che solo il buon funzionamento dei meccanismi intergovernativi, che rimangono saldamente sotto il controllo degli stati, possono contribuire validamente al benessere dei cittadini europei, ma questa affermazione sembra ribaltare la stessa realtà degli ultimi anni del processo di integrazione. La Commissione, certamente aiutata dall’emergenza che ha dominato l’inizio degli anni 20 del nuovo millennio, è riuscita, come già ricordato, a imporre un coordinamento piuttosto stringente sul fronte sanitario e su quello dell’accesso alle fonti energetiche necessarie (settori sui quali le competenze UE sono davvero flebili) e, soprattutto, un Piano di rilancio dell’economia continentale (in tutti i suoi aspetti) che rappresenta il più energico intervento pubblico mai realizzato nei paesi occidentali nel dopo-guerra, pur mettendo in campo le sole competenze sovranazionali previste dai Trattati (valorizzate nelle loro aperture di significato), ma facendo leva sull’interesse obiettivo e convergente di tut-

4. Cfr. Bronzini, 2021.

5. Partito popolare europeo; socialdemocratici, liberali, verdi e il gruppo della “*left*”.

ti i paesi membri e sullo spirito di solidarietà tra questi. Non solo: in questi anni così complessi la prima “Commissione Ursula” ha saputo portare avanti le grandi strategie europee della triplice sostenibilità (*green*, digitale e sociale) avviando un ambizioso Piano di implementazione del Pilastro sociale⁶ che poi ha condotto a decine di provvedimenti di varia natura tra i quali primeggiano le direttive sul salario minimo (n. 2041/2022), sul lavoro su piattaforma n. 2831/2024) e sulla *due diligence* (n. 1760/2024). Questa grandiosa spinta della *governance* sovranazionale, nella quale certamente la Commissione ha operato più da Esecutivo dell’Unione che da organo tecnico di garanzia delle regole primarie dell’Unione, e che ha esaltato la saldatura operativa con il Parlamento europeo, è avvenuta a Trattati immutati e ha suggerito a un fortunato e brillante bestseller internazionale nel 2023 l’immagine di un “effetto Bruxelles”⁷, di una potenziale egemonia regolativa mondiale UE attraverso la legislazione europea sui diritti fondamentali.

Da questa diversa narrazione di questa fase piuttosto tormentata della transizione europea deriva un nuovo approccio al tema del completamento istituzionale del processo di integrazione che renda gli elementi sovranazionali prevalenti su quelli meramente intergovernativi che è stato reso con la formula del «federalismo graduale e pragmatico»⁸ che si concentra sulla difesa delle istituzioni europee come consolidate nei Trattati e sulle politiche oggi necessarie per salvaguardare il “modello di vita europeo”, in uno scenario di drammatica crisi dei meccanismi di equilibrio internazionale che nel dopoguerra hanno aiutato la crescita sociale ed economica del vecchio continente. Queste politiche aiuteranno, se tempestive, efficaci, trasparenti e innovative, a costruire un *sentiment* popolare più favorevole a una svolta in senso federalista dell’Unione (i cui contenuti essenziali sono comunque ancora piuttosto indeterminati). Questa impostazione mi pare sia quella che ispira i due Report di Enrico Letta⁹ e Mario Draghi¹⁰ del 2024 su incarico degli organi di vertici dell’Unione che suggeriscono un set di politiche che valorizzino al massimo delle loro potenzialità le attuali competenze europee nei due cruciali temi del completamento del mercato unico e del rilancio della competitività europea cercando di individuare come la potenza degli strumenti di intervento a disposizione dell’Unione (tra i quali rientrano, in astratto, anche gli eurobond di cui si è fatto ampio utilizzo nel *Recovery*) possa far prevalere l’interesse comune in un rilancio progettuale e di modernizzazione del sistema continentale nel suo complesso, nel quale si possa

6. Bronzini, 2021; 2023a.

7. Cfr. Bradford, 2023; cfr. anche Bradford, 2024 che suggerisce un accordo strategico tra USA e UE per la disciplina dell’AI per impedire che prevalga il modello cinese insensibile alla tutela dei diritti fondamentali, piuttosto improbabile oggi, dopo la nuova investitura presidenziale di Donald Trump.

8. Cfr. il *Manifesto per un federalismo graduale e pragmatico*, 2024, firmato tra gli altri da Giuliano Amato e Romano Prodi.

9. Letta, 2024.

10. Draghi, 2024.

continuare con successo ad armonizzare i profili economici con quelli sociali e di tutela dei diritti fondamentali. Si tratta peraltro anche di una sfida per gli stati che vengono invitati a ridisegnare i propri orientamenti alla luce delle scelte sovranazionali, a contribuire a rendere effettive le tante promesse europee e a costruire, in uno sforzo comune, una *governance* trasformativa e condivisa che salvi l'Europa dalla progressiva irrilevanza sulla scena planetaria. Le proposte del Rapporto Draghi sui temi dell'educazione, della formazione, delle politiche attive e della creazione e dell'accertamento delle competenze individuali potrebbero rappresentare un *case study* per vagliare le *chances*, in questa legislatura sovranazionale, di mantenere e approfondire quello spirito innovatore e promotore di coesione sociale che ha connotato la precedente. Le proposte sono già entrate, come si dirà, nel programma della Commissione e hanno trovato riscontro nella Comunicazione denominata "*The Union of skills*"¹¹ del 15 marzo 2025 che individua un percorso istituzionale complesso per dotare l'Unione di una *governance ad hoc* per valutare i progressi compiuti dai paesi membri nella promozione e valorizzazione del "capitale umano". Questo percorso impostato dalla Commissione è ancora all'inizio ma, sulla base di quanto esposto nella Comunicazione, ci sembra utile rileggere la difficile situazione italiana sui temi che abbiamo ricordato e in particolare su quello delle politiche attive, negli ultimi anni oggetto di un difficile *restatement* anche in rapporto agli obiettivi del *Recovery Plan*.

Nei successivi paragrafi ricostruiremo, quindi, le linee genetiche (Rapporto Draghi e *Compass* sulla competitività) della Comunicazione sull'*Union of skills*. Descriveremo, quindi, le proposte nel merito della Commissione e i previsti *follow up* a livello di *governance* sovranazionale, nonché l'impatto prevedibile di questa azione comunitaria sui paesi membri, a cominciare dal documento del luglio 2025 che valuta lo stato di attuazione dell'*EEA strategic framework* 2020-2030. Sul versante interno un cenno verrà, quindi, riservato alla Relazione della Commissione nel giugno 2025 sullo stato economico dell'Italia, in specifico per i settori prima indicati e, conclusivamente, si trarrà qualche sommaria conclusione sul disallineamento che sembra emergere tra le linee europee e le scelte interne, soprattutto dopo l'archiviazione del reddito di cittadinanza (RdC), con i suoi paletti garantisti sulla congruità delle offerte lavorative e sulla regia pubblica di quelle formative.

2. Dal Rapporto Draghi al *Competitiveness Compass*

Il 5.3.2025, come accennato, la Commissione europea ha pubblicato la Comunicazione (al Parlamento europeo, al Consiglio e al Cese) sulla *Union of skills* che «propone un nuovo approccio, che combini educazione, formazione e politiche dell'occupazione unite attorno a una comune visione sulla competitività» e che «che informerà il lavoro della Commissione per l'intero mandato».

11. COM (2025) 90 final.

Questo ambizioso programma è denso di prevedibili ripercussioni sul piano sociale e figura, peraltro, come l'ultima iniziativa già prevista nel Piano di attuazione del Pilastro sociale del marzo 2021, Piano che la Commissione europea aveva promesso di ridefinire per la legislatura in corso già nel primo trimestre del 2025, ancora non reso pubblico perché oggetto di consultazione.

La prima categoria di diritti e principi del Pilastro riguarda, infatti, proprio le «pari opportunità e l'accesso al mercato del lavoro» (ad es. competenze, istruzione e apprendimento permanente, pari opportunità, parità di genere e sostegno attivo all'occupazione) cui si aggiungono le misure (stabilite nella terza parte del Pilastro) di aiuto ai cittadini in difficoltà, in particolare ai disoccupati e ai gruppi sociali vulnerabili come il reddito minimo garantito (Rmg) onde consentire (anche in combinazione con le cosiddette politiche attive) il loro pieno inserimento nel mercato del lavoro o, comunque, nei contesti sociali di appartenenza. La logica “quasi-costituzionale” del Pilastro (che la proposta di riforma dei Trattati approvata dal PE del 22.11.2023 voleva menzionare, tra l'altro, all'art. 151 Tfeue che indica gli obiettivi di costruzione dell'Europa sociale) è infatti quella di cercare di stringere, in coerenza con il principio di sussidiarietà e di attribuzione, le azioni proprie dell'UE, anche di integrazione e coordinamento, con quelle spettanti agli stati membri cercando di assicurare una convergenza strategica su quei valori di uguaglianza, solidarietà, non discriminazione e rispetto dei diritti umani attestati dall'art. 2 Tfeue e sugli obiettivi di coesione e giustizia sociale indicati al successivo art. 3 Tfeue. Nella scorsa legislatura europea certamente è stato privilegiato il momento della regolazione sovranazionale delle condizioni di lavoro, anche indirettamente, attraverso una loro maggiore trasparenza e certezza giuridica, ma la questione delle tutele “nel mercato” dei cittadini laboriosi, della loro fortificazione sul piano educativo e di aggiornamento formativo, di riconoscimento delle aspirazioni dei singoli a trovare il loro “modo” di contribuire alla ricchezza sociale (secondo il cosiddetto *capability approach* della scuola di Amartya Sen e Martha Nussbaum) rientra indubbiamente nell'orizzonte del Pilastro ed è presidiato anche da numerosi articoli della Carta dei diritti (a cominciare dall'art. 15 sul diritto di lavorare e dall'art. 14 sul diritto alla formazione professionale continua).

Nella Dichiarazione interistituzionale tra organi UE e parti sociali del 14.4.2024 (poco prima delle elezioni per il PE) di La Hulpe (Belgio) sul futuro del Pilastro sociale (che si aggancia a quella di Porto del 2021) si legge che:

alla luce della diffusa carenza di manodopera e dello squilibrio tra domanda e offerta che colpisce tutti gli stati membri, sono necessarie ulteriori azioni volte a promuovere una mentalità orientata all'apprendimento permanente, in linea con la Dichiarazione tripartita di Barcellona. Il diritto a un'istruzione, una formazione e un apprendimento permanente di qualità e inclusivi, come stabilito dal Principio 1 del Pilastro europeo dei diritti sociali, è essenziale per aiutare tutti i lavoratori, i disoccupati e le persone inattive, e la tutela di questo diritto richiede azioni concrete. Più specificamente, rimarchiamo l'importanza di un'istruzione e di una formazione innovative e di qualità per

tutti. Accogliamo con favore lo slancio creato dall'Anno europeo delle competenze e ci impegniamo a mantenere come priorità politica ad aggiornare l'agenda delle competenze e ancora mettiamo in rilievo la necessità di riconoscere le competenze e le qualifiche all'interno dell'UE, in modo interoperabile, comprese quelle dei cittadini dei paesi terzi. Prendiamo atto del piano d'azione sulla carenza di manodopera e competenze nell'UE. Per la sua attuazione sono necessari ulteriori passi a livello UE e nazionale, con il coinvolgimento delle parti sociali.

È certamente presto per giudicare se la nuova Commissione si muoverà prima o poi con convinta energia nel solco delle prospettive di La Hulpe (che reclamano anche un rafforzamento delle tutele “nel rapporto” di lavoro o quantomeno l'aggiornamento delle direttive già in vigore). Nelle linee-guida politiche della Commissione 2024-2029¹² del 29.8.2024 sulle politiche sociali sostanzialmente non ci sono proposte rilevanti: nel roboante capitoletto intitolato «supporting people, strengthening our societies and our social model» si accenna solo a una modesta misura contro le pratiche non etiche delle grandi piattaforme¹³. Sul piano delle tutele lavoristiche in senso stretto le indicazioni sono piuttosto vaghe e non stupisce che il nuovo Piano per l'implementazione del *Social Pillar* sia stato prima promesso e poi rinviato per la fine del 2025 ma ancora in fase di definizione. Anche nell'ultimo Discorso sullo Stato dell'Unione del 10.09.2025 non ci si sbilancia sul futuro del *Social Pillar*, salvo qualche apertura sul diritto all'abitazione soprattutto per gli studenti, su una nuova Strategia contro la povertà e in ordine all'approvazione (ancora dai contorni molto generici) di un *Quality Jobs Act*.

Qualche indicazione in più per individuare quali potranno essere le iniziative delle CE si rinviene, però, nel mandato (leggibile nel sito ufficiale della Commissione) conferito dalla Presidente neo-eletta alla vice-Presidente con compiti esecutivi, la socialista rumena Roxana Mînzatu, investita del settore “diritti sociali e competenze, posti di lavoro di qualità e preparazione” la quale dovrà:

guidare i lavori sul pilastro europeo dei diritti sociali per raggiungere i nostri obiettivi sociali principali per il 2030; sviluppare una tabella di marcia per lavori di qualità per garantire una transizione giusta per tutti; realizzare un nuovo patto per il dialogo sociale europeo; guidare i lavori sulla prima strategia anti-povertà dell'UE e contribuire al piano europeo per l'edilizia abitativa a prezzi accessibili; concentrarsi sull'impatto della digitalizzazione nel mondo del lavoro; migliorare l'approccio dell'Europa alla salute e alla sicurezza del lavoro; creare un quadro più coerente per affrontare le sfide della forza lavoro nell'assistenza di lungo termine; attuare fondi europei che sostengano i diritti sociali e una transizione equa; rafforzare la garanzie per l'infanzia per prevenire e combattere l'esclusione sociale.

12. Cfr. lo studio del CEP (Centres for european policy network) 2024.

13. Nel programma di investitura del 18.7.2024 la Presidente proponeva, oltre a un nuovo Piano di implementazione del *Pillar*, anche di intervenire sul tema del diritto all'abitazione e del contrasto della povertà. Figurava anche una forte attenzione a colmare il gap di conoscenze e di competenze per affrontare la sfida competitiva globale.

Più specifici e promettenti sembrano, in realtà, i compiti assegnati sul trilatero “istruzione-formazione-competenze”:

Roxana Mînzatu guida i lavori sull’Unione delle competenze, concentrandosi su investimenti, apprendimento degli adulti e permanente, istruzione e formazione professionale, mantenimento e riconoscimento delle competenze e miglioramento dell’intelligenza sulle competenze. È responsabile di: lavorare sullo Spazio europeo dell’istruzione per promuovere un approccio comune allo sviluppo delle competenze, alla mobilità dell’apprendimento, alla qualità e alla inclusività e rafforzare Erasmus+; lavorare sulla laurea europea e per supportare le alleanze delle università europee; preparare un’iniziativa per la portabilità delle competenze per garantire il riconoscimento delle competenze transfrontaliere; creare un bacino di talenti per attrarre competenze in linea con le esigenze del mercato del lavoro dell’UE; sviluppare una strategia europea per l’istruzione e la formazione professionale; sviluppare un piano d’azione sulle competenze di base e un piano strategico per l’istruzione Stem per affrontare due delle carenze più evidenti, basandosi sul lavoro svolto nell’ambito del Patto per le competenze per migliorare le competenze e riqualificare un maggior numero di lavoratori; sviluppare un’agenda degli insegnanti dell’UE per migliorare le condizioni di lavoro, la formazione e le prospettive di carriera ed esplorare un’alleanza delle scuole europee per una migliore cooperazione e mobilità transfrontaliera.

Sembra già dall’impostazione di questo dicastero (che ha cambiato nome in quanto non figura più il termine occupazione) che il *focus* della Commissione sia incentrato sulla promozione del capitale umano in uno sforzo sinergico con gli stati membri per raggiungere una convergenza europea in tutti i settori indicati, nonostante una certa debolezza delle basi giuridiche consentite dai Trattati estranee ai meccanismi dei “minimi di trattamento” dell’art. 153 Tfu. Una forte e determinante spinta, però, a percorrere con determinazione questa strada, sulla quale sia gli stati che le parti sociali mostrano una maggiore convergenza, è venuta dal cosiddetto Rapporto Draghi sulla competitività che pone addirittura come priorità assoluta di azione

quella di fornire agli europei le competenze necessarie per trarre vantaggio dalle nuove tecnologie, in modo che tecnologia e inclusione sociale vadano di pari passo. Se da un lato l’Europa dovrebbe puntare a eguagliare gli Stati Uniti in termini di innovazione, dall’altro dovremmo puntare a superare gli Stati Uniti nell’offrire opportunità di formazione e di apprendimento agli adulti, nonché buoni posti di lavoro per tutti, per tutta la durata della loro vita¹⁴.

Il Rapporto suggerisce che:

L’UE dovrebbe rivedere il suo approccio alle competenze, rendendolo più strategico, orientato al futuro e focalizzato sulle carenze di competenze emergenti. La relazione raccomanda che, in primo luogo, l’UE e gli Stati membri migliorino l’uso della *skills*

14. Draghi, 2024, cit.

intelligence, facendo un uso molto più intenso dei dati per comprendere e agire sulle carenze di competenze esistenti. In secondo luogo, i sistemi di istruzione e formazione devono diventare più reattivi alle mutevoli esigenze di competenze e alle carenze di competenze individuate dalla *skills intelligence*. I programmi di studio devono essere rivisti di conseguenza, coinvolgendo anche i datori di lavoro e le altre parti interessate. In terzo luogo, per massimizzare l'occupabilità, si dovrebbe introdurre un sistema comune di certificazione per rendere le competenze acquisite attraverso i programmi di formazione facilmente comprensibili dai potenziali datori di lavoro in tutta l'UE. In quarto luogo, i programmi dell'UE dedicati all'istruzione e alle competenze dovrebbero essere ridisegnati, in modo che i fondi stanziati possano avere un impatto notevolmente maggiore. Per migliorare l'efficienza e la scalabilità degli investimenti nelle competenze, l'erogazione dei fondi UE dovrebbe essere accompagnata da una più rigorosa responsabilità e valutazione dell'impatto. Parallelamente, si propone di adottare interventi specifici per affrontare le carenze più gravi di competenze tecniche e Stem. È necessario concentrarsi in particolare sull'apprendimento degli adulti, che sarà fondamentale per aggiornare le competenze dei lavoratori nel corso della loro vita. In relazione a ciò, anche la formazione professionale necessita di un'ampia riforma in tutta l'UE. Settori specifici (catene del valore strategiche) o competenze specifiche (capacità dei lavoratori e manageriali) richiederanno interventi mirati complementari.

Il Rapporto riconosce a pieno, peraltro, l'importanza delle cosiddette competenze trasversali ricordando come, oltre alle competenze tecniche o specialistiche, siano cruciali per la crescita anche personale. Si tenta, poi, una declaratoria delle competenze socio-emotive elencando: creatività, lavoro di squadra, comunicazione, adattabilità, pensiero critico, risoluzione dei problemi, leadership e intelligenza emotiva. Il Piano per la competitività ci ricorda che queste competenze rappresentano un fattore chiave che incide sulla produttività del lavoro e diventeranno sempre più importanti per consentire ai lavoratori di apportare valore aggiunto in un ambiente ad alta intensità di macchine, come quella “ad-venire”. Si tratta di un punto di convergenza tra richieste che vengono dal mondo delle imprese e momenti di capacitazione individuale che certamente rientrano nella tradizione umanistica ma che si esprimono nell'inedito contesto di un flusso alluvionale di innovazione che non può essere controllato con il solo sapere tecnico-scientifico¹⁵. Questo aspetto forse può già di per sé confutare l'impressione che il Rapporto offra un'idea semplicistica e riduttiva di competitività schiacciata sugli orientamenti della “triste scienza” e degli imprenditori più in difficoltà (e poco disposti a rischiare di investire) del vecchio continente¹⁶: non solo Draghi perentoriamente esclude che si possano rimettere

15. Nel Rapporto del World Economic Forum del gennaio 2025 viene dato un forte riscontro al Rapporto Draghi in quanto si stima che cresceranno enormemente le richieste non solo di competenze specializzate, soprattutto di ingegneria informatica ma anche quelle trasversali e anche a carattere squisitamente umanistico di cui parla Draghi, come la relazionalità, il saper fare, la disponibilità a imparare e la curiosità.

16. Cfr. Granaglia, 2024; P. Van Parijs, 2025 ove si afferma che «*we must accept that compe-*

in gioco le conquiste dell'Europa sociale ma sviluppa un'idea di rilancio produttivo nella transizione europea che vede il capitale umano come vettore principale in un rapporto razionale e meditato con le tecnologie¹⁷. Certo un compromesso, quello proposto dall'allievo di Federico Caffè, tra capitale e lavoro, per usare vecchi termini, ma di alto profilo e meritevole di grande attenzione (nella ricerca – forse – di un *overlapping consensus*, per dirla con John Rawls, con posizioni più esplicitamente *pro-labour*) anche da parte di coloro che si ispirano al paradigma della “creazione di capacità” come criterio di valutazione del benessere, non meramente adattivo agli imperativi della crescita” in senso stretto¹⁸. Una obiettivo spinto per una nuova sintesi tra coesione sociale e competitività economica può derivare anche dalla inedita costellazione nella quale ci muoviamo nella quale l'impresa, il lavoro e le istituzioni devono misurarsi con il dilagare della “distruzione creatrice” (innanzitutto di certezze dogmatiche e di vecchie ideologie) indotto dall'AI.

In un recente contributo di Anton Hemerick e altri autori, espressione della scuola, soprattutto del Nord Europa, sul “*social investment*”, sul nesso tra welfare state pro-attivo e competitività si legge che

la combinazione di protezione e capacità di agire mira a rafforzare il ruolo di un individuo in questo processo e a consentirgli di tradurre le opportunità in condizioni di benessere sicuro. Le reti di sicurezza proteggono le persone dalla deprivazione materiale, ma promuovono anche l'agenzia attiva, poiché un senso di sicurezza consente loro di orientarsi e pianificare la propria vita in un contesto di rapidi cambiamenti sociali, mercati del lavoro volatili e strutture familiari fluide. La capacità di agire, integrando la protezione sociale in settori chiave come salute, istruzione e famiglia, mira ad abilitare e promuovere le capacità individuali e quindi a sostenere in modo sicuro i principali settori del benessere, ad esempio attraverso l'assistenza all'infanzia, la conciliazione lavoro-famiglia e l'apprendimento permanente¹⁹.

Non sembra, dunque, che quest'ultimo orizzonte sia inconciliabile con quello delineato nel Report dell'ex Presidente della BCE che sviluppa i profili di emergenza (per mobilitare all'azione) di un sistema economico continentale che perde platealmente terreno, soprattutto sul fronte dell'innovazione tecnologica, di fronte ai suoi competitor diretti, USA e Cina.

Nella Comunicazione della Commissione del 29.01.2025²⁰ denominata “*A competitiveness compass for the EU*”, nel raccogliere sul piano operativo quelli

tiveness matters, for the sake of both prosperity and geopolitical weight, but we must refuse to reduce Social Europe to being the servant of competitive Europe».

17. Sulla costruzione di un rapporto equilibrato e controllato tra le modalità di utilizzazione dell'AI e il “fattore umano” cfr. l'intervento del Premio Nobel per l'economia Acemoglu, 2025, e Acemoglu, 2023.

18. Naussbaum, 2012.

19. Hemerick, Bagadirov, Wilson, 2025.

20. Commissione europea 2025 COM (2025) 30 final.

che vengono chiamati gli “imperativi” del Rapporto Draghi, viene infine anticipato il Piano per una “*Union of skills*”²¹:

per garantire un buon allineamento tra competenze e domande di mercato del lavoro, la Commissione presenterà un’iniziativa per costruire un’Unione delle competenze, incentrata su investimenti, apprendimento degli adulti e apprendimento permanente, creazione di competenze a prova di futuro, mantenimento delle competenze, equa mobilità, attuazione e integrazione attrazione e integrazione di talenti qualificati provenienti da paesi terzi e riconoscimento di diverse tipologie di formazione per consentire alle persone di lavorare in tutta l’Unione. Il miglioramento e la riqualificazione della forza lavoro europea sono essenziali per consentire la transizione tra lavori e professionisti. L’Unione delle competenze comprenderà un piano strategico per l’istruzione Stem, un piano d’azione per le competenze di base incentrato sull’istruzione scolastica e una strategia europea per l’istruzione e la formazione professionale, e rafforzerà le alleanze delle università europee. Allo stesso modo, la pertinenza delle competenze e delle professioni per il mercato del lavoro richiede un dialogo approfondito con le parti sociali, che faciliti il riconoscimento e la convalida delle competenze e fornisca dati concreti sulle competenze e sulle tendenze attuali e future del mercato del lavoro. Il lavoro in questo ambito includerà un’iniziativa per la portabilità delle competenze volta a facilitare il riconoscimento delle competenze acquisite in caso di mobilità. Inoltre, l’Europa deve anche essere una destinazione più accessibile e attraente per i professionisti più qualificati provenienti da paesi terzi, per i quali siamo in competizione con altre giurisdizioni, basandosi sui partenariati per i talenti esistenti con i paesi partner e sul futuro bacino di talenti dell’UE.

3. La Comunicazione del 5.3.2025 The Union of skills

Arriviamo così alla Comunicazione della Commissione del 5.3.2025 denominata *The Union of skills*²²: la Commissione, sin dalle sue premesse, sottolinea che questo Piano molto ambizioso è stato elaborato su quanto di meglio l’Europa ha già costruito:

Per essere competitiva e preparata per il futuro, l’UE deve sostenere e preparare i suoi cittadini con le competenze e le abilità necessarie per avere successo nell’apprendimento, nel lavoro e nella vita, come evidenziato dalla Bussola della Competitività per l’UE. L’economia sociale di mercato europea, con le sue solide fondamenta in materia di istruzione, formazione, ricerca, innovazione e democrazia, può fungere da solida base.

21. Nella premessa della Comunicazione si afferma esplicitamente che «la posta in gioco per l’Europa non è solo la crescita economica, ma il futuro del suo modello. Se l’Europa non aumenta la sua produttività, rischia di bloccarsi su un percorso di bassa crescita, con meno reddito per i lavoratori, meno welfare per gli svantaggiati e meno opportunità per tutti. L’Europa si trova ad affrontare un mondo di rivalità tra grandi potenze, competizione per la supremazia tecnologica e una lotta per il controllo delle risorse. In questo modo, la competitività europea e ciò che l’Europa rappresenta sono inseparabili».

22. Draghi, 2024.

Le premesse della Comunicazione ripercorrono temi già tracciati nel Rapporto Draghi sulle emergenze del sistema economico europeo in particolare sul cosiddetto *shortage* nell'offerta di lavoro (che sembra connotare questa fase in contrapposizione con quella precedente nella quale vi era carenza di domanda) che si concreta non solo nella riduzione del numero di persone disponibili a impiegarsi che indubbiamente dipende della forte denatalità nel vecchio continente ma anche dalla indisponibilità di competenze adeguate alle richieste dalle imprese più innovative a causa della trasformazione tecnologica di questi anni che richiederebbe anche un aggiornamento continuo ed efficace dei lavoratori già operativi. Mancano le persone ma manca anche l'insieme di capacità produttive in senso lato che sarebbero necessarie; siamo abituati a considerare questo fenomeno come soprattutto italiano ma in realtà lo *shortage* è certamente un problema europeo; nel bel paese è solo accentuato (mentre circa il 40% delle assunzioni presenta delle difficoltà nell'UE, nel "bel paese" si arriva in certi settori al 60% dei casi) per il tasso ancora più basso di natalità rispetto alla media europea e per livello scoraggiante dei salari spesso sotto la "soglia di povertà"²³. A questo va aggiunta la cosiddetta "fuga" dalla subordinazione, vista come forma contrattuale troppo gerarchica, soffocante e incapace di fornire quella flessibilità richiesta sempre di più dalle nuove generazioni cui vengono spesso preferiti i "lavori" effimeri offerti nel mondo digitale²⁴. Difficile concepire meccanismi di apprendimento permanente per una forza lavoro instabile, fluttuante, dispersa in attività, molte delle quali di recentissima creazione. La Commissione europea parte, dunque, da quell'emergenza del sistema produttivo UE rilevata anche dal rapporto Draghi; gli obiettivi dichiarati sono quelli di migliorare le competenze di base e avanzate, consentire alle persone di aggiornare regolarmente le proprie competenze e di acquisirne di nuove, facilitare le assunzioni nell'UE e attrarre i migliori talenti e di trattenerli se già operano nel vecchio continente. Ma la Comunicazione mette subito in chiaro che queste finalità hanno un fondamento in una prospettiva di filosofia politica-istituzionale rivolta alla capacitazione dei cittadini, di fortificazione della loro forza progettuale nell'arrivare a possedere quel bagaglio di competenze essenziali per i loro piani di vita, che la società dovrebbe loro riconoscere e consentire di investire anche nel lavoro. Il seguente passaggio (p. 4) appare determinante nel ricostruire il disegno della Commissione:

L'Unione delle competenze mira a garantire che tutti in Europa, ovunque si trovino, siano in grado di costruire solide basi di competenze e di impegnarsi in un percorso di

23. Ricordiamo che l'Italia è l'unico paese Ocse nel quale il livello effettivo dei salari è diminuito dagli anni 90; né si è riusciti ad attenuare il fenomeno con un salario minimo legale in quanto l'Italia rimane tra i 5 paesi UE che non prevede un "*minimum wage*" di fonte legale. A parere di chi scrive una soluzione del problema "giudiziaria", per evidenti ragioni di praticabilità, di costi e di certezza del diritto, non può costituire una via di uscita anche se rappresenta un puntolo a non rimanere inerti. Cfr. Bronzini, 2023b.

24. Si tratta del fenomeno della *great resignation* per il caso italiano ben descritto da Coin, 2023.

aggiornamento e riqualificazione permanente, in linea con il Pilastro Sociale dei diritti sociali. Il suo obiettivo è sostenere i sistemi europei di istruzione e formazione per offrire pari opportunità a tutti, compresi i giovani, indipendentemente dal loro background e dal luogo di residenza, di accedere all'istruzione, all'apprendimento permanente, a posti di lavoro di qualità e di affrontare transizioni e crisi. Fondamenta e competenze educative più solide sostengono anche i valori dell'UE come la democrazia, i diritti umani, la solidarietà, l'inclusione sociale e la diversità, aiutando le persone a diventare più resilienti alla disinformazione, alla radicalizzazione e al reclutamento nella criminalità e consentendo loro di contribuire a un'Europa più verde, più equa e più coesa.

Un resoconto produttivistico e schiacciato sulle sofferenze delle imprese europee della proposta della CE sarebbe, crediamo, quindi ingeneroso e fuorviante; del resto, non riuscire a trovare un'occupazione perché si possiedono competenze non coerenti con gli sviluppi del processo produttivo configura una grave difficoltà di autoaffermazione personale, solo mitigata dalla garanzia dei minimi vitali con il reddito minimo garantito, di cui all'art. 34.3. della Carta dei diritti.

Ci limitiamo, per ragioni di spazio, a indicare i principali Pilastri (derivanti dalla sintesi della stessa Commissione) di questa strategia olistica che cerca di saldare i momenti dell'istruzione (primaria, secondaria e universitaria) con quelli della formazione permanente e continua in un sistema organico che dovrebbe garantire il diritto fondamentale di ognuno al riconoscimento delle competenze possedute su basi conclamate a livello europeo e quindi in modo trasferibile pienamente in tutti i paesi membri²⁵: sono previste per le competenze “di base” dal 2025 in poi: l'*Action Plan on Basic Skills*; un *Basic Skills Support Scheme (pilot)* (2026); una *2030 Roadmap on the future of digital education and skills* (2025); una *Initiative on AI in education* (2026); uno *Stem Education Strategic Plan* (2025); una *EU Teachers and Trainers Agenda* (2026); un *European competence framework for academic staff* (2026); una *European Strategy for vocational education and training (Vet)* (2026); nonché misure per una *Increasing accessibility of higher education* (2027) e una *Intergenerational fairness strategy* (2026).

Non mancano nuovi obiettivi quantitativi per il 2030 che si aggiungono a quelli del 60% di cittadini con competenze digitali di base o il 60% di lavoratori che frequentano corsi di formazione annualmente, ragionevolmente incentrati sul rafforzamento delle competenze nelle discipline Stem²⁶.

25. Cfr. Benedetto, 2025.

26. La quota di studenti con scarsi risultati in alfabetizzazione, matematica, scienze e competenze digitali dovrebbe essere inferiore al 15%, mentre la quota di studenti con ottimi risultati in alfabetizzazione, matematica e scienze dovrebbe essere almeno pari al 15%; la quota di studenti iscritti a corsi Stem nell'istruzione e formazione professionale di livello intermedio iniziale dovrebbe essere almeno del 45%, con almeno una studentessa su 4; la quota di studenti iscritti a corsi Stem di livello terziario dovrebbe essere almeno del 32%, con almeno 2 studentesse su 5; la quota di studenti iscritti a programmi di dottorato in Ict dovrebbe essere almeno del 5%, con almeno una studentessa su 3.

Sul piano del miglioramento delle competenze e della formazione permanente e continua la Commissione intende estendere l'uso delle microcredenziali, rafforzare il Patto per le competenze, sperimentare una garanzia per le competenze rivolto ai lavoratori a rischio disoccupazione, creare delle Accademie UE.

Ancora sul fronte della libera circolazione dei lavoratori: è prevista una iniziativa sulla trasferibilità delle competenze; si vuole introdurre un nuovo diploma Ifp (istruzione e formazione professionale); si intende lavorare a sviluppare un diploma europeo e costruire un sistema di alleanze delle scuole europee per migliorare la mobilità di insegnanti e studenti²⁷.

Le ambizioni della Commissione si allargano anche alla prefigurazione di un solido “bacino di talenti” di cittadini di paesi terzi da assumere in ambito UE anche con una Strategia di visti che faciliti gli ingressi e con il lancio dell'iniziativa “*Choose Europe*” per attrarli e trattenerli²⁸.

Sono queste solo le più significative misure previste, spesso di riarticolazione di progetti e linee guida già operativi (ad es. i diversi *framework* europei sulle competenze) che si vorrebbero comunque rendere più stringenti e convergenti, ma l'aspetto di *new governance* del Piano è certamente molto originale: verrà infatti creato un Osservatorio europeo dell'*intelligence* sulle competenze che fornirà i dati necessari a una programmazione educativa e formativa:

La Commissione fornirà dati strategici e previsioni sulle riserve, l'utilizzo e il fabbisogno di competenze (attuali e future), in settori e regioni specifiche, nonché sulle prestazioni dei sistemi di istruzione e formazione. Questa tempestiva comunicazione dei dati consentirà di disporre di *allert* in tempi utili in merito alle carenze di competenze in settori critici o strategici per l'UE. La Commissione sta adottando misure per migliorare l'*intelligence* sulle competenze e la raccolta di dati in stretto coordinamento con Eurostat e con gli Osservatori e le Agenzie UE competenti (Eurofond, Autorità europea del lavoro e Cedefop), che raccolgono una vasta gamma di dati, tra cui la relazione annuale sulle carenze e le eccedenze di manodopera e lo strumento di analisi online sulle competenze quasi in tempo reale.

Altre fonti di dati rilevanti includono l'*intelligence* sulle competenze settoriali come la raccolta attraverso il Patto per le competenze e le alleanze per le competenze “Blueprint”, il monitoraggio europeo dei laureati, l'istruzione e la formazione, l'Osservatorio delle carriere in ricerca e innovazione (ReiCO), lo Spazio dati europeo per le competenze e la rete Eurydice. L'Osservatorio europeo sulle competenze consentirà di centralizzare tutti questi dati specifici,

27. Questo l'elenco principale: *Skills Portability Initiative* (2026); *Common European framework for the automatic recognition of study qualifications and learning periods abroad in school, VET and higher education* (2026); *Launch of innovative joint European study programmes with a European degree/label* (2026); *A legal status for European Universities alliances* (2027); *Pilot a European VET diploma* (2025-2026); *+Pilot European School Alliances* (2026).

28. Questo l'elenco delle iniziative sui talenti: *Launch of the EU Talent Pool IT Platform*; *Marie Skłodowska-Curie Action “MSCA Choose Europe” Pilot* (Q4 2025); *A new Visa Strategy* (Q4 2025); *Launch of Multipurpose Legal Gateway Offices* (2026).

in tempo reale e in modo che siano tra loro comparabili, fornendo i contributi necessari all'High-Level Skills Board e così alimentando i lavori del semestre europeo.

Inoltre verrà creato un High-Level Skills Board diretto dalla Commissione che

riunirà le principali parti interessate, tra cui dirigenti aziendali, Enti che forniscono istruzione e formazione, partner sociali, per fornire approfondimenti e orientamenti completi e intersettoriali sulle competenze ai responsabili politici dell'UE, garantendo una visione coordinata e l'identificazione delle azioni necessarie e coraggiose per rafforzare il nostro capitale umano, basandosi sui risultati dell'Osservatorio europeo sull'intelligence delle competenze.

Ma quella che potrebbe essere davvero una chiave di svolta per una strategia dell'Unione sulle competenze è l'intenzione della Commissione di integrare il *Social Convergence Framework*, divenuto operativo nell'ambito del semestre europeo nell'ottobre 2024, con il monitoraggio e l'analisi sulle politiche sul capitale umano degli stati membri e sui risultati occupazionali, sociali, educativi e di raggiungimento di competenze di questi. La Commissione intende così sviluppare 27 Raccomandazioni specifiche per gli stati membri che:

dovrebbe concentrarsi in particolare sulle questioni strutturali dell'istruzione e delle competenze, nonché sulla loro relazione con il mercato del lavoro in rapida evoluzione e la competitività. Il suo obiettivo è quello di contribuire alla definizione delle questioni relative al capitale umano per l'UE nel suo complesso, nonché di fornire un apporto al dibattito politico pertinente in sede al Consiglio e di informare il Vertice sociale tripartito. Ciò dovrebbe costituire un'azione complementare alle altre componenti del semestre europeo tra cui in particolare la relazione congiunta sull'occupazione e gli orientamenti sull'occupazione e confluire nelle relazioni nazionali e le Raccomandazioni specifiche per paese. A livello istituzionale la Commissione guiderà una più stretta collaborazione tra le formazioni competenti del Consiglio, in particolare quelle dell'Istruzione, dell'Occupazione e dell'Economia, per affrontare la sfida del capitale umano delle competenze a livello UE e nazionale, in un approccio che coinvolga tutta la pubblica amministrazione.

La Commissione promette che licenzierà un Primo Report sull'*European Education Area* (EEA) nella prima parte del 2025 come in effetti è accaduto: ci si augura che, per implementare pienamente il complesso programma dell'*Union of skills*, vengano destinate adeguate risorse sovranazionali, anche con una riforma degli attuali sistemi di sostegno e coordinamento sovranazionale, per scuole, università, enti di ricerca, enti formativi ecc. nazionali, nonché per le nuove strutture UE. Su questo aspetto il Documento del marzo 2025 è ancora piuttosto reticente visto che, all'epoca della sua pubblicazione, non era ancora decollato il confronto sul nuovo Bilancio settennale dell'UE e sulla possibilità, anche per incrementare l'impatto del *social investment* da parte dell'Unione nel promuovere direttamente percorsi virtuosi e una convergenza tra pae-

si (se non altro come corollario necessario di un mercato unico), di utilizzare lo strumento degli eurobond, come suggerisce anche il Rapporto Draghi e il Rapporto degli esperti nominati dalla Commissione *On the future of the european protection and welfare state in EU* del 03.02.2023²⁹.

4. Verso una governance europea sullo sviluppo del capitale umano?

La potenzialità del Piano d'azione *Union of skills* è immensa ed è collegata a una visione prospettica da stato federale: pur agendo sulla base di basi giuridiche (artt. 165 e 166 Tfeue) che escludono momenti di armonizzazione o anche di introduzione di “minimi di trattamento inderogabili” come nel settore del lavoro e che sono sostanzialmente di sostegno e coordinamento degli stati membri si mira a rendere operativa ed efficace (secondo una logica “olistica”) una strategia sulle competenze integrate (tra istruzione, anche terziaria, formazione professionale e processi di apprendimento permanente) portabili in tutta l'Unione e rivendicabili quindi dai suoi cittadini, in vista del miglioramento delle loro opportunità (tra le quali rientrano quelle connesse alla libertà di circolazione in UE di cui all'art. 45 della Carta dei diritti), anche alla luce dei piani di vita e degli interessi individuali o collettivi in gioco. Sul piano geo-politico è già stato notato come la nuova amministrazione USA stia creando le premesse per un esodo verso il vecchio continente degli studenti universitari che può fare dell'Unione una “*New Education Superpower*”³⁰. Certamente questo Piano incontra sia le obiettive necessità di un'impresa europea che stenta a reggere la sfida globale senza il supporto di un'azione sovranazionale che prosegua l'impulso coesivo del *Recovery* e di politiche industriali comuni sia gli interessi dei ceti produttivi per i quali la transizione tecnologica in atto sconvolge i processi tradizionali di apprendimento e di gestione ordinaria della propria professionalità.

Un'opera di guida verrebbe esercitata a monte da organismi sovranazionali di raccolta ed elaborazione dei *big data* raccolti dall'Unione e di indirizzo per gli stati membri con un *Board* nel quale confluirebbero anche i principali *stakeholders* nell'ambito della sfera pubblica continentale, a cominciare da imprese e sindacati, scuole e Università.

Ancora più forte è l'aggancio alla *governance* economica dell'UE e ai meccanismi di sorveglianza multilaterale del semestre europeo già contaminati, nel loro tecnicismo economico, dalla valutazione anche dei progressi compiuti da parte degli stati membri (ad esempio nel contrasto della povertà) nella implementazione dei diritti del Social Pillar³¹. Con ogni probabilità diventerà prima o

29. European Commission, *High level Group on the future of social protection and of the welfare state*, 2023.

30. Cfr. Toynbee, 2025.

31. Si tratta del *Framework* sulla *social convergence*, finalmente operativo dopo infinite discussioni, da tenere in considerazione a partire nel semestre europeo per il 2025.

poi determinante valutare i progressi e le riforme dei *member states* nei settori rilevanti per la valorizzazione del “capitale umano”. Ci si allontana progressivamente e virtuosamente dal modello del piatto (e spesso opaco) esame in base alle regole “stupide” sul debito pubblico interno e dei dati meramente quantitativi legati al ciclo economico strettamente inteso. Ricordiamo, per concludere, che il nuovo Patto di stabilità concede, anche ai paesi più indebitati, una certa flessibilità in cambio però dell’impegno a rispettare le Raccomandazioni indicate dalla Commissione e dal Consiglio durante i semestri europei; che peraltro sono già in astratto potenzialmente rilevanti per l’accesso alle risorse dei Fondi UE. Poiché ci muoviamo nell’ambito della cosiddetta *soft law* comunitaria è chiaro che l’efficacia di queste *policies* dipende anche dalla forza politico-istituzionale dell’esecutivo europeo e dalla tenuta delle maggioranze che l’hanno espresso, nonché dall’orientamento dei paesi più influenti. Non ultimo, a livello nazionale, sembra imprescindibile un riscontro “di base”, un coinvolgimento emotivo e creativo da parte delle forze politiche e sociali che hanno a cuore il successo del “progetto europeo”.

Mentre queste precondizioni apparivano certamente sussistenti per la prima “Commissione Ursula” oggi appaiono problematiche: nonostante ciò, l’accentuata dimensione anche sociale del semestre europeo può diventare uno strumento importante per portare a compimento il progetto di *Union of skills*.

Di questo sembra cosciente la stessa Commissione in carica nel Report di valutazione del *EEA strategic framework 2021-2030* (parte, come abbiamo detto, qualificante del disegno più generale della *Union of skills*) a metà strada del suo cammino. Si giudica positivamente nel suo complesso il suo impatto sulle politiche di riforma nazionali verso una certa convergenza nell’avvicinamento ai target stabiliti (ad esempio per gli abbandoni precoci nelle scuole primarie), ma non in tutti i settori (ad esempio per il rafforzamento delle *basic skills* sul quale i risultati sono negativi). La Commissione, anche alla luce della Comunicazione sulla *Union of skills*, denuncia una carenza grave di cooperazione dei paesi membri a livello anche solo informativo, una frammentazione delle azioni e delle iniziative nazionali ed europee, la mancanza di chiare priorità soprattutto di lungo periodo (Stem, equità, *citizenship skills*). Il Report reclama una sorta di rilancio dell’EEA alla luce della nuova fase politica dell’Unione con un aggancio più evidente alle sfide globali sottolineate soprattutto nei Report di Letta e di Draghi; si confida molto sui nuovi organi di coordinamento sovranazionale di cui abbiamo parlato e sul supporto tecnico che questi sapranno offrire agli stati e si conferma che la Commissione ha intenzione di rinforzare, quanto prima, i collegamenti tra l’EEA e il semestre europeo. Il nuovo *European skills high-level Board* provvederà quanto prima a formulare 27 raccomandazioni agli stati per rendere il giudizio sulle politiche dell’educazione determinanti nell’ambito del semestre; l’*European Skills Intelligence Observatory* renderà possibile un monitoraggio stretto sulla coerenza dei comportamenti nazionali. Come si vede la Commissione intende prendere sul serio il proprio Programma riuscendo ad avvicinarsi di molto agli obiettivi fissati

per il 2030³². Un altro riscontro proviene dalla lettura della Relazione sull'Italia della Commissione del giugno 2025 nell'ambito del semestre europeo che appare molto più analitica che negli anni precedenti sugli aspetti connessi alla valorizzazione del capitale umano non solo con l'allegato sul mercato del lavoro ma anche con un ulteriore allegato su «competenze, posti di lavoro di qualità ed equità sociale» e infine con un quadro di valutazione della situazione sociale (*social scoreboard*, secondo indicatori aggiornati al 2025). Si trasmette complessivamente l'idea che sotto osservazione stretta in questa fase, dopo il Rapporto Draghi, siano – per l'Italia – soprattutto gli aspetti del *mismatch* tra offerta e domanda di lavoro, la carenza di competenze e una certa opacità nelle procedure di certificazione, l'efficacia delle politiche attive e il contrasto del rischio di povertà, mentre l'evoluzione dei conti pubblici risulta coerente con gli accordi sottoscritti.

5. Il difficile caso italiano. Le incoerenze con la strategia europea

La relazione della Commissione sull'Italia in ordine ai temi che trattiamo è, comunque, piuttosto impietosa. Si riconoscono alcuni miglioramenti (anche grazie alle risorse del Pnrr) come nella diminuzione degli abbandoni scolastici precoci e del numero dei Neet, nel tasso di partecipazione al mercato del lavoro (ma con incremento degli inattivi), nella formazione professionale e nei meccanismi di certificazione delle competenze (almeno sul piano legislativo) e ancora l'esperienza degli Its Academy viene giudicata come un positivo approdo integrato tra istruzione e mondo del lavoro. Altri risultati preoccupano l'esecutivo europeo perché rallentano la produttività del sistema italiano e potrebbero mortificarne nel lungo periodo gli sforzi di rinnovamento. Dal numero di talenti che lasciano annualmente l'Italia alle difficoltà, di molto superiore alla media europea, nel reperire lavoratori con competenze adeguate; dall'eccesso di qualificazione per i posti disponibili che comprova la troppo rigida separazione tra educazione e lavoro al numero tra i più bassi in Europa di diplomati nell'educazione terziaria (in particolare nelle materie Stem); dalle gravi carenze dei cittadini nelle competenze di base e nelle capacità digitali alla limitatissima partecipazione all'apprendimento permanente per gli adulti.

Si tratta di elementi già esaminati dalle indagini più rigorose interne come il Rapporto annuale dell'Inapp del 2024 significativamente intitolato *Lavoro e formazione. Necessario un cambio di paradigma* o il Report Inapp del 2025 sui servizi di orientamento al lavoro preso le scuole o le università³³ o ancora i Report del Cnel sul *mismatch* tra domande e offerte sul lavoro. Fonti vicine alla Confindustria stimano nel 2,5% la perdita di Pil (ancora superiore sarebbe la perdita di Pil per l'abbandono dei talenti) dovuta alle difficoltà di reperire competenze idonee (soprattutto per i laureati Stem) che riguarderebbe in alcuni

32. Di cui si suggerisce una rimodulazione nel 2026 ma senza sostanziali rinunce.

33. Inapp Rapporto annuale 2024; Inapp, Ancora, Bartoli, Grimaldi, Maiorano, 2025.

settori più del 50% di imprese. Non mancano in verità contributi dottrinari che cercano, anche nell'ultimissima fase istituzionale, di assumere lo sfondo europeo come un'occasione per quel salto di qualità che il sistema italiano in questi settori necessiterebbe: ad esempio nell'attuazione della Raccomandazione UE³⁴ sulle microcredenziali o nel rafforzamento della trasparenza ed effettività dei meccanismi di certificazione delle competenze (anche acquisite al lavoro o in altre esperienze) in modo di assicurarne una piena portabilità e una più affidabilità dei contenuti (con l'utilizzo diretto e vincolante, ove possibile, dei *framework* UE), sino a una riorganizzazione razionale delle attribuzioni regionali e di quelle statali³⁵. Vorrei concludere, però, con i rilievi della Commissione delle scelte italiane in materia di lotta al rischio di esclusione sociale (che ricordiamo figura tra gli obiettivi dell'Unione si cui all'art. 3 Tue). La Commissione sottolinea come circa il 40% dei vecchi fruitori del RdC siano rimasti fuori da ogni tutela con la sostituzione del RdC con l'Assegno di inclusione (che ha diminuito l'importo per i "fortunati", con una scala di equivalenza per gli altri componenti del nucleo familiare meno generosa del passato come registra la Relazione), decurtando la spesa statale di circa 4 miliardi: il risultato è una inversione di tendenza per cui oggi è in incremento (dopo il declino degli anni precedenti) il tasso di rischio di povertà o di esclusione sociale (Arope). Mentre nel 2023 si stimava possibile una riduzione del numero dei "poveri" coerente con quella prevista nella Strategia 20-30, dopo questa involuzione del quadro legislativo sembra lecito dubitarne.

Proprio sulle persone che possono lavorare e che percepiscono l'Assegno di inclusione il nuovo regime introdotto nel 2023 ha realizzato un brutale cambio di registro anche culturale, dalla protezione e considerazione delle biografie dei beneficiari al *workfare* più autoritario, in quanto si aggredisce con determinazione il principio di "congruità" nell'offerta di lavoro che strutturava il sistema del RdC (Reddito di cittadinanza). Se effettivamente anche il RdC era condizionato all'accettazione di proposte di lavoro va rimarcato che doveva trattarsi di un lavoro "decente" secondo criteri di equità (anche riguardo alla sua praticabilità lontano dalla propria residenza) e con riferimento in concreto alle competenze e all'esperienza delle persone. Nel RdC il soggetto era costretto ad accettare solo la terza proposta di lavoro (diventate due sotto il Governo Draghi), a una ragionevole distanza dal luogo di residenza che era in qualche modo bilanciata con una durata minima (almeno sei mesi a tempo determinato o a tempo indeterminato) del rapporto e con il rispetto dell'insieme di competenze professionali del soggetto in modo da non dequalificarlo e di offrire alla persona una vera *chance* di valorizzazione individuale minimamente coerente con i percorsi già intrapresi.

L'offerta di lavoro, invece, nel nuovo regime può anche essere a termine, anche in somministrazione e part-time (almeno il 60% dell'orario pieno); la

34. Raccomandazione del Consiglio del 16.6.2022 (2022/C 243/02).

35. Ciucciiovino, 2025a; 2025b; Mostarda, 2025. Sui servizi per l'impiego cfr. Valente, 2023.

normativa non fissa alcun limite minimo e, quindi il contratto può essere anche di un giorno con una distanza sino a 80 km dalla residenza (o raggiungibile entro i 120 minuti con mezzi pubblici), mentre se l'offerta è tempo indeterminato può essere disposta in tutto il territorio nazionale (salvo che siano presenti figli minori di 14 anni nel qual caso la distanza massima è di 80 km dalla residenza o raggiungibile in 120 minuti con mezzi pubblici). Il principio di "congruità" attuava principi già introdotti dalla Convenzione OIL del 1934 (ratificata dall'Italia nel 1952) sul legittimo rifiuto di offerte di lavoro inique da parte dei beneficiari dell'indennità di disoccupazione, principi certamente estensibili alla percezione di risorse essenziali per la sussistenza. Sebbene il principio di "congruità sostanziale" dell'offerta di lavoro (cioè riferita al bagaglio professionale del beneficiario) sia formulato per la stipula del patto di servizio personalizzato per i beneficiari dell'Assegno di inclusione e del Supporto per il lavoro (attraverso il richiamo all'art. 20 d.lgs. n. 150 del /2015) questa cautela diventa giocoforza inconsistente per le possibili assunzioni anche per pochi giorni, che difficilmente possono avere un valore di capacitazione reale con effetti duraturi del soggetto, mancando il tempo materiale per un inserimento proficuo nel processo produttivo. I soggetti in carico ben difficilmente potranno rifiutare offerte di lavoro di durata così esigua perché potrebbero perdere il sussidio dovendo dimostrare (davanti a chi: il Giudice del lavoro?) che non sono coerenti con le loro competenze. Infine la perdita totale del sussidio in caso di rifiuto anche di una sola proposta di lavoro o di formazione (per giunta proveniente anche non da organi pubblici e in via informatica, senza alcun contraddittorio con il beneficiario) ci sembra sia in rotta di collisione con la finalità "alimentari" e di emergenza umanitaria di un Rmg³⁶.

Va sul punto ricordata la giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco che, sin dagli anni 50 ha enucleato dall'art. 20 del *Grundgesetz* sul principio dello stato sociale in congiungimento con quello del rispetto della dignità della persona dell'art. 1, un "diritto di esistenza" (*menchenwürdigen Existenzminimum*) e ha, proprio di recente, cancellato la possibilità di annullare tale diritto attraverso sanzioni per non avere il soggetto beneficiario partecipato alle politiche attive per l'intangibilità del nucleo essenziale della dignità individuale³⁷; il potere sanzionatorio è stato così limitato ad circa un quinto dell'importo del sussidio (rendendo così i residui quattro quinti "incondizionati").

Discorso analogo si deve fare per le offerte formative per le quali non c'è stato alcun aggancio obbligatorio ai criteri della Gol (garanzia occupabilità lavoratori), che pur dovrebbe costituire l'asse della riforma delle politiche attive e i sussidiati sono esposti alle offerte attivabili sulla piattaforma Siisl da parte di una pletera di soggetti, anche privati, tra i quali sono stati ricompresi persino gli Enti del terzo settore. Per i fruitori di Assegno è stato anche previsto che «nell'ambito del percorso personalizzato può essere previsto l'impegno a pro-

36. Cfr. Bronzini, 2023c; Giubboni, 2023.

37. Sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 5.11.2019.

getti utili alla collettività (Puc) a titolarità del Comuni e di altre amministrazioni pubbliche a tal fine convenzionate con i comuni, da svolgersi nel comune di residenza [...] a titolo gratuito», senza limiti di orario come in precedenza fissato per il RdC. Non sembra che, neppure sulla carta, questa attività debba essere ancora coerente con la biografia professionale dei sussidiati.

Questa logica punitiva e stigmatizzante la situazione di bisogno con la costrizione a un lavoro privo di qualsiasi qualità, nonché ad attività di presunta utilità sociale, a corsi formativi sui quali manca una regia pubblica e privi di una comprovata (e credibile) finalizzazione certificativa (salvo l'obbligo per chi ne è privo a terminare gli studi di educazione primaria), in piena violazione delle indicazioni UE sovranazionali sul reddito minimo garantito, di cui al terzo comma dell'art. 34 della Carta dei diritti a cominciare dall'ultima Raccomandazione del 2023³⁸, ci sembra incompatibile con lo spirito e la lettera del Progetto di *Union of skills* che mira a fortificare i cittadini, in coerenza con la Carta dei diritti, nelle loro competenze già possedute o da perseguire attraverso sagge e rispettose politiche pubbliche e non a mortificare i più deboli e vulnerabili per la loro condizione di necessità. Da qui forse, dallo spreco di risorse pubbliche (deviate su binari disciplinari di tipo ottocentesco) e di capitale umano, si può ripartire per rispondere razionalmente alle sollecitazioni dell'Unione.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv. (2024). *Manifesto per Un federalismo graduale e pragmatico*. Disponibile su: europemanifesto202.wixsite.com/europe-manifesto.
- Acemoglu D. (2023). *Potere e progresso*. Milano: il Saggiatore.
- Acemoglu D. (2025). DeepSeek ha messo in crisi il metodo USA su larga scala. *IlSole24ore*, 13.2.2025.
- Ancora A., Bartoli G., Grimaldi A., Maiorano A. (2025). L'offerta di orientamento in Italia. Una mappa aggiornata dei servizi. *Inapp Paper*, 53.
- Barbareschi S., Ladu M., Lauro L. (a cura di) (2025). In nome di quale democrazia? Come ridefinire la struttura costituzionale del potere in Italia e in Europa? *Consulta online*, fascicolo speciale n. 1.
- Benedetto M.B. (2025). *L'Unione europea diventa Unione delle competenze*, 15.1.2025. Disponibile su: www.europeanrights.eu.
- Bonino E., Dastoli P. (2024). *A che ci serve l'Europa*. Venezia: Marsilio.
- Bradford A. (2023). *Effetto Bruxelles. Come l'Unione europea regola il mondo*. Milano: FrancoAngeli.
- Bradford A. (2024). *Digital empires. The global battle to regulate technology*. Oxford: Oxford University Press.
- Bronzini G. (2021). Il senso di Ursula per la solidarietà. Verso un welfare paneuropeo? *Questione giustizia*, 14.4.2021.

38. Raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023 (2023/C 41/01); nella sua monografia sulle politiche attive Garbuio (2023) parla della necessità di modulare la "condizionalità" in senso antropocentrico e in modo coerente con una comunità solidale.

- Bronzini G. (2023a). Il Pilastro sociale europeo e il futuro del modello sociale europeo. *La cittadinanza europea*, 2/3: 132 ss.
- Bronzini G. (2023b). Il contributo della Corte di cassazione per risolvere il tema dei salari indecenti. *DLE*, 3.
- Bronzini G. (2023c). La controriforma del reddito di cittadinanza alla luce delle Raccomandazioni e delle fonti sovranazionali dell'Unione europea. *Prisma*, 1-2: 15 ss.
- Bronzini G. (2024). La modifica dei Trattati è davvero in agenda? Alla ricerca di un disegno e di un'azione costituzionale per il futuro dell'Europa. *RGL*, 1(3): 463 ss.
- Buti M., Messori M. (2024). *Europa. Evitare il declino economico europeo. Glossario per una politica economica europea*. Milano: Ed. Il Sole 24ore.
- CEP – Centres for european policy network (2024). *Political Guidelines for the European Commission 2024-2029*. Disponibile su: [commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political Guidelines 2024-2029_EN.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf).
- Ciucciiovino S. (2025a). Microcredenziali e “certificazioni” nelle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell'apprendimento permanente. *Federalismi*, 17.5.2025.
- Ciucciiovino S. (2025b). Trasformazioni tecnologiche e professionalità soggettiva nella prospettiva del mercato del lavoro. *RGL*, 2, 1: 202 ss.
- Coin F. (2023). *Le grandi dimissioni. Il nuovo rifiuto del lavoro e il tempo di riprenderci la vita*. Torino: Einaudi.
- Draghi M. (2024) *Report on EU competitiveness*. Disponibile su: commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en.
- Esposito F. (2025). *The Union of skills; un'analisi e una valutazione*. Disponibile su: www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2025/04/The-Union-of-Skills.pdf.x85364.pdf.
- European Commission (2023). High level Group on the future of social protection and of the welfare state Luxembourg. *The future of european protection and of the welfare in the EU*. Bruxelles: Publications Office of the European Union.
- European Commission Communication (2025). *A competitiveness compass for the EU*, COM (2025) 30 final.
- European Commission Communication (2025). *The Union of skills*, 15.3.2025, COM (2025) 90 final.
- Fabbrini S. (2024). *A federalist alternative for European governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Garbuio C. (2023). *Politiche del lavoro e condizionalità*. Torino: Giappichelli.
- Giubboni S. (2023). Solidarietà e condizionalità nella garanzia dei diritti sociali. *Prisma*, 1-2: 89 ss.
- Granaglia E. (2024). A partire dal Rapporto Draghi. Per un welfare di aiuto, ma non ancella della crescita. *Menabò di economia*, 2.11.2024.
- Hemerick A., Bagadirov A., Wilson R. (2025). The capacity to compete: rethinking the welfare state. *Social Europe*, 8.1.2025.
- Inapp (2024). *Lavoro e formazione. Necessario un cambio di paradigma. Rapporto annuale*.
- Letta E. (2024). *Molto di più che il mercato*. Bologna: il Mulino.
- Mostarda A. (2025). Le tecnologie digitali a supporto della formazione professionale: profili normativi e di relazioni industriali. *Federalismi*, 18.7.2025.
- Movimento europeo-Italia (2024). *Libro Verde. Scriviamo insieme il futuro dell'Europa*. Napoli: Editoriale Scientifica.

- Naussbaum M. (2012). *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil*. Bologna: il Mulino.
- Toynbee P. (2025). Trump's policies are making Europe the new Education Superpower. *Social Europe*, 14.4.2025.
- Valente L. (2023). *Il diritto del mercato del lavoro. I servizi per l'impiego tra progetto europeo e ritardi storici nazionali*. Milano: Wolters Kluwer Italia.
- Van Parijs P. (2025). Fighting for a sociale Europe. When Europe wins at war. *Social europe*, 9.4.2025.
- World economic Forum (2025). *Future of jobs report*. Disponibile su: reports.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_Report_2025.pdf.

Politiche attive del lavoro in Francia

di Laurent Gamet*

SOMMARIO: 1. La lotta alla disoccupazione – 2. La formazione professionale – 3. Il “Piano di investimento nelle competenze” – 4. Il “Conto Personale di Formazione” – 5. L'apprendistato – 6. Schemi di inserimento lavorativo – 7. L'efficacia delle politiche attive del lavoro – 8. La valutazione delle politiche attive per l'occupazione.

1. La lotta alla disoccupazione

In Francia, la lotta alla disoccupazione si basa su due tipi di spesa pubblica: la spesa passiva e la spesa attiva. La spesa passiva corrisponde ai sussidi di disoccupazione e agli aiuti finanziari versati alle persone in cerca di lavoro senza una compensazione diretta. Al contrario, la spesa attiva comprende tutte le misure messe in atto per incoraggiare le persone a tornare al lavoro. Queste politiche non si limitano a risarcire i disoccupati, ma cercano di fornire loro gli strumenti necessari per tornare al lavoro. L'obiettivo di questa spesa è duplice. Da un lato, mira a ridurre la durata della disoccupazione rendendo le persone in cerca di lavoro più attraenti per le aziende. D'altro canto, consente di adattare meglio l'offerta di lavoro alle esigenze del mercato. In Francia, queste misure rappresentano una parte significativa del bilancio dello Stato e sono oggetto di numerose riforme. La spesa totale per l'occupazione e il mercato del lavoro ha raggiunto circa 180 miliardi di euro all'anno. La spesa attiva rappresenta una parte consistente di questo importo. Le spese attive sono suddivise in diversi tipi di misure: alcune sono orientate alla formazione e altre all'integrazione professionale.

* Professore ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università Paris-Est Créteil Val de Marne – Francia. Il presente testo riprende il discorso pronunciato a Napoli il 16 maggio 2025. È stata mantenuta la forma orale dell'intervento, così come l'obiettivo di fornire una visione sintetica delle politiche attive per l'occupazione in Francia.

2. La formazione professionale

La formazione è uno dei modi migliori per aiutare le persone a rientrare nel mondo del lavoro. Lo Stato investe massicciamente nella formazione professionale per sostenere l'occupazione e l'integrazione nel mercato del lavoro. Questi investimenti sono suddivisi in una serie di schemi rivolti a diversi gruppi target. Considerando tutti i diversi schemi di finanziamento, lo Stato spende tra i 3 e i 3,5 miliardi di euro all'anno per la formazione professionale delle persone in cerca di lavoro. Questo importo può variare in base alle priorità delle politiche pubbliche, alle riforme dell'occupazione e agli aggiustamenti di bilancio in base alle esigenze economiche e sociali.

3. Il “Piano di investimento nelle competenze”

Le misure principali comprendono il cosiddetto “Piano di investimento nelle competenze” (*“Plan d'Investissement dans les Compétences”*). Nel settembre 2017, in un rapporto commissionato dal Primo Ministro, l'economista Jean Pisani-Ferry riteneva che la Francia soffrisse di diverse debolezze strutturali, tra cui la mancanza di competenze della sua popolazione attiva. Riteneva che ciò impedisse di affrontare le principali sfide economiche future, in particolare la transizione digitale ed ecologica. Secondo lui, il Paese doveva rendere la propria economia più competitiva per garantirne la crescita futura. Raccomandava un grande piano di investimenti e proponeva che uno dei suoi quattro assi, denominato Piano di investimento nelle competenze e dotato di quasi 15 miliardi di euro, servisse a “costruire una società delle competenze” basata sul concetto di capitale umano. Secondo questo principio, la formazione è un continuum da arricchire lungo tutto l'arco della vita. Il piano doveva quindi avviare una riforma a lungo termine volta a coordinare o addirittura integrare le politiche di formazione e occupazione. Da un punto di vista più congiunturale, doveva anche accompagnare, in modo personalizzato e attraverso corsi di formazione certificati e qualificanti, due milioni di giovani e disoccupati di lunga durata con scarse o nessuna qualifica.

Il Piano di investimento nelle competenze è un'iniziativa del governo francese, lanciata nel 2018, volta a migliorare l'occupabilità delle persone più lontane dal mercato del lavoro offrendo loro opportunità di formazione adeguate. Questo piano rappresenta un importante investimento nella formazione professionale, in particolare per i giovani, i disoccupati di lunga durata e le persone poco qualificate. È stato concepito per sostenere l'integrazione professionale e soddisfare le esigenze di competenze dei settori chiave dell'economia.

Il Piano di investimento nelle competenze ha diversi obiettivi principali. Primo obiettivo, ridurre la disoccupazione di lunga durata attraverso la formazione di persone non più occupate, il piano mira a ridurre il numero di disoccupati di lunga durata. Secondo obiettivo, migliorare l'occupabilità di giovani

e adulti poco qualificati: il piano pone particolare attenzione ai giovani (sotto i 25 anni) e agli adulti senza qualifiche professionali o con un basso livello di formazione. Terzo obiettivo, soddisfare le esigenze di competenze in settori specifici: il Piano di investimento nelle competenze è stato concepito anche per sostenere la transizione verso settori in crescita come il digitale, l'energia e la salute.

Le principali azioni del Piano di investimento per le competenze sono in primo luogo di formare i giovani senza diploma o qualifica. Questi giovani beneficiano di una formazione che porta a qualifiche che li preparano per le occupazioni "carenti" (cioè quelle in cui c'è carenza di manodopera) o nei settori del futuro. Una seconda azione è di rafforzare la formazione per le persone in cerca di lavoro, in particolare per quelle con un basso livello di qualificazione o con un background difficile. Anche qui, questi corsi sono orientati verso settori in cui la domanda di lavoro è elevata. In terzo luogo, il piano si rivolge anche a gruppi particolarmente lontani dal mercato del lavoro, come i beneficiari del "Revenu de solidarité active" (reddito di cittadinanza), i lavoratori disabili e le persone dei "quartiers prioritaires de la politique de la ville" (quartieri urbani cosiddetti prioritari, in cui si concentra la povertà, gli immigrati, gli alloggi a basso affitto). L'agenzia pubblica francese responsabile del sostegno alle persone in cerca di lavoro e della gestione del mercato del lavoro ("Pôle emploi" diventato "France Travail") svolge un ruolo centrale nell'attuazione del piano, coordinando e finanziando la formazione per le persone in cerca di lavoro attraverso organizzazioni di formazione partner.

Il Piano di Investimento nelle Competenze dal 2018 al 2022 ha ricevuto un finanziamento di 15 miliardi di euro, gran parte del quale è destinato alla formazione di persone in cerca di lavoro, giovani e persone in fase di riqualificazione. Le realizzazioni e i risultati del Piano sono centinaia di migliaia di giovani senza qualifiche sono state formate. Questa iniziativa ha permesso di sviluppare una formazione adeguata alle esigenze del mercato del lavoro e sono state formate centinaia di migliaia di persone in cerca di lavoro, con particolare attenzione a quelle "più lontane dal mercato del lavoro". Il Piano di investimento nelle competenze è una delle misure di punta del governo francese per combattere la disoccupazione, in particolare tra i giovani e le persone poco qualificate. Con notevoli investimenti, questo piano mira a offrire a milioni di francesi un migliore accesso al mercato del lavoro, fornendo loro una formazione di qualità adeguata alle esigenze delle imprese e ai cambiamenti del mercato del lavoro.

Sebbene il programma sia terminato ufficialmente nel 2022, alcuni dei suoi obiettivi sono stati incorporati in nuove iniziative e programmi. Lo Stato continua a istituire programmi di formazione per le persone lontane dal mercato del lavoro e gli sforzi per formare un gran numero di persone in cerca di lavoro e di giovani restano al centro delle priorità politiche. Nel 2022 (e fra il 2027), il governo ha annunciato un nuovo piano di investimenti per la formazione e l'occupazione, che estende alcuni degli obiettivi del Piano di investimento nel-

le competenze, orientando gli sforzi verso il sostegno ai gruppi più vulnerabili, come i giovani e i disoccupati di lunga durata. Sebbene il nome esatto del piano possa essere cambiato, le priorità rimangono sostanzialmente le stesse e il desiderio di investire nella formazione professionale continua a essere una priorità per l'esecutivo.

4. Il “Conto Personale di Formazione”

Inoltre, ogni lavoratore o disoccupato (in cerca di lavoro) ha un Conto Personale di Formazione (“*compte personnel de formation*” – Cpf). Il Cpf è un sistema che consente a tutti i lavoratori (dipendenti o in cerca di lavoro) di accumulare diritti di formazione nel corso della loro vita lavorativa, indipendentemente dal loro status (occupato o in cerca di lavoro). Questo conto consente di accumulare diritti di formazione nel corso della propria carriera. I dipendenti o le persone in cerca di lavoro possono utilizzare il Cpf per finanziare la formazione e migliorare la propria occupabilità.

Le persone in cerca di lavoro possono utilizzare il loro Cpf per finanziare la formazione per il conseguimento di qualifiche, le valutazioni delle competenze, la “convalida dell’esperienza acquisita” (l’esperienza viene convalidata per ottenere un diploma) o formazione legata alla riqualificazione professionale. Se il costo della formazione supera il credito disponibile sul Cpf, è possibile integrare il finanziamento con altri schemi, come gli aiuti di “France Travail” o altri finanziamenti pubblici. Ad esempio, “France Travail” può versare importi aggiuntivi nel Cpf per alcune persone in cerca di lavoro in casi specifici di riqualificazione o formazione in settori “carenti”.

5. L'apprendistato

Sono incoraggiati anche gli apprendistati. Le aziende che assumono apprendisti beneficiano di un sostanzioso sostegno finanziario, che le incoraggia a formare i giovani direttamente sul posto di lavoro. Questo percorso è particolarmente efficace perché permette di imparare un mestiere mentre si viene pagati. In Francia esiste un’ampia gamma di aiuti all’apprendistato, pensati per rendere la formazione in alternanza più accessibile e attraente per le aziende e i giovani. Tra questi ci sono gli aiuti diretti ai datori di lavoro, le esenzioni dai contributi previdenziali e il sostegno specifico ai giovani, in particolare a quelli con disabilità.

Al l’inizio di quest’anno, la Francia contava più di un milione di persone con contratti di apprendistato. Ma sono in corso riforme dei sussidi all’apprendistato in considerazione del debito pubblico del Paese. Un decreto di febbraio 2025 ha introdotto modifiche volte a razionalizzare la spesa pubblica. In particolare, c’è la questione dei sussidi concessi agli studenti di master; si parla di un effetto “windfall”: nel senso che sarebbero stati assunti anche se i datori di lavoro non avessero ricevuto un aiuto.

6. Schemi di inserimento lavorativo

Esiste una serie di programmi per aiutare le persone in difficoltà a trovare lavoro. Primo programma consiste nell'aiuto all'assunzione e ai datori di lavoro. Il governo fornisce incentivi finanziari per incoraggiare le aziende ad assumere. Una delle misure più comuni è la riduzione dei contributi previdenziali. Questi tagli consentono ai datori di lavoro di ridurre i costi di assunzione del personale, soprattutto nella fascia più bassa della scala salariale. Altre forme di assistenza sono rivolte a gruppi specifici. Ad esempio, vengono concessi aiuti finanziari alle aziende che assumono un disoccupato che vive in un quartiere cosiddetto prioritario. Allo stesso modo, i "contrats aidés" (un tipo di contratto di lavoro speciale per le persone più svantaggiate sul mercato del lavoro) sono pensati per incoraggiare l'assunzione di persone con particolari difficoltà, come i disoccupati di lunga durata o le persone con disabilità.

Un secondo programma è quello del sostegno alle persone in cerca di lavoro. Il governo sta investendo nel sostegno alle persone in cerca di lavoro. "France Travail", l'ente pubblico responsabile dell'occupazione in Francia, offre diversi tipi di sostegno. Alcuni disoccupati, in particolare quelli "più lontani dall'occupazione", beneficiano di un monitoraggio rafforzato, con un consulente che li aiuta a definire i loro piani di carriera e a trovare opportunità. Un'altra misura importante è la cosiddetta "Garanzia giovani". Questo programma si rivolge ai giovani di età compresa tra i 16 e i 25 anni che non lavorano, non seguono una formazione o un'istruzione. Per un anno ricevono assistenza finanziaria e un sostegno intensivo per aiutarli a entrare nel mercato del lavoro.

Un terzo programma mira l'integrazione attraverso l'attività economica. Il governo sostiene programmi di integrazione per le persone "molto lontane dal mondo del lavoro". Esistono "aziende di integrazione", associazioni che impiegano temporaneamente persone in difficoltà. Queste strutture ricevono sovvenzioni pubbliche. Non si cerca tanto l'attività del lavoratore, quanto il suo futuro inserimento professionale.

7. L'efficacia delle politiche attive del lavoro

La spesa attiva per l'occupazione ha un impatto generalmente positivo, ma la sua efficacia è qualche volta discutibile. L'impatto positivo delle politiche attive del lavoro è molteplice facilitando l'accesso al lavoro dei disoccupati, la spesa attiva contribuisce a ridurre la disoccupazione, in particolare rivolgendosi ai gruppi più vulnerabili (giovani, disoccupati di lunga durata, disabili, ecc.). Le politiche attive, come la formazione professionale, migliorano le competenze dei lavoratori e ne aumentano la produttività, a vantaggio dell'economia nel suo complesso. Offrendo opportunità a persone spesso escluse dal mercato del lavoro, questa spesa contribuisce a ridurre le disuguaglianze economiche e sociali. Migliorando le competenze dei lavoratori, la spesa attiva contribuisce a soddisfare le esigenze del mercato del lavoro, rafforzando in ultima analisi la competitività di un'econ-

nomia. Sebbene la spesa attiva richieda un investimento iniziale, può generare ritorni economici sotto forma di riduzione della spesa sociale (come i sussidi di disoccupazione) e aumento delle entrate fiscali legate all'occupazione.

Ma ci sono fattori chiave dell'efficacia delle politiche attive per l'occupazione. Una gestione rigorosa e una valutazione continua contribuiscono a massimizzare l'impatto di queste politiche e a garantire il raggiungimento degli obiettivi di riduzione della disoccupazione. L'efficacia delle politiche attive del lavoro non è garantita a priori e dipende da diversi fattori chiave che sono in primo luogo la qualità dei programmi. La qualità dei programmi messi in atto è essenziale per garantire l'efficacia della spesa per l'occupazione attiva. In particolare, questo include che i programmi di formazione devono essere allineati alle competenze richieste dalle aziende. Se la formazione non corrisponde alle esigenze del mercato, c'è il rischio che le persone formate non trovino lavoro, il che riduce l'impatto delle politiche. E anche fondamentale che le politiche attive tengano conto delle situazioni individuali dei beneficiari. Il supporto personalizzato e i servizi adattati, come i servizi di coaching o di orientamento, garantiscono il successo dei programmi.

L'adeguamento delle politiche alle reali esigenze del mercato del lavoro è un altro fattore che ne determina l'efficacia. Il mercato del lavoro è in continua evoluzione a causa di diversi fattori: trasformazioni tecnologiche, cambiamenti demografici e cambiamenti nei settori economici. Una politica occupazionale efficace deve anticipare questi cambiamenti e adattare i suoi programmi di conseguenza. Ad esempio, in un contesto di transizione digitale, è essenziale offrire formazione in ambito informatico o in settori legati alle nuove tecnologie per rispondere alle esigenze del mercato del lavoro. Anche i partenariati tra autorità pubbliche, imprese e organizzazioni professionali sono fondamentali. Le aziende devono essere coinvolte nella progettazione dei programmi di formazione in modo che siano in linea con le competenze ricercate. In questo modo si garantisce una migliore corrispondenza tra domanda e offerta di lavoro.

Una politica può essere eccellente in teoria, ma la sua efficacia dipende in gran parte da come viene attuata. L'amministrazione deve essere in grado di gestire le risorse assegnate in modo efficace, garantendo che i fondi pubblici siano spesi bene. Processi amministrativi macchinosi o una lenta attuazione possono rallentare l'impatto delle politiche e frustrare i beneficiari. L'efficacia della spesa attiva dipende anche dalla capacità di monitorare i beneficiari una volta entrati nel mercato del lavoro. Il follow-up è essenziale per individuare tempestivamente eventuali problemi incontrati dai nuovi assunti, come difficoltà di adattamento o il ritorno a un impiego temporaneo.

8. La valutazione delle politiche attive per l'occupazione

Le politiche attive per l'occupazione devono essere valutate regolarmente per misurarne l'efficacia e adeguare le misure in base ai risultati ottenuti. È essenziale misurare l'impatto delle politiche, soprattutto in termini di riduzione

della disoccupazione e della qualità dei posti di lavoro creati. Questo ci permette di capire se le politiche stanno raggiungendo i loro obiettivi e di identificare gli aspetti che stanno funzionando bene o che devono essere migliorati. Il mercato del lavoro è dinamico e possono essere necessari degli aggiustamenti per soddisfare le esigenze in continua evoluzione. Ad esempio, in caso di crisi economica o di una nuova riforma del mercato del lavoro, potrebbe essere necessario modificare i programmi per rispondere meglio alle nuove realtà. Anche il feedback di coloro che beneficiano dei programmi è prezioso per migliorare le politiche. Se le persone in cerca di lavoro incontrano difficoltà nel loro percorso, queste informazioni devono essere prese in considerazione per rendere i programmi più appropriati.

A questo proposito, la Corte dei conti francese ha proceduto alla valutazione del piano di investimenti nelle competenze (2018-2023) per verificare se esso abbia trasformato il sistema di formazione e se i destinatari siano stati raggiunti. La valutazione condotta dalle giurisdizioni finanziarie e resa pubblica all'inizio del 2025 mostra che l'ambizione di trasformazione strutturale del piano è stata immediatamente abbandonata. In assenza di un lavoro interministeriale di definizione del quadro di bilancio, degli obiettivi e dei destinatari specifici, il piano è diventato un piano di finanziamento della formazione professionale delle persone lontane dal mondo del lavoro, simile ai piani precedenti e sostenuto dal solo ministero del lavoro, che ha ricevuto 13,8 miliardi di euro su un totale di 14,6 miliardi. Quest'ultimo ha utilizzato metà dei suoi crediti per preservare i dispositivi di diritto comune preesistenti e ha finanziato solo pochi nuovi dispositivi nazionali. L'altra metà dei crediti ha finanziato una componente incentrata sull'accompagnamento dei disoccupati, competenza di diritto comune delle regioni, attraverso la firma di patti regionali di investimento nelle competenze. Questi non sono altro che una versione più completa del piano di formazione attuato nel 2016-2017, denominato "Piano 500.000". Il piano di investimento nelle competenze non ha quindi risposto all'ambizione del rapporto Pisani-Ferry di trasformare il sistema di formazione e non ha costituito un investimento portatore di trasformazioni durature. Al termine del piano, gli indicatori economici della Francia rimangono in ritardo rispetto a quelli dei paesi vicini più performanti.

La valutazione del piano mostra che il volume senza precedenti dei crediti mobilitati ha comunque permesso di avviare una modernizzazione e una personalizzazione delle modalità di accompagnamento delle persone lontane dal mondo del lavoro. Questa innovazione ha anche portato a un'evoluzione delle pratiche professionali: l'approccio dei consulenti per l'occupazione e la formazione e dei formatori, precedentemente incentrato sul rapido reinserimento lavorativo attraverso corsi di formazione brevi, ha iniziato a integrare la necessità di promuovere percorsi professionali più strutturati e adeguati, che possano sfociare in posti di lavoro più duraturi. Considerate le risorse di bilancio mobilitate, lo Stato avrebbe potuto orientare le politiche di formazione delle regioni e fissare loro obiettivi in termini di destinatari prioritari. Tuttavia, si è limitato

a un ruolo di finanziatore, senza impegnarsi pienamente nella gestione strategica, tanto più che i suoi servizi decentrati soffrivano di una carenza di risorse.

L'attuazione del Piano di investimento nelle competenze non spiega da sola l'aumento delle iscrizioni ai corsi di formazione, dovuto in misura maggiore al Cpf autonomo mobilitato dai disoccupati al di fuori del piano. Si osserva un effetto di sostituzione tra il Cpf e i corsi di formazione precedentemente erogati da "France Travail". Il moltiplicarsi dei dispositivi ha inoltre generato una concorrenza territoriale dannosa per un'attuazione coerente. Gli obiettivi nazionali del piano di investimento nelle competenze sono stati definiti in modo impreciso, senza una chiara declinazione regionale, e il monitoraggio degli indicatori è rimasto disomogeneo e insufficiente. Non sono stati individuati ingressi massicci attribuibili al piano e sono state riscontrate disparità regionali e eterogeneità tra le categorie di formazione. La percentuale di persone con un basso livello di istruzione che accedono alla formazione rimane stabile al termine di questo dispositivo. I disoccupati di lunga durata e i beneficiari del "reddito di solidarietà attiva" hanno visto migliorare il loro accesso alla formazione, ma senza un nesso dimostrato con il piano. Nonostante un accompagnamento individualizzato e rafforzato, quest'ultimo non ha superato tutti gli ostacoli strutturali alla costruzione di percorsi formativi e l'accento posto sul rapido ritorno al lavoro rimane molto forte.

Le politiche attive del lavoro nell'ordinamento giuridico spagnolo

di Juan Carlos García Quiñones*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Contestualizzazione delle politiche attive del lavoro in Spagna all'interno dell'Unione Europea – 3. Caratterizzazione generale della Legge 3/2023, del 28 febbraio, sull'Impiego – 4. Caratterizzazione specifica della Legge 3/2023, del 28 febbraio, sull'Impiego, in materia di politiche attive del lavoro – 4.1. Disposizioni generali – 4.2. Occupabilità – 4.3. Intermediazione – 4.3.1. Concetto di intermediazione del lavoro – 4.3.2. Agenti di intermediazione – 4.3.3. Servizi pubblici per l'impiego – 4.3.4. Agenzie di collocamento – 4.3.5. Agenzie di lavoro interinale – 4.4. Il coordinamento delle politiche attive e della tutela contro la disoccupazione – 4.5. Configurazione espansiva dei gruppi di assistenza prioritaria – 5. Sistematizzazione dell'azione legislativa in Spagna sulle politiche attive del lavoro – 5.1. L'iperattività legislativa e la ripetuta invocazione di ragioni di urgenza – 5.2. Il ruolo riservato alle Regioni (Comunità Autonome in Spagna) – 5.3. Il dibattito "classico" tra intervento pubblico e intervento privato – 5.4. L'appello al cambiamento del modello produttivo – 5.5. Ampliamento del concetto di responsabilità per i lavoratori disoccupati – 6. Questioni aperte sulle politiche attive del lavoro – 6.1. Dibattito sull'esistenza stessa di politiche attive del lavoro – 6.2. Impatto sui gruppi specifici con particolari difficoltà di occupabilità – 6.3. Il criterio dell'efficacia sulla valutazione delle politiche attive del lavoro – 6.4. La difficile coesistenza tra politiche attive del lavoro e situazioni di crisi – 7. Valutazioni conclusive.

1. Introduzione

I sistemi di relazioni industriali condividono una caratteristica comune, un'inadeguatezza strutturale, la loro incapacità di garantire in modo efficace il normale incontro tra domanda e offerta di lavoro, sia in termini quantitativi che qualitativi. Questa circostanza pone il Diritto del Lavoro in una posizione di permanente "debitore", con l'obbligo di attuare quegli elementi che possano contribuire a ridurre questa carenza originaria. Tra queste linee di azione, le po-

* Professore Associato di Diritto del Lavoro presso l'Università Complutense di Madrid – Spagna.

litiche attive del lavoro occupano un posto di rilievo. A tutto ciò si aggiunge un tratto distintivo del modello spagnolo, tradizionalmente caratterizzato da tassi di disoccupazione più elevati rispetto alla media dei paesi dell'Unione Europea. A ciò si aggiungono altri fattori negativi, come la distribuzione diseguale della disoccupazione tra le regioni¹. Queste circostanze, nel caso della Spagna, rafforzano l'idea della disoccupazione come rischio sociale, le cui cause principali non si basano sulla responsabilità individuale, ma principalmente sulla responsabilità collettiva. Allo stesso modo in cui la sua realtà non genera solo o principalmente un obbligo morale, ma soprattutto un obbligo giuridico, la cui soddisfazione può essere realizzata attraverso una gamma variegata di formule, tra cui un efficace sistema di Servizi pubblici per l'impiego².

Con queste premesse, lo scopo del presente studio è quello di offrire una panoramica generale del trattamento delle politiche attive del lavoro nell'ordinamento spagnolo. A tal fine, ho ritenuto opportuno sistematizzare la mia presentazione in diversi elementi di analisi, in riferimento a temi quali l'introduzione al tema in analisi; la contestualizzazione delle politiche attive del lavoro in Spagna all'interno dell'Unione Europea; caratterizzazione generale della Legge 3/2023, del 28 febbraio, sull'Impiego; caratterizzazione specifica della Legge 3/2023, del 28 febbraio, sull'Impiego, in materia di politiche attive del lavoro, su fattori come disposizioni generali, occupabilità, intermediazione, coordinamento delle politiche attive e della tutela contro la disoccupazione, e configurazione espansiva dei gruppi di assistenza prioritaria; sistematizzazione dell'azione legislativa in Spagna sulle politiche attive del lavoro, sulla base delle recenti esperienze in passato e dello stato attuale della regolamentazione; elenco delle questioni aperte riguardanti le politiche attive del lavoro; per concludere con una valutazione finale.

2. Contestualizzazione delle politiche attive del lavoro in Spagna all'interno dell'Unione Europea

La regolamentazione delle politiche attive del lavoro nei diversi ordinamenti nazionali è chiaramente e decisamente influenzata dall'Unione Europea³. Anche l'ordinamento spagnolo partecipa pienamente a questa realtà, nel contesto europeo, con specifici riferimenti alla situazione del mercato del lavoro, alla spesa per le politiche attive del lavoro e alla formazione professionale per l'occupazione⁴. Le politiche nazionali per l'occupazione non possono essere spiegate senza considerare la loro interrelazione con le politiche economiche e occupazionali europee, nonché con le politiche di protezione sociale e inclusione, considerando il loro futuro sviluppo nel quadro dell'Unione

1. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, 1998, 11 ss.

2. Molina Navarrete, 2011, 19-20.

3. García Quiñones, 2022, 27 ss.; Ortiz Lallana, 1999, 15 ss.

4. Candela, Mulas-Granados, Nombela, 2010, 16 ss.

Europa⁵. Sebbene tale interconnessione possa talvolta essere utilizzata per evidenziare alcuni elementi di contraddizione. Questa interdipendenza offre tuttavia risultati disparati quando si esamina l'attuazione delle politiche attive del mercato del lavoro all'interno di ciascun sistema nazionale, sempre nel contesto dell'Unione Europea, sulla base di una serie di variabili diverse, come l'evoluzione della spesa per le politiche attive del mercato del lavoro, la quota di spesa per le politiche attive sulla spesa totale o la struttura della spesa per le politiche attive stessa⁶. Preso atto, in ogni caso, della crescente difficoltà degli Stati nazionali europei a riformare dall'interno i propri modelli occupazionali, sottoposti a forti pressioni sia endogene (invecchiamento della popolazione, aumento del tasso di attività femminile) sia esogene (globalizzazione della produzione e dell'ideologia), si attribuisce ancora maggiore valore alla promozione di politiche dinamiche a livello di Unione Europea⁷.

L'articolo 6 della legge 3/2023, del 28 febbraio, sull'Impiego, sotto il titolo "Pianificazione delle politiche occupazionali", nel suo numero 1, collega espressamente lo sviluppo della politica occupazionale, nell'ambito degli orientamenti generali della politica economica, all'ambito della strategia coordinata per l'occupazione regolata dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Allo stesso modo, il numero 2 della suddetta disposizione indica come, nell'ambito delle competenze statali, sia responsabilità del Governo, attraverso il Ministero del Lavoro e dell'Economia Sociale, nel quadro degli accordi adottati dalla Conferenza settoriale per l'occupazione e gli affari del lavoro, pianificare la politica occupazionale che dovrà essere sviluppata dall'Agenzia spagnola per l'impiego e dai Servizi pubblici per l'impiego a livello regionale, tenendo conto della Strategia europea per l'occupazione. Poi, la stessa Legge 3/2023 dedica una disposizione specifica alla regolamentazione delle politiche attive del lavoro cofinanziate dai fondi dell'Unione Europea, corroborando tale cofinanziamento attraverso i suoi fondi di alcuni programmi riguardanti le politiche attive (articolo 63)⁸. In sintesi, si tratta di un'ulteriore manifestazione della dinamicità del finanziamento delle politiche occupazionali, come criterio generale.

3. Caratterizzazione generale della Legge 3/2023, del 28 febbraio, sull'Impiego

Prima di affrontare gli aspetti più specifici che caratterizzano le politiche attive del lavoro, ritengo importante includere alcune considerazioni di base della Legge 3/2023, del 28 febbraio, sull'Impiego, come testo giuridico di riferimento nell'ordinamento spagnolo. Caratterizzazione basata su una serie di

5. Landa Zapirain, 2012, 27.

6. Alujas Ruiz, 2006, 77 ss.

7. Bosch, Rubery, Lehdorff, 2007, 285 ss.

8. Fernández Bernat, 2016, 463 ss.

aspetti fondamentali quali occupabilità, intermediazione, lungimiranza, gruppi prioritari, collaborazione pubblico-privato, valutazione, coordinamento delle politiche attive e passive, politiche locali per l'occupazione e digitalizzazione dei servizi e delle politiche⁹. Alcune delle quali analizzeremo più approfonditamente nei paragrafi successivi, per la loro connessione con le politiche attive del lavoro. Sulla base di queste premesse, la Legge 3/2023 stabilisce il quadro delle politiche pubbliche per l'occupazione e regola l'insieme delle strutture, delle risorse, dei servizi e dei programmi che compongono il Sistema nazionale per l'occupazione. Insieme a un piano affinché l'attuale Servizio pubblico per l'impiego diventi un'agenzia statale, l'Agenzia spagnola per l'impiego.

Dal punto di vista strutturale, il Testo legale si compone di sei titoli, la cui descrizione ci limiteremo a elencare. Il Titolo I, dedicato alla politica dell'occupazione, stabilisce disposizioni generali quali la definizione della politica dell'occupazione, degli obiettivi e dei principi guida (Capitolo I, articoli da 1 a 7), attraverso un sistema che affronta in primo luogo l'oggetto e lo scopo della legge (articolo 1); la definizione della politica del lavoro, in conformità con quanto previsto dagli articoli 35, 40 e 41 della Costituzione (articolo 2); completata a sua volta con l'inclusione di altri concetti fondamentali, riferiti a fattori quali individui o enti che cercano o utilizzano i Servizi pubblici per l'impiego, occupabilità, intermediazione del lavoro, gruppi di attenzione prioritaria, giovani, accordi di attività, collocamento adeguato, ricerca attiva del lavoro ed enti collaboratori (articolo 3); seguita da un'enumerazione degli obiettivi della politica del lavoro, attraverso un elenco esaustivo (articolo 4); menzione di una selezione di principi guida della politica del lavoro, riferiti a questioni fondamentali quali uguaglianza e non discriminazione, trasparenza, collaborazione e coordinamento istituzionale tra le diverse amministrazioni interessate, adattamento, sostegno e attivazione, efficacia ed efficienza, nonché idoneità al territorio (articolo 5); programmazione della politica del lavoro (articolo 6); insieme alla dimensione regionale e locale della politica del lavoro (articolo 7).

Tutto questo seguito dalla definizione del Sistema Nazionale per l'Impiego (Capitolo II, articoli da 8 a 10), con regolamenti separati per il Sistema Nazionale per l'Impiego (articolo 8); la Conferenza Settoriale per l'Occupazione e gli Affari del Lavoro (articolo 9); e il Consiglio Generale del Sistema Nazionale per l'Impiego (articolo 10). Per proseguire, quindi, con varie disposizioni volte alla convergenza tra le politiche occupazionali delle diverse amministrazioni competenti in materia per il raggiungimento di obiettivi comuni (Capitolo III, articoli da 11 a 17), in un quadro di azioni completo e complesso, ciò include iniziative quali la strategia politica per l'occupazione e gli strumenti di pianificazione (articolo 11); la strategia spagnola per il sostegno attivo all'occupazione (articolo 12); il piano annuale per la promozione dell'occupazione dignitosa (articolo 13); il sistema integrato di informazione pubblica per i servizi per l'impiego (articolo 14); i criteri guida del sistema integrato di informa-

9. Pérez del Prado, 2023, 86 ss.

zione pubblica (articolo 15); l'elaborazione dei dati (articolo 16); e il processo decisionale basato sull'analisi dei dati, sulle prove statistiche e sull'analisi del mercato del lavoro (articolo 17).

Il Titolo II è dedicato all'Agenzia spagnola per l'impiego e ai servizi per l'impiego. L'inclusione di un Titolo per regolamentare questa specifica materia rivela l'impegno del legislatore nei confronti dell'Agenzia Spagnola per l'Impiego e dei suoi servizi per l'impiego, sottolineando uno degli aspetti che tradizionalmente hanno funzionato male nel settore del lavoro. A tal fine, il Capitolo I (articoli da 18 a 22) regola l'Agenzia Spagnola per l'Impiego, a partire dall'autorizzazione per la sua creazione, per poi passare al suo concetto e alla sua missione, alla sua natura e al suo quadro giuridico, alla sua struttura organizzativa e ai suoi poteri. Il Capitolo II (articoli da 23 a 24), più breve, affronta i Servizi pubblici per l'impiego delle Comunità Autonome (nome amministrativo dato alle regioni in Spagna), regolandone sia la definizione e i poteri, sia la struttura organizzativa. Segue il Capitolo III (articoli da 25 a 27) dedicato agli enti collaboratori dei Servizi pubblici per l'impiego, con regolamenti individualizzati per gli enti pubblici collaboratori, gli enti privati collaboratori per l'impiego e gli accordi quadro di collaborazione. Infine, il Capitolo IV (articoli da 28 a 30) affronta il personale del Sistema Nazionale per l'Impiego, regolando aspetti quali il personale dei Servizi pubblici per l'impiego, la dotazione di personale dei Servizi pubblici per l'impiego e la specializzazione e professionalizzazione del personale dei Servizi pubblici per l'impiego e degli enti collaboratori.

Titolo III, monograficamente dedicato alle politiche attive del lavoro, la cui analisi approfondiremo più avanti, in quanto è al centro del nostro oggetto di studio.

Titolo IV, dedicato ai servizi garantiti, ai contratti e ai portafogli di servizi. Il Capitolo I (articoli da 55 a 59) disciplina i servizi garantiti e gli impegni dei richiedenti e delle imprese di servizi per l'impiego, con un trattamento separato dei servizi garantiti ai richiedenti e alle persone, alle imprese e agli altri enti datori di lavoro (articolo 55); seguito da un catalogo dei servizi garantiti ai richiedenti (articolo 56); da un catalogo dei servizi garantiti a persone, imprese e altri enti datori di lavoro (articolo 57); e dagli impegni dei richiedenti (articolo 58); e gli impegni di individui, aziende e altri enti datori di lavoro che utilizzano i servizi per l'impiego (articolo 59). Il Capitolo II (articoli da 60 a 61) elenca poi il portafoglio dei servizi, con regolamenti dedicati a individui, aziende e altri enti che utilizzano i servizi per l'impiego (articolo 60); insieme a un portafoglio comune di servizi del Sistema Nazionale per l'Impiego e ai suoi portafogli propri (articolo 61).

Il Titolo V, dedicato al finanziamento, contiene diverse disposizioni relative al sistema di bilancio dei fondi nazionali per l'occupazione (articolo 62); alle politiche attive del lavoro cofinanziate dai fondi dell'Unione europea (articolo 63); agli organi di monitoraggio e controllo dei fondi per l'occupazione e dei fondi nazionali (articolo 64); e alle eccedenze generate dalla quota di formazione professionale (articolo 65).

Infine, il Titolo VI, dedicato alla valutazione delle politiche occupazionali, contiene una serie di disposizioni relative alla programmazione e alla pubblicazione dei risultati (articolo 66); alle priorità (articolo 67); ai livelli organizzativi (articolo 68); agli aspetti metodologici e alla qualità dei dati (articolo 69); e alle altre iniziative di valutazione (articolo 70). Tutti questi aspetti, sia quelli relativi al finanziamento sia quelli dedicati alla valutazione delle politiche per l'occupazione, rivestono notevole importanza per la loro capacità di conferire reale efficacia alle politiche attive del lavoro.

In generale, la valutazione della Legge 3/2023, del 28 febbraio, sull'Impiego, può essere considerata positiva, a parte alcune questioni controverse come il trattamento dei gruppi prioritari, sebbene in termini generali possa essere considerata una legge che prosegue la tradizione stabilita dalle leggi che l'hanno preceduta. Dimostra inoltre un notevole grado di volontarismo in alcuni dei suoi approcci, alla luce del suo effettivo potenziale di trasformazione positiva della complessa realtà del lavoro, sebbene il risultato finale dipenda da fattori esogeni di diversa eziologia (economia, ecc.). Analogamente, la configurazione finale di alcune materie da essa disciplinate è condizionata dal successivo sviluppo normativo, sebbene la Legge cerchi di ricevere in anticipo i futuri benefici di tali proposte. Tali obiezioni, in ogni caso, non contraddicono questa valutazione generalmente positiva, condivisa da gran parte della dottrina iuslavorista¹⁰.

4. Caratterizzazione specifica della Legge 3/2023, del 28 febbraio, sull'Impiego, in materia di politiche attive del lavoro

Concentrandosi specificamente sul Titolo III, in quanto dedicato alle politiche attive del lavoro, si compone di 5 capitoli, dedicati rispettivamente alle disposizioni generali (Capitolo I, articoli da 31 a 33); occupabilità (Capitolo II, articoli da 34 a 39); intermediazione (Capitolo III, articoli da 40 a 46); coordinamento delle politiche attive e della tutela contro la disoccupazione (Capitolo IV, articoli da 47 a 49); e definizione di gruppi di attenzione prioritari, secondo un orientamento chiaramente estensivo, rispetto alla normativa precedente (Capitolo V, articoli da 50 a 54). Di seguito analizzeremo singolarmente tutte queste sezioni, prestando particolare attenzione all'intermediazione, per la sua importanza decisiva in termini di politiche attive del lavoro.

4.1. Disposizioni generali

Il Capitolo I (articoli da 31 a 33) contiene le disposizioni generali. Definisce le politiche attive del lavoro come un insieme di servizi e programmi di orientamento, intermediazione, impiego, formazione sul lavoro e consulenza per il lavoro autonomo e l'imprenditorialità, volti a promuovere la creazione di posti di lavoro e a migliorare le possibilità di accesso a un impiego dignitoso,

10. Pérez del Prado, 2023, 101-102.

dipendente o autonomo, per coloro che cercano servizi per l'impiego, a mantenere e migliorare la loro occupabilità e a promuovere l'imprenditorialità e l'economia sociale¹¹. Tutto ciò è finalizzato ad aumentare l'occupabilità di coloro che cercano servizi per l'impiego, a ridurre i divari di genere e a realizzare un incontro simultaneo tra domanda e offerta di lavoro attraverso un maggiore flusso di informazioni e servizi per l'impiego efficaci ed efficienti, con particolare attenzione a coloro che appartengono a gruppi prioritari per la politica dell'occupazione (articolo 31). Seguono una serie di disposizioni relative allo sviluppo di politiche attive per l'occupazione in tutto lo Stato, con il coinvolgimento dell'Agenzia Spagnola per l'Impiego e dei Servizi per l'impiego delle Comunità Autonome, nell'ambito delle rispettive competenze. Tali enti gestiranno le risorse finanziarie destinate a tali finalità, direttamente o attraverso la collaborazione pubblico-privato o pubblico-pubblico. Sono tenuti a redigere un rendiconto annuale delle spese per il corretto monitoraggio e la valutazione dei risultati della gestione delle politiche per l'occupazione, nonché la possibilità di stipulare contratti di programma con altri enti pubblici (articolo 32). Il testo si conclude con un elenco dettagliato delle finalità della formazione sul lavoro, nonché con una normativa specifica sui principi e gli obiettivi di tale formazione sul lavoro (articolo 33).

In sintesi, le disposizioni analizzate, di evidente carattere generale, assicurano i necessari standard minimi di uniformità nel trattamento delle politiche attive del lavoro, conferendo coerenza al sistema attraverso il disegno di alcuni assi strutturali lungo i quali dovranno necessariamente confluire le diverse disposizioni successive che completano la disciplina della materia.

4.2. Occupabilità

Il Capitolo II (articoli da 34 a 39) è dedicato all'occupabilità, definita come l'insieme delle competenze e delle qualifiche trasferibili che migliorano la capacità degli individui di sfruttare le opportunità di istruzione e formazione al fine di trovare e mantenere un lavoro dignitoso, avanzare professionalmente e adattarsi ai cambiamenti della tecnologia e delle condizioni del mercato del lavoro (articolo 34). Pertanto, il mantenimento e il miglioramento dell'occupabilità sono definiti come diritto e dovere di chi cerca lavoro, come evoluzione delle disposizioni dell'articolo 35 della Costituzione (articolo 35). Analogamente, vengono stabiliti criteri specifici per misurare il miglioramento dell'occupabilità, attraverso tassi di occupabilità, intermediazione e copertura (articolo 36). A ciò si accompagna anche l'attuazione di un catalogo di strumenti per l'occupabilità (articolo 37). Allo stesso modo del miglioramento delle capacità di comunicazione orale e scritta, nonché l'uso efficace degli strumenti digitali e tecnologici, sono definiti dalla presente legge come competenze di base per l'occupabilità (articolo 38). In conclusione, si cita la non discriminazione, com-

11. García Quiñones, 2022, 96 ss.

prendente un ampio elenco di variabili che potrebbero potenzialmente determinare un trattamento discriminatorio nei confronti di chi cerca lavoro (art. 39).

Tali disposizioni, a prescindere dal loro esito finale, denotano una chiara volontà del legislatore di dare un significato concreto al concetto di “occupabilità”, offrendo precisi riferimenti per la sua realizzazione, secondo i termini analizzati, pur nella consapevolezza dei rischi di un tale obiettivo diluito nell’ambito delle buone intenzioni. Un rischio che, se concretizzato nell’ambito delle politiche attive del lavoro, ne comprometterebbe radicalmente l’effettiva validità.

4.3. Intermediazione

La disciplina dell’intermediazione è contenuta nel Capitolo III (articoli da 40 a 46). Essa fa riferimento al concetto di intermediazione del lavoro (articolo 40); agli agenti di intermediazione (articolo 41); al servizio pubblico di intermediazione del lavoro (articolo 42); alle agenzie per l’impiego (articolo 43); all’attività di ricollocazione dei lavoratori (articolo 44); all’attività di selezione del personale (articolo 45); e agli indicatori di efficienza (articolo 46). Essa comprende, infatti, tre categorie di azioni: ricerca e acquisizione di offerte di lavoro, messa in contatto di chi cerca lavoro con chi offre un impiego o ricollocazione e selezione di persone ritenute idonee per una posizione. Ai fini del Sistema Nazionale per l’Impiego, l’intermediazione nel mercato del lavoro sarà svolta esclusivamente attraverso:

- a. servizi pubblici per l’impiego;
- b. agenzie per l’impiego, siano esse stesse agenzie per l’impiego o agenzie specializzate in ricollocazioni o selezione del personale;
- c. qualsiasi altro servizio previsto dalla normativa per o con lavoratori all’estero.

Le agenzie per l’impiego possono anche essere private e a scopo di lucro. Con la dichiarazione responsabile presentata, l’attività dell’agenzia per l’impiego avrà validità su tutto il territorio dello Stato e senza limiti di tempo.

In materia di intermediazione del lavoro, la Legge 3/2023, del 28 febbraio, sull’Impiego, stabilisce una normativa che sostanzialmente prosegue il regime previgente stabilito nelle normative precedenti, con l’aggiunta di alcune significative sfumature. Queste derivano, in linea generale, in primo luogo dall’enfatizzare ulteriormente la natura pubblica dell’intermediazione del lavoro; in secondo luogo, dall’utilizzare una concezione della collaborazione pubblico-privata influenzata da criteri prevalentemente pragmatici o utilitaristici, come risorsa obbligatoria e sussidiaria, quasi un “male necessario”, essendo il legislatore consapevole della manifesta impossibilità per i Servizi pubblici per l’impiego di svolgere in via esclusiva l’enorme compito pendente in materia di intermediazione; insieme, in terzo luogo, dall’accrescimento dei doveri, dei controlli e del rigore nell’operato delle agenzie per l’impiego. Le impressioni coincidono sostanzialmente con la dottrina iuslavorista, evidenziando fattori

quali il ruolo centrale che la Legge 3/2023 attribuisce all'intermediazione del lavoro e il suo notevole rafforzamento; il significativo ampliamento della gamma di azioni comprese nel suo ambito di azione nonché la sua nuova concezione trasversale; insieme a un auspicato cambio di paradigma nella collaborazione pubblico-privato, attraverso una significativa elevazione del settore pubblico all'interno di questa equazione, in attesa, tuttavia, della materializzazione di tali finalità attraverso il successivo sviluppo normativo e la futura attuazione di sufficienti stanziamenti di bilancio¹².

Sulla base di questa sintetica descrizione dell'intermediazione, è opportuno, data la sua importanza, approfondire alcuni aspetti specifici, partendo dal presupposto che l'offerta di lavoro nel mercato del lavoro è sempre inferiore alla domanda, con le conseguenze negative che ciò comporta a più livelli.

4.3.1. Concetto di intermediazione del lavoro

L'intermediazione del lavoro è definita come «l'insieme delle azioni volte a fornire ai lavoratori un'occupazione adeguata alle loro caratteristiche e a fornire ai datori di lavoro i lavoratori più adatti alle loro esigenze e necessità» (articolo 40.1); prosegue poi delineando una serie di azioni che possono essere incluse nell'intermediazione del lavoro, riferite rispettivamente alla ricerca e all'acquisizione di offerte di lavoro (articolo 40.2.a); alla messa in contatto delle offerte di lavoro con i richiedenti lavoro per il collocamento o il trasferimento (articolo 40.2.b); la selezione di individui potenzialmente idonei per un lavoro, evitando qualsiasi pregiudizio o stereotipo basato su genere, età o disabilità (articolo 40.2.c); nonché la fornitura ai richiedenti lavoro, soprattutto se rientrano nei gruppi di attenzione prioritaria dell'articolo 50, del supporto necessario per garantire che le loro circostanze personali, sociali o familiari non rappresentino ostacoli durante l'intero processo di inserimento lavorativo (articolo 40.2.d). Sorge quindi la questione se l'elenco delle azioni elencate costituisca un elenco aperto o chiuso. In tal senso, ne privilegiamo la natura aperta, nel senso che le azioni elencate sono parte integrante dell'inserimento lavorativo, ma non esauriscono tutte le attività potenzialmente incluse in tale concetto.

Nella sezione seguente, il regolamento definisce “collocamento specializzato” quell'attività volta al ricollocamento dei lavoratori o dei disoccupati interessati da processi di ristrutturazione aziendale, quando è stata stabilita o concordata con i lavoratori o i loro rappresentanti nei corrispondenti piani sociali o programmi di ricollocazione, o decisa dai Servizi pubblici per l'impiego, d'ufficio o su richiesta delle persone interessate da transizioni industriali o da trasformazioni nei settori produttivi (articolo 40.3). Si sottolinea poi l'inclusione delle attività di selezione del personale nel concetto di “collocamento specializzato”, anche quando la modalità di reclutamento della persona idonea per il lavoro

12. Fernández Prol, 2024, 86-88.

offerto richieda, in assenza di profili idonei tra i candidati iscritti, di estendere la ricerca di candidati idonei anche ai lavoratori non iscritti ai Servizi pubblici per l'impiego (articolo 40.4). L'insieme delle questioni esaminate in relazione al concetto di intermediazione del lavoro, così come previsto dall'articolo 40 della legge 3/2023, del 28 febbraio, sull'Impiego, presenta una configurazione più completa rispetto al contenuto previsto dalla normativa precedente. Sulla base di queste linee guida, la caratterizzazione essenziale dell'intermediazione del lavoro nel modello spagnolo deriva dall'insieme combinato delle restanti disposizioni che compongono il citato Capitolo III, all'interno del Titolo III, oltre all'articolo 40 analizzato (articoli da 41 a 46).

4.3.2. Agenti di intermediazione

Sulla base della caratterizzazione dell'intermediazione come vista nella sezione precedente, sempre con riferimento al modello spagnolo, l'articolo 41 della legge 3/2023, del 28 febbraio, sull'Impiego, elenca gli agenti responsabili della sua realizzazione, facendo riferimento ai Servizi pubblici per l'impiego, alle agenzie di collocamento – siano esse stesse agenzie di collocamento o agenzie specializzate in ricollocamento o selezione del personale – e a qualsiasi altro servizio che sia determinato dalla normativa per o con lavoratori all'estero (articolo 41.1). Insieme a un ulteriore riferimento agli enti collaboratori o promotori di programmi di politica attiva del lavoro approvati dai Servizi pubblici per l'impiego, autorizzati dalla legge a svolgere azioni complementari di intermediazione finalizzate all'inserimento lavorativo delle persone che vi partecipano, secondo i termini stabiliti nella corrispondente normativa regolamentare, a tal fine detti enti sono esentati dall'obbligo di costituirsi come agenzie per l'impiego (articolo 41.2).

4.3.3. Servizi pubblici per l'impiego

Sempre facendo riferimento alla Legge 3/2023, del 28 febbraio, sull'Impiego, in primo luogo, si afferma fermamente che l'intermediazione del lavoro è considerata un servizio pubblico, indipendentemente dal soggetto che la svolge (articolo 42.1). In secondo luogo, si stabilisce il dovere di garantire un servizio pubblico di intermediazione del lavoro «ai lavoratori e alle persone, alle aziende e agli altri enti datori di lavoro, senza barriere territoriali». A tal fine, i Servizi pubblici per l'impiego hanno il compito di intercettare l'offerta e la domanda di lavoro nel mercato del lavoro, nonché di superare gli squilibri territoriali, garantendo un'intermediazione efficace e di qualità a persone, aziende, altri datori di lavoro e utenti dei servizi per l'impiego (articolo 42.2). In terzo luogo, si rafforzano le risorse pubbliche del Sistema nazionale per l'impiego per agevolare l'inserimento lavorativo, fatta salva un'adeguata collaborazione

pubblico-privato attraverso strumenti di coordinamento o accordi di collaborazione sottoscritti con le agenzie per l'impiego (articolo 42.3).

In quarto luogo, i Servizi pubblici per l'impiego sono tenuti a formalizzare, nei rispettivi ambiti territoriali, accordi di coordinamento o accordi di collaborazione con le agenzie, il cui contenuto deve essere rispettato, garantendo in ogni caso la gratuità dei servizi di intermediazione ai lavoratori (articolo 42.4). In effetti, la gratuità è stata tradizionalmente rivendicata come elemento essenziale nella caratterizzazione dell'intermediazione del lavoro nel modello spagnolo, sia quando svolta dagli stessi Servizi pubblici per l'impiego sia tramite enti o agenzie collaboranti. Tale gratuità si estende in egual misura, come si è visto, ai lavoratori e ai datori di lavoro. Mentre, quando l'intermediazione del lavoro è svolta da agenzie di collocamento, indipendentemente dai Servizi pubblici per l'impiego, ai lavoratori deve essere garantita anche la gratuità del servizio, senza che sia richiesta alcuna retribuzione per tale servizio.

In quinto luogo, si stabilisce che la collaborazione delle agenzie per il collocamento con i Servizi pubblici per l'impiego può consistere nella concessione di sovvenzioni pubbliche, contratti amministrativi o qualsiasi altra forma giuridica in conformità con la normativa statale e regionale, sebbene il finanziamento con fondi pubblici imponga alle agenzie di rispettare gli specifici indicatori di efficienza previsti dall'articolo 46 dello stesso testo di legge (articolo 42.5). In sesto luogo, le agenzie per il collocamento che operano a scopo di lucro devono svolgere almeno il 60% della loro attività con fondi propri, escludendo le attività finanziate con fondi pubblici (articolo 42.6). In settimo luogo, si stabilisce che le attività di intermediazione svolte dalle agenzie per l'impiego devono essere monitorate e valutate dai Servizi pubblici per l'impiego nei rispettivi territori, con l'obbligo di fornire tutta la documentazione e le informazioni necessarie sia ai fini dell'erogazione del Sistema Informativo Pubblico Integrato per i Servizi per l'impiego, sia a quelle richieste dai Servizi pubblici per l'impiego per valutare i risultati qualitativi e quantitativi della loro intermediazione (articolo 42.7).

In ottavo luogo, si richiama l'intera attività di intermediazione, compresa la ricerca e l'attrazione di offerte di lavoro, nonché l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, ovvero il collocamento, la ricollocazione o la selezione del personale, per il loro rispettivo sviluppo nel rispetto degli obiettivi della politica occupazionale e dei suoi principi guida. Segue, in un paragrafo separato, un riferimento specifico al rispetto dell'uguaglianza reale ed effettiva tra chi offre e chi cerca lavoro e alla non discriminazione nell'accesso al lavoro, fatta salva la creazione di mercati inclusivi e l'attuazione di programmi specifici per facilitare l'occupabilità dei gruppi più svantaggiati. Pertanto, le agenzie di collocamento, in quanto attori chiave dell'intermediazione, sono anch'esse soggette, nelle loro azioni, ai principi di uguaglianza e non discriminazione. Infatti, nell'accesso al lavoro, indipendentemente dal fatto che sia pubblico o privato, non possono esserci limitazioni, segregazioni o esclusioni, compresi criteri di selezione che costituiscano discriminazione. Si tratta del principio di parità di

trattamento e non discriminazione, supportato anche dal principio di pari opportunità tra donne e uomini.

Questo obiettivo di parità costituisce un riferimento obbligatorio nei diversi strumenti di politica del lavoro che possono essere attuati nell'ambito del Sistema Nazionale per l'Impiego. Ad esempio, in riferimento alle azioni di intermediazione del lavoro in cui possono essere coinvolti diversi attori, come i Servizi pubblici per l'impiego, le agenzie di collocamento o le agenzie di lavoro interinale, nella misura in cui agiscono in quanto tali, o qualsiasi altro servizio destinato ai lavoratori all'estero; così come questo dovrebbe essere un riferimento da tenere in considerazione anche per le varie misure di promozione, compresi i programmi per migliorare l'occupabilità delle donne. Pertanto, è responsabilità di tutti gli organismi elencati garantire specificamente che venga evitata ogni forma di discriminazione nell'accesso al lavoro, sia diretta che indiretta. Infine, è incorporato un mandato riguardante il mantenimento della piena trasparenza e la protezione e il corretto trattamento dei dati personali dei richiedenti lavoro da parte degli agenti di intermediazione (articolo 42.8).

Guardando indietro, il modello spagnolo è stato tradizionalmente caratterizzato da elevati tassi di disoccupazione rispetto ad altri sistemi nelle sue immediate vicinanze, sempre superiori alla media dell'Unione Europea. Una valutazione così negativa rafforza l'idea di una collaborazione pubblico-privata tra gli attori coinvolti nell'intermediazione del lavoro. Tale opzione, tuttavia, è compatibile con questo impegno determinato – ora intensificato dalla nuova Legge 3/2023, del 28 febbraio, sull'Impiego – a preservare, in ogni caso, la centralità e il rafforzamento dei Servizi pubblici per l'impiego, sia statali che delle Comunità Autonome, al fine di evitare un'indesiderata sostituzione dell'iniziativa pubblica con quella privata nei rispettivi ambiti dell'intermediazione e del collocamento. Sebbene l'intermediazione del mercato del lavoro, come osservato, si configuri di fatto come un servizio pubblico, indipendentemente dall'agente che svolge tali funzioni di intermediazione, essa, oltre ad aumentare le opportunità di inserimento lavorativo per i lavoratori disoccupati, contribuisce allo sviluppo di un mercato del lavoro sempre più equilibrato, riducendo le disfunzioni che ostacolano l'auspicabile integrazione tra domanda e offerta di lavoro.

Soprattutto se, come già accennato, guardando al passato, i risultati hanno tradizionalmente evidenziato una bassa incidenza dei Servizi pubblici per l'impiego nel loro ruolo di intermediari all'interno del mercato del lavoro, a differenza dei dati registrati dalle agenzie di lavoro interinale¹³. Un risultato che il tempo confermerà o riorienterà in futuro, a seconda del grado di conformità raggiunto dalle rinnovate aspirazioni del legislatore con la Legge 3/2023, del 28 febbraio, sull'Impiego. In effetti, tra tutti gli attori interessati a questo ideale obiettivo di piena occupazione, con l'obiettivo di far incontrare il più possibile domanda e offerta di lavoro, i Servizi pubblici per l'impiego sono stati generalmente caratterizzati, nel recente passato, da risultati meno che positivi con

13. Alujas Ruiz, 2018, 126 ss.

le leggi precedenti, nell'ambito dell'intermediazione. Ciò contrasta con il ruolo tradizionalmente assunto dalle agenzie di collocamento e dalle agenzie di lavoro interinale come strumenti dedicati all'intermediazione all'interno del mercato del lavoro. Consapevoli anche dell'evoluzione seguita in questo campo, attraverso questa evidente tendenza verso l'intermediazione digitale del lavoro, coerente con l'influenza del fattore tecnologico e la sua irradiazione in numerose istituzioni del lavoro¹⁴.

4.3.4. Agenzie di collocamento

Lo studio delle agenzie per l'impiego private in Spagna richiede un preliminare esercizio di contestualizzazione su due livelli. In primo luogo, per valutarne il ruolo nel più ampio quadro dell'intermediazione nel mercato del lavoro, sempre con riferimento al modello spagnolo¹⁵. E, in secondo luogo, verificare il suo ruolo nell'insieme degli agenti che interagiscono attorno all'intermediazione, sulla base di una distinzione fondamentale tra soggetti pubblici e privati, senza trascurare la straordinaria importanza che le agenzie di lavoro interinale assumono in questo ambito¹⁶. Tuttavia, è opportuno sottolineare, come punto di partenza, che la legislazione spagnola soddisfa adeguatamente gli obiettivi e i requisiti della normativa dell'Unione Europea in materia di agenzie per l'impiego private. Tale affermazione è valida anche con la Legge 3/2023, del 28 febbraio, sull'Impiego. Siamo consapevoli dell'importanza del dibattito sulla collaborazione pubblico-privato per la gestione dei servizi di intermediazione del lavoro nel nostro sistema, con questi riferimenti ai Servizi pubblici per l'impiego statali e alle agenzie di collaborazione private¹⁷.

Le agenzie per l'impiego private sono passate dall'essere vietate a diventare preziosi strumenti di lavoro, con le relative conseguenze che ciò comporta, ad esempio in termini di ricezione di sussidi pubblici per la loro attività di intermediazione¹⁸. Senza dimenticare la specificità dell'ordinamento giuridico spagnolo dal punto di vista delle competenze regionali in materia di lavoro, agenzie di collocamento e agenzie di lavoro interinale. Soprattutto se si considera questa progressiva assunzione di competenze in materia di lavoro da parte delle Comunità Autonome, parallelamente alla trasformazione della loro concezione e importanza, che si estende alle strutture pubbliche e private responsabili della loro configurazione e esecuzione¹⁹. Una struttura che, sistematizzata in questo modo, può aiutare a comprendere la natura attuale delle agenzie per l'impiego in Spagna.

14. Fernández García, 2021, 335 ss.; Rey Guanter, 2000, 695 ss.

15. Benavente Torres, 2021, 67 ss.

16. Lopera Castillejo, 2021, 53 ss.

17. González-Posada, 2021, 11 ss.

18. Pazos Pérez, 2018, 188 ss.

19. Calvo Gallego, 2021, 43 ss.

In questo senso, l'articolo 43 della Legge 3/2023, del 28 febbraio, sull'Impiego, si occupa specificamente delle agenzie per l'impiego, dedicando loro un trattamento ampio e preciso²⁰. In primo luogo, li definisce come quegli enti pubblici o privati, con o senza scopo di lucro, che svolgono attività di intermediazione del lavoro secondo quanto previsto dall'articolo 42, in coordinamento con i Servizi pubblici per l'impiego o come enti collaboratori di questi (articolo 43.1)²¹. In secondo luogo, le persone fisiche o giuridiche che intendono svolgere l'attività di agenzia per l'impiego devono presentare una dichiarazione giurata; tale dichiarazione deve essere verificata presso il Servizio pubblico per l'impiego competente della Comunità Autonoma o della città in cui hanno la loro sede principale. Pertanto, con la dichiarazione giurata, l'attività dell'agenzia per l'impiego sarà valida in tutto lo Stato e senza limiti di tempo. Tuttavia, le agenzie per l'impiego possono iniziare la loro attività a partire dalla data di presentazione della dichiarazione giurata, fatti salvi i poteri di verifica, controllo e ispezione conferiti alle autorità competenti nei rispettivi territori in cui tale attività viene svolta (articolo 43.2).

In terzo luogo, si prevede inoltre di regolamentare, mediante regolamento, un sistema elettronico comune che consenta l'integrazione di tutte le informazioni fornite dall'Agenzia spagnola per l'impiego e dai Servizi pubblici per l'impiego delle Comunità autonome in merito alle agenzie di collocamento, in modo che queste ultime possano essere sempre a conoscenza delle agenzie che operano nel loro territorio. Si specifica, in ogni caso, che, fatti salvi gli obblighi stabiliti e gli obblighi specifici che possono essere determinati mediante regolamento, le agenzie di collocamento devono:

- a. fornire ai Servizi pubblici per l'impiego le informazioni determinate dal regolamento, con la frequenza e le modalità ivi stabilite, sui lavoratori serviti e sulle attività da questi svolte, nonché sulle offerte di lavoro e sui profili professionali corrispondenti a tali offerte;
- b. rispettare la privacy e la dignità dei lavoratori e conformarsi alle normative vigenti in materia di protezione dei dati, garantendo ai lavoratori la gratuità dei servizi;
- c. disporre di sistemi elettronici compatibili e complementari a quelli dei Servizi pubblici per l'impiego;
- d. rispettare le normative vigenti in materia di lavoro e previdenza sociale;
- e. rispettare le normative sull'accessibilità universale per le persone con disabilità e, in particolare, garantire un corretto rapporto tra le caratteristiche delle offerte di lavoro e il profilo accademico e professionale richiesto, in modo da non escludere le persone con disabilità dall'accesso al lavoro;
- f. garantire, nel suo ambito di azione, il principio di parità di accesso al lavoro e non può stabilire alcuna discriminazione diretta o indiretta basata su età,

20. López Balaguer, 2018, 657 ss.

21. Malo Ocaña, 2018, 123 ss.

sesso, disabilità, salute, orientamento sessuale, identità di genere, espressione di genere, caratteristiche sessuali, nazionalità, origine razziale o etnica, religione o convinzioni personali, opinioni politiche, appartenenza sindacale o lingua, all'interno dello Stato spagnolo, o qualsiasi altra condizione o circostanza personale o sociale, a condizione che i lavoratori siano idonei a svolgere il lavoro o l'impiego in questione (articolo 43.3).

Questo elenco aperto e ampio di obblighi esprime, in ogni caso, la volontà legislativa di aumentare significativamente il controllo e gli obblighi imposti alle agenzie per l'impiego.

In quarto luogo, la falsificazione della dichiarazione di responsabilità prevista dal comma 2 della disposizione in esame, unitamente al mancato rispetto degli obblighi elencati nel comma 3 della stessa disposizione, costituiscono motivo di cessazione dello status di agenzia per il lavoro, ferma restando l'applicazione del corrispondente regime sanzionatorio. Ciò si aggiunge alla previsione che l'agenzia per il lavoro cessata per tali motivi non può riacquistare tale status, anche se utilizza una denominazione o una ragione sociale diversa, per due anni dalla data di cessazione (articolo 43.4).

Riferimenti alle agenzie per l'impiego vanno ricercati anche nell'articolo 44 della legge 3/2023, sotto la rubrica "attività di ricollocazione dei lavoratori", abilitate come sono a svolgere attività di collocamento specializzato finalizzata al reinserimento professionale o alla ricollocazione dei lavoratori interessati da processi di ristrutturazione aziendale, nei termini esaminati nell'articolo 43 dello stesso testo normativo, in alternativa allo svolgimento di tale attività direttamente da parte del personale dei Servizi pubblici per l'impiego (articolo 44.1). Analogamente, assumono un identico ruolo anche in relazione alle attività di selezione del personale, quando si afferma che lo svolgimento di attività di collocamento specializzato consistenti nella selezione del personale può essere svolto direttamente dal personale dei Servizi pubblici per l'impiego o dalle agenzie per il collocamento (articolo 45.1). In quest'ultimo caso, non si fa menzione dell'eventuale svolgimento di tale attività da parte di queste ultime "nei termini indicati" dall'articolo 43. Tale circostanza, tuttavia, a nostro avviso non deve essere interpretata come l'istituzione di un regime differenziato tra l'attività di ricollocazione dei lavoratori (articolo 44) e quella di selezione del personale (articolo 45), ai fini che stiamo analizzando. Piuttosto, si interpreta unicamente come una casuale o involontaria omissione della norma.

Per completare il trattamento delle agenzie per l'impiego nella Legge 3/2023, è necessario fare riferimento agli indicatori di efficienza disciplinati dall'articolo 46 del suddetto testo normativo, in previsione della futura regolamentazione normativa degli indicatori di processo, impatto e risultato per misurare l'efficienza dell'attività delle agenzie per l'impiego, tenendo conto, tra gli altri, di quelli relativi al numero e al profilo delle persone servite, alle offerte di lavoro ottenute, alla riduzione dei divari di genere, nonché al numero di inseri-

menti lavorativi conseguiti. Insieme a un riferimento alla misurazione dell'efficienza come meccanismo per favorire la parità di accesso ai Servizi pubblici per l'impiego per tutti gli individui, indipendentemente dal loro livello di occupabilità iniziale.

4.3.5. Agenzie di lavoro interinale

Le agenzie di lavoro interinale svolgono chiaramente un ruolo di primo piano nel mercato del lavoro. Non sorprende che l'assunzione di lavoratori per l'assegnazione temporanea ad altre aziende possa essere effettuata solo tramite agenzie di lavoro interinale debitamente autorizzate, secondo i termini stabiliti nei rispettivi regolamenti specifici, come previsto dall'articolo 43.1 dello Statuto dei Lavoratori. Un'agenzia di lavoro interinale è un'agenzia la cui attività fondamentale consiste nel mettere a disposizione di un'altra azienda utilizzatrice, a titolo temporaneo, i lavoratori da essa assunti (articolo 1.1 della Legge 14/1994, del 1° giugno, che disciplina le agenzie di lavoro interinale). Le agenzie di lavoro interinale sono autorizzate a svolgere anche la funzione di agenzie per il lavoro, a condizione che soddisfino i requisiti e operino in conformità con la propria normativa. Possono inoltre svolgere attività di formazione per il conseguimento di qualifiche professionali e fornire consulenza in materia di risorse umane. Questa versatilità giustifica l'obbligo delle agenzie di lavoro interinale di informare i lavoratori e le aziende clienti se agiscono come agenzie di lavoro interinale o se esercitano una delle suddette attività (articolo 1, commi 2 e 3 della Legge 14/1994). In ogni caso, la giurisdizione sociale è competente a risolvere le controversie che possono sorgere tra datori di lavoro e lavoratori a seguito del contratto di lavoro interinale (articolo 2.a) della legge 36/2011, del 10 ottobre, che regola la giurisdizione sociale). La giurisdizione civile è competente per eventuali conflitti che possono sorgere tra l'agenzia di lavoro interinale e l'azienda utilizzatrice.

Sulla base di queste premesse, le agenzie di lavoro interinale svolgono un ruolo di primo piano come soggetti intermediari all'interno del sistema spagnolo, contestualizzato nel contesto del resto dei soggetti che interagiscono nell'ambito dell'intermediazione, tenuto conto di quanto disposto dall'articolo 41.1.b della Legge 3/2023, del 28 febbraio, sull'Impiego, che, tra gli agenti intermediari, designa «le agenzie di collocamento, siano esse agenzie di collocamento stesse o agenzie specializzate nell'outplacement o nella selezione del personale». Pertanto, non si fa ora alcun riferimento esplicito alle agenzie di lavoro interinale nell'attuale normativa contenuta nel testo di legge citato, in contrasto con l'esplicito riferimento a esse contenuto nella precedente normativa, ora abrogata. Riferimenti specifici alle agenzie di lavoro interinale, con tale denominazione specifica, non compaiono, inoltre, in alcuna parte della nuova Legge 3/2023, del 28 febbraio, sull'Impiego.

4.4. Il coordinamento delle politiche attive e della tutela contro la disoccupazione

Il Capitolo IV (articoli da 47 a 49) si concentra sul coordinamento delle politiche attive e sulla tutela contro la disoccupazione. Infatti, coloro che richiedono o percepiscono sussidi o indennità di disoccupazione, oppure sussidi per cessazione di attività, devono acquisire lo status di persone in cerca di servizi per l'impiego, essendo titolari dei servizi garantiti e del contratto di attività previsti dalla presente legge. Allo stesso modo, gli utenti dei Servizi pubblici per l'impiego saranno coloro che percepiscono altri redditi destinati a garantire una tutela economica contro la disoccupazione. In entrambi i casi, dovrà essere sempre seguita la procedura stabilita a tal fine (articolo 47.1). Con tale riconoscimento, i Servizi pubblici per l'impiego garantiscono, direttamente o indirettamente, la partecipazione ai diversi servizi previsti dalla legge, incluso il portafoglio comune del Sistema Nazionale per l'Impiego (articolo 47.2). Allo stesso modo, l'attuazione delle azioni, dei programmi o delle attività previste nel percorso o piano personalizzato per il miglioramento dell'occupabilità e dell'accesso al mercato del lavoro comporterà il rispetto dell'accordo di attività (articolo 47.3).

Segue una disposizione dettagliata sulla collaborazione istituzionale tra tutti gli enti coinvolti, nell'ambito di linee guida per la cooperazione e la collaborazione nell'esercizio delle rispettive competenze, garantendo il coordinamento delle diverse attività di collocamento e inserimento lavorativo, nonché quelle per la richiesta, il riconoscimento e la ricezione delle indennità di disoccupazione (articolo 48). A ciò si accompagna una disposizione sui programmi e le misure di sostegno attivo all'occupazione, con l'obiettivo dichiarato di promuovere l'accesso o il reinserimento nel mercato del lavoro, la mobilità funzionale e geografica e prevenire la deprofessionalizzazione e l'esclusione sociale di coloro che percepiscono indennità, sussidi o altri redditi volti a fornire protezione economica in caso di disoccupazione o cessazione dell'attività, attraverso l'attuazione di programmi di promozione dell'occupazione (articolo 49.1). Allo stesso modo, viene offerta la possibilità di erogare una tantum l'indennità di disoccupazione contributiva a cui ha diritto il lavoratore, per promuovere lo sviluppo di iniziative imprenditoriali o di economia sociale valide, compresa una verifica della fattibilità del progetto imprenditoriale o di economia sociale, nonché un supporto tecnico, con una prospettiva di genere, per la sua attuazione (articolo 49.2).

L'attenzione che il legislatore dedica a garantire questo obiettivo di coordinamento tra politiche attive del lavoro e tutela della disoccupazione è senza dubbio rivelatrice. Tale intenzione gioca un ruolo significativo nella sottoscrizione del patto di attività per i beneficiari di indennità e sussidi di disoccupazione. Allo stesso tempo, si tratta di una manifestazione tangibile della responsabilità del disoccupato, coerente con l'esistenza di una prospettiva implicita di responsabilizzazione del lavoratore anche nei confronti della propria situazione di di-

soccupazione. Ciò nonostante, la Legge 3/2023, del 28 febbraio, sull'Impiego, apparentemente riduce il grado di coercizione imposto al lavoratore, anche se solo semanticamente, sostituendo l'espressione "impegno di attività" nella precedente normativa con "patto di attività". Tuttavia, essa condivide comunque una filosofia simile nell'operato del legislatore, sebbene apparentemente mascherata da un certo cambiamento di status nell'ambito di questo scambio di diritti e doveri tra il disoccupato e il Servizio pubblico per l'impiego.

Come si può dedurre dalla sua attuale definizione nell'articolo 3, lettera f, della Legge 3/2023, del 28 febbraio, sull'Impiego, che lo definisce come «un accordo documentato che stabilisce diritti e obblighi tra la persona che cerca un Servizio pubblico per l'impiego e il Servizio pubblico per l'impiego corrispondente per aumentarne l'occupabilità, tenendo conto, ove opportuno, delle esigenze dei gruppi prioritari». Questa disposizione deve essere integrata, a sua volta, dalla definizione fornita dalla Legge 3/2023, del 28 febbraio, sull'Impiego, all'articolo 3.h), in merito alla "Ricerca attiva di lavoro", definita come «un insieme di azioni che devono essere svolte dai candidati ai Servizi pubblici per l'impiego, con il supporto del loro personale, al fine di migliorare la loro occupabilità o ottenere un lavoro di qualità e sostenibile nel tempo». Si segnala poi, in un paragrafo separato, che la ricerca attiva di lavoro sarà accreditata mediante la firma di un accordo di attività con il Servizio pubblico per l'impiego competente e il suo adempimento secondo le modalità stabilite dai successivi regolamenti.

In tal senso, con riferimento alla disciplina del "contratto di attività" e della "ricerca attiva di lavoro", emerge chiaramente un interesse preponderante del legislatore, desideroso di impedire che il lavoratore diventi passivo nella ricerca di un'occupazione. Ciò non impedisce la giustificazione di altri valori inerenti alle indennità di disoccupazione, in linea con il loro ruolo stabilizzante sia a livello individuale che collettivo. Senza andare oltre, il suo impatto sull'aumento dell'efficienza del mercato del lavoro, poiché consente al lavoratore disoccupato di non dover lavorare immediatamente, con la conseguente tutela della sua professionalità, in funzione del successivo impiego da svolgere. Allo stesso modo in cui le indennità di disoccupazione contribuiscono ad attenuare la pressione della mancanza di reddito derivante dalla perdita del lavoro subita dal lavoratore, possono contribuire a preservarne il valore professionale, che altrimenti lo costringerebbe ad accettare qualsiasi offerta di lavoro²². Entrambi gli aspetti sono chiaramente legati a questo aspetto qualitativo dell'occupazione.

In sintesi, tutti sono esempi di una determinata volontà da parte del legislatore di cercare di garantire un adeguato coordinamento tra politiche attive del lavoro e tutela economica contro la disoccupazione, sviluppata attraverso tutti gli strumenti analizzati in questo duplice ambito, con implicazioni personali e istituzionali, rappresentati, rispettivamente, dagli articoli da 47 a 49 della Leg-

22. Romero Coronado, 2016, 997 ss.

ge 3/2023, del 28 febbraio, sull'Impiego. Tuttavia, i meccanismi attuati per raggiungere gli obiettivi del legislatore difficilmente otterranno il successo sperato senza, se non la convinzione, almeno la complicità di tutti i loro potenziali beneficiari, con particolare riferimento ai lavoratori disoccupati e alle istituzioni interessate. Una sensibilità che spesso manca, tuttavia, nel contesto delle diverse iniziative legislative.

4.5. Configurazione espansiva dei gruppi di assistenza prioritaria

Il Capitolo V (articoli da 50 a 54) definisce i gruppi prioritari per la politica occupazionale. Tra i numerosi gruppi inclusi, vi sono i gruppi "classici" di questa classificazione, come le donne, i giovani con scarse qualifiche, persone con più di 45 anni e persone con disabilità, insieme a un'estensione molto considerevole ad altri gruppi, secondo un criterio molto ampio. Una circostanza che merita, a mio avviso, una valutazione critica, per le ragioni di seguito illustrate. L'articolo 50 disciplina i gruppi prioritari per la politica occupazionale, con l'impegno ad adottare programmi specifici volti a promuovere l'occupazione per le persone con particolari difficoltà di accesso e mantenimento del lavoro. Segue un elenco molto ampio di gruppi vulnerabili che richiedono un'attenzione prioritaria, sotto forma di elenco aperto, con possibilità di futura espansione (articolo 50.1). A ciò fa seguito l'impegno del Servizio Nazionale per l'Impiego a progettare percorsi occupazionali individuali e personalizzati che integrino diverse misure e politiche, opportunamente organizzati e adattati al profilo professionale delle persone coinvolte e alle loro specifiche esigenze, integrati dalla definizione di obiettivi quantitativi e qualitativi, con una prospettiva di genere (articolo 50.2). Analogamente, i Servizi per l'impiego delle Comunità Autonome hanno anche la facoltà di identificare gruppi prioritari (articolo 50.3). Ciò include anche la possibilità di stabilire adattamenti per adattare l'elenco dei gruppi vulnerabili a cui prestare attenzione prioritaria in base alla realtà sociale di ciascun territorio e di ciascun periodo (articolo 50.4).

L'articolo 51 regola la prospettiva di genere nelle politiche per l'occupazione, imponendo alle agenzie per l'impiego pubbliche e private di promuovere l'effettiva parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini nell'occupazione e nelle carriere professionali ed evitare qualsiasi discriminazione diretta o indiretta tra gli utenti dei servizi per l'impiego (articolo 51.1). Prevede inoltre la definizione di obiettivi quantitativi settoriali per ridurre il divario occupazionale nei settori in cui la differenza tra la percentuale di dipendenti uomini e donne, a scapito di queste ultime, è superiore alla media totale, calcolata annualmente (articolo 51.2). Oltre alla possibilità di sviluppare misure di incentivazione per l'inserimento dei lavoratori maschi in aree con una maggiore presenza femminile, al fine di ridurre la segregazione occupazionale (articolo 51.3). I Servizi per l'impiego sono tenuti a implementare iniziative di occupabilità dedicate esclusivamente alle donne che cercano servizi per l'impiego in aree con una maggiore sottorappresentazione femminile (articolo 51.4).

L'articolo 52, da parte sua, regola le politiche occupazionali per le persone di età superiore ai quarantacinque anni, in quanto considerate come gruppo prioritario nelle politiche occupazionali per coloro che cercano servizi per l'impiego quando hanno perso il lavoro o sono a rischio di perderlo, con particolare attenzione a coloro che si prendono cura di figli di età inferiore ai sedici anni o di adulti a carico.

L'articolo 53 si rivolge poi ai giovani in cerca di lavoro, il cui limite di età è fissato a 30 anni (articolo 53.1). Sono previste disposizioni specifiche per i giovani di età superiore ai 18 anni che non possiedono alcuna delle qualifiche richieste per completare un contratto di formazione per ottenere una pratica professionale adeguata al loro livello di istruzione, nonché per i giovani di età compresa tra 16 e 17 anni senza istruzione obbligatoria o post-obbligatoria, con particolare attenzione a questi ultimi al fine di garantire il loro reinserimento nel sistema educativo e il miglioramento delle loro qualifiche iniziali (articolo 53.3).

Infine, l'articolo 54 fa riferimento alle persone con disabilità che cercano servizi per l'impiego, prevedendo un'attenzione prioritaria da parte dei servizi per l'impiego (articolo 54.1). Ciò include anche la possibilità di creare team multiprofessionali di assistenza alle persone con disabilità per migliorare l'occupabilità delle persone con disabilità, quando determinato dalle rispettive amministrazioni pubbliche competenti (articolo 54.2). Analogamente, i Servizi pubblici per l'impiego progetteranno azioni positive rivolte alle persone con disabilità, con gli adattamenti necessari per la loro piena efficacia (articolo 54.3). Ciò avverrà con la collaborazione, ove opportuno, dell'Agenzia per l'impiego spagnola e dei Servizi pubblici per l'impiego regionali, nonché degli enti privati e collaboratori stabiliti dalla normativa, nella progettazione, organizzazione, implementazione ed esecuzione dei servizi per l'impiego (articolo 54.4).

A questo proposito, occorre tenere presente che i gruppi svantaggiati a causa della loro maggiore difficoltà di accesso al lavoro sono sempre esistiti, quindi non sono esclusivi delle situazioni di crisi, sebbene le circostanze sfavorevoli abbiano conseguenze particolarmente negative per loro, se non altro a causa della loro particolare debolezza. Un fatto così evidente serve a confermare che la loro condizione di gruppi svantaggiati nel mercato del lavoro persisterà sicuramente, anche con le disposizioni contenute nella Legge 3/2023, del 28 febbraio, sull'Impiego. Pertanto, è controproducente attribuire un'eccessiva responsabilità alle disposizioni del suddetto testo normativo, considerando che i gruppi interessati continueranno a essere particolarmente vulnerabili, in misura maggiore o minore, come storicamente accaduto. Inoltre, il trattamento dei gruppi svantaggiati nell'accesso e nel mantenimento dell'occupazione apre nuovi dibattiti dialettici, ad esempio in merito alle misure da attuare, in particolare in materia di sussidi all'assunzione.

In generale, infatti, la promozione dell'occupazione per determinati gruppi con particolari difficoltà di occupabilità, basata su riduzioni e bonus dei contributi previdenziali, deve mantenere un equilibrio ottimale affinché l'incentivo all'assunzione di tali gruppi, attraverso riduzioni o bonus dei contributi previ-

denziali, non diventi l'unico obiettivo di tali assunzioni. Questa soluzione porterebbe a una dipendenza indesiderata tra il sussidio e il relativo contratto, tale che quest'ultimo venga sottoscritto solo in presenza del primo. Tale conclusione può essere estesa anche al suo prolungamento nel tempo e alla sua stessa sopravvivenza. Analogamente, una promozione sbilanciata può essere fonte di disfunzione nel sistema di assunzioni, ad esempio espellendo o ostacolando artificialmente la sopravvivenza nel mercato del lavoro di quei lavoratori che non rientrano tra i gruppi "classici" con particolari difficoltà di occupabilità²³.

5. Sistematizzazione dell'azione legislativa in Spagna sulle politiche attive del lavoro

Qualsiasi studio sulle politiche attive del lavoro rischia di incorporare dosi eccessive di specificità, in linea con le normative applicabili a ogni specifico scenario. Pertanto, sulla base dell'esperienza presente e passata, è utile cercare di individuare determinate caratteristiche ai fini della loro sistematizzazione. Un'utilità che forse trascende l'ordinamento spagnolo, essendo la presenza di alcuni di questi tratti riconoscibili, sotto una prospettiva o un'intensità diverse, in altri modelli di Diritto Comparato. In effetti, un'analisi dei successivi testi normativi attuati in Spagna negli ultimi anni, legati alle politiche attive del lavoro, consente di individuare, seppur in modo sommario, alcuni tratti comuni. Tra questi, fattori quali l'intensa iperattività legislativa, il ruolo riservato alle Comunità Autonome, la dicotomia tra intervento pubblico e privato, la richiesta di un cambiamento nel modello produttivo, insieme alla tendenza a una maggiore responsabilizzazione del lavoratore disoccupato²⁴.

5.1. L'iperattività legislativa e la ripetuta invocazione di ragioni di urgenza

In primo luogo, l'iperattività legislativa, unita alla ripetuta invocazione di ragioni di urgenza, con un'esagerata profusione di norme in materia. Ciò comporta spesso una mancanza di coerenza o contraddizioni tra di esse, dovute all'assenza di una vera e propria politica di Stato a medio e lungo termine. Manifestazioni che rivelano l'assenza di un modello veramente predefinito e la mancanza di rigore sufficiente per la sua implementazione. Assistiamo invece a una cadenza successiva di misure, cambiamenti e modifiche, dettati dalla tecnica dell'alluvione, attuati in brevi periodi di tempo, con il pretesto della creazione di posti di lavoro. Infatti, le esigenze da ogni specifica situazione rendono difficile elaborare una politica occupazionale strutturata, lungimirante e libera dal peso dei "risultati" immediati. Tutto ciò è spesso completato da altri argomenti spesso ripetuti, come l'invocazione ricorrente dell'urgenza. In effetti, la prima

23. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, 2002, 129 ss.

24. García Quiñones, 2015, 549 ss.

conclusione che si può trarre dall'operato dei legislatori del lavoro su questioni direttamente o indirettamente legate all'occupazione, e sicuramente anche la più ovvia, è la profusione di normative dedicate ad affrontare la materia. Tale situazione, lungi dal denotare una conseguenza positiva, rivela o la mancanza di un modello perfettamente predefinito da parte del legislatore o una mancanza di rigore e di sistematicità nell'attuazione. Assistiamo invece a una cadenza successiva di misure, cambiamenti e modifiche, dettate dalla tecnica alluvionale, in un breve lasso di tempo, sempre con il pretesto della distruzione di posti di lavoro e della necessità di tornare sulla strada della crescita.

L'iperattività legislativa, aggravata da un'incessante raffica di documenti scritti, in linea con gli obblighi derivanti dalla Strategia spagnola di attivazione dell'occupazione, contribuisce anch'essa a questa stessa incapacità di trasformare la situazione. Un'attenzione così dettagliata alla diagnosi dei problemi previsti relativi alla disoccupazione in Spagna rivela inevitabilmente l'incapacità del legislatore di porvi rimedio. L'insoddisfazione per un risultato previsto è evidente, ad esempio, in termini di percezione dei Servizi pubblici per l'impiego come inefficaci nel migliorare l'occupabilità delle persone costrette a uscire dal mercato del lavoro. Soprattutto quando, a volte, la sfavorevole situazione economica ha imposto tagli alle risorse materiali e umane²⁵. Una diminuzione che non può essere compensata con elaborazioni retoriche più o meno azzeccate, nonostante gli sforzi evidenti in tal senso nella maggior parte delle sezioni introduttive o nelle motivazioni dei testi normativi successivi. Allo stesso modo, i tagli di bilancio possono anche costituire un ulteriore significativo ostacolo al cambio di paradigma ripetutamente promosso dal legislatore.

In contrasto con la necessità di migliorare il funzionamento dei Servizi pubblici per l'impiego attraverso una serie di tendenze che la dottrina del Diritto del Lavoro ha sistematizzato, con richieste di misure come l'aumento di una collaborazione efficace tra le Comunità Autonome e i servizi informativi centrali che favoriscano, o se del caso, consentano la mobilità geografica; la personalizzazione dei servizi per i disoccupati affinché gli uffici di collocamento diventino veri e propri consulenti di carriera; la valutazione dei risultati ottenuti per favorire la diffusione delle buone pratiche; insieme alla promozione della collaborazione tra i Servizi pubblici per l'impiego e le agenzie di collocamento private²⁶. Misure che hanno già trovato riscontro, in alcuni casi, in successive riforme legislative, come analizzato nella Legge 3/2023, del 28 febbraio, sull'Impiego.

In ogni caso, la valanga di cambiamenti normativi che ha interessato il Diritto del Lavoro spagnolo negli ultimi anni manca, in realtà, di un carattere sufficientemente innovativo. Le esigenze imposte in ogni momento dalla situazione attuale ostacolano lo sviluppo di una politica del lavoro strutturata e lungimirante, libera dall'onere dei risultati immediati. Pertanto, l'iperattività legislativa non è sinonimo di efficacia nel risolvere i problemi che gravano sul mercato del lavoro,

25. Cabeza Pereiro, 2013, 27-28.

26. Candela, Mulas-Granados, Nombela, 2010, 4.

come confermano ostinatamente i dati sulla disoccupazione. I dati sulla disoccupazione non consentono certo ai legislatori di rimanere impassibili in attesa dei risultati che possono derivare dalle misure legislative attuate in un dato momento. Tuttavia, occorre uno sforzo maturo affinché questo “*desideratum* riformista”, così proclamato eppure così spesso disatteso, non finisca per trasformarsi in una sorta di “feticcio istituzionale”, sottoponendo la realtà legata alle politiche attive del lavoro a un continuo processo di riforma. Questa cautela è certamente valida nella taratura dell’azione legislativa, ma dovrebbe essere interiorizzata da tutti gli attori e gli analisti, avendo cura di non distorcere il ritmo naturale che la regolazione di una data istituzione merita di volta in volta.

Tutto ciò si collega anche a un altro degli argomenti ripetuti nel corpus normativo emanato, ovvero il richiamo all’urgenza, data la realtà in evoluzione su cui le politiche attive del lavoro, e più in generale le politiche del lavoro, si proiettano da tempo. Tale tendenza è caratterizzata da un intenso processo di distruzione di posti di lavoro, aggravato da una durata ben più lunga di quanto si sarebbe potuto immaginare in certe fasi di crisi. Questa reiterazione nell’argomentazione sull’urgenza delle misure da adottare, con un’attenzione indiscriminata sia ad azioni di breve termine che a misure strutturali, rivela in realtà una certa resistenza del legislatore a riconoscere l’inefficacia del modello esistente, in particolare, per quanto ci riguarda, per quanto riguarda le politiche attive del lavoro. Tale carenza non ha certamente origine nemmeno nei periodi di crisi, sebbene questi contribuiscano ad aggravarne gli effetti nefasti, ponendo in primo piano la visibilità delle loro carenze.

5.2. Il ruolo riservato alle Regioni (Comunità Autonome in Spagna)

In secondo luogo, il ruolo riservato alle Regioni (Comunità Autonome in Spagna). In Spagna abbiamo un modello molto sviluppato di condivisione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di politiche attive del lavoro. Ciò risponde, tra l’altro, all’esigenza di adattarli alle caratteristiche del tessuto sociale ed economico di ogni territorio. Questa distribuzione di competenze è però spesso all’origine di contenziosi giudiziari per usurpazione reciproca di competenze tra lo Stato e alcune Regioni, che finiscono alla Corte Costituzionale. Sebbene la configurazione del modello nella Costituzione sia piuttosto chiara, rispetto alla progettazione (Stato) e all’esecuzione (Regioni) delle politiche del lavoro in generale, e delle politiche attive del lavoro in particolare. Una caratterizzazione che, con le sue sfumature, è condivisa anche da altri sistemi di Diritto Comparato vicini, ad esempio quello tedesco. Un modello di distribuzione delle competenze influenzato in modo decisivo anche dalla Strategia europea per l’occupazione, con l’inclusione della dimensione locale, oltre alla partecipazione delle organizzazioni imprenditoriali e sindacali più rappresentative ai processi di elaborazione dei Piani d’azione nazionali per l’occupazione²⁷.

27. Landa Zapirain, 2012, 41-42.

In effetti, il ruolo riservato alle Comunità Autonome nell'attuazione delle nuove politiche attive del lavoro costituisce una caratteristica peculiare del modello spagnolo di relazioni industriali, in linea con l'assetto politico e territoriale, che ha portato a un processo di trasferimento di competenze molto intenso negli ultimi anni, sebbene esista una riserva di competenza statale esclusiva in materia di legislazione del lavoro, fatta salva la sua applicazione da parte degli organi delle Comunità Autonome (articolo 149, comma 1, comma 7, della Costituzione). Tuttavia, la competenza in materia di lavoro non è attribuita come tale nell'elenco delle materie elencate negli articoli 148 e 149 della Costituzione.

Questa circostanza spiega, in parte, la controversia sorta molto presto in ambito politico e giuridico circa la sua attribuzione tra lo Stato e le Comunità autonome, insieme alla comparsa di conflitti di competenza, data la sua possibile identificazione con la materia del lavoro (articolo 149.1.7^a della Costituzione), con la materia della previdenza sociale (articolo 149.1.7^a della Costituzione), o addirittura con l'assistenza sociale (articolo 148.1.20^a della Costituzione)²⁸. In un simile scenario, la Corte Costituzionale ha assunto un ruolo rilevante, elaborando una dottrina consolidata sulla distribuzione delle competenze in materia di lavoro²⁹. Una manifestazione tangibile del ruolo crescente che le Comunità Autonome stanno assumendo, nei limiti loro assegnati, è data proprio dalla crescente dimensione che hanno progressivamente acquisito i Servizi pubblici per l'impiego delle Comunità Autonome, la cui creazione si inserisce nel processo di decentramento territoriale della gestione delle politiche occupazionali³⁰. Sempre, con funzioni limitate all'attività di gestione, svolgendo compiti che danno attuazione alle norme che ne disciplinano le funzioni, in base alla progettazione delle politiche occupazionali dello Stato.

Uno sviluppo coerente con la capacità di auto-organizzazione delle Comunità Autonome in materia di lavoro. Tuttavia, l'attuazione pratica di questa distribuzione di competenze tra Stato e Comunità Autonome non è sempre stata pacifica nemmeno in questo ambito. Ad esempio, in riferimento alla normativa sull'intermediazione del lavoro o sulle politiche attive per l'occupazione, comprese le misure di promozione dell'occupazione e le azioni di orientamento e formazione professionale rivolte ai disoccupati. Inoltre, come osservato, il trasferimento della gestione o dell'attuazione dell'intermediazione del lavoro e delle politiche attive per l'occupazione alle Comunità Autonome è in linea con una tendenza alla territorializzazione delle politiche pubbliche di formazione e occupazione, con il conseguente ravvicinamento e adattamento delle loro misure e servizi attivi alle diverse specificità territoriali, in linea con le specificità delle loro economie e dei mercati del lavoro dei diversi territori³¹.

28. Ivi, 33-34.

29. Ivi, 34 ss.

30. Martín Puebla, 2012, 213 ss.

31. Martín Puebla, 2012, 216; Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, 1998, 11 ss.

5.3. Il dibattito “classico” tra intervento pubblico e intervento privato

In terzo luogo, il classico dibattito tra intervento pubblico e intervento privato. La rilevanza che ha acquisito il fenomeno della disoccupazione nel mercato del lavoro ha riaperto il dibattito “classico” tra intervento pubblico e privato. Molto chiaramente, ad esempio, nel campo dell’intermediazione. Soprattutto, quando il criterio dell’efficienza non dovrebbe essere decisivo, se si parte dal presupposto di esigere tale efficienza a qualsiasi configurazione adottata. A nostro avviso, anche solo per ragioni pratiche, proponiamo un modello misto, basato sulla logica che, una volta soddisfatte le necessarie garanzie, tutti gli attori sono benvenuti nel mercato del lavoro. Tuttavia, con riferimento al modello spagnolo, la collaborazione pubblico-privato rimane ancora come una questione aperta nel campo dell’occupazione.

In effetti, l’eccessivo tasso di disoccupazione nel sistema spagnolo apre nuove prospettive di analisi, intensificando al contempo il dibattito su altre questioni preesistenti. Un contesto in cui non può mancare il riferimento alla contrapposizione “classica” tra intervento pubblico e privato nel mercato del lavoro. Un dibattito in cui anche la dottrina iuslavorista è intervenuta, con posizioni molto diverse, non necessariamente in termini di opposizione o antagonismo. Ad esempio, quando propugna una nuova sintesi tra settore pubblico e privato, attraverso una caratterizzazione che coniuga il cooperativo e il competitivo, sempre sotto l’egida del mercato del lavoro³²; o con quella richiesta di convergenza tra i modelli dei Servizi per l’impiego attorno al “principio di socializzazione” in una logica di pluralismo competitivo³³.

Uno dei motivi principali della scarsa efficacia dei Servizi pubblici per l’impiego regionali nell’inserimento lavorativo è il basso utilizzo che ne fanno i datori di lavoro per coprire i posti vacanti. A ciò si aggiunge il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro in relazione ai profili professionali, con una domanda insoddisfatta e l’incapacità di assorbire una quota significativa dell’offerta³⁴. Un’opzione che si installa all’interno di quella dialettica di tensione tra pubblico e privato, così presente nel campo dell’intermediazione del lavoro, in sintonia con le possibilità aperte dalla normativa internazionale, dando luogo a un cambiamento trascendente nel contesto dell’intermediazione del lavoro, parallelamente a una modifica concettuale delle agenzie di lavoro interinale³⁵. Questa espansione del suo ambito di azione è proseguita con l’ampliamento della possibilità di stipulare contratti di formazione e apprendistato, nonché contratti di tirocinio, oltre a diverse modifiche apportate al settore delle agenzie di lavoro interinale e delle agenzie di collocamento. Questa evoluzione ha collocato la Spagna, con le qualifiche desiderate, tra i sistemi con la maggiore

32. Molina Navarrete, 2011, 19 ss.

33. Ivi, 78 ss.

34. Alujas Ruiz, 2012, 110 ss.

35. Lantarón Barquín, 2012, 195 ss.

flessibilità per il funzionamento degli enti per l'impiego all'interno del mercato del lavoro, dato il fallimento del sistema di collocamento pubblico monopolista, il cui crollo si spiega con la sua inefficienza nel soddisfare le richieste del mercato del lavoro. Questo criterio di efficienza deve ora essere trasferito, con la stessa logica, al settore del collocamento privato.

In questo senso, è stato affermato come solo l'efficienza debba fungere da criterio decisivo per mantenere, nel medio termine, la partecipazione dell'iniziativa privata in questo ambito di attività³⁶. In realtà, si tratta di un dibattito relativamente falsificato, considerando che la logica di fondo di qualsiasi cambiamento di modello che contrapponga il pubblico al privato è influenzata principalmente da criteri ideologici. Ciò non deve essere necessariamente interpretato come una conclusione negativa, poiché l'efficienza, di fatto, gioca un ruolo. Pertanto, è sproporzionato elevare quest'ultimo fattore a punto di riferimento decisivo per difendere l'implementazione di un modello o di un altro, in questa dinamica di predominanza del pubblico, del privato o attraverso una combinazione di pubblico e privato. Pertanto, così come il criterio di efficienza non dovrebbe essere decisivo nel giustificare un cambio di modello, partendo dal presupposto che non esista un modello intrinsecamente efficace o inefficace, risultato che dipenderà in realtà da come il modello esistente viene gestito in un dato momento – logica utilizzata nel caso che stiamo analizzando per dare maggiore risalto al settore privato – non dovrebbe essere l'argomento decisivo – né tantomeno esclusivo – per giustificare un cambio di modello in direzione opposta, auspicando una maggiore preminenza – o addirittura esclusività – del sistema pubblico. Tra l'altro, questo perché il criterio di efficienza deve essere applicato anche come riferimento obbligatorio nel sistema pubblico, in modo che, per raggiungere un adeguato equilibrio tra un'alternativa e l'altra, non debba essere identificato esclusivamente con il modello privato.

In ogni caso, l'enfasi sulla collaborazione pubblico-privato tra i diversi soggetti dell'intermediazione del lavoro rimane a tutt'oggi una questione irrisolta. Questa situazione di stallo può essere spiegata da una combinazione di fattori quali la rapidità di elaborazione delle diverse normative emanate in materia; la profusione di politiche e strategie territoriali derivate da questa intensa cadenza legislativa; nonché la conseguente necessità di avanzare nei compiti di coordinamento, azione chiave per preservare la necessaria coerenza del sistema, con effetti anche in termini di ottimizzazione delle risorse, sempre limitate. Infine, menzioniamo l'essenziale sviluppo nell'applicazione delle tecniche di valutazione.

5.4. L'appello al cambiamento del modello produttivo

In quarto luogo, il continuo appello al cambiamento del modello produttivo, utilizzato ricorrentemente da diversi testi giuridici quando regolano questioni relative alle politiche attive del lavoro. Tuttavia, l'esperienza dimostra che l'in-

36. Cabeza Pereiro, 2013, 40-42.

serimento di tali riferimenti da parte del legislatore nei testi normativi dedicati alle politiche attive del lavoro non è né utile né sufficiente. In altre parole, il cambiamento del modello produttivo richiede molto più di questa apparente “coscienza” del legislatore. In effetti, la richiesta di un cambiamento nel modello produttivo è sicuramente un’altra delle questioni ripetutamente evocate dai testi giuridici, quasi sempre in termini molto simili o poco originali. Questa aspirazione è supportata anche da approcci economici, che fanno appello alla sfida che l’economia spagnola si trova ad affrontare nel modificare il proprio modello produttivo, spostandolo verso settori a minore intensità di lavoro, seppur con maggiori potenzialità di generare aumenti di produttività e quindi di orientarsi verso un’occupazione più produttiva e meglio retribuita. Questa logica vede il mercato del lavoro come un ambiente favorevole alla transizione verso questo nuovo modello produttivo³⁷.

In ambito giuridico, la saga inizia con l’adozione, dal punto di vista del lavoro, della logica imposta dalla Strategia per un’Economia Sostenibile attraverso la riforma del mercato del lavoro, con l’aspettativa di un’accelerazione nel rinnovamento del modello produttivo. Questo obiettivo richiede riforme strutturali di ampio respiro volte ad aumentare la resilienza dell’economia spagnola agli shock esterni, così come ad aumentare la competitività a medio e lungo termine, rafforzare i pilastri dello stato sociale e, in ultima analisi, aumentare la creazione di posti di lavoro. Successivamente, viene ribadito lo stesso approccio, invocando tra gli obiettivi la promozione del dinamismo e della competitività dell’economia per posizionarla in modo da generare occupazione di qualità in un contesto in cui l’innovazione sarà sempre più importante. Le sfide per l’economia spagnola sono presentate come: più imprenditori; migliore istruzione per le persone con un aumento del capitale umano; più tecnologia e infrastrutture più efficienti; un migliore utilizzo delle materie prime; un esplicito appello alla flessicurezza nell’ambito dei rapporti di lavoro; promozione della creazione di posti di lavoro e dell’adattabilità del lavoro; rafforzamento del peso dell’industria nell’attività economica; modifica della politica energetica per superare l’eccessiva dipendenza dai combustibili fossili; mantenimento di uno scenario di stabilità dei prezzi; progressi nella riduzione dell’insuccesso scolastico; e l’impegno di tutte le amministrazioni per affrontare le principali sfide che la società spagnola si trova ad affrontare.

Tuttavia, per quanto il legislatore includa l’etichetta di urgenza nella sua articolazione e nel suo contenuto, il cambiamento del modello produttivo richiede più di una semplice consapevolezza giuridica. Richiede, come minimo, un processo di assestamento in un arco di tempo non esattamente breve per attuarlo. Un esercizio realistico che inevitabilmente prevale sulla volontà del legislatore, sebbene venga ripetuto ogni volta che si trova di fronte a una riforma con un contenuto legato al lavoro. Anche se la transizione verso questo nuovo modello economico sostenibile potrebbe, in futuro, consentire l’emergere di nuove

37. Ruesga Benito, 2011, 117 ss.

opportunità di lavoro in settori ad alto potenziale di crescita, come le energie rinnovabili, il turismo sostenibile, le industrie culturali, le industrie sociali e sanitarie o le ecoindustrie³⁸. Va tuttavia sottolineato che non esiste un consenso garantito su quale debba essere il nuovo modello produttivo da attuare, soprattutto quando si tratta di attuare azioni concrete e precise.

5.5. Ampliamento del concetto di responsabilità per i lavoratori disoccupati

In quinto luogo, un aumento progressivo nella responsabilità, incorporando una nuova prospettiva per rendere i disoccupati responsabili della sua situazione. Il legislatore cerca di prevenire, o almeno di correggere, questa passività dei lavoratori nella ricerca di lavoro. Ad esempio, aumentando la discrezionalità amministrativa sul concetto di “impiego adeguato”, in modo che il rifiuto del lavoratore, in determinate condizioni, può comportare la cessazione dei sussidi di disoccupazione; oppure la l’assunzione anticipata da parte del lavoratore di un “obbligo” di attivazione, come requisito obbligatorio per il pagamento delle indennità di disoccupazione.

Questo approccio trae origine dalla Legge 45/2002, del 12 dicembre, recante misure urgenti per la riforma del sistema di tutela della disoccupazione e il miglioramento dell’occupabilità. Questa svolta è stata successivamente proseguita rafforzando i meccanismi istituiti per impedire ai lavoratori di permanere in regime di sussidio per periodi prolungati, con azioni volte principalmente a ridurre la durata e l’importo delle prestazioni. Tale iniziativa ha finito per trasformarsi, come ha sottolineato la dottrina, in un obbligo burocratico, una conseguenza logica se si considera l’insistenza della legge – e della realtà – nel proiettarla sulla situazione debitoria del lavoratore, a scapito della sua “situazione creditoria”, ma con un impatto indubbio sull’applicazione di misure coercitive nei confronti dell’interessato alla ricerca attiva di un impiego e, ove opportuno, sull’accettazione di offerte di lavoro di dubbia rilevanza³⁹.

Un’evoluzione che implica l’ignoranza di altri valori inerenti all’esistenza stessa dei sussidi di disoccupazione, in linea con il loro ruolo stabilizzante sia a livello individuale che collettivo. Senza andare oltre, il loro impatto sull’aumento dell’efficienza del mercato del lavoro, poiché consentono ai disoccupati di evitare di dover lavorare immediatamente, con la conseguente tutela della loro professionalità, in funzione del prossimo impiego che assumeranno. Allo stesso modo, i sussidi di disoccupazione contribuiscono a ridurre la pressione della mancanza di reddito derivante dalla perdita del lavoro sui lavoratori e possono contribuire a preservare il loro valore professionale, che altrimenti li costringerebbe ad accettare qualsiasi offerta di lavoro⁴⁰.

38. Candela, Mulas-Granados y Nombela, 2010, 7.

39. Cabeza Pereiro, 2010, 172 ss.

40. Saragossà Saragossà, 2012, 534 ss.

Tali aspetti sono, naturalmente, legati alla dimensione qualitativa dell'occupazione, nettamente in declino rispetto alla dimensione quantitativa assunta dai successivi testi normativi, sotto formulazioni molto varie, come si può constatare retrospettivamente esaminando le diverse iniziative legislative in materia di politiche attive del lavoro. Tale tendenza si estende, peraltro, al resto delle prestazioni pubbliche. Tale tendenza è particolarmente accentuata in contesti economici negativi di lunga durata, la cui gravità, pacificamente accettata da tutti gli attori giuridici, politici e sociali, sembrava esentare i legislatori dall'obbligo di dedicare significative risorse tecniche o dialettiche, sotto forma di argomentazioni giuridiche, per giustificare la propria preferenza per tale dimensione quantitativa. La marcata tendenza verso una progressiva intensificazione della responsabilità dei disoccupati trova altre manifestazioni nel contesto delle politiche per l'occupazione. Ad esempio, in riferimento a una nuova concezione della formazione professionale, talvolta descritta come socio-liberale, con il conseguente trasferimento della responsabilità della propria situazione professionale ai singoli individui e forse a ciascuno di essi in particolare. In breve, l'attivazione delle politiche per l'occupazione è connessa a un discorso sull'attivazione degli individui e a una ridefinizione del concetto di attività⁴¹.

6. Questioni aperte sulle politiche attive del lavoro

L'esame delle diverse caratteristiche elencate, ai fini di una possibile sistematizzazione dell'intervento legislativo in materia di politiche attive del lavoro, sulla base dell'esperienza dell'ordinamento spagnolo, apre la strada all'individuazione di alcune questioni⁴². Alcuni possono sicuramente essere estrapolati, in una dimensione o nell'altra, ad altri modelli di Diritto Comparato. E quindi sicuramente interessante dal punto di vista giuridico. Consapevoli che l'obiettivo ultimo della politica occupazionale deve comprendere due dimensioni, rispettivamente, quantitativa e qualitativa. In effetti, per una corretta contestualizzazione delle questioni che svilupperemo vale la pena sottolineare che l'obiettivo ultimo delle politiche per l'occupazione, in generale – e per estensione delle politiche attive del lavoro – non è solo quello di avanzare verso il raggiungimento dell'occupazione in una logica puramente quantitativa, ma richiede anche un'occupazione accettabile da una prospettiva qualitativa. Una soluzione che la dottrina ha definito in una formula più sintetica con il richiamo alla “piena occupazione produttiva”⁴³.

Se consideriamo, ad esempio, il fenomeno dei “lavoratori poveri” (*working poor*), dimostra che l'integrazione nel mercato del lavoro non garantisce, per alcune persone, l'uscita dalla povertà⁴⁴. Un fenomeno che in Spagna ha rag-

41. Conter, 2002, 84.

42. García Quiñones, 2015, 569 ss.

43. Martín Valverde, 2012, 12.

44. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, 2009, 27.

giunto il 12 per cento dei lavoratori attivi nei periodi di crisi economica e occupazionale, uno dei fattori scatenanti è proprio il significativo aumento della disuguaglianza dei redditi, cui si aggiungono altri fattori estranei alla sfera strettamente retributiva, come la polarizzazione del mercato del lavoro o l'aumento della disoccupazione, nonché questioni esogene al Diritto del Lavoro in relazione all'istruzione e alla formazione⁴⁵. Una situazione che, se diffusa, potrebbe finire per distorcere la considerazione del lavoro come elemento di socializzazione, coerentemente con il mantenimento del necessario equilibrio tra gli aspetti quantitativi e qualitativi delle politiche del lavoro. Oppure l'aumento esponenziale dei lavoratori che svolgono contemporaneamente più lavori per far fronte alle spese ordinarie, che in Spagna supera attualmente i 900.000 lavoratori, su una popolazione di quasi 22 milioni di lavoratori occupati.

Inoltre, un'analisi più approfondita della realtà che circonda il problema della disoccupazione in Spagna rivela anche indirettamente le carenze e le sfide che permangono in relazione alle politiche per l'occupazione in generale, che possono quindi essere estese alle politiche attive del lavoro. Questa questione sta attirando sempre più attenzione dottrinale, a causa di questioni quali la necessità di migliorare il coordinamento delle amministrazioni territoriali; l'opportunità di promuovere il collegamento tra politiche attive e passive del lavoro; il perseverare nella cooperazione tra Servizi pubblici per l'impiego e agenzie per l'impiego private; l'adattamento delle azioni dei Servizi pubblici per l'impiego al quadro giuridico stabilito per le politiche attive del lavoro; e la particolare attenzione alle fasce svantaggiate⁴⁶. Riferimenti di azione che condividono una logica comune, come la complessità del fenomeno descritto, che richiede inevitabilmente una risposta plurale ma coordinata per servire una strategia coerente a livello macro e micro⁴⁷. In questo senso, è opportuno richiamare le parole di Giugni quando indicava, come aspirazione ideale, la convenienza di elaborare forme di Diritto del Lavoro che, riducendo la propria complessità interna, siano in grado di governare meglio la crescente complessità esterna⁴⁸.

6.1. Dibattito sull'esistenza stessa di politiche attive del lavoro

Entrando nell'analisi di queste questioni, la prima è il dibattito sull'esistenza stessa di politiche attive del lavoro. E chiedersi se lo Stato debba interferire, direttamente o indirettamente, con le politiche attive e passive del mercato del lavoro, per una riconsiderazione della sua prestazione in termini di comodità, utilità o addirittura come obbligo⁴⁹. E, nel caso in cui si adotti una risposta posi-

45. Ivi, 27 ss.

46. Cabeza Pereiro, 2013, 28 ss.

47. Álvarez Aledo, 1996, 29 y ss.

48. Giugni, 1983, 42.

49. Pérez del Prado, 2011, 21 ss.

tiva, se tale intervento statale abbia un impatto realmente positivo sull'obiettivo prefissato, una volta analizzati i risultati ottenuti. Consapevole che nel recente passato sono state attuate numerose iniziative per incoraggiare la creazione di posti di lavoro⁵⁰. A questo proposito, sono numerose le voci che esprimono scetticismo, se non vere e proprie critiche, riguardo all'utilizzo di risorse pubbliche sotto questa veste promozionale⁵¹. Quando le critiche sono rivolte alle politiche attive del lavoro, in particolare alle misure tecniche attuate, facendo appello a fattori quali i loro risultati parziali, la loro relativa cronicità o la loro mancanza di specializzazione e innovazione, avendo osservato la pratica ripetuta di ricorso a formule quali la flessibilità e l'incentivo economico dei contratti di lavoro a tempo determinato e indeterminato⁵². Insieme alla complessità intrinseca in termini di valutazione chiusa del ruolo e dell'efficacia delle politiche occupazionali dalla loro proiezione sui diversi gruppi con particolari difficoltà nel trovare un impiego⁵³.

La moltitudine di iniziative storicamente attuate su base permanente per incoraggiare la creazione di posti di lavoro non ha avuto alcun impatto positivo sulla disoccupazione, sebbene tale fallimento possa essere in parte attribuito al fatto che la disoccupazione in Europa – e per estensione anche in Spagna – è sempre più una disoccupazione strutturale, concentrata in alcuni segmenti della popolazione attiva e dovuta a lacune formative, cambiamenti tecnologici e perdita di competitività. Ciò non ci impedisce di affermare che la disoccupazione tra i gruppi particolarmente svantaggiati sta diventando – ed è già diventata – al di là della sua importanza quantitativa, un elemento strategico indispensabile per arginare l'aumento della disoccupazione che colpisce i lavoratori in generale. Questa tendenza negativa deve essere corretta, quindi, facendo appello a un'importanza ancora maggiore della priorità dell'occupazione, con il conseguente rafforzamento delle politiche attive del lavoro. Inoltre, il fallimento delle politiche attive del lavoro è anche un fallimento in termini di scala; ovvero, la portata del problema della disoccupazione supera di gran lunga il potenziale delle politiche attive del lavoro, anche con le aspettative più ottimistiche. Un dibattito che si è ripresentato anche in relazione ai sussidi alle assunzioni⁵⁴. Al punto da sollevare apertamente la questione se i sussidi alle assunzioni siano vere e proprie misure di integrazione o se agiscano come semplici sussidi alle aziende⁵⁵. Oppure quando c'è un impegno aperto a ridurre la complessità contrattuale, compresi i bonus contrattuali⁵⁶.

Anche senza trascurare tutte queste difficoltà, il finanziamento pubblico del-

50. Álvarez Aledo, 1996, 23 ss.

51. Darmon, 2002, 93 ss.

52. Olarte Encabo, 2008, 253-254.

53. Olarte Encabo, 2011, 175.

54. García Quiñones, 2011, 408 ss.

55. Darmon, 2002, 96-97.

56. Gómez Abelleira, 2013, 54-55.

le politiche per l'occupazione, comprese le politiche attive del lavoro, è un fattore dinamico del mercato del lavoro, per cui sarebbe un errore non investire in questo ambito⁵⁷. Questa affermazione si estende, in linea generale, alla maggior parte degli ambiti delle politiche del lavoro. In effetti, al di là delle valutazioni, questo orientamento del diritto, che esprime un crescente interesse per misure selettive in materia di occupazione, è una realtà indiscutibile⁵⁸. Tuttavia, l'impegno verso politiche attive del lavoro è compatibile con la necessità costante di affrontarne le carenze e le disfunzioni del sistema. Allo stesso modo che un'azione congiunta sulle variabili della crescita economica e della crescita dell'occupazione richiede interventi in una serie di settori che vanno oltre le nozioni classiche di politica economica e di politica occupazionale. L'esperienza dimostra infatti che la responsabilità di una riduzione sostanziale della disoccupazione non può essere interamente attribuita alle politiche attive del lavoro. Piuttosto, nel medio e lungo termine, questo obiettivo deve corrispondere ad altre politiche a sostegno della crescita economica, della formazione e della competitività. Ciò non impedisce di affermare la funzionalità delle politiche attive del lavoro, come confermano anche altri ambiti come la sociologia e l'analisi economica.

6.2. Impatto sui gruppi specifici con particolari difficoltà di occupabilità

In secondo luogo, il suo impatto su gruppi specifici con particolari difficoltà di occupabilità. L'attenzione particolare rivolta ai diversi gruppi di persone svantaggiate è probabilmente la sfida più importante che i Servizi per l'impiego devono affrontare, condizionati dalle loro stesse difficoltà intrinseche⁵⁹. Contrariamente a quanto si sarebbe potuto pensare in una fase iniziale, la mancanza di occupazione per le persone incluse nei "gruppi svantaggiati" non costituisce un problema marginale e transitorio all'interno del problema generale che qualifica negativamente il fenomeno della disoccupazione⁶⁰. Si tratta di una questione irrisolta, costantemente sottoposta a revisione da parte del legislatore spagnolo, dove disposizioni rivolte a categorie "classiche" (donne, giovani, disabili, disoccupati di lunga durata) si alternano ad altre misure, molto più aperte o flessibili, per includere nuove categorie. Quest'ultima tendenza è chiaramente adottata nell'attuale Legge 3/2023, del 28 febbraio, sull'Impiego. Infatti, questa legge rompe con una tradizione di uniformità nella selezione delle categorie di lavoratori che, secondo i criteri del legislatore, meritano un trattamento preferenziale in termini di politiche attive del lavoro.

Da parte loro, le politiche selettive per l'occupazione implicano non solo

57. Analistas de Relaciones Industriales, 2010, 1293 ss.

58. Gómez-Millán Herencia, 2011, 29 ss.

59. Cabeza Pereiro, 2013, 43.

60. Álvarez Aledo, 1996, 31.

una selezione specifica dei gruppi destinatari di questi interventi, ma anche degli strumenti assegnati a ciascuno di essi⁶¹. A ciò si aggiunge l'emergere di nuovi gruppi emergenti, in una dinamica di processo aperto, con riferimento agli immigrati, alle donne vittime di violenza di genere, insieme alle minoranze etniche⁶². Allo stesso modo in cui, a volte, le misure generali contro le misure selettive in materia di occupazione vengono presentate in termini di confronto aperto, sebbene tutte abbiano come riferimento comune il Diritto del Lavoro, allo stesso tempo deve essere preservato anche un equilibrio funzionale tra di esse⁶³. In ogni caso, da una prospettiva retrospettiva, si può prevedere un trattamento più dettagliato e specializzato per caratterizzare quei gruppi con particolari difficoltà di accesso al lavoro, uno sviluppo che merita una valutazione positiva⁶⁴. La dottrina ha utilizzato tale riferimento analitico per affrontare sistematicamente le politiche del lavoro, sotto il nome di "soggettivazione" delle politiche attive del lavoro⁶⁵. Sebbene si tratti di una questione classica nell'ambito delle politiche del lavoro e, più in generale, del Diritto del Lavoro, rimane una questione irrisolta, costantemente sottoposta a revisione. Probabilmente uno dei motivi di questa insoddisfazione è che le misure attuate dal legislatore, nelle forme più diverse, non sono riuscite a compensare le difficoltà intrinseche che le persone appartenenti a questi gruppi incontrano nell'integrarsi e nel rimanere nel mercato del lavoro.

Un'estensione che potrebbe essere ancora più complessa si considera se si considera l'emergere di altri fenomeni relativamente recenti come la condizione di "discriminazione multipla", intesa come una situazione di svantaggio sociale derivante dalla presenza, nella stessa persona o gruppo sociale, di più di un fattore che può dare origine a discriminazione. Significativamente, ciò si riferisce alla situazione reale sofferta dalle donne quando a tale condizione si aggiungono fattori come l'età o la disabilità. Oppure, con riferimento principale ai giovani, per verificare la contemporanea compresenza di fattori come genere, disabilità, esclusione sociale e nazionalità. Una dimensione inedita che, specificamente per quanto riguarda le donne, è servita a mettere in discussione la prospettiva generalista della tutela secondo il principio di uguaglianza di genere, dimostrandone la mancanza di collegamento con le esigenze delle donne più svantaggiate, dato il loro particolare rischio sociale⁶⁶. In ogni caso, le riforme avvenute negli ultimi anni hanno accresciuto la sensazione che il Diritto del Lavoro sia sempre più un Diritto dell'Impiego, tanto che le politiche e i programmi per l'occupazione tendono a ignorare aspetti personali o sociali diversi dal lavoro, sebbene siano strettamente correlati a tale vulnerabilità, motivo per

61. Gómez-Millán Herencia, 2011, 407 ss.

62. Olarte Encabo, 2008, 163 ss.

63. Gómez-Millán Herencia, 2011, 60 ss.

64. Olarte Encabo, 2008, 252.

65. Ivi, 137 ss.

66. Blázquez Agudo, 2013, 229.

cui la discriminazione multipla viene rivendicata come concetto chiave per il trattamento individualizzato di chi cerca lavoro⁶⁷.

Tuttavia, un'eccessiva espansione delle formule di tutela rischia di produrre l'effetto opposto a quello voluto, coerente con questo abbandono del criterio selettivo. Quindi, se la tecnica della soggettivazione è troppo ampia, finisce per perdere il suo significato. Si tratta di una conseguenza chiaramente dannosa, poiché la situazione di alcune categorie di lavoratori risulta oggettivamente svantaggiata in termini di ingresso e permanenza nel mercato del lavoro. Soprattutto, anche perché l'orientamento seguito dal legislatore in passato in occasione di diverse riforme del lavoro, se si va oltre, quelle che amplificano i poteri di flessibilità interna, in base a riferimenti quali le condizioni di lavoro (inquadramento professionale e orario di lavoro), le vicende del contratto di lavoro (mobilità funzionale, mobilità geografica, modifica sostanziale delle condizioni di lavoro e riduzione dell'orario di lavoro), o le modifiche apportate al sistema di contrattazione collettiva, in un'ottica di conciliazione personale, familiare e lavorativa, comportano inevitabilmente ulteriori difficoltà.

La progettazione delle politiche attive del lavoro è sempre stata soggetta a una duplice questione. In primo luogo, se si dovesse procedere a una selezione esclusiva dei gruppi favoriti da una qualsiasi delle configurazioni adottate per esse. In secondo luogo, in caso di risposta positiva a questa prima condizione, quale specifica progettazione tale scelta dovesse adottare, fino alla definizione definitiva di una lista di gruppi specifici. L'esperienza dimostra che il trattamento seguito nella selezione di determinate categorie dai diversi testi normativi esaminati dimostra un grado piuttosto elevato di uniformità nella scelta dei lavoratori che, secondo criteri legislativi, meritano un trattamento preferenziale in termini di politiche attive del lavoro. Ciò nonostante gli sforzi occasionali compiuti dal legislatore stesso per introdurre un certo grado di originalità nella disciplina della materia, cercando così di giustificare ogni nuova iniziativa legislativa, soprattutto se, come nel caso, i regolamenti sono emanati con così tanta frequenza. Alla luce dei risultati ottenuti con l'attuazione delle diverse politiche, si può affermare che la situazione di alcune categorie di lavoratori è oggettivamente svantaggiosa.

Ci troviamo quindi di fronte a un'espressione delle difficoltà incontrate dai legislatori nel trasformare l'inerzia instaurata nel mercato del lavoro. Tale impotenza non è insita solo nelle politiche per l'occupazione, se si considera che una politica economica coerente è una condizione assolutamente necessaria ma non sufficiente in materia di occupazione. Una politica strutturata e ben mirata è essenziale anche per garantire pari accesso degli individui al mercato del lavoro, facilitandone al contempo la prosecuzione dell'attività, parallelamente al conseguimento di una maggiore efficienza nella copertura del fabbisogno di manodopera da parte delle imprese⁶⁸. In questo senso, pur con tutte

67. Feria Basilio, 2013, 239 ss.

68. Peña Pinto, 2011, 21-22.

le carenze elencate, l'evoluzione da politiche attive del lavoro indifferenziate a politiche di soggettivazione – o di trattamento differenziato – costituisce un significativo passo avanti nell'elaborazione del modello sociale della Costituzione, a favore di libertà e uguaglianza reali ed effettive (articolo 9.1 della Costituzione)⁶⁹.

6.3. Il criterio dell'efficacia sulla valutazione delle politiche attive del lavoro

In terzo luogo, l'impatto che il criterio di efficacia ha sulla valutazione delle politiche attive del lavoro. Criterio dai contenuti complessi, legato alla domanda di qualità del servizio, nell'ambito delle politiche attive del lavoro, in termini di efficacia sociale, efficacia economica, equità giuridica. Dimensione qualitativa che necessariamente va completata anche con un richiamo all'efficacia quantitativa. L'impegno per l'efficienza è quindi tangibile in diversi ambiti. Ad esempio, attraverso il collegamento con gli strumenti economici per la promozione dell'occupazione, considerandone innanzitutto la distribuzione delle competenze, per poi proseguire con una valutazione degli strumenti economici a livello statale e regionale, rispettivamente⁷⁰; o quando è proiettata in relazione alla virtualità – o alla non virtualità – dei Servizi pubblici per l'impiego nei processi di intermediazione del lavoro, come analizzato nelle sezioni precedenti⁷¹. Sebbene il modello organizzativo e gestionale dei Servizi pubblici per l'impiego abbia solo una responsabilità parziale – importante, ma solo parziale – nella risoluzione del problema della disoccupazione.

Criterio di efficacia che può avere anche un contenuto complesso, quando si identifica con quella domanda di qualità nel servizio erogato in occasione di qualsiasi azione legata alle politiche attive del lavoro, abbracciando così diverse dimensioni in termini di efficacia sociale, efficacia economica ed equità giuridica⁷². Potremmo quindi concordare con Giugni quando afferma che l'efficienza non è, come si diceva una volta, una prerogativa del datore di lavoro, ma costituisce un principio di azione valido per tutti⁷³. Questa affermazione può quindi diventare estensibile, con particolare impatto, alle politiche attive del lavoro. Così come un'eccessiva enfasi sull'efficacia e sull'efficienza, come chiavi per misurare la significatività e la virtualità del Diritto del Lavoro, al di là della sua utilità pragmatica, rischia seriamente di trasformarlo in un Diritto messo in discussione dall'economia e dalla disoccupazione⁷⁴.

69. Olarte Encabo, 2008, 251-252.

70. Pérez del Prado, 2011, 45 ss.

71. Alujas Ruiz, 2011, 76 ss.

72. Molina Navarrete, 2011, 24.

73. Giugni, 1983, 41.

74. Casas Baamonde, 2014, 68 ss.

6.4. La difficile coesistenza tra politiche attive del lavoro e situazioni di crisi

In quarto luogo, la difficile coesistenza tra politiche attive del lavoro e situazioni di crisi. Infatti, guardando al presente e al passato recente, le politiche attive del lavoro sono costrette a coesistere con relativa frequenza con periodi di crisi economica, indipendentemente dalle cause specifiche alla base di questo contesto economico negativo. Tuttavia, concentrandosi sull'ordinamento spagnolo, il legislatore, con la sua ampia attività nell'ambito delle politiche attive del lavoro, ha di fatto dimostrato la sua incapacità di rispondere al problema della disoccupazione, la cui complessità trascende di gran lunga la normativa sul lavoro. Ciò che non sembra discutibile è che l'efficacia delle politiche attive del lavoro è direttamente correlata alle fasi di crescita economica in cui vengono applicate. Il legislatore, consapevole dei propri limiti in ordine all'efficacia delle politiche attive del lavoro. A questo punto, è molto significativo, ad esempio, la promozione parallela della creazione di posti di lavoro attraverso il lavoro autonomo.

La crisi economica ha recentemente portato a un processo di confusione tra politiche attive e passive nel Diritto del Lavoro⁷⁵. Mentre le politiche passive per l'occupazione vengono spesso identificate con le indennità di disoccupazione, in una dinamica sempre più marcata, il requisito per accedere e mantenere il diritto alle indennità di disoccupazione appare legato a requisiti quali l'iscrizione come disoccupato, la ricerca attiva di un'occupazione, l'accettazione di un collocamento idoneo e la partecipazione ad attività formative, azioni che rientrano chiaramente nelle politiche attive. Tutto ciò è in linea con altri fattori complementari, come l'aspirazione a promuovere, sempre più intensamente, la responsabilizzazione dei disoccupati, attraverso tecniche combinate di incentivazione e sanzione. Ciò crea un modello che la dottrina iuslavorista ha definito graficamente con il concetto di "corrispettivo", considerando le indennità previste dall'ordinamento in relazione alle indennità di disoccupazione, al lavoro di collaborazione sociale, nonché alle prestazioni economiche disponibili al di fuori del sistema di previdenza sociale⁷⁶.

Non si può dire che il legislatore spagnolo sia rimasto insensibile al problema dell'occupazione. Ciò che non sembra indiscutibile è che l'efficacia delle politiche attive per l'occupazione è direttamente correlata alle fasi di crescita economica in cui vengono applicate. Questa connessione diretta, la cui evidenza non è sempre apertamente riconosciuta, per ragioni più o meno egoistiche, ad esempio quando tale circostanza viene sfruttata per attuare un approccio specifico nel modificare il regime giuridico di una particolare istituzione. Tuttavia, questa separazione, deliberata o artificiale, tra l'applicazione delle politiche attive per l'occupazione e la considerazione della fase del ciclo economico

75. Quintero Lima, 2013, 177 ss.

76. Ivi, 179 ss.

in un dato momento può essere all'origine di tre tipi di effetti. In primo luogo, il cosiddetto "effetto morto", derivante dal finanziamento di posti di lavoro che sarebbero stati creati indipendentemente dagli incentivi. In secondo luogo, l'effetto sostituzione, quando i lavoratori vengono assunti a un costo incentivato, anziché sostituire lavoratori la cui assunzione non è incentivata. Per concludere con un richiamo all'effetto spiazzamento, con il conseguente danno per quelle aziende che non rientrano in questo meccanismo, ponendosi quindi in una posizione di svantaggio all'interno del mercato⁷⁷.

Né si può tralasciare di menzionare un fenomeno in crescita, conseguenza anche delle difficoltà che caratterizzano negativamente il mercato del lavoro spagnolo, come l'attuale sviluppo della mobilità internazionale, con riferimento a potenziali lavoratori costretti a lasciare la Spagna come alternativa alla ricerca di un impiego. Un fenomeno la cui importanza non deve essere sottovalutata, soprattutto considerando che questa realtà tenderà a consolidarsi, con un prevedibile incremento nel prossimo futuro. Si tratta di un risultato circostanziale, con una sua caratterizzazione, ancora da definire in molti dei suoi aspetti principali, spontaneamente incoraggiato dalla realtà dei fatti e al di fuori della promozione istituzionale dell'Unione Europea, contrariamente a quanto è stato tradizione in passato⁷⁸, con l'orizzonte fissato sulla formazione di un mercato del lavoro europeo⁷⁹, cercando di attuare meccanismi che almeno non scoraggino quella volontà iniziale di mobilità all'interno dei paesi che compongono l'Unione Europea o lo Spazio Economico Europeo, ad esempio in riferimento all'attuazione di un sistema di portabilità delle pensioni a livello europeo⁸⁰.

In sintesi, il sistema spagnolo è in netto contrasto con altri sistemi, come quello svizzero, la cui legislazione in materia di assicurazione contro la disoccupazione si basa sulla convinzione che la mancanza di lavoro sia legata alla persona disoccupata e non alla situazione economica generale. Caratterizzazione che determina la necessità, unicamente, di offrire al disoccupato un certo numero di opportunità formative ed esperienze lavorative per consentirgli di ottenere un nuovo impiego a tempo indeterminato⁸¹. Pertanto, dal punto di vista dell'ordinamento spagnolo, con l'esperienza accumulata, è un errore ridurre gli investimenti nelle politiche attive del lavoro, soprattutto in periodi di crisi. Questa contraddizione rivelerebbe implicitamente l'assunto del legislatore del lavoro secondo cui le politiche attive del lavoro sono considerate un "bene di lusso" e, pertanto, potenzialmente superflue a seconda della situazione prevalente; anziché optare per una concezione di esse come una "necessità primaria", soprattutto se applicate alla realtà attuale che caratterizza il nostro mercato del lavoro. Questa concezione è chiaramente errata, soprattutto perché la variabile

77. Vallecillo Gámez, 2013, 198-199.

78. Valdés Dal-Ré, 2006, 13 ss.

79. Zufiaur Narvaiza, 2006, 43 ss.

80. Lahera Forteza, García Quiñones, 2006, 199 ss.

81. Tabin, 2002, 39.

che allude ripetutamente alla crisi economica sembra avere una duplice componente: temporanea e strutturale. Quest'ultima dimensione spiega perché la disoccupazione, con qualsiasi specificità possa offrire in un dato momento, costituisca davvero una compagna di viaggio costante.

È interessante notare come le riflessioni di Giugni rimangano valide ancora oggi, seppur con riferimento all'ordinamento italiano, quando, come prospettiva del Diritto del Lavoro degli anni Ottanta, evidenziava come il Diritto del Lavoro emergenziale si fosse stabilizzato in un "diritto della crisi", spinto soprattutto dalla tentazione di rispondere immediatamente a istanze pragmatiche⁸².

7. Valutazioni conclusive

Il sistema spagnolo delle relazioni industriali appare permeato da una peculiarità essenziale rispetto ad altri modelli di Diritto Comparato, l'elevato livello di disoccupazione strutturale. Questa situazione porta in primo piano la dialettica di confronto tra Diritto del Lavoro ed economia, questa volta sul tema dell'occupazione. Questo contrasto ha rivelato una manifesta incapacità del legislatore del lavoro di contrastare questa tendenza generata dall'attuale congiuntura economica. Il Diritto del Lavoro appare rassegnato ad assumere una posizione subordinata o di secondo piano rispetto ai rigori dettati dalla logica economica. Tale affermazione serve a confermare la posizione debole che il Diritto del Lavoro assume nei confronti dell'economia in materia di occupazione, ma può anche servire a suggerire un'interpretazione diversa. La relativizzazione dell'importanza del Diritto del Lavoro quando visto nello specchio dell'economia deve essere portata alle sue ultime conseguenze, anche per respingere la sua strumentalizzazione da parte delle sedi economiche, quando queste puntano egoisticamente sul Diritto del Lavoro per risolvere problemi generati da cause economiche.

Il tema dell'occupazione, o più in generale l'area del lavoro, sembra aver perso la sua originaria autonomia, diventando solo un ulteriore elemento al servizio della politica economica, privo di una propria volontà di determinare la propria configurazione futura. Il Diritto del Lavoro non può essere compreso isolatamente dalla realtà su cui si proietta, ma l'accettazione incondizionata di questa idea di subordinazione, portata alle sue estreme conseguenze, significa accontentarsi di un ruolo puramente strumentale. Questo risultato è troppo erratico, incompatibile con i principi inerenti al Diritto Sociale, con la sua traiettoria storica e con il patrimonio accumulato di esperienza nella difesa dei diritti dei lavoratori. Sono tutte dimensioni inconciliabili della trasformazione del Diritto del Lavoro in una variabile economica, in una prospettiva puramente utilitaristica.

Sebbene le politiche attive del lavoro abbiano una propria giustificazione e un proprio riferimento d'azione in questo quadro, il riferimento all'occupazio-

82. Giugni, 1983, 27.

ne, o più precisamente alla creazione di posti di lavoro, è diventato il fattore fondamentale su cui ruota la regolamentazione di praticamente tutti gli istituti che compongono il Diritto del Lavoro. Pertanto, il ricorso all'occupazione non è più un elemento caratteristico solo delle politiche attive del lavoro. La perdita di esclusività, o, se si preferisce, l'assenza di monopolio, spiega in parte il loro fallimento, misurabile in termini di perdita di fiducia in esse. In altre parole, l'estensione da parte del legislatore dell'orizzonte occupazionale, più specificamente della finalità della creazione di posti di lavoro, a praticamente tutte le normative del lavoro, ha implicitamente minimizzato il ruolo delle politiche attive del lavoro. A maggior ragione quando questa estensione travalica ora apertamente la dimensione del lavoro per entrare in una prospettiva economica. Questa coesistenza in cui le logiche concorrenti, economica – o economicistica – e del lavoro, si presentano organizzate secondo criteri rispettivamente di supremazia e subordinazione.

In ogni caso, è altrettanto errato affermare che le iniziative di politica attiva del lavoro siano la cura per la disoccupazione quanto affermare l'esatto opposto, ovvero che non abbiano alcun effetto apprezzabile sull'inserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro. Sicuramente, un giudizio ponderato dovrebbe condurre a un equilibrio tra entrambe le affermazioni circa l'efficacia delle politiche attive del lavoro. Inoltre, a volte è difficile trovare una caratterizzazione specifica delle politiche attive del lavoro rispetto ad altre questioni legate al lavoro. Mentre la dottrina iuslavorista ha identificato la valutazione degli effetti delle politiche pubbliche come una necessità ineludibile all'interno di un sistema democratico⁸³. La complessità della soluzione riflette la sfida da affrontare, con un triplice obiettivo:

- a. garantire che ogni disoccupato abbia la possibilità di accedere all'occupazione;
- b. garantire che ogni lavoratore occupato possa mantenere il proprio posto di lavoro attuale;
- c. garantire che chiunque sia attualmente impiegato abbia la capacità di aspirare a un impiego meglio retribuito o più qualificato.

Tuttavia lo studio delle politiche attive del lavoro è sempre immerso in una tensione tra permanenza e congiuntura.

Il primo problema che si pone alle politiche attive del lavoro è proprio la mancanza di una chiara definizione della portata che esse dovrebbero assumere. Una contraddizione che emerge anche confrontando il livello nazionale e quello internazionale, con riferimento fondamentale all'Unione Europea. Pochi ambiti del Diritto del Lavoro sono sottoposti dal legislatore a un livello di efficienza così esigente. Questa caratteristica, se applicata nella sua giusta proporzione, costituisce un aspetto positivo delle politiche attive del lavoro. Tale requisito

83. Malo y Pablo de Pedraza, 2013, 173.

dovrebbe essere esteso anche ad altri ambiti legati al Diritto del Lavoro. Inoltre, l'approccio alle politiche attive del lavoro è sempre complesso, a causa dell'elevato numero di variabili in gioco, giuridiche, economiche, sociologiche e così via. Questa circostanza ci costringe a riconsiderare continuamente i limiti della trattazione di questioni che hanno un rapporto diretto o tangenziale con la materia. Questo è sicuramente un paradigma della frustrazione causata dal divario tra ciò che è e ciò che dovrebbe essere in materia di lavoro. A questo proposito, la numerosità dei riferimenti al Diritto del Lavoro è sintomatica, in contrasto con le pochissime allusioni al diritto al lavoro.

In ogni caso, con tutte queste carenze, l'impegno per politiche attive del lavoro costituisce un'opzione legislativa lodevole e positiva. Anche se il loro contributo deve essere necessariamente misurato nella sua vera dimensione, in realtà si tratta di una dimensione contributo limitato. Solo accettando questa premessa potremo quindi offrire una valutazione equilibrata sulla efficacia reale delle politiche attive del lavoro. In realtà, concentrandosi sull'occupazione o, se si preferisce, dalla prospettiva opposta, sulla disoccupazione, la complessità della soluzione, che incombe su tutte le questioni legate alle politiche attive del lavoro, non è altro che il riflesso logico della complessità del problema. Per riassumere in un'idea, l'influenza delle politiche attive del lavoro risiede in quell'ampio spazio grigio tra la loro inutilità e il loro impatto decisivo. È chiaro che le politiche attive del lavoro costituiscono un terreno fertile per cadere in quella tentazione che Romagnoli ha definito la «massima tartufesca della ragion pratica», secondo cui ciò che è urgente prevale su ciò che è importante, tenendo però presente che il lavoro dà dignità solo se la persona che lo svolge è trattata con dignità⁸⁴. Un appello all'attenzione la cui richiesta è, ovviamente, valida e attuale per tutte le politiche del lavoro, includendo quindi anche le politiche attive del lavoro, e per estensione, per ciò che il Diritto del Lavoro rappresenta ancora oggi.

Riferimenti bibliografici

- Alujas Ruiz J.A. (2006). Las políticas activas de mercado de trabajo en España en el contexto de la Unión Europea. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 61: 77 ss.
- Alujas Ruiz J.A. (2011). Eficacia del Servicio Público de Empleo en los procesos de intermediación laboral. *Cuadernos del mercado de trabajo*, 6: 75 ss.
- Alujas Ruiz J.A. (2012). La intermediación laboral a nivel autonómico: servicios públicos de empleo versus empresas de trabajo temporal. *Temas Laborales*, 113: 105 ss.
- Alujas Ruiz J.A. (2018). El alcance de la política de colocación en España. *Revista de Trabajo y Seguridad Social, Centro de Estudios Financieros*, 422: 117 ss.
- Álvarez Aledo C. (1996). Políticas activas de creación de empleo y colectivos desaventajados. *Economistas*, 70: 23 ss.

84. Romagnoli, 2006, XIII-XVI.

- Analistas de Relaciones Industriales (2010). Es un error no invertir en políticas activas de empleo. *Relaciones Laborales*, I: 1293 ss.
- Benavente Torres M.I. (2021). La intermediación laboral en España. In: Aa.Vv. (a cura di), *Presente y futuro de las políticas de empleo en España*. Albacete: Bomarzo, 67 ss.
- Blázquez agudo E.M. (2013). Situación real de las mujeres efecto y/o consecuencia de la discriminación múltiple en el empleo. En especial la edad y la discapacidad. In: Cabeza Pereiro J., Fernández Prol F. (a cura di), *Políticas de Empleo*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 215 ss.
- Bosch G., Rubery J., Lehdorff S. (2007). Los modelos de empleo europeos, agitados por vientos de cambio. *Revista internacional del Trabajo*, 126(3-4): 285 ss.
- Cabeza Pereiro J. (2010). Capítulo 3. La protección por desempleo en el ámbito de las crisis económicas. In: *La Estrategia Europea para el Empleo 2020 y sus repercusiones en el ámbito jurídico laboral español*. Madrid: Colección Informes y Estudios, Serie Empleo, 43: 141 ss.
- Cabeza Pereiro J. (2013). Disfunciones y retos del sistema nacional de empleo. In: Cabeza Pereiro J., Fernández Prol F. (a cura di), *Políticas de Empleo*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 27 ss.
- Calvo Gallego F.J. (2021). Las competencias autonómicas en materia de empleo, agencias de colocación y empresas de trabajo temporal: en especial, la experiencia andaluza. *Temas Laborales*, 160: 43 ss.
- Candela A., Mulas-Granados C., Nombela G. (2010). *La nueva agenda social: reforma de las políticas activas de empleo*. Madrid: Fundación IDEAS.
- Casas Baamonde M.E. (2014). La eficacia y la eficiencia del Derecho del Trabajo: reflexiones sobre un Derecho cuestionado por la economía y el desempleo. In: González-Posada Martínez E., Molero Marañón M.L. (a cura di), *Derecho del Trabajo, Constitución y crisis económica (Estudios en homenaje al Profesor Fernando Valdés Dal-Ré)*. *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, 15: 68 ss.
- Conter B. (2002). La formación profesional, ¿una política activa de empleo? *Políticas Sociales en Europa*, Editorial Hacer, 11: 83 ss.
- Darmon I. (2002). La “caja negra” de las políticas activas de empleo en España. *Políticas Sociales en Europa*, 11: 93 ss.
- Feria Basilio I.R. (2013). La discriminación múltiple como reto de las políticas de empleo. In: Cabeza Pereiro J., Fernández Prol F. (a cura di), *Políticas de Empleo*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 231 ss.
- Fernández Bernat J.A. (2016). Fondos europeos: los programas cofinanciados por la UE. In: Monereo Pérez J.L., Fernández Bernat J.A., López Insua B.M. (a cura di), *Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 463 ss.
- Fernández García A. (2021). La intermediación laboral digital: estado de la cuestión. In: *Nuevas tecnologías, cambios organizativos y trabajo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 335 ss.
- Fernández Prol F. (2024). La intermediación en la nueva Ley de Empleo. In: Casas Baamonde M.E. (a cura di), *Los Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: Las claves de 2023*, 86-88.
- García Quiñones J.C. (2011). Bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social. In: Valdés Dal-Ré F., González-Posada Martínez E. (a cura di), *La reforma del mercado de trabajo de 2010*. Madrid: Editorial Reus, 407 ss.

- García Quiñones J.C. (2015). *Políticas activas de empleo durante la crisis económica (2010-2015)*. Madrid: Editorial Reus.
- García Quiñones J.C. (2022). *Políticas activas de empleo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Giugni G. (1983). Prospettive del diritto del lavoro per gli anni '80. In: Aa.Vv. (a cura di), *Prospettive del diritto del lavoro per gli anni '80 (Atti del VII Congresso Nazionale di Diritto del Lavoro, Bari, 23-25 aprile 1982)*. Milano: Giuffrè Editore, 3 ss.
- Gómez Abelleira F.J. (2013). Medidas para favorecer el empleo estable: los efectos de la reforma laboral en materia de contratación e incentivos. In: García-Perrote Escartín I., Mercader Uguina J.R. (a cura di), *La aplicación práctica de la reforma laboral (Un estudio de Ley 3/2012 y de los Reales Decretos-leyes 4/2013 y 5/2013)*. Valladolid: Lex Nova, 49 ss.
- Gómez-Millán Herencia M.J. (2011). *Colectivos destinatarios de las políticas selectivas de empleo*. Murcia: Ediciones Laborum.
- González-Posada E. (2021). Servicios públicos e iniciativa privada en el empleo y en la colocación. *Documentación laboral*, 124(3): 11 ss.
- Lahera Forteza J., García Quiñones J.C. (2006). Portabilidad de pensiones y movilidad europea de los trabajadores. In: Valdés Dal-Ré F., Zufiaur Narvaiza J.M., *Hacia un mercado europeo de empleo*. Madrid: Colección Informes y Estudios Serie Empleo, n. 31, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 197 ss.
- Landa Zapirain J.P. (2012). La ejecución de la política de empleo, su dimensión territorial y la estrategia europea del empleo. In: Valdés Dal-Ré F., Sobrino González G.M. (a cura di), *Comentarios a la Ley de Empleo*. Madrid: La Ley, 27 ss.
- Lantarón Barquín D. (2012). Empresas de Trabajo Temporal y Agencias de Colocación: Realidades en vías de integración. In: García-Perrote Escartín I., Mercader Uguina J.R. (a cura di), *Reforma Laboral 2012: Análisis práctico del RDL 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*. Valladolid: Lex Nova, 177 ss.
- Lopera Castillejo M.J. (2021). Intermediación laboral y potenciación de las empresas de trabajo temporal en su papel de agencias de empleo. In: García Blasco J., De Val Tena Á.L. (a cura di), *Crisis económica y empleo*. Cizur Menor: Aranzadi, 2021, 53 ss.
- López Balaguer M. (2018). Las agencias de colocación. In: *Medidas de protección y políticas de formación y contratación para los desempleados*. Valencia: Tirant lo Blanch, 657 ss.
- Malo Ocaña M.A. (2018). La intermediación laboral como servicio de información. *Economistas*, 156-157 extra: 123 ss.
- Malo y Pablo de Pedraza M.A. (2013). El impacto de las políticas públicas de formación e intermediación para el empleo: metodologías cuantitativas de evaluación. In: Alarcón Bravo de Rueda P.O., Moreno de Vega y Lomo F. (a cura di), *Políticas públicas de empleo (Un estudio desde el Derecho Comparado)*. Granada: Editorial Comares, 173.
- Martín Puebla E. (2012). Descripción y competencias de los Servicios Públicos de Empleo autonómicos. In: Valdés Dal-Ré F., Sobrino González G.M., *Comentarios a la Ley de Empleo*. Madrid: La Ley, 213 ss.
- Martín Valverde A. (2012). La naturaleza, los objetivos y el régimen jurídico de la política de empleo. In: Valdés Dal-Ré F., Sobrino González G.M., *Comentarios a la Ley de Empleo*. Madrid: La Ley, 3 ss.
- Molina Navarrete C. (2011). “Público” y “privado” en el mercado de empleo: hacia una nueva síntesis “cooperativo-competitiva” (claves de un modelo “partenarial”

- de servicios de empleo). In: De la Casa Quesada S., Vallecillo Gámez M.R. (a cura di), *Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo*. Albacete: Editorial Bomarzo, 19 ss.
- Olarte Encabo S. (2008). *Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades: la “subjetivación” de las políticas activas de empleo*. Pamplona: Aranzadi.
- Olarte Encabo S. (2011). El problema de la inserción ocupacional de colectivos con especiales dificultades: balance, perspectivas y propuestas en el contexto de la reforma de las políticas activas de empleo 2011. In: De la Casa Quesada S., Vallecillo Gámez M.R. (a cura di), *Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo*. Albacete: Editorial Bomarzo, 151 ss.
- Ortiz Lallana M.C. (1999). La Unión Europea y las políticas activas de empleo. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 17: 13 ss.
- Pazos Pérez A. (2018). La colaboración del servicio público de empleo estatal con las agencias de colocación privadas y las empresas de trabajo temporal. *Temas Laborales*, 143: 187 ss.
- Peña Pinto M. (2011). Políticas activas de empleo: crónica de una reforma anunciada. *Cauces*, 16: 20 ss.
- Pérez del Prado D. (2011). *Los instrumentos económicos de fomento del empleo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pérez del Prado D. (2023). La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades. *Labos: Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, n. extra 1: 86 ss.
- Quintero Lima M.G. (2013). La contrapartida como instrumento teórico-práctico de articulación de las políticas activas de empleo y de la protección por desempleo. In: Cabeza Pereiro J., Fernández Prol F. (a cura di), *Políticas de Empleo*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 177 ss.
- Rey Guanter S. (2000). La transformación de la intermediación en el mercado de trabajo a la luz del Convenio 181 OIT: iniciativa privada y nuevas tecnologías. *Relaciones Laborales*, II: 695 ss.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer M. (1998). Política de empleo y dimensión territorial. *Relaciones Laborales*, II: 11 ss.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer M. (2002). Empleo y exclusión social. *Relaciones Laborales*, I: 121 ss.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer M. (2009). Trabajadores pobres y Derecho del trabajo. *Relaciones Laborales*, II: 27 ss.
- Romagnoli U. (2006). Prefazione. In: Renga S., *La tutela sociale dei lavori. Le monografie della Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*. Torino: Giappichelli.
- Romero Coronado J. (2016). Políticas de activación: compromiso de actividad y noción de colocación adecuada. In: Monereo Pérez J.L., Fernández Bernat J.A., López Insua B.M. (a cura di), *Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 997 ss.
- Ruesga Benito S.M. (2011). Mercado de trabajo, modelo productivo y políticas de empleo: una lectura económica. In: De la Casa Quesada S., Vallecillo Gámez M.R. (a cura di), *Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo*. Albacete: Editorial Bomarzo, 105 ss.
- Saragossà Saragossà J.V. (2012). La coordinación entre las políticas activas de empleo y la protección económica frente al desempleo. In: Valdés Dal-Ré F., Sobrino González G.M. (a cura di), *Comentarios a la Ley de Empleo*. Madrid: La Ley, 511 ss.

- Tabin J.P. (2002). Las políticas activas del mercado de trabajo. *Editorial Hacer*, 11: 29 ss.
- Valdés Dal-Ré F. (2006). Movilidad laboral y Estrategia Europea de Empleo. In: Valdés Dal-Ré F., Zufiaur Narvaiza J.M. (a cura di), *Hacia un mercado europeo de empleo*. Madrid: Colección Informes y Estudios Serie Empleo, n. 31, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 13 ss.
- Vallecillo Gámez M.R. (2013). Globalización y políticas de empleo. Los “nuevos” modelos económico-laborales en los países emergentes, EE.UU., España. Un modelo comparado. In: Cabeza Pereiro J., Fernández Prol F. (a cura di), *Políticas de Empleo*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 195 ss.
- Zufiaur Narvaiza J.M. (2006). La movilidad geográfica del empleo en la Unión Europea: hacia un mercado europeo de trabajo. In: Valdés Dal-Ré F., Zufiaur Narvaiza J.M. (a cura di), *Hacia un mercado europeo de empleo*. Madrid: Colección Informes y Estudios Serie Empleo, n. 31, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 41 ss.

Riconoscimento e portabilità delle competenze nel mercato del lavoro europeo: norme, tecnologie e prospettive future

di Eva Lacková*

SOMMARIO: 1. Premessa: centralità delle transizioni nella ridefinizione della gestione degli stati occupazionali – 2. Competenze frammentate, risposte modulari: il nodo delle microcredenziali e proposte *de lege ferenda* – 3. Alcune esperienze nell'implementazione degli "strumenti tecno-giuridici di condivisione" – 3.1 Politiche nazionali: casi dell'India e della Slovacchia – 3.2 Autonomia collettiva: Ccnl Metalmeccanici – 3.3 Iniziative aziendali – 4. I lavoratori delle piattaforme digitali tra *lock-in* e mobilità: diritto alla portabilità dei dati reputazionali – 5. Conclusioni.

1. Premessa: centralità delle transizioni nella ridefinizione della gestione degli stati occupazionali

Il presente contributo si colloca all'interno di un dibattito in rapida evoluzione sul mercato del lavoro contemporaneo, segnato da profonde trasformazioni strutturali, tecnologiche e sociali¹. Cambiamenti di una portata tale da travolgere profondamente le dinamiche occupazionali, le quali non possono più essere comprese esclusivamente alla luce delle categorie tradizionali; esse richiedono invece una lettura capace di cogliere la complessità dei percorsi lavorativi, delle transizioni e delle interazioni tra diversi attori istituzionali, economici e sociali. Prima di affrontare l'analisi degli strumenti innovativi, appare dunque necessario porre alcune considerazioni preliminari sulle condizioni che ridefiniscono i confini del mercato del lavoro, per tentare di disegnare un quadro concettuale nel quale valutare l'impatto delle nuove tecnologie, dei processi di digitalizzazione e delle politiche di regolazione e protezione sociale, e per cercare di offrire al contempo una lettura critica delle possibilità e dei limiti delle innovazioni nel promuovere transizioni lavorative dignitose, inclusive e sostenibili.

* Assegnista di ricerca presso l'Università di P.J. Šafárik di Košice – Slovacchia.

1. Dalla ricca dottrina italiana giuslavorista sul tema si menzionano, *ex multis*: Alaimo, 2012; Caruso, Del Punta, Treu, 2023; Centamore, 2022; Ciucciiovino, Garofalo, Sartori, Tirabschi, Trojsi, Zoppoli, 2021; Speciale, 2023; Treu, 2023; Varesi, 2023.

Una parte della dottrina che si occupa di questi temi mette in luce come la tradizionale distinzione tra i tre stati occupazionali – occupazione, inoccupazione/disoccupazione e inattività – sia oggi messa in discussione dallo sviluppo di un insieme sempre più articolato di posizioni intermedie, sostenendo che «i confini tra le (presunte) posizioni stabili di uscita e di arrivo potrebbero diventare meno netti»². La teoria su *transitional labour markets* considera, infatti, inaccettabile la storica scissione funzionale delle situazioni afferenti alla persona esistente all'interno del mercato del lavoro e ritiene che anche le posizioni intermedie andrebbero sostenute da interventi pubblici attraverso le politiche attive³. Questo fa sì che il contenuto concreto delle politiche attive oggi trabocchi dal contenitore definitorio troppo stretto⁴. Mentre il legislatore continua a collocare il fulcro delle politiche attive entro i vecchi contenitori⁵, nuove fragilità presenti nel mercato impongono di ripensarle non più come un “pronto soccorso” per i disoccupati⁶, ma come un’infrastruttura permanente capace di accompagnare ogni lavoratore lungo «un’unica traiettoria biografica nella quale si verifichi un progressivo accrescimento della persona e del lavoratore, sempre più in grado di ambire a occupazioni di rimarchevole qualità»⁷.

All'interno di questo quadro teorico non è più sufficiente interrogarsi sulla mera presenza o assenza di un'occupazione: diventa centrale “la qualità della transizione”⁸ tra stati lavorativi, intesa come qualsivoglia potenziale miglioramento della posizione precedente. Ad avviso di chi scrive, tuttavia, tale nozione

2. Schmid, 2017; qui in chiave concettuale, citando altri due esponenti importanti nell'ambito di *transitional labour markets*: Gazier e Gautié v. Pace, 2023, 1.

3. Sulla mancanza di una visione complessiva, anche da parte della dottrina giuslavorista, capace di costruire un'infrastruttura del mercato del lavoro valida per tutte le condizioni occupazionali e coerente con l'approccio dei *transitional labour markets*. Casano, 2020, 99 ss.

4. Anche se non esiste una nuova e universale categorizzazione della storica contrapposizione delle politiche attive e passive del mercato del lavoro – bensì un'attenzione in evoluzione verso un approccio più integrato e coordinato, soprattutto in risposta a nuove sfide come le transizioni verde e digitale – alcune istituzioni, come ad es. Eurostat, utilizzano altre categorie per riferirsi agli interventi statali nel mercato del lavoro. Quest'ultimo riconosce tre macrocategorie: la prima comprende i servizi del mercato del lavoro; nella seconda vi sono le misure come la formazione, i programmi di rotazione e condivisione del lavoro, gli incentivi all'occupazione, le misure di occupazione assistita e riabilitazione, la creazione diretta di posti di lavoro e gli incentivi all'avvio di impresa; infine, la terza area è rappresentata dai sostegni di politiche del mercato del lavoro come il sostegno e mantenimento del reddito in caso di disoccupazione e il pensionamento anticipato. Eurostat, 2006, 6.

5. A partire dalla loro distribuzione all'interno del contesto istituzionale, in quanto l'art. 117 Cost. inserisce le politiche pubbliche per il lavoro nell'alveare di materie concorrenti tra Stato e Regioni, ove la titolarità delle politiche passive è stata successivamente assegnata allo Stato, mentre quelle attive di competenza delle amministrazioni regionali. Per i riferimenti normativi v. De Vincenzi, 2018, 4 ss.

6. In questo senso Impellizzieri, Seghezzi, 2021.

7. Calabria, 2021, 60.

8. Interpretata come «vantaggi nella retribuzione, nel tempo di lavoro, nella tipologia di contratto, nelle prospettive più o meno evidenti di carriera, nel welfare». Pace, 2023.

deve essere letta in un’accezione più ampia: ciò che risulta davvero cruciale è la capacità effettiva del sistema – normativo, istituzionale e sociale – di garantire processi di passaggio tra fasi lavorative differenti che siano non soltanto orientati all’avanzamento professionale, ma anche improntati a criteri di dignità, inclusività e sostenibilità nel lungo periodo.

Per tale motivo l’Autrice di questo contributo ha ritenuto doveroso riflettere su come l’IA e, più in generale, gli altri strumenti tecno-giuridici innovativi possano contribuire a creare nuove infrastrutture di costruzione e riconoscimento delle competenze nel mercato di lavoro odierno, capaci di intercettare anche i lavoratori oggi spesso invisibili alle politiche del mercato del lavoro⁹.

Come sostenuto poc’anzi, le trasformazioni in atto non riguardano soltanto le categorie tradizionalmente considerate oggetto di politiche attive del lavoro – disoccupati, inoccupati o Neet – ma investono anche segmenti più ampi e diversificati della forza lavoro. Da un lato, vi sono i lavoratori occupati in settori sottoposti a processi di riconversione profonda, determinati dalle transizioni verde e digitale: comparti industriali e produttivi nei quali l’innovazione tecnologica o la pressione verso la sostenibilità comportano una ridefinizione delle mansioni, la perdita di profili professionali consolidati e la necessità di acquisire competenze radicalmente nuove¹⁰. Dall’altro lato, occorre considerare i lavoratori che operano all’interno delle piattaforme digitali e che incarnano forme di occupazione atipiche, caratterizzate dalla frammentarietà della prestazione lavorativa, precarietà e – fino a tempi recenti – limitata “visibilità giuridica”¹¹. Si tratta di soggetti la cui professionalità, pur concretamente espressa, fatica a trovare adeguata legittimazione e riconoscimento nelle tradizionali politiche del lavoro, rimanendo ai margini delle tutele e degli strumenti di valorizzazione istituzionale.

Per questi lavoratori, l’impiego dell’intelligenza artificiale e delle altre tecnologie innovative non può ridursi al mero potenziamento degli strumenti di incontro tra domanda e offerta di lavoro – funzione che può risultare efficace soprattutto per i profili maggiormente distanti dal mercato¹² – ma deve piuttosto orientarsi verso modalità capaci di rendere visibile, riconoscibile e valoriz-

9. Il termine “*hidden workforce*” coniato da Cedefop, 2023, 67.

10. In tema delle riconversioni a produzione aziendale più ecologica cfr. Speciale, 2023.

11. Al netto dell’attività legislativa degli scorsi anni, incentrata sul *platform work*: in Italia l’art. 2 del d.lgs. 81/2015, e a livello europeo la Direttiva (UE) 2024/2831 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2024 relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali.

12. Per ragioni di economia dell’analisi e in quanto non direttamente pertinente al focus di questo contributo, non sarà qui approfondito il tema, ormai ampiamente dibattuto, dell’utilizzo dell’intelligenza artificiale nel *matching* tra domanda e offerta di lavoro, per migliorare l’efficienza e la qualità dell’incontro tra lavoratori e posti vacanti. Come è oramai ampiamente noto, l’IA può intervenire in diverse fasi del processo di reclutamento, dalla redazione degli annunci alla selezione dei candidati. Per l’esame di tale aspetto sia consentito il rinvio, anche per i riferimenti bibliografici, a Lacková, 2022, 71 ss.

zabile la professionalità che essi già esercitano, pur al di fuori dei canoni occupazionali tradizionali.

L'attenzione di questo contributo si vuole, per l'appunto, concentrare sull'impiego di nuove tecnologie nel mercato del lavoro quale strumento finalizzato a scopi che trascendono la mera intermediazione occupazionale. L'obiettivo è verificare in quale misura tali strumenti possano concorrere al riconoscimento delle competenze effettivamente acquisite, alla tracciabilità e valorizzazione dei percorsi professionali e alla certificazione attendibile di profili reputazionali, al fine di garantirne la trasferibilità e la spendibilità in nuove opportunità occupazionali, anche in ambiti settoriali eterogenei.

2. Competenze frammentate, risposte modulari: il nodo delle microcredenziali e proposte *de lege ferenda*

La transizione digitale ha accelerato un processo di frammentazione multipla¹³: della prestazione lavorativa (pensiamo alla *gig economy* e al lavoro *on demand*), delle competenze richieste (sempre più granulari, specifiche, talvolta obsolete in pochi anni), e, di conseguenza, della stessa formazione, sempre meno lineare e sempre più modulare.

A livello europeo, una delle risposte principali a questa frammentazione è rappresentata dalla Raccomandazione del Consiglio sulle microcredenziali del 2022¹⁴ (d'ora in avanti "Raccomandazione"). Il documento nasce nell'ambito dell'*European Skills Agenda*¹⁵ e del *Pillar of Social Rights Action Plan*¹⁶, con l'obiettivo di offrire ai cittadini strumenti più flessibili per aggiornare o riqualificare le proprie competenze in un contesto segnato da grandi cambiamenti determinati da pandemia, transizioni digitale e verde.

Tra questi strumenti – agili, digitali, e potenzialmente interoperabili, in grado di attestare competenze specifiche, acquisite dopo una breve esperienza di apprendimento, in contesti anche non formali o informali – si collocano le microcredenziali¹⁷.

Ad oggi varie istituzioni ed enti a livello globale hanno cercato di fornire una propria definizione delle microcredenziali¹⁸, generando incertezza su cosa si intenda esattamente con tale termine. La perdurante assenza di una nozione

13. Bisello, Peruffo, Fernández-Macías, Rinaldi, 2019; Autor, Levy, Murnane, 2003; Acemoglu, Autor, 2011.

14. Anche recenti linee politiche europee promuovono lo sviluppo delle microcredenziali, tra cui: Competitiveness Compass; Clean Industrial Deal; Union of Skills.

15. L'Agenda della Commissione per le competenze per l'Europa sulla competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza, 1° luglio 2020, disponibile su: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_1196.

16. Disponibile su: op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/it/.

17. Raccomandazione, considerando 5.

18. Per una rassegna sufficientemente esaustiva delle varie definizioni v. Unesco, 2022, 29-32.

condivisa e chiara ne limita potenzialmente l'accettazione da parte dei lavoratori e dei datori di lavoro, poiché ostacola la possibilità di riconoscerne il valore e l'affidabilità in modo univoco. La proliferazione di definizioni e modelli differenti, unita alla molteplicità di forme che le microcredenziali possono assumere – certificati accademici o professionali, microcertificazioni, corsi brevi, *bootcamp* o *digital badge* – contribuisce a creare confusione, soprattutto tra i datori di lavoro, e rappresenta un ostacolo significativo alla costruzione di una “moneta delle competenze” riconosciuta e affidabile¹⁹.

Proprio per superare questa frammentazione, la Raccomandazione definisce la microcredenziale come «la registrazione dei risultati dell'apprendimento ottenuti da un discente in seguito a un piccolo volume di apprendimento»²⁰, puntando a stabilire una definizione comune a livello europeo e a fissare criteri chiari per renderle confrontabili e affidabili. Ogni microcredenziale deve riportare informazioni trasparenti sui risultati di apprendimento raggiunti, sul carico di lavoro richiesto e sulle modalità di valutazione²¹. Il Consiglio ha sottolineato, inoltre, l'importanza di costruire un ecosistema di fiducia²²: le microcredenziali devono poter essere utilizzate e riconosciute in tutti gli Stati membri, dai datori di lavoro e dalle istituzioni formative, in modo che abbiano un reale valore sul mercato. Allo stesso tempo, dovrebbero essere facilmente accessibili, portabili e verificabili, così che ogni cittadino possa conservarle e usarle nel proprio percorso professionale e personale.

19. Utilizza questo termine: Commissione Europea, 2020, 10.

20. «Tali risultati dell'apprendimento saranno stati valutati in base a criteri trasparenti e chiaramente definiti. Le esperienze di apprendimento volte al conseguimento di microcredenziali sono concepite per fornire al discente conoscenze, abilità e competenze specifiche che rispondono a esigenze personali, culturali, della società o del mercato del lavoro. Il discente è titolare delle microcredenziali, che possono essere condivise, sono trasferibili e possono essere indipendenti o combinate in credenziali più ampie. Sono sostenute da una garanzia della qualità che segue norme concordate nel settore o nell'area di attività pertinente». Confr. con la definizione precedentemente usata al livello europeo «Una microcredenziale è una prova dei risultati dell'apprendimento conseguiti da un discente in seguito a una breve esperienza di apprendimento. Tali risultati sono stati valutati in base a norme trasparenti. La prova è contenuta in un certificato che riporta il nome del titolare, i risultati dell'apprendimento conseguiti, il metodo di valutazione, l'ente erogatore e, se del caso, il livello del quadro delle qualifiche e i crediti ottenuti. Il discente è titolare delle microcredenziali, che sono condivisibili e trasferibili e possono essere combinate tra loro per formare credenziali o qualifiche più ampie. Sono sostenute da prassi di garanzia della qualità in base a norme concordate» Questa definizione di microcredenziali è emersa da una consultazione pubblica avviata dalla Commissione, seguita, nel dicembre 2021, da una Proposta di Raccomandazione del Consiglio su un approccio europeo alle microcredenziali per l'apprendimento permanente e l'occupabilità. Commissione Europea, 2020, 10.

21. Art. 6, lett. b, promuove l'adozione di elementi obbligatori che comprendono: l'identificazione del discente, il titolo della microcredenziale, il paese o la regione e l'ente rilasciante, la data di emissione, i risultati dell'apprendimento, il carico di lavoro teorico (espresso ove possibile in crediti ECTS), il livello o ciclo di riferimento (Eqf o quadro europeo dei titoli), il tipo di valutazione, la modalità di partecipazione all'attività formativa e la tipologia di garanzia della qualità che ne assicura la validità.

22. Artt. 7-10 della Raccomandazione.

L'unica regolamentazione del fenomeno a livello sovranazionale resta comunque ancora una forma di *soft law*: non vincolante, non armonizzata e fortemente dipendente dalle scelte dei singoli Stati membri e dagli attori del mercato. In assenza di un quadro normativo forte, potrebbe aprirsi la possibilità – o forse la necessità – di pensare a uno sviluppo per analogia, prendendo come riferimento la Direttiva 2005/36/CE²³ sul riconoscimento delle qualifiche professionali. Quest'ultima fornisce una cornice giuridica vincolante e consolidata per il riconoscimento transnazionale delle qualifiche professionali tra gli Stati membri, affrontando problematiche analoghe in termini di mobilità, trasparenza e affidabilità delle competenze. Tale legislazione mira, da un lato, a favorire la mobilità dei lavoratori nell'UE, consentendo ai cittadini europei di accedere a opportunità occupazionali in altri Paesi e, dall'altro, a permettere alle imprese di reperire personale qualificato – funzione di particolare rilievo nei settori caratterizzati da carenza di manodopera specializzata, poiché contribuisce a riequilibrare il rapporto tra domanda e offerta di lavoratori qualificati a livello transnazionale²⁴.

La Direttiva 2005/36/CE non solo chiarisce il campo di applicazione, e le definizioni, ma individua le autorità competenti, disciplina procedure di riconoscimento con termini prestabiliti²⁵, introduce la possibilità di misure compensative in caso di differenze sostanziali e prevede meccanismi di armonizzazione progressiva attraverso i *common training frameworks*.

Applicare analoghi principi alle microcredenziali significherebbe, da un lato, rendere obbligatoria l'adozione di metadati standardizzati e di sistemi di qualità come condizione minima per il riconoscimento; dall'altro, prevedere in maniera cogente la designazione di autorità responsabili e l'istituzione di registri nazionali collegati a piattaforme europee interoperabili – il ricorso a infrastrutture digitali sicure, analoghe all'Imi (Sistema di informazione del mercato interno) e alla tessera professionale europea, costituirebbe lo strumento tecnico indispensabile per assicurare autenticità, trasparenza e interoperabilità.

Questi due ambiti regolatori sembrano per ora avviarsi verso una complementarità a livello di sistemi di supporto, nonostante le differenze in termi-

23. Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, così come successivamente modificata dalla direttiva 2013/55/UE.

24. Cfr. Commissione Europea, 2011.

25. La Direttiva 2005/36/CE prevede tre diversi meccanismi di riconoscimento delle qualifiche professionali. Il primo riguarda il riconoscimento automatico per alcune professioni le cui condizioni minime di formazione sono parzialmente armonizzate a livello europeo, come medici, infermieri, dentisti, veterinari, ostetriche, farmacisti e architetti (artt. 21-49). Un secondo meccanismo consente il riconoscimento automatico sulla base dell'esperienza professionale maturata in specifiche attività artigianali, commerciali e industriali (artt. 16-20). Infine, per le professioni non incluse nei regimi di riconoscimento automatico, si applica il sistema generale, fondato sul principio del reciproco riconoscimento delle qualifiche tra Stati membri (artt. 10-15).

ni di armonizzazione normativa: la Commissione europea ha sviluppato l'infrastruttura per le credenziali digitali Europass (*Europass Digital Credentials Infrastructure* – Edci) per favorire il riconoscimento sicuro ed efficiente in tutta Europa di credenziali, intesi sia come qualifiche che come altri risultati di apprendimento, anche le microcredenziali. Le credenziali digitali Europass integrerebbero dunque in un formato standardizzato le informazioni sulle competenze in senso lato – includendo sia risultati della formazione breve che lunga, formale che informale/non formale, che esperienza professionale con o senza titoli – allo stesso tempo garantendo l'autenticazione²⁶ dei documenti e delle informazioni digitali sulle competenze e qualifiche²⁷.

Inoltre, così come la Direttiva 2005/36/CE contempla strumenti compensativi per evitare il rigetto delle qualifiche estere²⁸, anche nel caso delle microcredenziali si potrebbe immaginare l'introduzione di moduli integrativi o procedure di valutazione aggiuntiva, finalizzate a garantire la comparabilità senza sacrificare la flessibilità. Nei settori caratterizzati da maggiore uniformità a livello europeo, potrebbe addirittura prospettarsi un sistema di riconoscimento (semi)automatico, sul modello delle professioni armonizzate (il riconoscimento automatico delle qualifiche professionali ai sensi dell'artt. 21-49). La raccomandazione si muove in tal senso quando suggerisce agli organismi competenti di esplorare la possibile fattibilità del riconoscimento automatico delle microcredenziali (art. 13).

In tale prospettiva, la comparazione con la Direttiva 2005/36/CE mostra come l'evoluzione di un atto di *soft law* in un quadro giuridico più vincolante e strutturato possa offrire maggiore certezza del diritto e garantire un più efficace sostegno alle transizioni occupazionali nel mercato del lavoro europeo. L'esperienza maturata nell'attuazione della Direttiva 2005/36/CE²⁹ potrebbe dunque costituire un riferimento utile per evolvere il quadro delle microcredenziali da un livello di mera raccomandazione a un sistema dotato di maggiore forza regolatoria e capacità armonizzatrice.

26. Tramite l'apposizione di un sigillo elettronico conforme a Regolamento eIDAS (Regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE). Tale sigillo, equivalente digitale di un timbro a secco, permette all'organizzazione emittente di certificare l'autenticità della credenziale e di proteggerla contro manomissioni, rendendo immediatamente evidente qualsiasi alterazione a chi la visualizza.

27. Ai sensi dell'art. 4 par. 6 Decisione (UE) 2018/646 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 aprile 2018 relativa a un quadro comune per la fornitura di servizi migliori per le competenze e le qualifiche (Europass) e che abroga la decisione n. 2241/2004/CE.

28. Art. 14, confermato, dall'ultimo, da TAR del Lazio – Sezione Quarta-bis, ordinanza del 22 marzo 2025, il Tribunale ha sospeso il rigetto del Ministero e ha ordinato il riesame. Ha criticato la superficialità della valutazione ministeriale, rilevando che non si è tenuto conto né dell'esperienza professionale del ricorrente né della possibilità di adottare strumenti compensativi per eventuali lacune formative.

29. Commissione Europea, 2011.

D'altro canto, diversamente dalla Direttiva 2005/36/CE, la quale si propone di armonizzare le differenze derivanti dalla pluralità degli ordinamenti giuridici nazionali, il tema delle microcredenziali solleva un'ulteriore complessità: oltre alla necessità di costruire un sistema europeo coordinato, si pone infatti il problema di garantire coerenza e allineamento all'interno degli stessi Stati membri, tra i molteplici attori coinvolti nella progettazione, nel rilascio e nella certificazione delle microcredenziali. Tale dimensione "interna" di frammentazione, assente nel caso delle qualifiche professionali tradizionali, rende ancora più evidente l'esigenza di un quadro regolativo comune capace di assicurare standard condivisi e affidabili.

Giova evidenziare che le microcredenziali, se opportunamente armonizzate e integrate nei sistemi formativi e nelle politiche attive, potrebbero rappresentare uno strumento particolarmente efficace per la riqualificazione dei lavoratori "invisibili"³⁰ già richiamati in precedenza, in particolar modo di coloro che si trovano a rischio di esubero o quelli ai margini dei cicli produttivi tradizionali³¹. In questa direzione, l'art. 12 della Raccomandazione invita gli Stati membri a integrare le microcredenziali nelle politiche occupazionali e nelle misure attive del mercato del lavoro, riconoscendone il potenziale nell'innalzare i livelli di competenza, favorire processi di riqualificazione e rispondere alla domanda emergente di nuove professionalità, soprattutto nel quadro delle transizioni verde e digitale, nel contesto della quale possono costituire uno strumento strategico per l'aggiornamento continuo non solo dei lavoratori tradizionali, ma anche di quelli autonomi e/o atipici.

3. Alcune esperienze nell'implementazione degli "strumenti tecno-giuridici di condivisione"

Strumenti tecno-giuridici – quali intelligenza artificiale, microcredenziali, *blockchain*³², *digital badge*³³, e altri sistemi distribuiti di tracciamento dei risultati formativi – stanno assumendo un ruolo crescente nell'organizzazione dell'apprendimento e della certificazione delle competenze, offrendo possibilità innovative per garantire la salvaguardia dei diritti soggettivi di nuova generazione per i lavoratori alla trasparenza, portabilità e riconoscibilità della loro identità professionale individuale³⁴.

Questi strumenti, che possono essere raggruppati sotto la nozione di

30. Più generalmente sulle potenzialità delle microcredenziali cfr. Cedefop, 2023, 70 ss.

31. Uno studio sui lavoratori freelance delle piattaforme digitali online (*crowdwork*) mostra che le microcredenziali volontarie aumentano i guadagni dei *crowdworkers* perché riducono l'incertezza dei datori di lavoro; l'effetto è meno rilevante per i lavoratori esperti ma evidente per i lavoratori nelle fasi iniziali della carriera, già inseriti nel mercato ma privi di un'esperienza professionale consolidata. Kassi, Lehdonvirta, 2022.

32. V. ad es., Russo, 2021.

33. In Italia già disciplinati da prassi para-normative come la Uni/PdR 136:2022.

34. Affermando l'esistenza di tale diritto v. Ciucciovino, 2021, 9.

“framework tecno-giuridici di condivisione”, sono implementati in contesti legislativi, sindacali e aziendali, ciascuno con specificità proprie.

3.1 Politiche nazionali: casi dell’India e della Slovacchia

Tra gli interventi coordinati a livello nazionale, particolarmente significativo è l’esempio di un Paese extraeuropeo caratterizzato da un mercato del lavoro di notevole dimensione³⁵: secondo un recente report dell’Oil, in India le micro-credenziali già rappresentano un mezzo agile per rispondere alle esigenze di un contesto occupazionale altamente dinamico, sia formale che informale³⁶.

Le principali difficoltà riscontrate dai giovani indiani nell’accesso al lavoro riguardano la carenza di opportunità coerenti con il proprio percorso formativo, le competenze o l’esperienza maturata³⁷. In tale contesto, la formazione professionale di breve durata si configura come uno strumento cruciale per colmare il divario tra domanda e offerta di lavoro qualificato, rappresentando una delle principali politiche attive del lavoro.

Anche le esigenze di formazione continua dei lavoratori già occupati si sono storicamente dimostrate difficilmente conciliabili con i vincoli dell’attività lavorativa, soprattutto per quanto riguarda i percorsi di *upskilling* e *reskilling* di chi possedeva esperienze non formalmente certificate. Per attenuare l’impatto negativo su reddito e sicurezza occupazionale, si è quindi privilegiata la formazione modulare attraverso corsi brevi e certificazioni orientate all’industria, pratica avviata già negli anni ’80 con i corsi informatici accessibili a diverse fasce socio-economiche, in particolare nel settore Ict. Questa tendenza risulta ancora oggi particolarmente rilevante nei comparti ad alta crescita, come quello dell’intelligenza artificiale generativa, dove i datori di lavoro attribuiscono un valore crescente alle microcredenziali, considerate indice di immediata operatività e produttività³⁸.

Sul piano istituzionale, il *Ministry of Skill Development and Entrepreneurship* ha introdotto norme comuni per uniformare il rilascio delle microcreden-

35. India si conferma tra le economie maggiori a più rapido sviluppo, con previsioni di diventare la terza economia mondiale entro il 2027, con un Pil previsto di 7 trilioni di dollari entro il 2030. La crescita è stata favorita da vantaggi demografici, investimenti massicci in infrastrutture digitali e fisiche, riforme fiscali e maggiore efficienza nei servizi grazie alla tecnologia. Lo sviluppo ha ridotto significativamente la povertà assoluta e migliorato gli standard di vita, pur mantenendo un reddito pro capite basso rispetto ai Paesi del G20 e notevoli disparità regionali interne. Cfr. Ilo, 2024.

36. Il report dell’Oil comprende, tra l’altro, anche il *case study* sull’utilizzo delle microcredenziali in India: Ilo, 2025, 20-21.

37. Secondo un’indagine del 2020, tra i giovani intervistati che risultavano disoccupati o attivamente in cerca di lavoro, 35% attribuiva la colpa al *mismatch* tra competenze e offerta di lavoro. Cfr. Ilo, 2024, 145.

38. Fino a 97 per cento dei datori indiani coinvolti nel sondaggio: BS Reporter, 30 aprile 2025, disponibile su: www.business-standard.com/industry/news/indian-employers-willing-to-pay-more-to-candidates-with-micro-credentials-125043001323_1.html.

ziali. Nell'ambito della *Skill Development Mission*³⁹, il cuore resta la formazione breve: corsi di due-sei mesi rivolti soprattutto a giovani disoccupati o a chi ha abbandonato gli studi. Oltre a una sovvenzione al termine del percorso, i partecipanti ricevono assistenza per il collocamento e formazione in competenze trasversali, imprenditorialità e alfabetizzazione digitale e finanziaria, con l'obiettivo di rafforzarne l'occupabilità. Queste iniziative stanno dimostrando la capacità delle microcredenziali di favorire apprendimento continuo, progressione di carriera e accesso al credito anche per lavoratori informali.

Sul piano giuridico, pur presentando caratteristiche corrispondenti agli elementi universalmente riconosciuti di tale tipologia di certificazione (come la breve durata del percorso formativo), il fenomeno non è ancora oggetto di una disciplina normativa specifica. Le linee guida elaborate dal *National Council for Vocational Education and Training* nel 2022 mirano a rafforzarne la riconoscibilità e la qualità, sebbene il termine non abbia ancora ottenuto un formale riconoscimento normativo.

Per contro, tornando brevemente al contesto europeo⁴⁰, la Raccomandazione si configura come un importante incentivo nei confronti degli Stati membri, orientandoli all'adozione di politiche nazionali in materia di microcredenziali: nel caso della Slovacchia – la quale ha persino anticipato i tempi di risposta ivi previsti – inserendo il tema delle microcredenziali nella Strategia per l'apprendimento permanente 2021-2030, evidenziando la necessità di aumentare la flessibilità del sistema delle qualifiche tramite “qualificazioni minori” e micro-qualifiche (all'epoca denominate micro-certificati). Il nuovo quadro legislativo, con la Legge sull'istruzione degli adulti n. 292/2024 in vigore dal 1° gennaio 2025, disciplina il Quadro slovacco delle qualifiche e il Sistema nazionale delle qualifiche, regolamentando certificazione delle istituzioni formative, accreditamento dei programmi e verifica dei risultati di apprendimento⁴¹.

Tra le innovazioni più significative vi è la definizione del “micro-certificato”⁴², attestante percorsi formativi di almeno 25 ore⁴³. Se alcune regolamentazioni prevedono un requisito ridotto già da sole 10 ore⁴⁴, il legislatore slovacco ha prediletto un parametro più stringente, stabilendo allo stesso tempo una corrispondenza diretta tra una microcredenziale e un credito formativo universitario (Ects), equivalenti appunto a 25 ore di apprendimento⁴⁵. Tale scelta,

39. Ilo, 2024, 166 ss.

40. Per la panoramica di tutti Stati membri cfr. Cedefop, 2022a; per la situazione italiana Ciucciiovino, 2025, 188-189.

41. Ai fini di una ricostruzione dello stato dell'arte precedente all'adozione della nuova legge, ma con le considerazioni tuttora valide e pertinenti, v. Oecd, 2023, 17 ss. Per uno sguardo ancora più allargato v. Cedefop, 2022b.

42. Art. 8 della legge n. 292 del 30 ottobre 2024 sull'istruzione degli adulti e sulla modifica e integrazione di alcune leggi.

43. Art. 8 par. 2.

44. Cedefop, 2022b.

45. Secondo Enic-Naric sono tra 25-30 ore, www.enic-naric.net/page-ECTS.

oltre a garantire maggiore coerenza con i sistemi europei di riconoscimento dei crediti, consente di ancorare i micro-percorsi a criteri certi in termini di carico di lavoro, rafforzandone la legittimazione sia sul piano accademico sia su quello della spendibilità nel mercato del lavoro⁴⁶.

3.2 Autonomia collettiva: Ccnl Metalmeccanici

Altri strumenti tecnologici, quali i *digital badge* e la *blockchain*, presentano significative potenzialità in termini di trasparenza, sicurezza e portabilità dei titoli, potenzialità che sono state intercettate e recepite anche nell'ambito della contrattazione collettiva italiana. In particolare, il Ccnl dei metalmeccanici, rinnovato nel 2021 (con scadenza al 30 giugno 2024 e rinnovo attualmente in corso), ha introdotto «con spirito pioneristico⁴⁷» l'impiego della tecnologia *blockchain* per la gestione della formazione continua e degli *open badge*⁴⁸.

Questa iniziativa nasce dalla collaborazione tra Federmeccanica, Assisat, Fim-Cisl, Fiom-Cgil e Uilm-Uil, che, attraverso la realizzazione di una piattaforma digitale dedicata ai servizi formativi per le imprese metalmeccaniche, congiuntamente allo sviluppo del dossier formativo del lavoratore su *blockchain* per la tracciabilità della formazione continua, crea un «sistema contrattuale collettivo di messa in trasparenza»⁴⁹, con l'obiettivo di rendere la formazione più accessibile, tracciabile e flessibile per tutti i lavoratori del settore.

La piattaforma per la formazione, intitolata MetApprendo, si distingue appunto per l'uso della tecnologia *blockchain*, che consente di registrare in modo sicuro e trasparente i percorsi formativi dei lavoratori. Poiché la finalità ultima dell'impiego della *blockchain* è creare fiducia e usufruire della fiducia della comunità o del gruppo a cui essa si rivolge, è stato opportunamente osservato come tale tecnologia venga utilizzata per colmare il deficit di fiducia nell'ecosistema sindacale, laddove persista una reticenza nell'esercitare il potere di regolazione sulla mobilità professionale e sulla riconoscibilità trasferibile delle competenze e delle esperienze dei lavoratori, pur essendo tale facoltà, di fatto, già ampiamente riconosciuta nell'attuale assetto⁵⁰.

Dal suo lancio, MetApprendo ha registrato una crescita significativa. Al 14 luglio 2025 erano coinvolti circa 964.000 lavoratori, con oltre 17.000 azien-

46. «Si definisce l'estensione del programma formativo volto al conseguimento di un micro-certificato, corrispondente a un credito pari a 25 ore, in quanto la legge stabilisce in 25 ore la durata minima del programma necessario per ottenerlo». Per la relazione di accompagnamento al disegno di legge v. www.slov-lex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/LP/2024/647/spriedne-dokumenty?stadiumUuid=dc06336d-b217-4b55-98ce-a7abfdd38131.

47. Per un'analisi esaustiva degli istituti innovativi in questione v. Ciucciovino, Toscano, Faioli, 2023, 185.

48. Per le iniziative analoghe di autonomia collettiva in altri settori – come quello elettrico o farmaceutico v. Ciucciovino, 2025, 166 ss.

49. Ciucciovino, 2025, 167.

50. Ciucciovino, Toscano, Faioli, 2023, 200 ss.

de aderenti e più di 5.400 dossier formativi attivati. Sono state registrate oltre 118.000 ore di formazione, molte delle quali erogate attraverso pillole formative in modalità e-learning⁵¹.

Dal punto di vista normativo, il Ccnl stabilisce che ogni lavoratore ha diritto a un minimo di 24 ore di formazione durante la vigenza contrattuale. Ogni dipendente ha conseguentemente accesso a un dossier digitale che raccoglie e certifica le competenze acquisite, creando un archivio personale e portatile delle proprie esperienze formative.

Una delle caratteristiche distintive del sistema sviluppato nell'ambito dell'autonomia collettiva risiede nella titolarità dei dati da parte dei lavoratori stessi⁵², con una logica che si discosta non solo dal trattamento dei dati dei lavoratori delle piattaforme digitali (*infra*), ma più in generale dalla prassi consolidata nel mercato del lavoro contemporaneo. Il dossier formativo digitale è stato concepito per attribuire direttamente al lavoratore la proprietà e il controllo delle informazioni relative alla propria formazione, ai risultati dell'apprendimento e ad altre informazioni rilevanti per il rapporto di lavoro e per l'accesso a opportunità occupazionali. Questa impostazione rappresenta una vera e propria rivoluzione rispetto al panorama corrente, in cui i dati dei lavoratori risultano frammentati, raramente digitalizzati e detenuti da soggetti diversi tra loro, spesso privi di meccanismi di comunicazione o interoperabilità, con conseguente difficoltà nell'accesso e nell'utilizzo efficace delle informazioni. Il modello tradizionale determina una sorta di «espropriazione»⁵³ della dimensione identitaria del lavoratore, privandolo della disponibilità effettiva dei propri dati, nonostante questi siano fondamentali per la mobilità professionale, l'occupabilità e la gestione delle transizioni lavorative. Si tratta, dunque, di una significativa evoluzione rispetto al paradigma diffuso, in quanto valorizza la centralità del lavoratore nella gestione delle informazioni relative alla propria esperienza professionale e alla propria identità digitale.

3.3 Iniziative aziendali

L'adozione delle microcredenziali sta progressivamente assumendo importanza anche nell'ambito delle politiche aziendali. Aziende di rilevanza globale, come ad es. Microsoft, dimostrano l'efficacia di tali strumenti nel contesto organizzativo: nel caso *de qua* i lavoratori possono seguire percorsi formativi brevi basati sulle competenze, conseguire certificazioni per ruoli tecnici e ottenere *digital badge*⁵⁴. Inoltre, partnership con enti internazionali, come Unicef con il

51. I numeri resi pubblici in seguito all'assemblea nazionale MetApprendo del 23 luglio 2025 a Roma, cfr. www.uilmnazionale.it/fabbricasocieta/2025/07/31/metapprendo-si-chiude-un-ciclo-si-apre-una-nuova-fase-per-la-formazione-metalmeccanica.

52. Opportunamente rilevato anche da Ciucciovino, 2025.

53. Ciucciovino, Toscano, Faioli, 2023, 186.

54. Ilo, 2025, 23-24.

programma *Passport to Earning*, ampliano l'accesso a competenze certificate, con particolare attenzione ai giovani e alle donne. Tali esperienze evidenziano come le competenze certificate da imprese leader possano, in parte, integrare o sostituire qualifiche formali, sebbene permangano criticità legate alla verifica dell'autenticità dei titoli e alla loro effettiva spendibilità nel mercato del lavoro.

Alcune aziende di grandi dimensioni⁵⁵ usano l'intelligenza artificiale per rilevare i *gap* di competenze, un metodo considerato più efficace rispetto a procedure basate su supposizioni o semplici domande dirette ai lavoratori. I datori di lavoro possono raccogliere informazioni dettagliate sulle performance e sulle certificazioni dei propri dipendenti e impiegare algoritmi di *machine learning* per individuare le aree che necessitano di ulteriori percorsi formativi, certificabili con le microcredenziali.

L'impiego dell'intelligenza artificiale nell'ambito delle microcredenziali solleva, tuttavia, rilevanti questioni giuridiche, riconducibili principalmente alla protezione dei dati personali, al rischio di ampliamento del divario digitale e alla possibile insorgenza di *bias* algoritmici⁵⁶. La raccolta e l'elaborazione massiva di dati individuali, necessari per personalizzare i percorsi formativi, comportano potenziali violazioni della privacy qualora non siano adottati adeguati protocolli di sicurezza, misure di trasparenza e procedure di consenso informato. Parallelamente, la digitalizzazione dei processi formativi può determinare esclusioni delle categorie socioeconomiche più svantaggiate o di chi risiede in aree rurali, evidenziando la necessità di interventi normativi e di policy volti a garantire accesso equo alla tecnologia e promozione dell'alfabetizzazione digitale. Come anche in tutti gli altri settori, l'affidamento su algoritmi di apprendimento automatico comporta il rischio di perpetuare discriminazioni se i dati su cui l'IA si forma non sono rappresentativi e inclusivi, rendendo indispensabile un monitoraggio continuo e l'adozione di quadri regolatori capaci di assicurare equità e imparzialità⁵⁷.

4. I lavoratori delle piattaforme digitali tra *lock-in* e mobilità: diritto alla portabilità dei dati reputazionali

Si è visto come la combinazione di politiche legislative, sindacali e aziendali, unitamente all'uso di strumenti tecno-giuridici condivisi, contribuisce a creare ecosistemi in cui la trasparenza, la comparabilità e la mobilità delle compe-

55. Come ad es. Ibm che, grazie ai sistemi di microcredenziali basati sull'intelligenza artificiale ha potuto riqualificare la propria forza lavoro in ambiti strategici quali la cybersecurity. V. *Upskilling and reskilling for talent transformation in the era of AI*, 15 ottobre 2024, disponibile su: www.ibm.com/think/insights/ai-upskilling. Il più grande datore di lavoro privato al mondo, l'azienda statunitense Walmart, ha avviato una partnership con OpenAI per sviluppare un programma personalizzato di certificazione in IA destinato ai dipendenti. www.retaildive.com/news/walmart-openai-chatgpt-employee-training-certification/759317/.

56. Shanmughan, Joseph, Nair, 2024, 3.

57. Sull'argomento la letteratura è sterminata, si v. *ex multis*, Gaudio, 2024.

tenze diventano condizioni essenziali per l'integrazione dei lavoratori, non solo tra Stati, ma anche tra settori e modelli occupazionali differenti.

A proposito di modelli occupazionali differenti, un ambito particolarmente rilevante è quello dei lavoratori delle piattaforme, sia in termini di generale e eventuale utilità di microcredenziali e altri strumenti tecno-giuridici anche per *platform workers*, che per la loro particolare assoggettazione ai sistemi di *rating* e *ranking* digitali⁵⁸.

Si tratta, come detto, di soggetti già attivi nel mercato di lavoro, spesso con un'elevata mobilità professionale, ma che subiscono il c.d. *lock-in effect*, costretti a rimanere "bloccati" all'interno delle piattaforme dove avevano già raggiunto un rating alto. Il problema non riguarda solo la loro precarietà, ma piuttosto l'invisibilità: il patrimonio di competenze ed esperienze che essi maturano raramente viene riconosciuto nei sistemi pubblici o privati di intermediazione.

Preliminarmente è necessario chiarire la natura delle competenze che i lavoratori delle piattaforme tendono ad acquisire principalmente attraverso l'esperienza diretta (*on the job*). Data la marcata eterogeneità dei servizi offerti dalle piattaforme digitali, lo sviluppo delle competenze varia sensibilmente sia in base al settore di attività, sia tra i cosiddetti *crowdworker* e i lavoratori *on demand*⁵⁹.

Nel caso del *crowdwork*, gli operatori impegnati in ambiti più complessi – come le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Ict) o le attività creative – sviluppano con maggiore frequenza competenze di natura tecnica e comunicativa. In particolare, le abilità linguistiche e relazionali risultano maggiormente diffuse tra coloro che svolgono attività di scrittura, traduzione, creatività, multimedia, vendite e marketing, dove l'interazione continua con i clienti richiede una spiccata capacità di comprensione e di mediazione degli obiettivi progettuali e strategici⁶⁰.

Diversamente, nel lavoro *on demand* – rappresentato in maniera stereotipizzata dai *riders* (addetti alle consegne di cibo o beni a domicilio) o dai *drivers* (trasporto di persone) – le competenze più frequentemente richiamate attengono a sicurezza, rispetto delle norme del traffico, procedure di consegna e aspetti organizzativi di base. Si tratta, come noto, di un settore caratterizzato da mansioni di bassa specializzazione (*low-skilled*)⁶¹. Tuttavia, proprio questa ca-

58. Mentre un *rating* viene inteso come una valutazione che giudica qualcosa migliore o peggiore rispetto a uno standard, un *ranking* si percepisce immediatamente come una graduatoria che pone qualcosa migliore o peggiore rispetto ad altro – anche quando la graduatoria non è stata prodotta né facendo riferimento a uno standard né tramite un confronto diretto tra gli attori/oggetti considerati. Stark, Pais, 2020, 57.

59. Cedefop, 2020, 18.

60. Cedefop, 2020, 19-20.

61. Per completezza va sottolineato che, tanto nel *crowdwork* quanto nel lavoro *on demand*, coesistono mansioni a basso e ad alto contenuto di competenze. Gli esempi sopra riportati hanno dunque un valore meramente esemplificativo e non possono in alcun modo essere considerati esaustivi o rappresentativi delle due categorie nel loro complesso.

ratteristica renderebbe l'apprendimento sul campo un elemento cruciale: esso consente ai lavoratori di acquisire rapidamente capacità operative e pratiche, rafforzando al contempo le possibilità di generare un reddito immediato e indispensabile per la propria sussistenza⁶².

È opportuno evidenziare anche il ruolo degli attori coinvolti nella formazione dei lavoratori delle piattaforme, in quanto le evidenze suggeriscono che all'acquisizione delle competenze dei *platform workers* contribuiscono molteplici *stakeholder*, seppur con modalità e gradi di coinvolgimento differenti. In primo luogo, alcuni sindacati e associazioni dei *freelance*⁶³ offrono formazione, workshop e risorse dedicate ai propri membri, svolgendo un ruolo attivo nel rafforzamento delle competenze professionali⁶⁴. Anche i provider tradizionali e digitali di istruzione, quali istituzioni Vet o piattaforme online specializzate come Simplilearn, propongono percorsi formativi mirati, finalizzati a sviluppare competenze specifiche per i lavoratori autonomi, integrando e ampliando le opportunità di apprendimento offerte dal mercato del lavoro digitale⁶⁵.

In parallelo, le piattaforme digitali contribuiscono spesso in maniera indiretta allo sviluppo delle competenze, attraverso la pubblicazione di dati sulle competenze richieste, il feedback dei clienti, il rinvio a fornitori di formazione, la creazione di spazi di supporto e apprendimento *peer-to-peer* e, in alcuni casi, la gestione di veri e propri *marketplace* formativi. Tuttavia, esse raramente investono direttamente nello sviluppo delle competenze, privilegiando la selezione di lavoratori già in possesso delle qualifiche richieste⁶⁶.

Esistono però i casi delle piattaforme digitali che offrono ai *platform workers* microcredenziali tramite il superamento del test di competenza, anche se tali certificazioni non di rado presentano criticità legate a riconoscimento limitato dai clienti, validità ridotta, facilità di aggiramento, basso valore percepito dai lavoratori e assenza di standard condivisi⁶⁷. I corsi associati a un *badge* digitale che certifica il completamento con successo rappresentano talvolta uno dei criteri considerati nel sistema di classificazione interna dei lavoratori (*ranking*)⁶⁸, utilizzato dalla piattaforma per determinare l'assegnazione degli slot di lavoro, l'accesso a posizioni meglio remunerate e altri benefici legati al posizionamento. Tuttavia, il *ranking* finale non si basa mai esclusivamente sul completamento dei corsi o sui test di competenza: esso integra anche altri fattori legati al comportamento dei lavoratori, come affidabilità, puntualità, qualità del lavoro e valutazioni esterne dei clienti, fornendo così una valutazione più complessiva della performance professionale.

62. Zheng, Zhan, Xu, 2024, 12.

63. Ad es. *Freelancers Union*, freelancersunion.org/.

64. Cedefop, 2020, 38-39.

65. Cedefop, 2020, 39-40.

66. Cedefop, 2020, 36-37.

67. Ad es. Upwork test su oltre 300 competenze, il test di preparazione di *PeoplePerHour* e i corsi *Learn from Fiverr*, Cedefop, 2020, 47-49.

68. V. il caso della piattaforma Fiverr, Cedefop, 2020, 49.

L'insieme di competenze certificate, comportamenti osservati e *feedback* dei clienti contribuisce, quindi, a costruire il profilo reputazionale del lavoratore all'interno della piattaforma. Il tema della reputazione qui si intreccia necessariamente con quello della professionalità, concetto privo di un solido ancoraggio interpretativo sia in dottrina⁶⁹ che in giurisprudenza⁷⁰, ma che appare sempre più opportuno intendere in senso ampio, quale vera e propria «estensione della identità personale»⁷¹.

A parere di alcuni autori, la professionalità dovrebbe sostituire il concetto tradizionale di mansione, poiché il bagaglio professionale complessivo del lavoratore non può essere interamente ricondotto all'oggetto della prestazione stessa⁷². In questa prospettiva, la prestazione lavorativa non si limiterebbe al tradizionale *facere* del lavoratore, ma comprenderebbe anche aspetti connessi al suo comportamento e al suo patrimonio professionale, inteso come insieme di competenze ed esperienze⁷³.

I lavoratori delle piattaforme digitali già sperimentano una simile classificazione “aperta” appunto sotto l'etichetta della reputazione; mentre nei contratti collettivi la classificazione è connessa direttamente a livelli retributivi distinti, il bagaglio reputazionale dei lavoratori su piattaforma produce effetti indiretti sulle possibilità di guadagno – ad esempio, i *riders* attraverso l'accesso a fasce orarie migliori o i *crowdworker* su Fiverr mediante l'avanzamento nella graduatoria interna che consente di accedere a compensi più elevati.

In questo contesto, la portabilità dei profili reputazionali diventa una questione centrale⁷⁴, sia in chiave di superamento dell'effetto *lock-in*, sia per ridare visibilità alla professionalità dei lavoratori delle piattaforme. È un tema che, fino a poco tempo fa, non trovava una risposta normativa efficace. Il vuoto legislativo veniva parzialmente colmato da alcuni tentativi privati, seppur infruttuosi, di risolvere il problema della trasferibilità dei dati. Sono state sviluppate piattaforme dedicate – come Traity, Deemly o Trust Cloud – finalizzate a raccogliere informazioni e a elaborare un punteggio universale, traducendo i *rating*

69. Cfr. *ex multis*, Baldissera, 1982; Butera, 1981; Tomassetti, 2019.

70. Cass. N. 19037/2015; Cass. N. 17956/2011; Cass., sez. un., n. 25033/2006.

71. Nardelli, 2021, 363-365.

72. Così Gargiulo, 2020, 387.

73. Di nuovo Gargiulo, 2020, 389, qui sottolinea tutto ciò nonostante la mossa contraddittoria del legislatore di sostituire il principio di equivalenza nell'art. 2103 del Codice civile, laddove «l'utilizzo di un criterio, *il valore*, [...] permetteva di registrare non soltanto gli scostamenti quantitativi, ma anche i mutamenti qualitativi della prestazione di lavoro, garantendo alla disposizione una significativa capacità mimetica in grado di assorbire concetti di professionalità dinamica, idonei a contemperare le esigenze di tutela (della dignità) del lavoratore con le iniziative datoriali di mobilità professionale, connesse a una sempre più spinta flessibilità organizzativa».

74. Un tema ancora di un interesse marginale della dottrina, con delle eccezioni importanti: per la dottrina straniera v. Teubner, Adam, Hawlitschek, 2020, concentrandosi sulla questione della fiducia nei servizi digitali, compresa la portabilità della reputazione tra piattaforme digitali. V. anche Hesse, Teubner, Adam, 2022; per gli approfondimenti italiani v. Di Cataldo, 2023a.

e le recensioni ottenuti su diverse piattaforme⁷⁵. Poche piattaforme consentono direttamente la portabilità – intesa sia come esportabilità che importabilità – dei profili reputazionali⁷⁶, in quanto tale opzione risulta scarsamente conveniente sul piano economico e competitivo: infatti la trasferibilità dei dati accresce la concorrenza tra piattaforme, rendendo questa scelta incompatibile con gli interessi dei grandi operatori, allora l’adozione di un intervento regolatorio si rivela non solo opportuna, ma imprescindibile⁷⁷.

Il Regolamento generale sulla protezione dei dati (Gdpr) ha rappresentato una prima apertura significativa in materia di diritto alla portabilità dei dati personali, delineando un quadro normativo volto a garantire agli individui il controllo e la trasferibilità delle proprie informazioni. L’art. 20 ha introdotto il diritto alla portabilità dei dati personali, riconoscendo agli interessati il diritto di ottenere, in un formato strutturato e leggibile da dispositivo automatico, i dati personali da essi forniti a un titolare del trattamento e di trasmetterli a un altro titolare senza impedimenti. Secondo l’interpretazione fornita dal Gruppo di lavoro “Art. 29” (*Article 29 Data protection Working party*), tale diritto si estende non solo alle informazioni comunicate direttamente dall’interessato, ma anche ai dati raccolti mediante osservazione, quali log di attività o cronologia delle ricerche⁷⁸. Tale disciplina riscontra, tuttavia, limiti significativi, poiché – secondo un’ulteriore interpretazione autorevole del Gruppo di lavoro “Art. 29” – esclude una componente essenziale dei profili reputazionali, vale a dire i dati derivanti da processi algoritmici, quali valutazioni, classifiche o punteggi generati dalle piattaforme. Restano infatti esclusi gli output algoritmici, ossia i risultati prodotti dall’elaborazione o dalla valutazione di altri dati personali, impiegati dalle piattaforme per finalità organizzative o retributive⁷⁹.

Un passaggio cruciale sembra essere stato introdotto con la Direttiva 2024/2831/UE sul lavoro tramite piattaforme digitali. L’articolo 9, paragrafo 6, riconosce infatti ai lavoratori il diritto alla portabilità dei dati generati nello svolgimento della propria attività all’interno dei sistemi di monitoraggio e dei sistemi decisionali automatizzati, includendo espressamente valutazioni e recensioni, e ne consente il trasferimento anche a soggetti terzi, come altre piatta-

75. Durante la registrazione, la piattaforma richiedeva agli utenti di accedere alle piattaforme su cui erano registrati per recuperare i propri punteggi, nonché almeno a un social media per verificare la propria identità. Il punteggio finale avrebbe potuto essere utilizzato tra le diverse piattaforme come prova di affidabilità. Per quanto riguarda la protezione della privacy, in genere le policy delle piattaforme dichiaravano che le informazioni degli utenti erano criptate e non sarebbero state cedute a terzi. Tuttavia, questi tentativi non hanno avuto successo a causa della mancata partecipazione di altre piattaforme, dei sindacati e dei decisori politici ai loro progetti. Allahbakhsh, Amintoosi, Dustdar, Motahari-Nezhad, 2022.

76. Ad es. Bonanza.com and TrueGether.com.

77. Ciotti, Hornuf, Stenzhorn, 2021, 2.

78. Interpretando l’espressione “dati forniti dall’interessato” in senso lato, v. Article 29 Data protection Working party, Guidelines on the right to data portability, Adopted on 13 December 2016 As last Revised and adopted on 5 April 2017, pp. 9-10.

79. A conferma v. anche Tran Nhat, Thäter, Teubner, 2024, 4.

forme. Tale previsione rappresenta un avanzamento rilevante rispetto al quadro precedente, in quanto estende il diritto di portabilità a componenti essenziali della reputazione digitale del lavoratore.

Permane, tuttavia – sia nel Gdpr che nella Direttiva 2024/2831/UE – una criticità significativa: l'assenza di un obbligo di interoperabilità tecnica⁸⁰. La normativa attuale non vincola i titolari del trattamento a garantire la compatibilità dei sistemi, con la conseguenza che il diritto alla portabilità dei dati, pur formalmente riconosciuto, rischia di tradursi in uno strumento privo di effettiva operatività. Tale carenza compromette l'effettività della tutela dei diritti dei lavoratori, impedendo che i dati trasferiti possano essere concretamente utilizzati per finalità di riconoscimento, valorizzazione e mobilità professionale all'interno del mercato del lavoro digitale⁸¹. Di conseguenza resta da verificare se questa evoluzione normativa potrà trasformarsi in un cambiamento effettivo: il vero elemento dirimente sarà la possibilità di rendere tali dati non soltanto trasferibili, ma anche effettivamente leggibili, interoperabili e utilizzabili sia da altre piattaforme che da attori istituzionali – *in primis* i servizi pubblici per l'impiego e i soggetti coinvolti nelle politiche attive del lavoro – così da favorire percorsi professionali più trasparenti, inclusivi e orientati alla valorizzazione delle competenze.

Perché è proprio questo il nodo: non la sola mobilità tra piattaforme, ma l'integrazione effettiva nel mercato del lavoro nel suo complesso. Rendere interoperabili e leggibili i dati reputazionali significa permettere ai servizi pubblici per l'impiego, alle agenzie interinali, alle piattaforme di formazione di intercettare, valorizzare e orientare i profili dei lavoratori delle piattaforme verso nuove opportunità. Questo processo potrebbe consentire il riassorbimento di competenze oggi sommerse, con benefici sia per i lavoratori, sia per le imprese che faticano a reperire profili con competenze operative e digitali.

Un progetto degno di nota è quello svedese che mira a integrare i servizi pubblici per l'impiego con un ampio ventaglio di informazioni sulle esperienze lavorative, incluso il lavoro svolto tramite piattaforme digitali. La piattaforma JobTech Development sta sviluppando infrastrutture e standard per l'interoperabilità dei dati, allo scopo non solo di facilitare la mobilità tra piattaforme, ma di promuoverne una più ampia integrazione organica nel mercato del lavoro nel suo complesso⁸². Avviata nel 2018, la piattaforma è coordinata dal Servi-

80. Il considerando 68 Gdpr specificamente invita i titolari del trattamento a sviluppare formati interoperabili che permettano la portabilità dei dati, che allo stesso tempo «non dovrebbe comportare l'obbligo per i titolari del trattamento di adottare o mantenere sistemi di trattamento tecnicamente compatibili».

81. Interoperabilità implica la facoltà di integrare e utilizzare in maniera coordinata i dati generati lungo il percorso professionale all'interno di diverse piattaforme digitali di lavoro, v. Di Cataldo, 2023b, 59-83.

82. Cfr. data.arbetsformedlingen.se/. Tuttavia, anche gli obiettivi di JobTech Development risultano ancora ostacolati dalla mancanza di standard di interoperabilità nell'economia digitale. Perché l'interoperabilità possa essere effettivamente realizzata, sarà necessario affrontare la

zio Pubblico per l'Impiego svedese (*Arbetsförmedlingen*) e, a partire da giugno 2021, coordina un incarico governativo trasversale finalizzato alla realizzazione di un'infrastruttura dati per l'offerta di competenze e l'apprendimento permanente⁸³. Il progetto si basa su un presupposto semplice: solo quando le prove delle competenze e delle esperienze professionali individuali saranno trasferibili in tutto il mercato del lavoro – cioè tra diverse piattaforme ma anche verso forme di lavoro tradizionali – la portabilità potrà raggiungere il suo obiettivo primario: garantire pari opportunità a tutti i lavoratori, indipendentemente dal loro status.

Ad esempio, un lavoratore con cinque anni di esperienza su piattaforme come Glovo e Uber può vantare valutazioni che attestano – sulla base di criteri algoritmici oggettivamente definiti dall'azienda – competenze logistiche, relazionali, di gestione autonoma e nell'uso di tecnologie complesse. Qualora tali informazioni fossero rese accessibili ai sistemi pubblici di *matching*, il profilo del lavoratore potrebbe essere valorizzato in settori coerenti, come la logistica, o indirizzato verso percorsi di *upskilling* mirati.

L'obiettivo ultimo per i decisori politici e per gli operatori delle politiche attive del lavoro non dovrebbe, dunque, limitarsi alla semplice mobilità tra piattaforme, ma riguardare la possibilità per ciascun lavoratore di trasferire con sé la propria storia professionale e farne un ponte verso percorsi formativi, di transizione o di reinserimento nel mercato del lavoro.

5. Conclusioni

In definitiva, in un mercato del lavoro in continuo mutamento, dominato sempre più dalla tecnologia, la costruzione di un sistema che riconosca, certifichi e renda portabili – anche a fini pubblici – le competenze e le reputazioni professionali dei lavoratori oggi invisibili è una sfida urgente. Una sfida irrinunciabile, se si considera tale sistema come espressione della professionalità del lavoratore, da valorizzare anche al fine di riconoscere un nuovo, necessario spazio al profilo umano che è essenza del lavoro, in tutte le sue forme (art. 35 Cost). Solo così potremo affrontare il *mismatch*, sostenere le transizioni e garantire un accesso più equo e trasparente al mercato del lavoro.

La «frattura tra lavoro professionalizzato e lavoro tecnologicamente dipendente» attraversa tutte le categorie di lavoratori⁸⁴ e solo coloro che possiedono un immediato e autentico «dominio sulla rete delle relazioni sociali e di merca-

sfida tecnica di armonizzare tali dati in un modello standard. Ciò richiederà che le piattaforme rendano disponibili questi dati ai fini dell'armonizzazione, sollevando al contempo interrogativi sulla misura in cui il Gdpr faciliterà o limiterà tale condivisione di dati. Cfr. Cedefop, 2020, 58.

83. Commissione Europea, 2024.

84. Il riferimento è alla nota questione qualificatoria e la “crisi” della dicotomia tra lavoro subordinato e autonomo, alla luce della famosa analisi ontologica di Gaetano Vardaro. Secondo quest'ultimo, concettualmente entrambi i costrutti seguono la frattura tra *Berufe* e lavoro subordinato in relazione alla tecnologia: né il lavoro professionalizzato autonomo può essere considerato

to» eviteranno di ridursi a fattore di produzione per altri⁸⁵. L'investimento nelle competenze e nella formazione non dovrebbe quindi prevenire soltanto il rischio di disoccupazione, accrescendo l'occupabilità dei lavoratori, ma – poiché è proprio questo «straordinario intreccio» tra lavoro e conoscenza a poter trasformare il lavoro in una sempre maggiore «capacità di scelta, e quindi, creatività e libertà» – liberare definitivamente il lavoratore dal lavoro astratto e privo di qualità⁸⁶.

In questo contesto, la formazione assume un ruolo cruciale. Non solo quella formale, ma anche quella continua, in un'ottica di *lifelong learning*, capace di accompagnare i lavoratori nelle transizioni⁸⁷. Oltre a ciò, le microcredenziali, i *digital badge*, la *blockchain* e l'intelligenza artificiale possono costituire tasselli di un più ampio *framework* tecno-giuridico capace di rendere visibili, riconoscibili e trasferibili le competenze acquisite in contesti lavorativi frammentati e atipici, colmando il divario tra professionalità esercitata e professionalità riconosciuta. Tuttavia, il potenziale di tali strumenti resta condizionato dall'assenza di standard condivisi, dall'insufficiente interoperabilità tecnica e da persistenti asimmetrie regolative, che rischiano di perpetuare invisibilità e disuguaglianze. La sfida dei prossimi anni consisterà, dunque, nel trasformare la molteplicità di esperienze – legislative, contrattuali e tecnologiche in senso lato – in un ecosistema coerente, fondato sulla certezza del diritto, sulla fiducia reciproca tra attori e sulla centralità della persona lavoratrice, affinché la digitalizzazione diventi realmente un'occasione di emancipazione e di giustizia sociale nel mercato del lavoro europeo e globale.

Riferimenti bibliografici

- Acemoglu D., Autor D.H. (2011). Skills, tasks and technologies: implications for employment and earnings. In: Ashenfelter O., Card D. (a cura di), *Handbook of labor economics*. Amsterdam: North Holland, 1043 ss.
- Alaimo A. (2012). Servizi per l'impiego e disoccupazione nel welfare attivo e nei mercati del lavoro transazionali. Note sulla riforma dei servizi all'occupazione e delle politiche attive nella legge 28 giugno 2012, n. 92. *RDSS*, III: 555 ss.
- Allahbakhsh M., Amintoosi H., Dustdar S., Motahari-Nezhad H.R. (2022). *Sharing reputation data across online communities*, *IEEE Internet Computing*, 60 ss. Disponibile su: dsg.tuwien.ac.at/~sd/papers/Zeitschriftenartikel_2022_SD_Sharing.pdf (consultato: 18.4.2025).
- Autor D.H., Levy F., Murnane R.J. (2003). The skill content of recent technological change: an empirical exploration. *Q. J. Econ.*, 118, 4:1279 ss.

esclusivamente una caratteristica imprenditoriale, né il lavoro tecnologicamente dipendente equivale allo status di lavoratore subordinato. Vardaro, 1986, 114 ss.

85. Razzolini, 2014, 3.

86. Dalla *Lectio doctoralis* presso l'Università Ca' Foscari, Venezia, di Bruno Trentin "Lavoro e conoscenza", 13 settembre 2002, v. Coin, 2014, 69 ss.

87. Sul punto cfr. Feyer, 2024, 132-135, che richiama le sfide poste da invecchiamento, transizione digitale ed ecologica, sottolineando il ruolo delle competenze e del *lifelong learning* nelle politiche europee e nelle esperienze dei singoli stati membri.

- Baldissera A. (1982). Professionalità: un solo termine per molti significati. *SO*, 3-4: 175 ss.
- Bisello V.M., Peruffo E., Fernández-Macías E., Rinaldi R. (2019). *How computerisation is transforming jobs: Evidence from Eurofound's European Working Conditions Survey*. Seville: European Commission.
- Butera F. (1981). La professionalità come forza produttiva e come istituzione. *SdL*, 14: 3 ss.
- Calabria M. (2021) I TLM tra il Green Deal e la crisi industriale complessa di Taranto. In: Ciucciovino S., Garofalo S., Sartori A., Tirabschi M., Trojsi A., Zoppoli L. (a cura di), *Flexicurity e mercati transazionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro*. Bergamo: Adapt University Press, 48 ss.
- Caruso B., Del Punta R., Treu T. (2023). Il diritto del lavoro nella giusta transizione. Un contributo “oltre” il manifesto. *WP “M. D’Antona”*.
- Casano L. (2020). *Contributo all’analisi giuridica dei mercati transazionali del lavoro*. Bergamo: Adapt University Press.
- Cedefop (2020). *Developing and matching skills in the online platform economy: findings on new forms of digital work and learning from Cedefop’s CrowdLearn study*. Luxembourg: Publications Office. Cedefop reference series n. 116.
- Cedefop (2022a). *Microcredentials for labour market education and training: first look at mapping microcredentials in European labour-market-related education, training and learning: take-up, characteristics and functions*. Luxembourg: Publications Office. Cedefop research paper n. 87, 17.
- Cedefop (2022b). *Le microcredenziali stanno diventando importanti?* Luxembourg: Publications Office. Cedefop briefing note. Disponibile su: data.europa.eu/doi/10.2801/017199 (consultato: 7.4.2025).
- Cedefop (2023). *Microcredentials for labour market education and training. The added value for end users*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Centamore G. (2022). Una *just transition* per il diritto del lavoro. *LD*, 36, 1: 129 ss.
- Ciotti F., Hornuf L., Stenzhorn E. (2021). *Lock-in effects in online labour markets*, CESifo Working Paper No. 9379, 2. Disponibile su: ssrn.com/abstract=3953015 (consultato: 15.4.2025).
- Ciucciovino S. (2021). La tutela dei lavoratori nella transizionalità lavorativa: prospettive interpretative e regolative. In: Ciucciovino S., Garofalo S., Sartori A., Tirabschi M., Trojsi A., Zoppoli L. (a cura di), *Flexicurity e mercati transazionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro*. Bergamo: Adapt University Press., 3 ss.
- Ciucciovino S. (2025). Microcredenziali e “certificazioni” delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell’apprendimento permanente. *Federalismi*, 14.
- Ciucciovino S., Garofalo S., Sartori A., Tirabschi M., Trojsi A., Zoppoli L. (a cura di) (2021). *Flexicurity e mercati transazionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro*. Bergamo: Adapt University Press.
- Ciucciovino S., Toscano A., Faioli M. (2023). MetApprendo. Il primo caso di social blockchain su larga scala. Formazione continua, contrattazione collettiva e aspetti di innovazione digitale. *Federalismi*, 4.
- Coin F. (2014). La fine della conoscenza? In: Casellato A. (a cura di), *Attualità della lectio doctoralis di Bruno Trentin a Ca’ Foscari*. Firenze: Firenze University Press, 69 ss.
- Commissione Europea (2011). *Evaluation of the professional qualifications directi-*

- ve. (Directive 2005/36/EC). Brussels: Directorate General Internal Market and Services.
- Commissione Europea (2020). *A European approach to micro-credentials – Output of the micro-credentials higher education consultation group – Final report*. Luxembourg: European Commission. Disponibile su: education.ec.europa.eu/sites/default/files/document-library-docs/european-approach-micro-credentials-higher-education-consultation-group-output-final-report.pdf (consultato: 6.4.2025).
- Commissione Europea (2024). Sweden 2024. *Digital public administration factsheet. Supporting document. Main developments in digital public administrations and interoperability*. Disponibile su: interoperable-europe.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/NIFO_2024_Supporting_Document_Sweden_vFinal.pdf (consultato: 3.5.2025).
- De Vincenzi R. (2018). Verso una maggior integrazione tra politiche attive e politiche passive del lavoro. Problemi attuativi. *Economia e società regionale*, 4 ss.
- Di Cataldo L. (2023b). Reputation capital and transition capability in the platform economy. An exploratory research. *Professionalità Studi*, 1: 59 ss.
- Di Cataldo L. (2023a). Portabilità e cumulabilità della reputazione digitale nel platform work: uno studio preliminare. In: Da Silva Veiga F., Dos Santos Benevides C.M. (a cura di), *Lavori atipici ed economia digitale. Prospettiva luso-italo-brasiliana*. Prima edizione, Porto: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos – IBEROJUR, 189.
- Eurostat (2006). *Labour market policy – expenditure and participants*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European communities.
- Feyer C. (2024). Reinventing skills – changing paradigms and the EU response. *Intereconomics*, 59, 3: 132 ss.
- Gargiulo U. (2020). La determinazione della prestazione di lavoro tra libertà e dignità. In: Rusciano M., Gaeta L., Zoppoli L. (a cura di), *Mezzo secolo dallo Statuto dei lavoratori. Politiche del diritto e cultura giuridica*. Napoli: Editoriale Scientifica, 379 ss.
- Gaudio G. (2024). Discriminazioni algoritmiche. *LDE*, 1: 1 ss.
- Hesse M., Teubner T., Adam M.T.P. (2022). In stars we trust – a note on reputation portability between digital platforms. *BISE*, 64: 349 ss.
- Ilo (2024). *India employment report 2024. Youth employment, education and skills*. Geneva: International Labour Office. Disponibile su: www.ilo.org/sites/default/files/2024-08/India_Employment_-_web_8_April.pdf (consultato: 6.4.2025).
- Ilo (2025). *Microcredentials for youth and work*. Geneva: International Labour Office. Disponibile su: www.ilo.org/publications/microcredentials-youth-and-work (consultato: 6.4.2025).
- Impellizzieri G., Seghezzi F. (2021). Politiche attive, i rischi di un (auto)Gol. *Bollettino Adapt*, 13 settembre 2021, n. 31. Disponibile su: www.bollettinoadapt.it/il-piano-gol-una-prima-lettura/ (consultato: 15.4.2025).
- Kassi O., Lehdonvirta V. (2022). Do microcredentials help new workers enter the market? Evidence from an online labor platform. *J. Hum. Resour.*, 59, 4. Disponibile su: jhr.uwpress.org/content/wpjhr/59/4/1284.full.pdf (consultato: 29.5.2025).
- Lacková E. (2022). Fragility of pre-contractual labour relations in the light of algorithmic recruitment, *DLM Int.*, 2: 71 ss.
- Nardelli F. (2021). Professionalità, professioni, professionalismo e qualificazione dei lavoratori. In: Ciucciovino S., Garofalo S., Sartori A., Tirabschi M., Trojsi A., Zoppoli

- L. (a cura di), *Flexicurity e mercati transazionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro*. Bergamo: Adapt University Press, 360 ss.
- Oecd (2023). *Micro-credential policy implementation in Finland, the Slovak Republic, Slovenia and Spain*. Oecd Education Policy Perspectives, n. 86. Paris: Oecd Publishing. Disponibile su: www.oec.d.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/12/micro-credential-policy-implementation-in-finland-the-slovak-republic-slovenia-and-spain_828b874e/c3daa488-en.pdf (consultato: 2.5.2025).
- Pace C. (2023). Gunther Schmid e la teoria dei mercati transazionali del lavoro. Rileggendo i classici del lavoro. *Bollettino Adapt*, 2: 1 ss.
- Razzolini O. (2014). La nozione di subordinazione alla prova delle nuove tecnologie. *DRI*, 4, XXIV: 974 ss.
- Russo C. (2021). *Blockchain e smart contract nel rapporto di lavoro*. *LDE*, 1. Disponibile su: www.lavorodirittieuropa.it/dottrina/contratti-a-termine/593-blockchain-e-smart-contract-nel-rapporto-di-lavoro (consultato: 6.5.2025).
- Schmid G. (2017). Transitional labour markets: theoretical foundations and policy strategies, In: Vernengo M., Perez Caldentey E., Ghosh J. (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*. London: Palgrave Macmillan.
- Shanmughan P., Joseph J., Nair B.S. (2024). The AI revolution in micro-credentialing: personalized learning paths. *Front. Educ.*, 9.
- Speziale V. (2023). Impresa e transizione ecologica: alcuni profili lavoristici. *DLRI*, 179, 3: 283 ss.
- Stark D., Pais I. (2020). Algorithmic management in the platform economy. *Sociologica*, 14, 3: 47 ss.
- Teubner T., Adam M.T.P., Hawlitschek F. (2020). Unlocking online reputation. On the effectiveness of cross-platform signalling in the sharing economy. *BISE*, 62, 6: 501 ss.
- Tomassetti P. (2019). Dalle mansioni alla professionalità? Una mappatura della contrattazione collettiva in materia di classificazione e inquadramento del personale. *DRI*, 4: 1149 ss.
- Tran Nhat D., Thäter L., Teubner T. (2024). The duality of reputation portability: Investigating the demand effect of imported ratings across online labor markets. *Electronic Markets*, 34: 1 ss.
- Treu T. (2023). Just transition: indicazioni europee e responsabilità italiane. *RDSS*, 3: 441 ss.
- Unesco (2022). *Towards a common definition of micro-credentials*. Paris: Unesco. Disponibile su: unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381668 (consultato: 5.3.2025).
- Vardaro G. (1986). Tecnica, tecnologia e ideologia della tecnica nel diritto del lavoro. *PD*, 1: 75 ss.
- Varesi P.A. (2022). Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione europea e riforme nazionali. *DRI*, I: 75 ss.
- Zheng Q., Zhan J., Xu X. (2024). Platform training and learning by doing and gig workers' incomes: empirical evidence from China's food delivery riders. *Sage Open*, 14, 3: 1 ss.

La riforma contemporanea delle istituzioni del mercato del lavoro e dei servizi per l'impiego in Polonia

di Kamila Naumowicz*

SOMMARIO: 1. Il quadro generale delle istituzioni del mercato del lavoro in Polonia – 2. Il sistema organizzativo e il ruolo dei servizi per l'impiego in Polonia – 3. Le principali sfide del mercato del lavoro in Polonia – 3.1. Partecipazione lavorativa ridotta – 3.2. Disoccupazione di lunga durata – 3.3. Qualifiche limitate e formazione insufficiente – 3.4. Giovani non attivi – 3.5. Occupazione degli anziani – 3.6. Carente disponibilità di personale qualificato – 3.7. Limitata mobilità dei lavoratori – 3.8. Discriminazione delle persone over 50 nel mercato del lavoro – 4. Obiettivi e finalità della riforma delle istituzioni del mercato del lavoro in Polonia – 5. Nuove disposizioni sullo status di disoccupazione introdotte dalla riforma vigente – 6. Modernizzazione e automazione dei servizi dell'impiego – 7. Modifiche della normativa sui tirocini professionali – 8. Lo sviluppo delle competenze e la formazione delle persone disoccupate – 9. Sostegno finanziario all'occupazione di lavoratori anziani e pensionati – 10. Conclusioni.

1. Il quadro generale delle istituzioni del mercato del lavoro in Polonia

Il presente contributo intende offrire un quadro generale della legislazione polacca in materia di occupazione, con alcune precisazioni relative al contesto del mercato del lavoro polacco. Particolare attenzione verrà riservata alla recente riforma della legislazione in materia di occupazione, che rappresenta un vero e proprio momento storico nel processo di modernizzazione delle politiche del lavoro. La riforma, infatti, non solo introduce strumenti innovativi e soluzioni più flessibili, ma segna anche un passaggio fondamentale nella ridefinizione del ruolo delle istituzioni pubbliche per l'impiego nell'affrontare le sfide poste dalla crescente complessità del mercato del lavoro.

Nel sistema giuridico polacco, le politiche attive del mercato del lavoro erano disciplinate dalla legge del 20 aprile 2004 sulla promozione dell'occupazione e sulle istituzioni del mercato del lavoro (*Ustawa z dnia 20 kwietnia*

* Phd Assistant Professor presso l'Università della Varmia e Masuria in Olsztyn – Polonia.

2004 r. o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Gazzetta Ufficiale del 2025, n. 214). Le disposizioni sono state da oltre vent'anni in vigore, e sebbene la normativa fosse stata modificata casi 200 volte a partire dal 2004, le soluzioni ivi previste richiedevano una riforma e una modernizzazione complessiva.

L'evoluzione continua degli indirizzi e degli obiettivi della politica occupazionale determina un'elevata instabilità delle misure normative contro la disoccupazione, che assumono pertanto un carattere fortemente dinamico (Góral, 2016).

L'evoluzione del mercato del lavoro ha reso necessaria l'elaborazione di una nuova normativa, in grado di rispondere alle esigenze attuali dei disoccupati e degli imprenditori. Si è resa altresì indispensabile l'introduzione di regolamentazioni volte ad aumentare l'efficienza delle attività svolte dai servizi pubblici per l'impiego. Questa iniziativa mira a favorire una crescita dell'occupazione in Polonia, privilegiando in particolare posti di lavoro qualificati, e a orientare le competenze della forza lavoro nazionale alle nuove esigenze di un'economia in trasformazione, influenzata dall'innovazione tecnologica e digitale, dalla transizione energetica e dai mutamenti demografici (Relazione illustrativa al disegno di legge, stampato parlamentare n. 948¹, di seguito: RI n. 948).

Nel 2025 è stata adottata una nuova normativa – la legge del 20 marzo 2025 sul mercato del lavoro e sui servizi per l'impiego (*Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia*, Gazzetta Ufficiale del 2025 n. 620; di seguito: legge 2025), che è entrata in vigore il 1° giugno 2025 e sostituisce integralmente la legge anteriore. L'obiettivo del presente studio è analizzare le principali modifiche introdotte dalla nuova legge in materia di funzionamento dei servizi per l'impiego, alla luce delle attuali problematiche del mercato del lavoro in Polonia. Nel presente studio vengono presentati alcuni strumenti del mercato del lavoro che sono stati oggetto di una sostanziale revisione normativa o che sono stati introdotti dal legislatore per la prima volta.

2. Il sistema organizzativo e il ruolo dei servizi per l'impiego in Polonia

In Polonia le azioni volte a promuovere l'occupazione, contrastare gli effetti della disoccupazione e stimolare la partecipazione al mercato del lavoro sono portate avanti da una rete di enti pubblici e privati. Tra questi, i servizi pubblici per l'impiego hanno un ruolo decisivo sia nell'aumentare le opportunità lavorative per chi è disoccupato o alla ricerca di un'occupazione, sia nel facilitare per le imprese il reperimento di personale qualificato.

Ai sensi dell'articolo 16 della legge 2025:

1. *Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 948*, disponibile su: www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=948.

I servizi pubblici per l'impiego sono composti dagli organi di occupazione unitamente all'ufficio che assiste il Ministro competente per le questioni del lavoro, nonché dagli uffici voivodali², dagli uffici regionali per l'impiego (*Wojewódzkie Urzędy Pracy* – WUP) e dagli uffici distrettuali (*Powiatowe Urzędy Pracy* – PUP), i quali esercitano i compiti previsti dalla legge.

La struttura organizzativa comprende 16 uffici regionali per l'impiego che rispondono ai governi regionali, e 340 uffici distrettuali, sottoposti alle autorità locali. Questo sistema, in vigore dal 2000, unisce competenze statali e locali. La separazione di competenze tra livello statale e amministrazioni locali si traduce in un modello decentrato di gestione delle politiche occupazionali. L'indirizzo strategico viene definito al livello nazionale dal Ministero del Lavoro, mentre l'attuazione concreta è affidata agli uffici regionali e distrettuali, che adattano le politiche del lavoro alle peculiarità dei rispettivi contesti territoriali.

La riforma del mercato del lavoro introdotta con la legge 2025 rappresenta una riconfigurazione istituzionale di rilievo, in quanto attribuisce agli uffici per l'impiego una funzione centrale nell'architettura delle politiche occupazionali. Si passa così da un modello essenzialmente amministrativo, fondato sulla mera registrazione della disoccupazione e sulla gestione passiva delle prestazioni, a un approccio proattivo orientato alla *governance* del mercato del lavoro. Questa trasformazione segna un momento di svolta nella concezione stessa del ruolo delle istituzioni pubbliche preposte alla gestione dell'occupazione in Polonia (Łaguna, 2025).

3. Le principali sfide del mercato del lavoro in Polonia

Il mercato del lavoro polacco attualmente presenta diverse criticità che ne limitano l'efficienza e il potenziale di crescita. Il mercato del lavoro polacco attualmente presenta diverse criticità che ne limitano l'efficienza e il potenziale di crescita. Tali problemi derivano da mutamenti demografici significativi, che comportano un progressivo invecchiamento della popolazione e una crescente percentuale delle persone in età post-lavorativa. Inoltre, la struttura del tasso di disoccupazione mostra marcate differenze regionali, con alcune aree caratterizzate da elevati livelli di disoccupazione e carenze di competenze specifiche. La situazione richiede interventi mirati per l'attivazione professionale dei soggetti più svantaggiati, la promozione della formazione continua e l'aggiornamento delle competenze, con particolare attenzione alle abilità digitali, al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e sostenere la competitività del sistema economico nazionale.

2. Voivoda (*wojewoda*) nel sistema polacco è un governatore statale della regione. La suddivisione territoriale della Polonia è costituita da tre livelli: voivodati, distretti e comuni. Polonia è suddivisa in 16 voivodati (*województwa*). L'autorità amministrativa a livello di voivodato è condivisa tra un governatore nominato dal governo chiamato voivoda e l'amministrazione regionale.

3.1. Partecipazione lavorativa ridotta

Una parte significativa della popolazione in età lavorativa rimane inattiva. Secondo i dati elaborati dal Gus (Ufficio Centrale di Statistica, *Główny Urząd Statystyczny*) sulla base dei risultati generalizzati dell'Indagine Rappresentativa sull'Attività Economica della Popolazione (Bael) nel secondo trimestre del 2025 il tasso di attività lavorativa per la popolazione tra i 15 e gli 89 anni è stato pari al 58,3%, raggiungendo tra gli uomini il 65,3%, mentre tra le donne si è attestato a un livello significativamente inferiore, pari al 51,9%.

Le persone occupate rappresentavano il 56,7% della popolazione di età compresa tra 15 e 89 anni. I disoccupati costituivano il 2,8% della forza lavoro attiva nella stessa fascia di età. Le persone inattive hanno rappresentato il 41,7% della popolazione totale tra i 15 e gli 89 anni (Gus, 2025a).

Tra i motivi principali per l'inattività figurano pensionamento, responsabilità familiari e domestiche, istruzione o aggiornamento professionale, nonché problemi di salute o disabilità. Le donne rappresentano la maggioranza tra coloro che non lavorano per motivi familiari, indicando un bacino di risorse potenzialmente impiegabile.

Secondo gli autori della riforma della legge sul mercato del lavoro (RI n. 948, 7), questi segmenti della popolazione costituiscono una riserva di forza lavoro, il cui pieno coinvolgimento potrebbe rafforzare l'occupazione e la partecipazione al mercato del lavoro. L'attuazione di politiche mirate all'integrazione dei soggetti inattivi risulta fondamentale per incrementare sia il tasso di partecipazione al mercato del lavoro sia il livello di occupazione, tenendo conto dei cambiamenti demografici e della prevista riduzione della popolazione in età lavorativa.

3.2. Disoccupazione di lunga durata

Circa la metà dei disoccupati registrati negli uffici per l'impiego risultava registrata da oltre 12 mesi negli ultimi due anni. Tra i disoccupati registrati alla fine di dicembre 2024, i disoccupati di lunga durata rappresentavano il 48,6% del totale (Gus, 2025b, 10).

Tale situazione permane anche nei periodi di mercato favorevole, nonostante il tasso di disoccupazione registrato relativamente basso, pari al 5,1% (Gus, 2025b). Una parte significativa della popolazione registrata come disoccupata risulta iscritta prevalentemente per accedere a servizi sanitari e sociali gratuiti, senza manifestare un'effettiva intenzione di partecipare attivamente al mercato del lavoro.

3.3. Qualifiche limitate e formazione insufficiente

La maggioranza dei disoccupati iscritti ai centri per l'impiego presenta un livello di istruzione relativamente basso. Le categorie più numerose comprendono coloro che hanno completato solo la formazione professionale di base o

tecnica e chi possiede istruzione media inferiore, elementare o incompleta, rappresentando rispettivamente il 24,5% e il 25,8% del totale dei disoccupati registrati alla fine di dicembre 2024 (Gus, 2025b, 12).

Inoltre, la partecipazione degli adulti alla formazione continua è inferiore alla media europea, riducendo la capacità di adattamento alle esigenze del mercato – nel 2023 solo l'8,7% dei polacchi tra 25 e 64 anni ha seguito percorsi di istruzione o aggiornamento, rispetto al 12,8% nell'UE27 (RI n. 948, 7).

3.4. *Giovani non attivi*

Il tasso Neet (persone tra i 15 e i 29 anni non occupate, non inserite in percorsi di istruzione né di formazione) si attestava al 9,4% nel 2024 (Banca Dati Locale, *Bank Danych Lokalnych Bdl*)³. Sebbene tale valore risulti leggermente inferiore alla media dell'Unione Europea, esso evidenzia chiaramente la necessità di politiche mirate volte a promuovere l'inclusione sociale e professionale dei giovani nel mercato del lavoro.

3.5. *Occupazione degli anziani*

A causa dei continui cambiamenti nella struttura demografica, la popolazione anziana in Polonia continua ad aumentare costantemente. Secondo i dati dell'Ufficio Centrale di Statistica (Gus, 2024), nel 2024 per ogni 100 individui in età lavorativa vi erano 41 persone in età post-lavorativa (60 anni per le donne e 65 anni per gli uomini), mentre la popolazione con più di 65 anni rappresentava il 20,6% del totale, in aumento rispetto al 12,4% registrato nel 2000.

Le proiezioni demografiche per il periodo 2023-2060 (Gus, 2023) indicano un calo significativo della popolazione complessiva, che dovrebbe ridursi a circa 30,4 milioni di abitanti rispetto ai 37,4 milioni stimati per il 2025. Parallelamente, si prevede un ulteriore invecchiamento della popolazione, con la quota di individui di 65 anni e oltre destinata ad aumentare da 7,35 milioni nel 2022 a circa 10 milioni, accompagnato da una marcata riduzione della popolazione minorile e in età lavorativa.

Le risorse in età lavorativa subiranno una contrazione compresa tra il 25% (scenario basso) e il 40% (scenario alto) entro il 2060, determinando un incremento del rapporto di dipendenza demografica. Nel 2022, per ogni 100 persone in età produttiva vi erano 70 individui in età non lavorativa; entro il 2060 tale valore raggiungerà 105. La riduzione della popolazione interesserà tutte le regioni, risultando più accentuata nello Świętokrzyskie (-30,6%) e meno marcata in Mazovia e Pomerania (-7%).

Infine, si prevede un ulteriore rafforzamento del processo di suburbanizzazione, con un aumento significativo degli insediamenti nelle aree periurbane circostanti i principali centri urbani.

3. Banca dati territoriale della statistica pubblica, disponibile su: bdl.stat.gov.pl/.

Le suddette previsioni evidenziano chiaramente la necessità di adeguare il mercato del lavoro ai mutamenti della struttura demografica e l'urgenza di creare opportunità di impiego e di maggiore partecipazione al mercato del lavoro per le persone in età post-lavorativa.

L'attività lavorativa in età avanzata è relativamente bassa rispetto alla popolazione produttiva complessiva (nel 2024 il tasso era pari ai 60,3% tra la fascia di età 55-64 anni rispetto al rispettivo tasso per l'intera popolazione in età produttiva tra 18-59/64 anni pari ai 81,5%). Infatti, secondo gli autori del progetto della nuova legge sono necessarie politiche più inclusive che dovrebbero incentivare l'impiego e il mantenimento dei lavoratori anziani nel mercato del lavoro (RI n. 948, 8).

3.6. Carente disponibilità di personale qualificato

Nel 2025, secondo un'indagine condotta da Manpower, il 59% dei datori di lavoro ha segnalato difficoltà nel reperire candidati con competenze specifiche (Manpower 2025), con particolare carenza di lavoratori dotati di competenze tecniche, digitali, logistiche o commerciali.

I dati dell'Ufficio Centrale di Statistica (Gus)⁴ relativi al 2024 indicano che solo il 22% della popolazione possiede competenze digitali superiori al livello di base. Tale indicatore mostra notevoli differenze in base all'età: raggiunge il valore massimo del 37% nella fascia 25-34 anni, mentre scende al 3% tra gli individui di età compresa tra 65 e 74 anni.

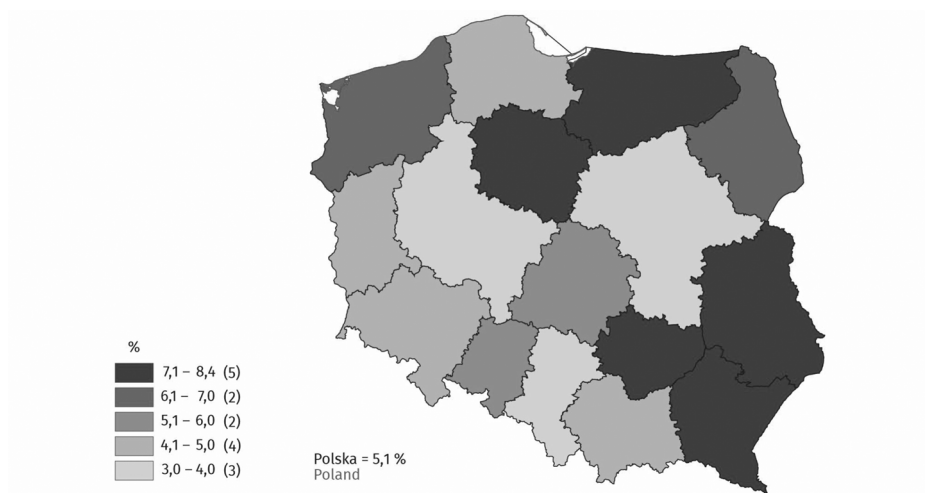
3.7. Limitata mobilità dei lavoratori

Nonostante il tasso di disoccupazione registrata a livello nazionale sia relativamente contenuto, pari al 5,1% nel dicembre 2024, persistono rilevanti differenze regionali. La mappa riportata (Gus, 2025b, 9-10) evidenzia il tasso di disoccupazione registrata nel 2024 per ciascun voivodato. Il valore più elevato è stato registrato nel voivodato di Podkarpackie (8,7%), seguito da quello della Varmia-Masuria (8,3%). Al contrario, i tassi più bassi si riscontrano nella Wielkopolska (3,0%) e nella Slesia (3,6%).

Alla luce delle circostanze sopra descritte, risulta fondamentale promuovere la mobilità professionale e agevolare la ricerca e l'accesso a opportunità di lavoro al di fuori del comune di residenza. La possibilità di trasferirsi per motivi lavorativi era condizionata non solo da fattori economici e familiari, ma anche da ostacoli di natura amministrativa, poiché il sistema vigente di registrazione presso l'ufficio per l'impiego, basato sulla residenza, limitava la flessibilità necessaria per partecipare pienamente al mercato del lavoro in altre aree territoriali.

4. sdg.gov.pl/statistics_nat/4-5-b/.

Figura 1. Il tasso di disoccupazione registrato nel 2024, per voivodato (Fonte dei dati: Gus)



3.8. Discriminazione delle persone over 50 nel mercato del lavoro

Uno dei problemi rilevanti nel mercato del lavoro polacco è rappresentato dall'ageismo, inteso come l'utilizzo dell'età quale criterio per categorizzare ingiustamente gli individui e trattarli in maniera differenziata (Balwicka-Szczyrba, 2024). Si tratta di un fenomeno sociale complesso, che comprende stereotipi riferiti a persone di specifiche fasce d'età, generalmente anziane, pregiudizi, ovvero atteggiamenti negativi nei loro confronti, e discriminazione (Baszczak, Trojanowska, Wincewicz-Price, Zyzik 2021, 9).

Nel 2021, il *Polski Instytut Ekonomiczny* (l'Istituto economico polacco) ha condotto un esperimento consistente nell'invio di candidature fittizie da parte di individui di 28 e 52 anni. I risultati hanno evidenziato differenze significative nel numero di risposte positive, con i candidati più giovani che ricevevano mediamente il doppio degli inviti a colloquio rispetto ai candidati più anziani. L'indagine ha confermato la presenza dell'ageismo nel mercato del lavoro polacco, sia per le offerte con requisiti minimi sia nei processi di selezione destinati a posizioni che richiedono esperienza settoriale (Baszczak, Mokrzycki, Trojanowska, Wincewicz-Price, Zyzik, 2021).

I risultati della ricerca sul mercato del lavoro, pubblicati nei due rapporti *"Ageizm w Polsce – podsumowanie eksperymentalnego badania terenowego"* e *"Dyskryminacja ze względu na wiek na polskim rynku pracy – diagnoza"*, mostrano che l'ageismo spesso coesiste con la discriminazione di genere, e le donne anziane sono le più esposte a questi fenomeni.

4. Obiettivi e finalità della riforma delle istituzioni del mercato del lavoro in Polonia

La nuova legge mira a riformare il mercato del lavoro, rafforzando il ruolo dei servizi pubblici per l'impiego e adeguando il potenziale delle risorse umane polacche alle esigenze di un'economia sottoposta a significativi cambiamenti strutturali, derivanti dal progresso tecnologico e digitale, dalla transizione energetica e dalle dinamiche demografiche.

Le priorità e le linee di intervento delineate dal legislatore comprendono (RI n. 948, 9-11):

- ridefinizione delle priorità dei servizi pubblici per l'impiego, con orientamento al mercato, al cliente e alle esigenze dei datori di lavoro;
- introduzione di programmi innovativi per l'attivazione di gruppi diversi, tra cui persone inattive professionalmente, agricoltori in cerca di riqualificazione, giovani, anziani, persone con disabilità, donne rientranti nel mercato del lavoro dopo la maternità;
- miglioramento dell'efficienza dei centri per l'impiego mediante l'implementazione di sistemi informatici avanzati che consentano assistenza online, modernizzazione e automazione dei servizi;
- promozione della mobilità dei disoccupati e riduzione dei tempi di ricerca del lavoro;
- facilitazioni per i datori di lavoro, con riduzione della burocrazia e degli oneri amministrativi.

La legge sul mercato del lavoro e sui servizi per l'impiego adatta, con modifiche più o meno significative, una serie di soluzioni già in vigore nella legge anteriore, organizzandole e introducendo al contempo una serie di soluzioni nuove. Tra questi, vale la pena menzionare che in conformità all'art. 69 della legge 2025 si riconosce la priorità per partecipare alle forme di assistenza (varie) ai: disoccupati titolari della Carta di Famiglia Numerosa (*Karta Dużej Rodziny*) – per le famiglie con minimo 3 figli, di cui all'art. 1, comma 1, della legge del 5 dicembre 2014 sulla Carta della Famiglia Numerosa (*Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny*, Gazzetta Ufficiale del 2024, n. 1512); disoccupati di età superiore ai 50 anni; disoccupati senza qualifiche professionali; persone disabili disoccupate; disoccupati di lunga durata; disoccupati e persone in cerca di lavoro di età inferiore ai 30 anni; genitori single disoccupati con almeno un figlio.

5. Nuove disposizioni sullo status di disoccupazione introdotte dalla riforma vigente

La normativa introduce importanti cambiamenti rispetto allo stato di disoccupazione. In base all'art. 55, comma 2 della legge 2025, la persona che richie-

de registrarsi come disoccupata o in cerca di lavoro potrà presentare la domanda di registrazione mediante il modulo elettronico messo a disposizione nel sistema telematico di cui all'art. 26 o presentarsi all'Ufficio per l'Impiego competente in base al luogo di domicilio (non come prima solamente della sua residenza anagrafica).

Una tale soluzione consentirà una maggiore flessibilità ed efficienza nell'erogazione del sostegno alle persone disoccupate che, nella ricerca di un'occupazione, si trovano al di fuori del proprio luogo di residenza anagrafica.

Inoltre, è opportuno sottolineare che la nozione di “disoccupato” è stata oggetto di revisione, includendo tra i soggetti registrabili presso i centri per l'impiego anche coloro che risultino proprietari o titolari, a titolo originario o derivato, di un fondo agricolo, come definito dal Codice civile polacco del 23 aprile 1964 (*Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny*, Gazzetta Ufficiale del 2025, n. 1071), con estensione superiore a 2 ettari convertibili, nonché coloro che siano assoggettati a contribuzione previdenziale e pensionistica in qualità di coniuge o familiare collaborante stabilmente occupato in un'azienda agricola di analoga dimensione.

La riforma rappresenta un passo significativo nel contrasto alla disoccupazione latente nelle aree rurali. Inoltre, il riconoscimento dello status di disoccupato consentirà agli agricoltori di avvalersi in misura più ampia rispetto al passato delle misure attive offerte dai centri per l'impiego. L'ampliamento dei criteri di accesso permetterà, infatti, a un numero maggiore di agricoltori di ottenere il riconoscimento dello status di disoccupato – senza il precedente vincolo legato alla superficie aziendale (superiore a 2 ettari convertibili) – e di beneficiare, potenzialmente, dell'indennità di disoccupazione (RI n. 948, 34-35).

6. Modernizzazione e automazione dei servizi dell'impiego

Le disposizioni della normativa in materia di intermediazione del lavoro introducono una significativa flessibilizzazione di tale servizio e accelerano l'incontro tra le offerte di lavoro e le persone disoccupate o in cerca di occupazione (RI n. 948, 36-37).

Ai sensi dell'art. 83 della legge 2025, i soggetti pubblici e privati che svolgono compiti pubblici o dispongono di beni pubblici saranno obbligati a diffondere informazioni sulle selezioni in corso nella banca centrale delle offerte di lavoro (“*ePraca*”, trad. eLavoro), gestita dal Ministro competente in materia di lavoro. Il sistema consentirà altresì l'integrazione delle offerte provenienti da portali commerciali. Le norme prevedono inoltre la possibilità per persone fisiche prive dello status di imprenditore di segnalare offerte di lavoro, mentre l'ufficio per l'impiego fornirà assistenza nella loro trasmissione al sistema.

Inoltre, le disposizioni della nuova legge prevedono la creazione di un database elettronico dei CV (art. 84 della legge 2025), dei disoccupati, persone in cerca di lavoro e persone non registrate, comprese quelle inattive professional-

mente. Secondo quanto previsto dall'art. 85 della legge 2025, il sistema abbinerà automaticamente i curricula alle offerte di lavoro, considerando qualifiche, esperienza professionale, istruzione, professione, abilitazioni, competenze, conoscenza delle lingue straniere, corsi di formazione e interessi professionali. Il meccanismo di abbinamento si basa esclusivamente sulla corrispondenza tra qualifiche professionali e requisiti delle offerte, senza valutazioni soggettive o analisi di altri aspetti personali. Il sistema prevede diversi gradi di corrispondenza, consentendo l'inclusione di offerte parzialmente compatibili con le qualifiche, permettendo alle persone in cerca di lavoro di decidere autonomamente se contattare il datore di lavoro (RI n. 948, 37).

I soggetti i cui CV sono presenti nel database determineranno autonomamente quali dati condividere con i datori di lavoro e la modalità di contatto preferita. Innanzitutto le persone indicate ricevono informazioni sulle offerte di lavoro compatibili con i loro curricula professionali sul conto individuale nel sistema telematico, di cui all'art. 43, comma 1, punto 1, lettera *a*, nonché all'indirizzo elettronico o al numero di telefono da loro indicati.

7. Modifiche della normativa sui tirocini professionali

Le nuove disposizioni in materia di tirocinio professionale prevedono la sua uniformazione per tutte le persone disoccupate, rinunciando alla precedente differenziazione della durata del tirocinio in base all'età (in base all'art. 53 della legge anteriore un tirocinio aveva una durata generela fino ai 6 mesi, e un periodo fino a 12 mesi per i disoccupati che non abbiano compiuto 30 anni).

Ai sensi dell'art. 114, comma 3 della nuova legge, la durata del tirocinio è stata ridotta, fissando un periodo minimo di 3 mesi e massimo di 6 mesi, per quanto il legislatore considera tal periodo sufficiente al fine di consentire l'acquisizione di competenze pratiche e conoscenze, e permettere al datore di lavoro di valutare il potenziale del tirocinante (RI n. 948, 47).

Una modifica significativa riguarda l'introduzione della possibilità di svolgere il tirocinio in modalità a distanza. La normativa prevede tre modalità di svolgimento del tirocinio: in presenza, a distanza o ibrida, riservando al presidente del distretto (*starosta*) la determinazione della durata del tirocinio a distanza, previa valutazione della specificità delle mansioni affidate (art. 114, commi 4 e 5 della legge 2025).

8. Lo sviluppo delle competenze e la formazione delle persone disoccupate

Il legislatore prevede diversi strumenti volti a consentire lo sviluppo delle competenze e l'innalzamento delle qualificazioni delle persone disoccupate. Secondo quanto previsto dall'art. 99 della nuova legge, il presidente della provincia (*starosta*) può concedere al disoccupato o alla persona in

cerca di occupazione un sostegno finalizzato all'acquisizione di conoscenze, competenze o qualificazioni che aumentino le possibilità di accesso e mantenimento dell'occupazione, di altra attività lavorativa retribuita o di attività economica.

Gli strumenti possibili comprendono: il finanziamento, su richiesta del disoccupato o della persona in cerca di occupazione, della formazione da questi prescelta; la formazione segnalata dal datore di lavoro o dall'imprenditore; i costi relativi alla certificazione delle conoscenze e competenze acquisite o al rilascio del relativo documento attestante; l'assegnazione di un buono per la formazione continua; il pagamento del contributo dovuto per le procedure di riconoscimento dei titoli di studio (nostrificazione) o delle qualifiche professionali; nonché la concessione di un prestito educativo, di cui all'art. 111.

La normativa introduce un nuovo strumento volto a sostenere l'innalzamento delle qualifiche professionali dei soggetti in cerca di occupazione. In sostituzione dei precedenti prestiti formativi e della possibilità di coprire i costi degli studi post-laurea previsti dalla legge precedente, è stato istituito il cosiddetto prestito educativo.

Ai sensi dell'art. 111 della legge 2025, il prestito educativo è finalizzato al finanziamento di percorsi formativi o di istruzione, nonché alla certificazione delle conoscenze e competenze acquisite o al rilascio di documenti attestanti tale acquisizione. Le risorse del prestito possono essere impiegate per coprire i costi dovuti all'istituzione che eroga la formazione, all'ente che certifica le competenze o all'istituzione che rilascia i documenti comprovanti l'acquisizione di tali conoscenze, con l'obiettivo di migliorare la posizione del beneficiario nel mercato del lavoro.

Su richiesta del disoccupato, il presidente della provincia (starosta) può concedere un prestito educativo fino a un massimo del 400% della retribuzione media, volto a favorire l'assunzione o il mantenimento di un impiego, lo svolgimento di altra attività lavorativa retribuita o l'avvio di un'attività imprenditoriale. Il termine per il rimborso non può eccedere i 18 mesi dalla data di completamento del percorso formativo indicato nel contratto.

Il prestito non può essere utilizzato per finanziare corsi di laurea di primo e secondo ciclo, corsi di laurea magistrale a ciclo unico, né la formazione presso scuole di dottorato.

È stata eliminata la possibilità di coprire direttamente, tramite i centri per l'impiego, i costi degli studi post-laurea dei disoccupati. In alternativa, l'ordinamento ha previsto l'accesso a prestiti o a un buono destinati alla formazione permanente (art. 107 della nuova legge). Tale scelta si fonda sul principio che le misure di sostegno per l'innalzamento delle competenze debbano essere rivolte in via prioritaria a coloro che possiedono un livello di qualificazione più basso, considerato che i laureati trovano generalmente una collocazione più agevole nel mercato del lavoro. (RI n. 948, 44-45).

9. Sostegno finanziario all'occupazione di lavoratori anziani e pensionati

La riluttanza dei datori di lavoro ad assumere persone anziane è attenuata dalla normativa sul lavoro attraverso strumenti di carattere finanziario (Gajda, 2025). Tra i cambiamenti normativi vi sono le misure specificamente indirizzate al gruppo demografico degli over 50, prevedendo per i datori di lavoro incentivi finanziari all'assunzione e ulteriori facilitazioni per l'inserimento lavorativo delle persone in età pre-pensionabile e pensionabile.

La nuova normativa introduce un insieme articolato di strumenti di sostegno, progettati per rispondere alle diverse esigenze dei soggetti in cerca di occupazione, rafforzando il ruolo dei servizi pubblici per l'impiego nel processo di attivazione professionale. Tra tali strumenti, particolare rilievo assume il "tirocinio plus" (art. 141 della legge 2025), concepito come misura integrativa per l'acquisizione di competenze pratiche. Parallelamente, il buono per l'inse-diamento (art. 208 della legge 2025) viene ridefinito mediante l'eliminazione della limitazione di età, ampliandone l'accessibilità a persone di età differente e favorendo così una maggiore inclusione nel mercato del lavoro (Łaguna, 2025).

Ai sensi dell'art. 141 della legge 2025, il datore di lavoro o l'imprenditore che assume un disoccupato di età compresa tra 50 e 60 anni per le donne, o tra 50 e 65 anni per gli uomini, può richiedere un contributo salariale per l'assunzione, a condizione che il soggetto non fosse precedentemente impiegato o non svolgesse altra attività retribuita presso lo stesso datore di lavoro immediatamente prima della registrazione come disoccupato.

Il contributo salariale può arrivare fino al 50% del salario minimo mensile ed è concesso per un periodo di 12 mesi, subordinatamente all'obbligo del datore di lavoro o dell'imprenditore di mantenere l'impiego del disoccupato per ulteriori 6 mesi a proprie spese.

Per le persone in età pensionabile (disoccupati che abbiano compiuto 60 anni per le donne o 65 anni per gli uomini), il contributo salariale viene concesso per un periodo di un mese e può essere rinnovato. Il contratto di lavoro stipulato tra il datore di lavoro o l'imprenditore e il lavoratore non può superare la durata massima di 12 mesi, con l'erogazione del sussidio ogni due mesi. In pratica, per ciascun mese di lavoro coperto dal contributo, il mese successivo il datore di lavoro o l'imprenditore è tenuto a mantenere l'occupazione a proprie spese, alternando quindi periodi di sostegno pubblico e periodi di impiego a carico del datore di lavoro.

10. Conclusioni

La recente riforma del mercato del lavoro e dei servizi pubblici per l'impiego in Polonia introduce una serie di strumenti innovativi e soluzioni mirate a migliorare l'efficacia delle politiche occupazionali. Tra le innovazioni più rilevanti figurano la digitalizzazione dei servizi, l'introduzione di nuovi strumenti

di sostegno destinati ai soggetti in appartenenti a categorie vulnerabili nel contesto lavorativo, nonché soluzioni volte a favorire la mobilità professionale e l'accesso alla formazione dei disoccupati.

Nonostante tali progressi, l'introduzione delle nuove tecnologie non è ancora sufficientemente radicata nella normativa polacca e il livello di innovazione dei servizi pubblici rimane inferiore rispetto ad altri paesi europei. Per realizzare una vera trasformazione digitale, è necessaria una formazione ampia e approfondita dei gruppi più svantaggiati nel mercato del lavoro, al fine di garantire l'accesso equo alle opportunità occupazionali e ai servizi modernizzati.

In definitiva, l'efficacia complessiva della riforma dipenderà dalla sua concreta attuazione e dal modo in cui gli strumenti introdotti saranno implementati nella pratica. I prossimi anni saranno determinanti per valutare se le innovazioni normative riusciranno a rafforzare il ruolo dei servizi pubblici per l'impiego e a favorire l'inclusione e l'adattamento delle risorse umane polacche alle sfide poste dai cambiamenti strutturali del mercato del lavoro.

Riferimenti bibliografici

- Balwicka-Szczyrba M. (2024). Ochrona osób starszych – ujęcie ogólne. In: Balwicka-Szczyrba M., Mielewczyk D.D., Sylwestrzak A. (a cura di), *Uczestnictwo osób starszych w obrocie cywilnoprawnym*. Warszawa: WKP.
- Baszczak Ł., Mokrzycki R., Trojanowska M., Wincewicz-Price A., Zyzik R. (2021). *Ageizm w Polsce – podsumowanie eksperymentalnego badania terenowego*. Working Paper, n. 4. Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny. Disponibile su: pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/01/PIE-WP_4-2021.pdf (consultato: 15.09.2025).
- Baszczak Ł., Trojanowska M., Wincewicz-Price A., Zyzik R. (2021). *Dyskryminacja ze względu na wiek na polskim rynku pracy – diagnoza*. Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny. Disponibile su: pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/02/PIE-Raport_Ageizm.pdf (consultato: 15.09.2025).
- Gajda M. (2025). Wiek pracownika. In: Gajda M. (a cura di), *Różnorodność i inkluziwność w miejscu pracy*. Warszawa: WKP.
- Góral Z. (2016). *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Gus (2023). *Prognoza ludności na lata 2023-2060*. Disponibile su: stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/ (consultato: 15.09.2025).
- Gus (2024). *Rozwój i zmiany w strukturze ludności w latach 1950-2024*. Disponibile su: stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/struktura-ludnosci,16,1.html (consultato: 15.09.2025).
- Gus (2025a). *Pracujący, bezrobotni i bierni zawodowo 26.08.2025 r. (wyniki wstępne Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności w 2 kwartale 2025 r.)*. Disponibile su: stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/pracujacy-bezrobotni-i-bierni-zawodowo-wyniki-wstepne-bael-2-kwartal-2025-r,12,65.html (consultato: 15.09.2025).
- Gus (2025b). *Bezrobocie rejestrowane 1-4 kwartał 2024 r.* Disponibile su: stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/bezrobocie-rejestrowane-1-4-kwartal-2024-r,3,61.html (consultato: 15.09.2025).

- Łaguna Ł. (2025). *Rynek pracy i służby zatrudnienia – ocena skutków regulacji i nowych zadań dla urzędów pracy*. LEX/el.
- ManpowerGroup (2025). *Niedobór talentów 2025*. Disponibile su: www.manpowergroup.pl/2025/01/28/raport-manpowergroup-niedobor-talentow-2025/ (consultato: 15.09.2025).
- Relazione illustrativa al disegno di legge, stampato parlamentare n. 948 (*Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 948*). Disponibile su: www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=948 (consultato: 15.09.2025).

Varietà della digitalizzazione nel welfare: una comparazione in cinque servizi pubblici per l'impiego europei

di Stefano Sacchi*, Gianluca Scarano**

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Riforme strutturali e digitalizzazione dei servizi per l'impiego – 3. Relazioni Stato-cittadini nell'erogazione di servizi digitali – 4. Relazioni Stato-mercato nella governance dei dati – 5. Varietà di digitalizzazione nelle Pal – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

La riduzione dei costi di archiviazione e gestione delle informazioni sta spingendo tutti i settori, compreso quello pubblico, verso l'accumulazione dei dati, con una tendenza crescente verso l'automazione. L'intelligenza artificiale (IA) sta cambiando il modo di lavorare sia nelle organizzazioni pubbliche che in quelle private, con molteplici vantaggi e rischi allo stesso tempo. In questo contesto, nuove forme di analisi dei dati stanno progressivamente consentendo agli apparati pubblici del welfare state di migliorare la progettazione e l'erogazione dei servizi.

Nonostante molti studiosi e policy maker abbiano cercato di depoliticizzare progetti di riforma del welfare orientati alla digitalizzazione, inquadrando questi processi come prevalentemente di natura tecnica e minimizzandone le implicazioni politiche (Hall, 2008; Lofgren, Sorensen, 2011), la raccolta massiccia di dati da parte dei governi rappresenta una componente sempre più centrale nelle economie nazionali del XXI secolo (Kattel, Mazzucato 2018; Sadowski, 2019).

Diversi studiosi rappresentano l'avvento delle applicazioni digitali nel contesto dei regimi di welfare come parte integrante di un modello di governance distintamente neoliberale, in cui vengono individualizzate le responsabilità per rischi altrimenti collettivi (Brown, 2015; Dardot, Laval, 2013; Dencik, Kaun, 2020). L'approccio più comune, nella letteratura esistente, consiste nell'esami-

* Professore ordinario di Scienza Politica presso il Politecnico di Torino.

** Ricercatore in Sociologia del lavoro e relazioni industriali presso l'Università di Torino.

nare se i cambiamenti nei sistemi di welfare abbiano portato a un processo di convergenza su un'agenda comune di riforme tra i vari paesi (Lodemel, Moreira, 2014; Weishaupt, 2011).

Questo lavoro è finalizzato a riflettere se – e in che misura – la digitalizzazione faccia parte di questo processo di convergenza e se vi sia una comune spinta alla base delle riforme della digitalizzazione.

In questo contesto, i servizi pubblici per l'impiego (Spi) rappresentano un settore cruciale nel fenomeno generale della digitalizzazione del welfare, sia dal punto di vista dei cambiamenti tecnologici che influenzano i modelli tradizionali di erogazione dei servizi, sia dal punto di vista delle potenziali conseguenze della digitalizzazione sull'occupazione, che attribuiscono alle politiche attive del lavoro (Pal) un ruolo decisivo nell'affrontare queste sfide (Scarano, Colfer, 2022).

Indipendentemente dal fatto che venga confermata o meno l'esistenza di un comune *driver* a carattere neoliberale, in questo capitolo ci proponiamo di identificare empiricamente approcci potenzialmente diversi nell'adozione di sistemi digitali per l'erogazione degli Spi in Europa, come primo passo per collegare tale varietà empirica a strategie di *political economy* potenzialmente diverse. La nostra domanda di ricerca riguarda quindi l'esistenza di tale varietà, le dimensioni che la sostengono e i fattori che possono determinarla, anche di fronte a una spinta generale verso riforme di digitalizzazione volte all'efficienza.

Al fine di individuare e descrivere il grado di tale varietà, è stata svolta un'analisi comparativa di cinque casi europei: Austria, Belgio (con particolare attenzione alla regione delle Fiandre), Danimarca, Italia e Paesi Bassi. In particolare, la Danimarca, le Fiandre e i Paesi Bassi, e in parte l'Austria, sono stati selezionati come esperienze pionieristiche nei servizi digitali per l'impiego. Oltre a questi, l'Italia rappresenta un caso di sinora ridotta digitalizzazione, prezioso per arricchire il confronto. La scelta di questi casi si basa anche su un elemento comune, poiché sono tutti caratterizzati da una governance multilivello dei loro Spi. Allo stesso tempo, differiscono in termini di livello di spesa per le Pal e ruolo di queste all'interno del sistema di politiche per l'occupazione di ciascun paese.

I dati originali sono stati raccolti sia attraverso la consultazione di documenti ufficiali relativi alle riforme attuate in tali paesi, sia attraverso interviste semi-strutturate con funzionari degli Spi a livello centrale e locale ed esperti politici e accademici in ciascun caso¹.

Nel secondo paragrafo viene ricostruito il dibattito teorico relativo alle trasformazioni degli Spi nel contesto della digitalizzazione del welfare. Il terzo paragrafo è dedicato alle relazioni tra Stato e cittadini relativamente all'erogazione degli Spi in forma digitale. Il quarto paragrafo si occupa del rapporto tra Stato e mercato nella governance delle risorse dati. Alla luce dei risultati

1. Sono state svolte oltre 30 interviste dal 2021 a oggi. L'elenco delle interviste è disponibile presso gli Autori.

ottenuti lungo queste due dimensioni, il quinto paragrafo esamina l'emergere di varietà di digitalizzazione negli Spi. L'ultimo paragrafo è dedicato alle conclusioni.

2. Riforme strutturali e digitalizzazione dei servizi per l'impiego

A partire dall'ultimo decennio del XX secolo, le Pal hanno subito un progressivo riorientamento nei paesi occidentali, riflettendo un consenso generale tra le élite amministrative e politiche su un modello di attivazione di tipo incentivazionale, motivato dal mutato contesto macroeconomico della metà degli anni Novanta (McGann, Murphy, 2021; Bonoli, 2010).

Oltre all'attivazione dei disoccupati attraverso sanzioni e condizioni per l'erogazione dei sussidi, programmi di tipo *welfare-to-work* sono stati ripetutamente accompagnati da riforme della governance basate sugli strumenti del *New Public Management* (Npm), paradigma di cambiamento delle burocrazie pubbliche verso criteri di efficienza e gestione della performance mutuati dal privato e dal mercato (Considine *et al.*, 2015; 2022). La diffusione di tale paradigma si è progressivamente giovata dell'introduzione di strumenti digitali nell'amministrazione del welfare. Due crisi hanno ulteriormente accelerato tale processo: la Grande Recessione prima e la pandemia di Covid-19 poi.

La Grande Recessione e la crisi del debito sovrano europeo hanno rappresentato una fase critica per il rafforzamento del paradigma Npm e di un modello incentivazionale delle politiche del lavoro. Mentre i paesi dovevano consolidare gli equilibri strutturali e il debito, essi dovevano anche far fronte all'aumento della spesa per la protezione sociale per affrontare i crescenti livelli di disoccupazione. La tendenza post-crisi ha visto i governi nazionali tentare di ridurre le dimensioni del settore pubblico, diminuendo o esternalizzando alcune responsabilità o addirittura riducendo il numero dei dipendenti pubblici, in particolare nei settori dei servizi sociali. In questo contesto, l'introduzione di un approccio di governance di tipo neoliberale è stata ulteriormente favorita da un contesto di austerità alla ricerca di soluzioni efficaci ed efficienti per far fronte alla massiccia ondata di disoccupazione. Allo stesso tempo, le conseguenze della crisi economica globale hanno rappresentato una fase critica per il passaggio alle applicazioni digitali negli Spi, favorito dalla crescita delle "tecnologie 4.0" e dal crescente interesse che queste stavano suscitando nel settore pubblico.

La crescita della digitalizzazione nel settore pubblico ha visto gli Spi trasformarsi in maniera significativa, poiché le applicazioni analogiche cartacee sono state gradualmente sostituite da sistemi digitali predefiniti, dove il canale digitale assumeva carattere primario o paritario di accesso rispetto al canale fisico, in presenza presso uffici pubblici, secondo approcci denominati *digital-by-default* (Plesner, Husted, 2020; Trittin-Ulbrich *et al.*, 2021). Molte delle attività precedentemente svolte *offline* in ufficio sono state gradualmente trasferite su piattaforme *online*, con i cittadini chiamati a gestire e occuparsi delle loro richieste su questi canali.

Successivamente, la pandemia di Covid-19 ha rappresentato una seconda fase critica. L'improvvisa comparsa del coronavirus e la conseguente introduzione di restrizioni alle attività sociali ed economiche hanno costretto a rapidi cambiamenti nelle pratiche di lavoro e nelle modalità di attuazione delle politiche del lavoro, con un rapido passaggio a servizi ibridi o completamente a distanza da parte degli operatori. La pandemia ha provocato una rapida e inevitabile accelerazione nell'adozione delle tecnologie digitali in tutti i paesi europei, al fine di mantenere la fornitura ininterrotta degli Spi in condizioni socioeconomiche avverse (Ocse, 2021).

Il periodo post-pandemico è stato ulteriormente caratterizzato dalla disponibilità senza precedenti di risorse finanziarie a sostegno degli investimenti in queste tecnologie. I governi di tutto il mondo hanno attuato misure straordinarie non solo per affrontare gli effetti immediati della crisi Covid-19, ma anche per preparare le loro economie alle sue conseguenze a lungo termine. In questo contesto, alla fine del 2020 l'Unione europea ha introdotto il pacchetto di ripresa "Next Generation EU" (NGEU), stanziando 750 miliardi di euro per finanziare le riforme e gli investimenti che gli Stati membri dovranno realizzare entro il 31 dicembre 2026. Concepito come risposta alle ripercussioni economiche della pandemia (Armingeon *et al.*, 2022), il NGEU comprende iniziative volte a promuovere la trasformazione digitale degli Stati membri europei, anche nell'ottica di migliorare le prestazioni del mercato del lavoro². Di conseguenza, la fase critica della pandemia, insieme ai massicci investimenti successivi e ai meccanismi di applicazione collegati alle procedure di spesa nazionali, ha creato le condizioni per un maggiore impegno degli Stati membri nella digitalizzazione dei loro Spi.

Le due crisi hanno posto gli Spi europei a loro volta di fronte una duplice sfida. Da un lato, la necessità di far fronte a un massiccio aumento della disoccupazione; dall'altro, l'opportunità di sfruttare la maggiore valorizzazione dei dati come risorse in grado di aumentare le capacità di ottenere maggiori informazioni per raggiungere target di attivazione (Karo, Kattel, 2016).

La creazione di ampie banche dati e il monitoraggio dei cittadini sono stati fin dall'inizio elementi chiave dello sviluppo tecnologico e hanno svolto un ruolo fondamentale nella valutazione delle esigenze della popolazione e nella determinazione dell'allocazione delle risorse (Dencick, 2019). Come sottolineato da Nunn e Morgan (2018), la crescente digitalizzazione degli Spi si pone in linea con le precedenti riforme orientate al miglioramento della gestione della performance. I principi pratici della gestione delle prestazioni consistono nella definizione di obiettivi e nel monitoraggio dei risultati intermedi e finali (Mosley *et al.*, 2001). Ciò è legato al rapporto tra cliente e operatore, in base al quale gli Spi esaminano e classificano le persone, assegnano loro dei compiti, osservano il loro comportamento e verificano i loro risultati sul mercato del

2. Per accedere ai fondi dell'iniziativa NGEU, l'Italia, così come ogni Stato membro dell'UE, ha dovuto elaborare un piano dettagliato, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr).

lavoro, richiamando l'utilizzo di sanzioni in caso di inadempienza (McGann, Murphy, 2021).

Diversi studi hanno già dimostrato come l'adozione di tecnologie digitali nell'erogazione di servizi di welfare rischi di tradursi in nuove richieste ai cittadini e, specialmente, verso coloro che sono già ai margini del sistema di protezione sociale. I quali, non essendo facilmente in grado di accedere, utilizzare o partecipare in altro modo a sistemi digitali obbligatori risulterebbero di fatto esclusi. Uno dei principali limiti della letteratura esistente su questi temi è che spesso riguarda studi che si concentrano su un solo paese. Griffiths (2021) si è concentrata sullo *Universal Credit*, il primo programma integrato di politiche passive e attive del mercato del lavoro completamente digitale nel Regno Unito. L'autrice ha sottolineato come i processi automatizzati per il calcolo delle prestazioni possano finire per aumentare l'onere amministrativo per i beneficiari più vulnerabili in termini di competenze e risorse necessarie per utilizzare le tecnologie digitali. Allo stesso modo, Considine *et al.* (2022) hanno esaminato il potenziale e i limiti del progetto di digitalizzazione degli Spi australiani. Gli autori hanno sottolineato che i requisiti tecnici e amministrativi necessari per la digitalizzazione dei servizi possono generare tensioni e la necessità di bilanciare efficienza e inclusività; il che può rendere più complesso il processo decisionale per gli operatori degli Spi. Schou e Pors (2019), con un'approfondita analisi qualitativa dei servizi digitali danesi, hanno evidenziato nuovi meccanismi di esclusione che emergono in prima linea nell'agenda digitale. I due autori hanno sostenuto che le agenzie di welfare digitalizzate comportano il rischio di accentuare le attuali linee di stratificazione sociale e nuove conseguenze di esclusione per i cittadini svantaggiati. Allhutter *et al.* (2020) hanno studiato le implicazioni socio-tecniche del progetto austriaco di riforma della profilazione dell'utenza, dimostrando che, oltre alle possibilità tecniche, emergono molte critiche riguardo alla presunta maggiore concentrazione di punteggi negativi in relazione alle prospettive di occupazione dei gruppi sociali più svantaggiati. Ciò ha minato la neutralità e l'obiettività dei dati, rivendicate dai responsabili politici.

In questo contesto, realizzare i benefici attesi dai dati è una delle questioni primarie alla base dell'innovazione contemporanea nel settore pubblico, che comporta un processo decisionale caratterizzato da un alto grado di incertezza e richiede ai responsabili politici di bilanciare valori e bisogni pubblici (Kaur *et al.*, 2022). A differenza della prospettiva del Npm, adottare una strategia efficace per ricavare valore pubblico dai dati implica più della semplice importazione delle pratiche del settore privato e della disciplina di mercato. La ricerca focalizzata sul Npm, nel considerare i vincoli di bilancio come motore della digitalizzazione del welfare, sembra concentrarsi prevalentemente su fattori esogeni per spiegarne la nascita e l'evoluzione. Questo approccio rende il ruolo dello Stato troppo statico, senza aggiungere molto su come lo Stato possa interagire dinamicamente con la crescente economia digitale, guardando maggiormente a fattori endogeni (Mazzucato, 2016).

Un prerequisito fondamentale per il successo è la capacità dei governi di in-

serire la digitalizzazione nell'agenda politica e di attuarla. La mancanza di conoscenze, competenze e fiducia può tradursi in una mancanza di *commitment* nei confronti della digitalizzazione da parte dei decisori politici. Questo non significa che la digitalizzazione non vada comunque avanti, ma piuttosto che le iniziative di digitalizzazione finiscano con l'essere maggiormente guidate dal mercato, seguendo il ruolo crescente esercitato da *provider* e compagnie attive su tali segmenti di business (Heeks, 2001). Collington (2022), in merito al caso danese, sottolinea come in contesti di questo tipo la digitalizzazione dell'amministrazione e dei servizi pubblici comporti di fatto il trasferimento della responsabilità di infrastrutture critiche – i dati – verso attori privati, favorendo al contempo la crescita di un settore privato digitale. L'attenzione dell'autrice si sposta quindi sulla potenziale privatizzazione di risorse informative e delle infrastrutture informatiche chiave dello Stato. Un processo che avrebbe conseguenze di ridimensionamento della governance pubblica sulle infrastrutture amministrative che sostengono le funzioni del welfare state. Si tratterebbe, in tal senso, di una forma di “contrazione” del welfare che resta poco studiata nella ricerca sul cambiamento delle politiche sociali e nella letteratura sulla *political economy* della digitalizzazione.

Allo stesso modo, Dencik (2022), concentrandosi sulla “dataficazione” del welfare nel Regno Unito, ha utilizzato il concetto di “rentierismo” per riferirsi al settore pubblico che diventa progressivamente dipendente da un modello di capitalismo in cui le entrate provengono prevalentemente da una rendita (il possesso di dati) ottenuta in cambio di servizi. In questo contesto, i modelli di business dominanti e i motori delle piattaforme basate sui dati incorporano le istituzioni pubbliche nelle operazioni commerciali e creano un rapporto di dipendenza che minaccia di sostituire le infrastrutture pubbliche con infrastrutture computazionali (private).

In particolare, per affrontare l'intersezione tra infrastrutture tecnologiche e welfare state, l'autore sottolinea la necessità di adottare un duplice accostamento. Da un lato, occorre esaminare le modalità secondo le quali sistemi basati sui dati stanno trasformando le relazioni tra Stato e cittadini. Dall'altro, occorre analizzare il modo in cui si riconfigurano le relazioni tra Stato e mercato nel contesto di una crescente dataficazione. Questo duplice accostamento identifica le due dimensioni analitiche lungo le quali verranno, nelle prossime due sezioni, analizzati i casi nazionali oggetto di questo studio: la relazione tra Stato e cittadini nell'erogazione di servizi digitali nel prossimo paragrafo; la relazione tra Stato e mercato nella governance dei dati in quello successivo. Tali dimensioni verranno utilizzate per investigare se vi sia stata convergenza di stampo “neoliberale”, oppure se si verifichi empiricamente la realizzazione di una “varietà di digitalizzazione” degli Spi.

3. Relazioni Stato-cittadini nell'erogazione di servizi digitali

L'assistenza all'impiego rappresenta la politica attiva del mercato del lavoro maggiormente influenzata dall'adozione di strumenti digitali negli Spi (Scara-

no, 2021; Scarano, Colfer, 2022). Gli anni successivi alla crisi economica globale hanno visto crescere il ricorso a strumenti ad alta intensità di dati (*data intensive*) per informare il processo decisionale in tutti i paesi esaminati. Tali strumenti utilizzano tipicamente due fonti di dati (spesso integrandole): dati amministrativi sui percorsi occupazionali degli individui e dati di *survey* volti a raccogliere informazioni comportamentali, oltre alle informazioni del primo tipo qualora i dati amministrativi non siano disponibili. In particolare, l'introduzione della tecnologia di profilazione digitale ha portato a una progressiva standardizzazione dei processi di selezione e diagnosi del livello di occupabilità dell'utenza da parte dagli operatori degli Spi.

Di seguito proponiamo una breve panoramica delle strategie di utilizzo di strumenti digitali nell'amministrazione e nella gestione degli Spi nei paesi considerati, con riferimento alle relazioni tra Stato (o sue articolazioni territoriali) e cittadini³.

I Paesi Bassi sono stati uno dei primi paesi a riformare i propri Spi orientandosi verso un approccio inizialmente *digital-only*, con l'obiettivo esplicito di ridurre il bilancio pubblico destinato alle politiche sociali. Il personale degli Spi è stato riformato nel 2010 con l'obiettivo di arrivare al 10% di interazioni in presenza e al 90% di interazioni completamente online⁴. Nel 2013, il nuovo strumento di profilazione statistica è diventato centrale nel processo di erogazione dell'assistenza all'occupazione per determinare quali clienti avrebbero ricevuto servizi in presenza. Il modello di servizi olandese è stato riformato prima nel 2016 e poi nel 2021, abbandonando l'approccio esclusivamente digitale e introducendo una maggiore ibridazione, attraverso nuovi servizi assistiti da operatore (*face-to-face*). Dopo il 2021, tutti i clienti ricevono una consulenza iniziale *face-to-face*, che potrà essere facilmente fornita a distanza.

La Danimarca ha riformato i propri Spi tra il 2013 e il 2014, introducendo uno strumento di profilazione basata su tecniche di apprendimento automatico (*machine learning*) (Desiere *et al.*, 2019). In questo caso si è trattato di uno strumento completamente volontario, sia per il cliente che per l'operatore. La ragione di ciò risiede nella governance multilivello dei servizi danesi. In questo caso, infatti, la competenza è dei centri per l'impiego comunali. L'agenzia nazionale per il mercato del lavoro⁵ è responsabile di tutta l'infrastruttura informatica di base e sviluppa strumenti, la cui applicazione è poi però a discrezione dei comuni. I centri per l'impiego possono anche sviluppare i propri sistemi digitali.

Una versione più sofisticata di profilazione algoritmica è stata sviluppata dagli Spi fiamminghi nel 2018. Il modello include anche le informazioni raccolte

3. Per un'analisi dettagliata dell'utilizzo di tali strumenti in Belgio (Fiandre), Paesi Bassi, Danimarca e Olanda, e per alcune indicazioni di policy per lo sviluppo di simili strategie in Italia, si veda Sacchi e Scarano (2023).

4. Tale processo ha portato alla chiusura dei 100 centri per l'impiego locali e alla riduzione della metà del personale degli Spi (da 4.600 a 2.300 unità).

5. *Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering* (Star).

dagli operatori durante i periodi di disoccupazione precedenti e attuali, nonché i “dati di clic” (*click data*) che intercettano l’attività delle persone in cerca di lavoro sul sito web degli Spi, utilizzandoli per approssimare comportamento e motivazione nella ricerca di lavoro da parte del soggetto assistito (Ball *et al.*, 2023; Sacchi, Scarano, 2023). Questa profilazione è limitata a una funzione di selezione per distribuire i clienti lungo diverse liste di priorità. A seconda dell’obiettivo identificato, possono seguire ulteriori strumenti basati su IA, sia a fini diagnostici che di *matching* con posti di lavoro vacanti.

Nel 2018, anche gli Spi austriaci hanno sperimentato uno strumento di profilazione statistica. Inizialmente era previsto che esso fosse implementato in modo permanente nel 2021, ma questo piano è stato sospeso dall’Agenzia federale per l’occupazione⁶, per ragioni di trasparenza e scarsa neutralità attribuite allo strumento, come si dirà meglio più avanti (Allhutter, 2020; Cech, 2022). Questo modello di profilazione era stato progettato per aumentare il focus degli operatori sugli utenti con un rischio medio di diventare disoccupati di lunga durata, portando così in modo standardizzato alla riduzione o esternalizzazione dell’assistenza per i gruppi identificati con rischio basso o alto. La profilazione è stata erogata sempre in presenza. Data la natura multicanale degli Spi austriaci, non si applica un approccio *digital first*. Un canale digitale è disponibile per tutti i gruppi di clienti, ma la logica degli appuntamenti di persona rimane in ogni caso una priorità per i servizi.

L’Italia è rimasta a lungo indietro a causa di una debole infrastruttura informatica nazionale in un contesto di servizi di consulenza orientativa e intermediazione occupazionale poco sviluppati per chi cerca lavoro, oltre alla scarsa integrazione tra istituzioni responsabili dell’erogazione di Pal (le regioni) e di politiche passive del lavoro – Ppl (l’Inps) (Sacchi *et al.*, 2024, Scarano, 2021). Tuttavia, l’Italia rappresenta uno dei casi in cui gli investimenti per la ripresa post-pandemia hanno accelerato maggiormente la digitalizzazione degli Spi. Due importanti processi di riforma spiccano in particolare. Nel 2022, il Pnrr ha dato luogo all’introduzione del programma “Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori” (Gol) che, per la prima volta, ha standardizzato una metodologia di profilazione che combina strumenti statistici con interviste condotte dagli operatori. Il secondo processo di riforma, avviato nel 2023, ha riguardato le Ppl, con la graduale eliminazione del “Reddito di Cittadinanza” (RdC), sostituito dai due nuovi schemi rappresentati da “Assegno di Inclusione” (AdI) e “Supporto Formazione Lavoro” (Sfl) (Sacchi *et al.*, 2023). Il contesto degli investimenti post-pandemia ha favorito il rafforzamento di un’infrastruttura digitale progettata per sostenere l’integrazione tra Ppl e Pal così riformate, portando alla nascita del Sistema Informativo per l’Inclusione Sociale e Lavorativa (Siisl), piattaforma gestita direttamente dall’Inps per governare i nuovi flussi di utenza determinati da tali riforme.

In tutti i paesi, l’introduzione di sistemi di profilazione *data intensive* ha fa-

6. *ArbeitsMarktService* (AMS).

cilitato la separazione tra finalità di selezione e finalità di diagnosi nelle metodologie di profilazione. Non a caso, l'adozione di queste viene frequentemente motivata con la necessità di stabilire una priorità di intervento sull'utenza. L'obiettivo sarebbe quello di razionalizzare il più possibile l'allocazione delle risorse destinate alle Pal e rendere più rapide le decisioni in merito all'intervento nei confronti delle persone a rischio di disoccupazione di lunga durata. Secondo questa logica, le risorse per le Pal rischierebbero di essere "sprecate" per coloro che sono in grado di trovare un'occupazione in modo autonomo. Assegnando un punteggio relativo al livello di occupabilità del disoccupato, coloro che raggiungono il livello più alto di occupabilità sono considerati soggetti "pronti per il lavoro" (*work-ready*), più propensi a rientrare nel circuito occupazionale in breve periodo di tempo. In altri termini, l'uso di sistemi di profilazione così costruiti si pone l'obiettivo di "economizzare" la temporalità dell'assistenza all'occupazione, nella misura in cui la natura del tempo diventa diversa per diversi segmenti dell'utenza (Helman, 2020).

Tutti i paesi analizzati hanno codificato una categoria precisa per identificare i gruppi *work-ready*⁷, sui quali dovrebbe essere economizzata l'assistenza. Infatti, questi utenti vengono spesso assistiti tramite tecnologie automatizzate online di tipo self-service – tecnologie che consentono agli utenti di ricevere un servizio indipendentemente dal coinvolgimento diretto di un operatore (Meuter *et al.*, 2000) – liberando così tempo per gli operatori di sportello che possono quindi concentrarsi su gruppi più complessi. Gli operatori possono anche continuare a fornire una certa assistenza ai clienti *work-ready*, ma ciò accade più spesso in forma digitale attraverso web-chat gestite a distanza (Considine *et al.*, 2022). Ai clienti *work-ready* vengono solitamente assegnate attività di ricerca di lavoro da svolgere sulla piattaforma degli Spi. Molte piattaforme offrono motori di *matching* tra domanda e offerta di lavoro, orientamento professionale basato sull'auto-esplorazione dell'utenza, test di formazione sulle competenze trasversali. Queste attività hanno una scadenza, che viene monitorata dall'operatore del centro per l'impiego. Nei casi in cui il candidato non risponda alle attività di ricerca di lavoro e/o alle comunicazioni/solleciti degli operatori, vengono applicate sanzioni in termini di decurtazione del sussidio ricevuto. L'assistenza all'impiego per questa categoria diventa quindi subordinata al rendimento in tali attività prescritte. In questo contesto, occorre considerare che la forma-

7. Secondo il sistema di profilazione statistica austriaca (oggi sospeso), i clienti *work-ready* corrispondevano a coloro che presentavano una probabilità superiore al 66% di trovare un'occupazione per almeno 3 mesi nei 7 mesi successivi. In Danimarca, la legge nazionale stabilisce una categoria di *ready for a job* che però è poi specificamente codificata a livello locale dai centri per l'impiego comunali. Nelle Fiandre, i clienti *work-ready* sono coloro che hanno una probabilità superiore al 65% di riprendere il lavoro entro 6 mesi. Nei Paesi Bassi, i clienti *work-ready* sono coloro che hanno una probabilità superiore al 50% di riprendere il lavoro entro un anno. In Italia, i clienti *work-ready* sono identificati in via preliminare dalla profilazione statistica del Programma Gol come disoccupati con una probabilità inferiore al 36% di diventare disoccupati di lunga durata.

zione, punto fermo delle Pal, non può essere digitalizzata e gestita a distanza, se non attraverso piccoli moduli di e-learning limitati esclusivamente agli aspetti delle competenze trasversali (Scarano, Colfer, 2022). Ciò potrebbe comportare *de facto* una riduzione dei contenuti di attivazione per i clienti *work-ready*, per via della maggiore enfasi sulla necessità di ridurre tempi e spazi di assistenza (Helman, 2020). Sarebbe intuitivo supporre che i *work-ready* dovrebbero essere associati a obiettivi di rendimento individuali più facili e a un'elevata probabilità di essere riassunti entro pochi mesi. Ciò non esclude, tuttavia, che essi possano aver bisogno di un maggiore aggiornamento delle competenze, anche se sono stati classificati come *work-ready* a causa della loro precedente carriera o di episodi di disoccupazione recenti e non già risalenti. Giova a tal proposito sottolineare come, relativamente al caso italiano, nei primi rapporti di monitoraggio del Programma Gol quote consistenti di percettori di RdC rientrassero in percorsi di reinserimento lavorativo inizialmente concepiti per un'utenza di tipo *work-ready* (Sacchi, Scarano, 2024).

4. Relazioni Stato-mercato nella governance dei dati

In tutti i paesi esaminati la digitalizzazione degli Spi ha richiesto progettualità e routine organizzative che hanno coinvolto attori privati. Ciò che accade frequentemente è la tendenza a creare relazioni di interdipendenza, che si concentrano attorno ai servizi digitali, con il rischio di effetti di *lock-in* o *legacy* (Schaeffer, Loveridge, 2002). Ciò significa che i *provider* digitali possono svolgere un ruolo politico influente nel plasmare la visione, la creazione e l'implementazione dei progetti adottati (Cech, 2022; Peled, 2020). Questo contesto spiega la crescente sofisticazione di piattaforme digitali (multilaterali) per gli Spi nazionali. Le piattaforme forniscono una base di tecnologia, informazioni o servizi aziendali fondamentali che possono essere riutilizzati e integrati in modo efficiente da terzi per creare e fornire diverse varianti di prodotti, servizi o modelli di business (Danneels, Viaene, 2015). Questo è vero soprattutto per i casi di Danimarca e Fiandre. In entrambi gli Spi di questi due paesi le informazioni sono messe a disposizione di altri attori in modo strutturato, basandosi su interfacce di programmazione delle applicazioni (*application programming interface* – API)⁸ (Viaene, Broeckx, 2013).

Non a caso, questi sono anche i due casi in cui le organizzazioni pubbliche interagiscono in modo più esplicito e strategico con gli attori privati. La logica alla base di questo fenomeno è l'approccio degli Spi di aprire le proprie risorse dati, cosicché il settore privato possa utilizzarle come base per sviluppare innovazioni tecnologiche. Ciò che già Collington (2022) aveva evidenziato con riferimento al welfare danese, può essere esteso agli Spi di tale paese. Condivi-

8. Si tratta di protocolli e codici informatici che consentono a diversi software di comunicare e scambiarsi dati, funzionalità, con l'obiettivo di facilitare l'integrazione di servizi diversi attraverso flussi di lavoro semplificati e automatizzati.

dendo infrastrutture digitali di welfare che incorporano attori del settore privato, il settore pubblico danese consente lo sfruttamento delle innovazioni delle imprese di dati consolidate e, allo stesso tempo, crea un mercato per il settore privato (Kempton *et al.*, 2020). Il ricorso a lungo termine a “contratti agili” per lo sviluppo della piattaforma di servizi (*Jobnet.dk*) ha favorito la stipula di accordi con diversi fornitori per la manutenzione e lo sviluppo di software, creando nuove modalità di accesso ai dati del settore pubblico (Persson *et al.*, 2022). In questo contesto, gli Spi danesi hanno dedicato grandi sforzi alla raccolta e all’analisi dei dati per mantenere il controllo e l’equilibrio della governance non solo sugli attori privati, ma anche su altri attori come i fondi di assicurazione contro la disoccupazione e le municipalità. In questo senso, lo Stato in Danimarca agisce con un ruolo ibrido, come soggetto che consente attivamente lo sviluppo delle interazioni tra attori pubblici e privati, e contestualmente ne regola il traffico (“controllore del traffico”).

In modo diverso, gli Spi fiamminghi agiscono in modo più proattivo, come “orchestratori” nei confronti del mercato in virtù di una funzione più propositiva nello stimolare il settore privato a raggiungere obiettivi tecnologici (European Commission, 2016). Gli Spi fiamminghi, infatti, incoraggiano lo sviluppo di nuovi servizi partecipando al mercato come “produttori di tecnologia”, e sfumando per conseguenza i confini stessi del mercato. In particolare, gli Spi sono diventati la frontiera del welfare fiammingo per guidare l’introduzione dell’IA nella gestione del welfare state. Nel 2018 è stato istituito a Lede un “centro di eccellenza per l’IA” dedicato alla progettazione di soluzioni basate sui dati degli Spi, al fine di consentire sperimentazioni e gestire fasi pilota. In questo modo gli Spi cercano di affrontare le incertezze dell’innovazione attraverso attività dirette di progettazione e attuazione delle politiche (Karo, Kattel, 2016). In questo contesto, un ruolo cruciale è stato assunto dallo sviluppo di applicazioni digitali che consentono agli Spi fiamminghi di mantenere sotto il controllo pubblico i servizi basati sui dati (European Commission, 2016). Ciò ha portato alla realizzazione, negli ultimi anni, di applicazioni molto sofisticate in termini di abbinamento automatizzato e basato sulle competenze (Ball *et al.*, 2022; Sacchi, Scarano, 2023). In questo modo, i motori di *matching* dei posti di lavoro – compreso l’abbinamento basato sulle competenze – non solo assumono un ruolo cruciale nella fornitura dei servizi, ma sono progettati per migliorare la qualità delle offerte di lavoro che le organizzazioni esterne possono utilizzare nei propri sistemi digitali.

I Paesi Bassi e l’Austria sembrano seguire una logica più tradizionale (Schaeffer, Loveridge, 2002). Certamente, nei Paesi Bassi esiste una lunga tradizione di rapporti pubblico-privato in cui l’innovazione è lasciata in gran parte al mercato (Dutch government, 2021). Le leggi non consentono alle agenzie governative di sviluppare servizi digitali già disponibili sul mercato (Bharosa *et al.*, 2020). Tuttavia, la governance dei dati è complicata dalla struttura frammentata dei servizi sociali olandesi, con diverse infrastrutture di scambio dati utilizzate, che richiedono un ampio scambio tra le organizzazioni governative,

dove gli Spi non fanno eccezione (Bharosa *et al.*, 2020; Dutch government, 2021). Pertanto, nonostante l'ampia quota di mercato degli attori privati, la struttura decentrata dei servizi può finire con l'ostacolare la capacità di plasmare il mercato in modo proattivo.

Questa situazione ricorda anche il caso austriaco, dove sono state sviluppate molte strategie digitali diverse a livello federale, regionale, comunale e organizzativo (Edelmann, Mergel, 2022). Tuttavia, va notato che, a differenza dei Paesi Bassi, gli Spi austriaci continuano a sottolineare la loro natura multicanale, con una posizione di rilievo dei canali fisici. Ciò potrebbe limitare le basi per l'espansione di mercato delle aziende tecnologiche private. Allo stesso tempo, la struttura decentrata è un fattore che può portare a ulteriori distorsioni nei mercati.

Nel caso italiano la tradizionalmente scarsa digitalizzazione degli Spi, combinata con una forte frammentazione regionale, ha prodotto una configurazione con un numero ridotto di *provider* che mantenevano relazioni di lunga data con le amministrazioni regionali. Ciò verosimilmente ha generato limitazioni in termini di effetti di lock-in, ostacolando lo scambio di dati tra gli enti pubblici e circoscrivendo i confini del mercato, mentre per lungo tempo la debole capacità di guida del governo nazionale ha ulteriormente esacerbato queste dinamiche (Sacchi, Scarano, 2024). Le recenti riforme post-pandemia, tuttavia, hanno modificato in modo potenzialmente significativo questo quadro. È nella natura del neonato Siisl, infatti, che si può rintracciare l'alimentazione e la gestione di flussi di dati continui e standardizzati tra servizi pubblici e servizi privati per l'impiego, spostando l'Italia verso una configurazione di mercato più ampia e integrata. Mentre le regioni rimangono attori chiave nella erogazione di servizi, il dominio operativo si è spostato verso l'infrastruttura digitale comune gestita dall'Inps, in cui operatori privati contribuiscono con i propri dati e accedono a quelli generati dagli operatori pubblici. Questi aspetti collocherebbero il caso italiano sulla scia delle traiettorie seguite da Danimarca e Fiandre, caratterizzandosi per un'interazione più dinamica tra attori pubblici e privati. La differenza è che, in Italia, lo sviluppo di una piattaforma nazionale risponde alla necessità di superare la frammentazione territoriale e gli effetti *lock-in* preesistenti creando al contempo le condizioni per un mercato più ampio e flessibile attraverso la condivisione di dati tra servizi pubblici e servizi privati per l'impiego.

5. Varietà di digitalizzazione nelle Pal

La doppia prospettiva utilizzata in questo capitolo – da un lato le relazioni tra Stato e cittadini e dall'altro le relazioni tra Stato e mercato – è utile per identificare una potenziale varietà di approcci tra i paesi considerati. L'introduzione di sistemi digitali è stata caratterizzata principalmente da obiettivi di efficientamento nelle relazioni Stato-cittadini riguardo al processo di attivazione dei beneficiari. Questo ha registrato un crescente ricorso a metodologie di profilazione basate su un uso intensivo dei dati. Il modello prevalente, in tal senso,

è quello del *digital-by-default*, attraverso il quale i sistemi digitali diventano il principale canale di accesso agli Spi. Un modello che, come si è visto, trova particolare realizzazione nei casi di Danimarca, Fiandre e Paesi Bassi.

Le evidenze relative alle relazioni tra Stato e mercato si rivelano più sfumate: ciò che varia è il ruolo integrativo dello Stato, rispetto al processo attraverso il quale le strutture di governance dei servizi e i risultati raggiunti sono modellati dall'interazione continua tra attore pubblico e *provider* privati, influenzando la configurazione stessa dei mercati. Per quanto riguarda le Fiandre, abbiamo identificato un ruolo da orchestratore dell'attore pubblico, in cui questo mira a plasmare i mercati futuri e influenzare la direzione dell'innovazione, e in cui gli Spi assumono un ruolo proattivo (Kattel, Mazzucato, 2018). In particolare, gli Spi fiamminghi sono attivamente coinvolti nella ricerca e nello sviluppo di frontiere tecnologiche basate sull'IA, con l'aspettativa che seguano investimenti da parte del settore privato. In Danimarca l'accento è posto maggiormente su un ruolo da regolatore/attivatore dello Stato, derivante da politiche orientate all'uso o al riutilizzo da parte di attori privati di dati prodotti da istituzioni pubbliche.

Sebbene i Paesi Bassi abbiano livelli di digitalizzazione paragonabili a quelli della Danimarca, i loro Spi sembrano seguire un approccio più tradizionale, di aderenza a un modello di *e-government*. Nonostante siano stati tra i primi a sviluppare un modello di servizio esclusivamente digitale, la digitalizzazione in questo caso deriva dal radicamento delle precedenti riforme dell'*e-government* in modelli di governance Npm, incentrati principalmente sull'efficienza a breve termine e su una visione più transazionale dei servizi pubblici. Nonostante le precedenti riforme orientate all'*e-government*, gli Spi austriaci sono caratterizzati da un approccio basato su canali di accesso multipli. In questo caso, la digitalizzazione dei servizi non è un obiettivo primario, poiché il digitale non è il canale principale per interagire con i clienti. L'Italia può essere caratterizzata come un paese *latecomer* che ha intrapreso un percorso ibrido. A differenza della Danimarca, delle Fiandre e dei Paesi Bassi, l'Italia ha a lungo mancato obiettivi di implementazione e consolidamento di un modello *digital-by-default*. A differenza dell'Austria, tuttavia, ciò non è stato il risultato di una scelta politica deliberata, ma piuttosto di lacune nell'attuazione, poiché tale impegno è in realtà da tempo un *desideratum* politico volto a migliorare l'efficacia di un settore tradizionalmente poco soddisfacente quanto a esiti. L'assenza di infrastrutture mature e di percorsi di riforma coerenti impedisce all'Italia (almeno per il momento) di raggiungere una vera e propria configurazione *digital-by-default*, anche se tale evoluzione non può essere esclusa in futuro. Allo stesso tempo, gli investimenti post-pandemia hanno modificato radicalmente il suo posizionamento lungo la dimensione dell'interazione di mercato. La creazione di una piattaforma nazionale che garantisce flussi di dati continui e standardizzati tra operatori pubblici e privati segnala un cambiamento verso interazioni con il mercato più ampie e flessibili, rese possibili e guidate dallo Stato. La logica è duplice: da un lato, gli operatori privati dovrebbero integrare la capaci-

tà pubblica sfruttando le nuove leve informative; dall’altro, il sistema preserva una certa centralizzazione da parte delle istituzioni pubbliche (Inps e Ministero del Lavoro) nell’orientare tali interazioni verso obiettivi di valore pubblico.

Quanto sopra è riassunto in una tipologia, che incrocia le due dimensioni analitiche rilevanti e illustra i diversi approcci (*Figura 1*).

Figura 1 – Tipologia degli approcci alla digitalizzazione degli Spi

			RELAZIONE STATO-MERCATO	
			RUOLO INTEGRATIVO DELLO STATO	
			+	–
RELAZIONE STATO-CITTADINI	PROSSIMITÀ AL MODELLO DIGITAL BY DEFAULT	+	DANIMARCA BELGIO/FIANDRE	PAESI BASSI
		–	ITALIA	AUSTRIA

6. Conclusioni

In questo capitolo abbiamo investigato l’esistenza di una varietà di digitalizzazione degli Spi pur in presenza di simili pressioni trasformative, riconducibili alla ricerca di una maggiore efficienza amministrativa. L’analisi, nell’individuare tale varietà, ha consentito di identificare non solo i livelli di adozione di strumenti digitali negli Spi, ma anche alcune traiettorie evolutive, che ci paiono intrecciarsi con questioni relative all’accettazione della digitalizzazione del welfare nei vari contesti nazionali.

La Danimarca, le Fiandre e più recentemente e ancora parzialmente l’Italia sono accomunate dagli sforzi più consistenti da parte dei governi verso azioni volte al raggiungimento di una serie di obiettivi di digitalizzazione, mentre i Paesi Bassi hanno ridotto nel tempo la forte enfasi iniziale attribuita alla digitalizzazione, sebbene il livello nel frattempo raggiunto sia evidentemente elevato, laddove in Austria il processo ha subito una battuta d’arresto in una fase intermedia. Per questi ultimi due paesi parte della spiegazione viene da vicende giudiziarie che hanno investito l’utilizzo di strumenti digitali nella gestione e nell’erogazione delle prestazioni di welfare, dando luogo a rilevanti conseguenze politiche.

Nei Paesi Bassi, a seguito delle indagini condotte da vari media nel 2019, un tribunale ha stabilito nel 2020 che il *Systeem Risico Inventarisatie* (“Indicatore

di rischio sistemico” – SyRI) – un algoritmo progettato per identificare potenziali frodi nel welfare sociale, introdotto nel 2014 – non soddisfaceva i requisiti legali affinché un’interferenza con l’esercizio del diritto alla vita privata fosse necessaria e proporzionata⁹ (Rachovitsa, Johann, 2022). Lo scandalo mediatico intorno alla vicenda ha avuto importanti conseguenze politiche, portando alle dimissioni del primo ministro Mark Rutte nel 2021. La consapevolezza che il caso SyRI avrebbe potuto influire anche sul sistema di indennità di disoccupazione ha portato gli Spi a ripensare ulteriormente il loro modello di erogazione dei servizi, già rivisto nel 2016. Oggi, gli Spi olandesi non sono più un sistema esclusivamente digitale, ma hanno una nuova natura di servizi misti che hanno aumentato l’assistenza “faccia a faccia”, non necessariamente fornita in presenza ma anche a distanza.

Il modello di profilazione statistica austriaca (*Arbeitsmarkt-Assistenz-System* – Amas), discusso nel paragrafo 3, è stato sospeso prima della sua entrata in vigore, prevista per gennaio 2021. Ciò è avvenuto sulla base di una decisione, datata agosto 2020, del Garante austriaco per la protezione dei dati, che ha accolto le istanze emerse nel dibattito mediatico – in particolare con la mobilitazione di alcune Ong – in merito ai potenziali limiti di trasparenza nell’uso dei dati da parte degli Spi austriaci, nonché in merito alla presunta necessità di una base giuridica specifica per l’uso dei dati personali dei disoccupati. L’agenzia federale per l’occupazione ha deciso di impugnare la decisione dinanzi al Tribunale amministrativo federale, che nel dicembre 2020 si è pronunciato a favore della stessa. Il progetto è stato comunque abbandonato dall’agenzia, in considerazione della perdita di legittimità dello strumento a livello pubblico.

L’esistenza di scandali o in ogni caso di forte contestazione pubblica all’utilizzo di strumenti digitali nell’amministrazione degli Spi e delle prestazioni di welfare in generale sembra essere uno dei fattori esplicativi rilevanti per tener conto della traiettoria di sviluppo della digitalizzazione degli Spi nei Paesi Bassi e in Austria. Per converso, nelle Fiandre e in Danimarca la legittimità dell’utilizzo degli strumenti digitali non è stata posta in discussione, e in Italia come si è visto i tentativi nel tempo fatti sembrano oggi dare luogo a qualche frutto. Se il caso italiano è tuttora a uno stadio iniziale, la ragione dell’accettazione della digitalizzazione in Danimarca consiste probabilmente nella flessibilità del sistema, nel quale il livello centrale fornisce degli strumenti circa l’utilizzo dei quali la scelta rimane però nelle mani delle municipalità, coniugata a consistenti investimenti in risorse in un approccio pragmatico, volto a testare possi-

9. Questo sistema aiutava a prevedere quali beneficiari di sussidi sociali fossero più inclini ad abusare del sistema e dovessero quindi essere sottoposti a indagine. Nel maggio 2019, i media olandesi hanno riferito che l’Amministrazione fiscale olandese aveva manomesso le prove per cancellare gli assegni familiari di un numero significativo di genitori con doppia nazionalità e background migratorio non occidentale. Le indagini successive hanno confermato che la maggior parte di questi genitori aveva effettivamente diritto ai sussidi richiesti (Tribunale distrettuale dell’Aia, 6 marzo 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865, disponibile in inglese su: uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:1878).

bili soluzioni e a modificarle in base all'esperienza e all'evidenza empirica. La "Strategia nazionale per l'intelligenza artificiale" danese istituisce specificamente «un fondo di investimento per testare e implementare nuove tecnologie e soluzioni di welfare digitale nei comuni e nelle regioni»¹⁰ (Danish government, 2019, 53). In effetti, la presenza di strategie o, ancor più concretamente, di strutture istituzionali programmaticamente orientate a disegnare risposte pratiche per raggiungere i risultati di policy, sottoporle a prove di fattibilità e monitorarne e valutarne l'attuazione sembra essere un fattore rilevante di creazione di legittimità per l'introduzione di strumenti digitali nel welfare. Nel caso fiammingo, come già anticipato, l'impegno del governo per lo sviluppo dell'IA negli Spi è evidente nella creazione del Vdab AI Excellent Centre dal 2018. Si tratta di una struttura istituzionale specifica che dovrebbe consentire risposte pratiche alle sfide dell'implementazione dell'IA, rendendo gli Spi un'area di riferimento per lo sviluppo di tali tecnologie nel welfare (Chopra, 2015). Questa struttura centralizzata consente di concentrare i talenti interni e i programmi di miglioramento della formazione, creando un processo di apprendimento e sviluppo governativo a lungo termine per generare nuove capacità tecniche.

In conclusione, pur in presenza di comuni spinte verso l'efficienza, l'introduzione della digitalizzazione negli Spi è stata mediata nei casi europei considerati da dinamiche endogene di cambiamento amministrativo, così come dall'agency politica, dando luogo a diverse varietà di digitalizzazione, lungo le due dimensioni considerate del rapporto tra stato e cittadini e tra stato e mercato. Un aspetto importante, sebbene qui solo abbozzato, è infine quello della legittimità dell'utilizzo degli strumenti digitali negli Spi e nel welfare più in generale, e delle strategie di legittimazione della loro adozione introdotte dai governi, che possono dare conto delle traiettorie evolutive delle riforme. Le risposte in termini di legittimità possono essere piuttosto diverse e, contrariamente a quanto ci si potrebbe aspettare, non si sono verificati problemi gravi nei casi fiammingo e danese, dove le relazioni tra Stato e mercato hanno connotazioni più dinamiche e vi è un marcato impegno nei confronti dell'IA che pone gli Spi come area primaria di sviluppo per le innovazioni del settore pubblico.

Il rapido progresso dell'IA nella vita quotidiana sta affascinando il mondo, causando allarme, ma anche entusiasmo. Seguendo il concetto di "legittimità promissoria" di Beckert (2019), il neoliberalismo avrebbe esaurito le sue promesse economiche associate alle riforme del Npm. Queste promesse si basavano sul presupposto che, aumentando l'efficienza dei servizi pubblici, si sarebbero ottenuti i necessari risparmi di spesa da destinare a nuovi programmi di redistribuzione sociale. Dal nostro punto di vista, suggeriamo come ipotesi da sottoporre a futura ricerca empirica l'idea che un forte impegno dei governi nello sviluppo dell'IA possa essere il fattore scatenante per una rinascita della legittimità promissoria. Le narrazioni associate all'IA stanno già presentando

10. L'importo stanziato è stato di 410 milioni di Dkk (pari a 55 milioni di euro) nel triennio 2020-2022.

quest'ultima come un'alternativa alla o un miglioramento della logica tradizionale di coercizione del Npm incorporata nelle precedenti riforme dell'*e-government*. Nella misura in cui le autorità politiche ottengono legittimità dalle aspettative che i cittadini hanno sugli effetti futuri delle azioni che tali autorità perseguono, le riforme che introducono l'IA nella gestione ed erogazione dei programmi sociali possono ottenere sostegno nella comunità politica quando promettono in modo convincente una crescita dell'economia digitale e nuovi guadagni da redistribuire a fini sociali.

Riferimenti bibliografici

- Allhutter F.C., Fischer F., Grill G., Mager A. (2020). Algorithmic profiling of job seekers in Austria: how austerity politics are made effective? *Frontiers in Big Data*, 3(5): 1-17.
- Armingeon K., de la Porte C., Heins E., Sacchi S. (2022). Voices from the Past: Economic and Political Vulnerabilities in the Making of Next Generation EU. *Comparative European Politics*, 20(2): 144-165.
- Ball S., McGann M., Considine M., Lewis J.M., O'Sullivan S., Nguyen P. (2022). *The Digital Governance of Welfare to Work, Industry report on interviews with international experts*. University of Melbourne, UNSW Australia, La Trobe University.
- Ball S., McGann M., Nguyen P., Considine M. (2023). Emerging modes of digitalisation in the delivery of welfare-to-work: Implications for street-level discretion. *Social Policy & Administration*: 1-15.
- Beckert J. (2018). The exhausted futures of neoliberalism: from promissory legitimacy to social anomy. *Journal of Cultural Economy*, 13: 318-330.
- Bharosa N., Lips S., Draheim D. (2020). *Making e-Government Work: Learning from the Netherlands and Estonia*. Electronic Participation, 12th IFIP WG 8.5 International Conference, ePart 2020, Linköping, Sweden, August 31 – September 2, Proceedings.
- Bonoli G. (2010). The political economy of active labour market policy. *Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe*, 1.
- Brown W. (2015). *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. Cambridge: Zone Books.
- Cech F. (2022). *Algorithmic Accountability, Transparency, Agency and Literacy in the Age of the Algorithm*, Doctoral Dissertation TU Wien.
- Chopra D. (2015). Political commitment in India's social policy implementation: Shaping the performance of MGNREGA. *ESID Working Paper*, 50.
- Collington R. (2022). Disrupting the Welfare State? Digitalisation and the Retrenchment of Public Sector Capacity. *New Political Economy*, 27(2): 312-328.
- Considine M., Lewis J.M., O'Sullivan S., Sol E. (2015). *Getting Welfare to Work: Street-Level Governance in Australia, the UK, and the Netherlands*. Oxford: Oxford University Press.
- Considine M., McGann M., Ball S., Nguyen P. (2022). Can Robots Understand Welfare? Exploring Machine Bureaucracies in Welfare-to-Work. *Journal of Social Policy*, 51(3): 519-534.
- Danish Government (2019). *National Strategy for Artificial Intelligence*. Disponibile su: en.digst.dk/media/lz0fxbt4/305755_gb_version_final-a.pdf.

- Danneels L., Viaene S. (2015). Simple rules strategy to transform government: An Adr approach. *Government Information Quarterly*, 32(4): 516-525.
- Dardot P., Laval C. (2013). *The New Way of the World: On Neoliberal Society*. London: Verso.
- Dencik L. (2022). The datafied welfare state: a perspective from the UK. In: Hepp A., Jarke J., Kramp L. (a cura di), *New perspectives in critical data studies*. London: Palgrave Macmillan, 145-165.
- Dencik L., Kaun A. (2020). Datafication and the welfare state. *Global Perspectives*, 1(1): 12912.
- Desière S., Langenbucher K., Struyven L. (2019). Statistical profiling in public employment services: An international comparison. *Oecd Social, Employment and Migration Working Paper*, 224.
- Dutch Government (2021). *Innovation Barometer 2021*. Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Hague.
- Edelmann N., Mergel I. (2022). *The Implementation of a Digital Strategy in the Austrian Public Sector, The 23rd Annual International Conference on Digital Government Research, June 2022, Proceedings*.
- European Commission (2016). Implementation and evolution of the PES conductor role: The Belgian PES in Flanders as a case study, Analytical Paper, *Employment, Social Affairs and Inclusion*.
- Griffiths R. (2021). Universal Credit and Automated Decision Making: A Case of the Digital Tail Wagging the Policy Dog? *Social Policy and Society*, 23(1): 1-18.
- Hall P. (2008). Throwing discourses in the garbage Can: The case of Swedish Ict policy. *Critical Policy Studies*, 2(1): 25-44.
- Hartley J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public Money & Management*, 25(1): 27-34.
- Heeks R. (2001). Understanding e-Governance for Development. *I-Government Working Paper Series*, 11. Manchester: Institute for Development Policy and Management.
- Helman S. (2020). The Making of a Work-ready Individual: The Political Economy of Time in a Workfare Program in Israel. *Critical Sociology*, 47(3): 407-424.
- Karo E., Kattel R. (2016). Innovation and the State: Towards an Evolutionary Theory of Policy Capacity. *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*, 72.
- Kattel R., Mazzucato M. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. *Industrial and corporate change*, 27: 787-801.
- Kaur M., Buisman H., Bekker A., McCulloch C. (2022). Innovative capacity of governments: A systemic framework. *Oecd Working Papers on Public Governance*, 51.
- Kempton A.M., Grisot M., Brænden K., Aanestad M. (2020). Infrastructural Tuning in Public-Private Partnerships. *ECIS 2020 Research Papers*, 146.
- Lodemel I., Moreira A. (2014). *Activation or Workfare? Governance and Neo-liberal convergence*. Oxford: Oxford University Press.
- Löfgren K., Sørensen E. (2011). Metagoverning policy networks in e-government. In: Weerakkody V. (a cura di), *Applied technology integration in governmental organizations: New e-government research*. Hershey: IGI Global, 298-312.
- Mazzucato M. (2016). From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy. *Industry and Innovation*, 23(2): 140-156.

- McGann M., Murphy MP. (2021). The dual tracks of welfare and activation reform – Governance and conditionality. *Administration*, 69(2): 1-16.
- Meuter M.L., Ostrom A.L., Roundtree R.I., Bitner M.J. (2000). Self-Service Technologies: Understanding Customer Satisfaction with Technology-Based Service Encounters. *Journal of Marketing*, 64(3): 50-64.
- Mosley H., Schutz H., Breyer N. (2001). Management by objectives in European public employment services. *WZB Discussion Paper*, N. FS I 01-203.
- Nunn A., Morgan J. (2018). The political economy of Public Employment Services: measurement and disempowered empowerment? *Policy Studies*, 41: 42-62.
- Ocse (2021). Public employment services in the frontline for employees, jobseekers and employers. *Oecd Policy Responses to Coronavirus (Covid-19)*. Paris: Oecd Publishing.
- Peled A. (2000). The politics of outsourcing: bureaucrats, vendors, and public information technology (IT) projects. *Information Infrastructure and Policy*, 6: 209-225.
- Persson J.S., Pries-Heje L., Mathiassen L. (2022). Outsourcing Agile Projects with Time-and-Material Contracts: A Trust-Control Duality Perspective. *International Journal of Business Information Systems*, 51(1): 72-98.
- Plesner U., Husted E. (2020). *Digital Organizing Revisiting Themes in Organization Studies*. London: Red Globe Press.
- Rachovitsa A., Johann N. (2022). The Human Rights Implications of the Use of AI in the Digital Welfare State: Lessons Learned from the Dutch SyRI Case. *Human Rights Law Review*, 22: 1-15.
- Sacchi S., Ciarini A., Gallo G., Lodigiani R., Maino F., Raitano M. (2023). *Sostegno ai poveri: quale riforma? Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione: analisi dell'Alleanza contro la povertà in Italia*. Milano: Egea.
- Sacchi S., Scarano G. (2023). Le politiche del lavoro nell'era digitale: indicazioni per l'Italia dall'evidenza comparata. *Politiche Sociali/Social Policies*, 2: 269-292.
- Sacchi S., Scarano G. (2024). Digital transformation of public employment services in the post-pandemic era. Evidence from Italy as a latecomer country. *Australian Journal of Social Issues*, Early View, 1-17.
- Sacchi S., Scarano G., Di Palma A. (2024). Le politiche attive in Italia dopo la grande recessione: retaggi, innovazioni e sfide per il future. *Politiche Sociali/Social Policies*, 3: 511-530.
- Sadowski J. (2019). When data is capital: Datafication, accumulation, and extraction. *Big Data & Society Volume*, 6(1): 1-12.
- Scarano G., Colfer B. (2022). Linking Active Labour Market Policies to Digitalisation – A Review between Remote and Automated Possibilities. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 42(13-14): 98-112.
- Schaeffer P.V., Loveridge S. (2002). Toward an Understanding of Types of Public-Private Cooperation. *Public Performance & Management Review*, 26(2): 169-189.
- Schou J., Hjelholt M. (2019). Digitising the welfare state: citizenship discourses in Danish digitalisation strategies from 2002 to 2015. *Critical Policy Studies*, 3-22.
- Schou J., Pors A.S. (2018). Digital by default? A qualitative study of exclusion in digitised welfare. *Social Policy & Administration*, 53(9): 464-477.
- Trittin-Ulbrich H., Scherer A.G., Munro I., Whelan G. (2021). Exploring the dark and unexpected sides of digitalization: Toward a critical agenda. *Organization*, 28(1): 8-25.

- Viaene S., Broeckx S. (2013). How IT enables business model innovation at the Vdab 2013. *Journal of Information Technology Teaching Cases*, 3: 78-87.
- Weishaupt J.T. (2011). *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm. Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Sezione II

Mercato del lavoro, transizione digitale e Intelligenza Artificiale

Introduzione

di Anna Alaimo*, Laura Tebano**

Sfruttare i benefici della transizione digitale e dell'Intelligenza Artificiale (IA) per aumentare l'efficienza del mercato del lavoro (MdL) è un'affermazione che non sorprende il giurista ma che lo spinge a interrogarsi sulla "tenuta" di diritti e garanzie riguardanti i soggetti in cerca di lavoro e, conseguentemente, sulla individuazione di tecniche di protezione adeguate.

A partire da alcune macro-tendenze dei MdL, fra le quali spiccano l'adozione su vasta scala dell'IA nelle politiche attive (Pal), la digitalizzazione dei servizi pubblici per l'impiego (Del Conte) e la raccolta e il trattamento dei dati per le Pal, i contributi raccolti in questa sezione si soffermano sia su evidenze e dati empirici – nel tentativo di integrare la riflessione giuridica con altre discipline (Alaimo) – sia su questioni e profili più strettamente giuridici, privilegiando l'analisi dei Regolamenti europei (Reg. UE 2024/1689 – *AI Act*; Reg. UE 2022/868 relativo alla *governance* europea dei dati – *Data Governance Act* – *Dga*; Reg. UE 2016/679 – *Gdpr*) e della normativa nazionale *in fieri* (legge delega 23 settembre 2025, n. 132).

Se la valutazione dei dati giuridici riguarda per lo più il presente e il prossimo futuro, alcuni contributi non perdono di vista, come necessario riferimento retrospettivo, le norme meno recenti, in particolare il decreto di riordino della normativa dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del 2015 (lgs. n. 150/2015); provvedimento nel quale la digitalizzazione, l'interoperabilità delle banche dati e la portabilità dei dati rappresentavano già i tre pilastri del (ri) disegno della *governance* delle Pal, in un'ottica di "collaborazione informativa digitale" con la quale il legislatore del 2015 aveva già pronosticato gli effetti della "transizione digitale" sul MdL e sulla gestione pubblica del *matching* (Ciucciiovino; Del Conte).

Non a caso, la tenuta dell'architettura istituzionale prefigurata dal d.lgs. n. 150/2015 – anche per gli aspetti riguardanti la digitalizzazione ("sistema in-

* Professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Catania.

** Professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

formativo unitario delle politiche del lavoro” e “fascicolo elettronico del lavoratore”) – era uno degli obiettivi del Progetto di ricerca i cui esiti sono presentati in questo volume.

A prescindere dall’analisi diacronica dei dati giuridici, nei contributi raccolti in questa sezione l’uso, ormai ampio, delle tecnologie e dell’IA nel MdL viene variamente indagato, a partire dalla constatazione che molteplici sono gli ambiti in cui l’IA può essere impiegata nelle attività di *recruitment*: dalla gestione pubblica del *matching* – ambito in cui emergono la digitalizzazione dei servizi e le dorsali informatiche impiegate dai servizi pubblici per l’impiego (per esempio, dal nostro Siisl) (Del Conte, Ciucciovino) – ai sistemi algoritmici utilizzati dalle imprese e/o dagli intermediari privati per selezionare *curricula* e candidati, filtrare le candidature e valutarle attraverso colloqui o prove. Altri impieghi dell’IA nelle attività di *recruitment* riguardano l’utilizzo degli *employment websites* (o dei più comuni *social media*) per ricercare candidati e/o estrarne informazioni varie dai profili o, ancora, l’uso di siti di IA generativa per supportare ricerche di lavoro, di percorsi di formazione ecc. (Alaimo, Di Meo).

Anche se ognuna di queste applicazioni pone problemi diversi per il diritto, nell’insieme, i diversi contributi evidenziano la necessità di un’infrastruttura regolativa idonea a fornire garanzie giuridiche e che rendano l’uso della tecnologia (applicata al *labour market matching*), non solo utile dal punto di vista della efficienza tecnico-operativa e informativa del MdL, ma anche trasparente, non discriminatorio e socialmente legittimato, come spiega M. Del Conte.

La tenuta di una serie di diritti fondamentali e, per quel che qui interessa, dei soggetti in cerca di lavoro o in transizione (riservatezza, dignità, non discriminazione) si presenta, infatti, come condizione imprescindibile per un uso legittimo di tali sistemi.

Un focus specifico viene posto da S. Ciucciovino sulla utilità della circolazione, dell’uso e del riutilizzo dei dati, in una prospettiva che porta l’A. a ragionare criticamente sia sulla tradizionale primazia assiologica della normativa di protezione dei dati, sia sulle tecniche necessarie a bilanciare le più note esigenze di protezione con quelle di circolazione, anche alla luce del Dga e del decreto che lo ha attuato in Italia (d.lgs. n. 144/2024), ma anche del Gdpr e dello stesso *AI Act*.

Diversi contributi evidenziano che uno degli ambiti in cui l’IA può esprimere il massimo potenziale – ma anche grandi rischi – è quello della profilazione, della quale si analizzano vantaggi – in termini di efficienza, tempestività e qualità del *matching* – ma anche rischi, che il legislatore europeo in parte ha già provveduto a fronteggiare (soprattutto attraverso il Gdpr e il Reg. UE 2024/1689) (Alaimo, Di Meo, Del Conte, Ranieri).

Ne è una riprova, non solo la qualificazione, da parte del legislatore europeo, di tutti i sistemi impiegati nel settore della «Occupazione, gestione dei lavoratori e accesso al lavoro autonomo» come sistemi ad alto rischio, ma anche la più

decisa marcatura con l’“etichetta di alto rischio” di ogni sistema che implica profilazione (Alaimo).

Altro ambito o uso molto sensibile al rischio di violazioni di diritti fondamentali è quello dello *screening* e della valutazione di candidati e *curricula* nelle fasi pre-assuntive e tramite algoritmi.

Le ricadute discriminatorie che l’uso dei sistemi di IA può determinare in una fase che, tecnicamente, si pone al di fuori della cornice contrattuale (e, almeno *prima facie*, delle sue tutele) sono ampiamente indagate da M. Ranieri anche attraverso il riferimento alla normativa antidiscriminatoria generale – europea e nazionale – e al più specifico focus (rispetto al Reg. UE 2024/1689) posto sulla protezione contro le discriminazioni dalla legge delega 23 settembre 2025, n. 132. Il ricorso al diritto antidiscriminatorio come autonomo sottosistema normativo scaturisce dalla scarsa incisività del quadro normativo europeo: qui, pur non mancando una certa consapevolezza delle connessioni tra sistemi di IA e condotte discriminatorie (basti pensare all’art. 10 del Reg. UE 2024/1689), l’approccio del legislatore – come rileva M. Ranieri – è generale e minimalista, nel senso che alla contezza dei potenziali effetti discriminatori non si accompagna la predisposizione di adeguate misure di contrasto.

Nell’analisi dei dati giuridici ma anche degli aspetti migliorabili, molta attenzione è dedicata agli obblighi che gravano sui fornitori e sui *deployer* dei sistemi ad alto rischio, ai divieti di alcuni sistemi – gli uni e gli altri previsti dal Reg. UE 2024/1689 –, agli obblighi ricavabili da altri plessi normativi (dal Gdpr al nostro d.lgs. n. 152/1997) e, *last but not least*, ad alcuni principi, *in primis* quelli della trasparenza e della “sorveglianza umana”.

Le garanzie del controllo umano e della trasparenza – quest’ultima diversamente declinabile, come viene ricordato (Alaimo) – sono pietre angolari dell’intera architettura regolativa europea: l’utilizzo di sistemi di AI ad alto rischio nei luoghi di lavoro viene accompagnato da obblighi organizzativo-gestionali che comprendono sia il monitoraggio del funzionamento del sistema e la sua eventuale sospensione, sia la conservazione dei log generati automaticamente dal sistema stesso. Tale operazione, che si estende anche ai sistemi utilizzati nel *matching*, concorre altresì alla realizzazione del principio di trasparenza nella misura in cui consente di ricostruire le operazioni effettuate da utenti o amministratori del sistema di IA ad AR. Del pari preordinati alla trasparenza sono gli obblighi informativi che intervengono in un momento precedente la messa in servizio o l’uso dei sistemi di IA ad AR e che hanno come destinatari i singoli lavoratori interessati e i loro rappresentanti (art. 26, § 7).

Quando l’IA è usata dai servizi pubblici per l’impiego, le garanzie giuridiche e organizzative non costituiscono – come osserva M. Del Conte – meri oneri regolatori, ma veri e propri dispositivi di qualità del servizio pubblico, idonei a garantire una giusta ed efficace integrazione dell’IA nei sistemi pubblici di politiche attive del lavoro. In questa prospettiva, dal complesso delle disposizioni europee e nazionali che regolano la materia, vengono enucleati alcuni pilastri fondamentali: innanzitutto la *governance* del rischio e la qualità dei dati;

in secondo luogo la garanzia di trasparenza (che non rappresenta un adempimento meramente informativo, ma una preconditione funzionale alla comprensione degli scopi, delle logiche di base e dei fattori che orientano suggerimenti o esclusioni degli utenti) e di “spiegabilità praticabile” (da progettare *ex ante*, sì da far emergere i fattori maggiormente determinanti, evitando l’attribuzione di punteggi apparentemente assoluti che creano un’illusione di affidabilità); inoltre la supervisione umana (che va oltre la mera convalida della decisione “artificiale” e dev’essere preceduta da una formazione continua, da manuali operativi, da metodologie in grado di mostrare all’operatore alternative possibili e contrastare l’*automation bias*); l’attivazione di un circuito *feedback*-correzione capace di trasformare i reclami da costo amministrativo a segnale di apprendimento; infine l’istituzionalizzazione delle valutazioni di impatto proporzionate al rischio e la presenza – durante l’intero ciclo di vita del sistema di IA – di audit periodici (preferibilmente di soggetti terzi indipendenti) di robustezza ed equità della tecnologia (Del Conte).

Al di là della complessità del mosaico regolativo esaminato nei contributi della presente sezione e dei possibili correttivi interpretativi (si pensi al tentativo di rafforzare le implicazioni comportamentali collegate a quanto è oggetto di informazione ai sensi del Reg. UE n. 2024/1689), le regole e le garanzie che governano l’IA impiegabile nel *recruitment* non sono ancora entrate in vigore e la data originariamente prevista pare destinata a slittare in avanti. L’*omnibus digitale* sull’IA del 19 novembre 2025 (COM (2025) 836 def.) prevede, infatti, un meccanismo che collega l’entrata in vigore degli obblighi relativi ai sistemi di IA ad AR alla disponibilità di misure a sostegno della conformità al capo III, come norme armonizzate, specifiche comuni e orientamenti della Commissione. Si introduce, quindi, un meccanismo flessibile che aggancia l’operatività delle norme relative ai sistemi ad AR di cui all’allegato III a norme o altri strumenti di supporto per facilitare il rispetto degli obblighi previsti nell’*AI Act*. In ogni caso per tali sistemi la *deadline* è fissata al 2 dicembre 2027, termine entro il quale le norme dovrebbero comunque entrare in vigore, senza (si spera) che risulti stravolto l’assetto normativo fondante il giudizio di adeguatezza delle regole imposte dal Reg. UE n. 2024/1689 espresso in questo volume.

Con tutte le cautele necessarie al cospetto di un testo ancora provvisorio, un segnale in questa direzione può intravedersi con riguardo alle ripercussioni discriminatorie derivanti dall’utilizzo di qualsivoglia modello o sistema di IA. Come anticipato, in relazione alla gestione dei sistemi di IA ad AR, si prevede l’adozione di pratiche di *governance* e di gestione dei dati che, tra le altre necessità, valutino possibili distorsioni capaci di incidere sulla salute e sulla sicurezza delle persone, che possano «avere un impatto negativo sui diritti fondamentali» o «comportare discriminazioni vietate dal diritto dell’Unione» (art. 10). Proprio in relazione a tali ricadute, risulta approntata una nuova disposizione (art. 4-*bis*) la cui collocazione sistematica tra le disposizioni generali del capo I ne attesta la valenza trasversale rispetto alla classificazione dei sistemi di IA. Come dire che, a prescindere dall’inquadramento del sistema tra quel-

li ad AR, si ravvisa nell'identificazione e nella correzione dei pregiudizi un "interesse pubblico sostanziale" in quanto funzionale a proteggere le persone dagli effetti negativi dei pregiudizi, compresa la discriminazione (cons. 6). Di qui l'introduzione di una base giuridica che consente ai fornitori e agli utilizzatori di altri modelli e sistemi di IA (nonché ai distributori di sistemi ad AR) di trattare categorie particolari di dati personali laddove ciò risulti necessario per l'individuazione e la mitigazione dei pregiudizi (fatte salve le garanzie previste dalla normativa europea e la conformità del trattamento a un insieme articolato di condizioni).

Brevi note su Intelligenza Artificiale e matching: dal Reg. UE 2024/1689 alla legge delega n. 132/2025. La strumentazione normativa è adeguata?

di Anna Alaimo*

SOMMARIO: 1. IA e *matching*: diritto, economia e prassi – 2. I sistemi di IA «utilizzati per l’assunzione o la selezione»: garanzie e obblighi legati all’alto rischio (AR) – 3. La profilazione – 3.1. Il Siisl e l’“indice di affinità”: cenni sul funzionamento del sistema – 3.2. IA, *recruitment* e profilazione: al sistema resta l’etichetta dell’AR – 4. IA e *labour market matching*: possibili effetti discriminatori e «pratiche di IA vietate» – 5. Cenni alla legge delega 23 settembre 2025, n. 132.

1. IA e *matching*: diritto, economia e prassi

Il rapporto fra IA e mercato del lavoro merita di essere indagato non solo attraverso le riflessioni e i dati giuridici¹, ma anche con l’ausilio di studi e approcci disciplinari diversi, come quelli dell’economia² e del *management* e politica delle pubbliche amministrazioni³, che saranno in parte utilizzati in questo contributo.

Molti di questi studi forniscono informazioni preziose per conoscere la realtà oggetto di indagine soprattutto nei casi in cui le implicazioni dell’IA sul *labour market matching* vengono considerate attraverso analisi qualitative dei dati (per

* Professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro presso l’Università degli Studi di Catania. Il contributo riprende e amplia, con l’aggiunta di note, la Relazione presentata al Convegno “Regolamento UE 2024/1689, Intelligenza artificiale e Diritto del lavoro”, organizzato nell’ambito del Prin 2022 “Network” e “Safetychain” e del progetto di ricerca “The fully automated decision-making or monitoring systems in personnel management: opportunities and risks”; il Convegno si è svolto presso l’Università degli Studi Roma Tre il 22-23 gennaio 2025.

1. Fra le recenti riflessioni giuridiche su IA e MdL v. Ciucciovino, 2024; 2026; Deleonardis, 2025; sul *recruitment* tramite *social media*, Riccobono, 2024; con accenti pessimistici rispetto alla implementazione di efficienti sistemi informativi da parte dei soggetti pubblici incaricati della “*matching function*”, ma prima dell’istituzione del Sistema Informativo per l’Inclusione Sociale e Lavorativa (Siisl), Faioli, 2023.

2. V., in particolare, Broecke, 2023, e i contributi pubblicati su *Economia & lavoro*, 2025, nn. 1-2, alcuni dei quali ripresi *infra* nel testo e nelle note.

3. Keppeler, 2024.

lo più condotte tramite interviste a operatori dei servizi pubblici per l'impiego e a candidati a posti di lavoro vacanti)⁴ o comparazioni con altri sistemi⁵.

Il mercato del lavoro (d'ora in avanti: MdL) è infatti una delle aree più sensibili all'intersezione fra saperi e ciò rende imprescindibile per il giurista il dialogo con altre discipline⁶.

Seguendo questa indicazione, le riflessioni che si proporranno prenderanno spunto da alcune ricerche e analisi empiriche che forniscono dati e spiegazioni molto utili a comprendere i benefici, gli svantaggi e i rischi dell'IA applicata al *matching*. L'integrazione dei dati e delle conclusioni di questi studi con la riflessione giuridica suggerisce una domanda, che i giuslavoristi dediti allo studio del MdL si pongono ciclicamente quando si confrontano con innovazioni ed eventi che generano grandi sfide (si pensi alle sfide poste dalla pandemia negli anni 2020-21⁷): cosa può fare il diritto?⁸ E cosa ha fatto con il Regolamento europeo sull'IA (Reg. UE 2024/1689, d'ora in avanti anche *AI Act*) e, da ultimo, con la legge delega 23 settembre 2025, n. 132?

Dietro questa domanda aleggia il dubbio che l'*AI Act* sia l'ennesima pretesa, quasi velleitaria, dell'*homo iuridicus* di regolare il mondo⁹. Ma forse, come cercherò di spiegare, il rischio di velleità e la complessità delle sfide sono questa volta fronteggiate con una buona strumentazione normativa.

E allora, è bene partire proprio dalle evidenze empiriche per cominciare e riflettere.

La prima è che l'IA porta con sé vantaggi in termini di efficienza, tempestività e qualità del *matching* e che può aiutare i reclutatori – privati e pubblici – a reclutare più velocemente e meglio.

Dalle analisi citate emerge pure che un “buon *matching*” è importante non solo per il funzionamento del MdL, ma anche per il sistema di *welfare* poiché un buon abbinamento influenza anche il tasso di disoccupazione: più tempo e difficoltà occorrono per abbinare i lavoratori alle posizioni vacanti, maggiori saranno i tempi e i costi della disoccupazione¹⁰.

Un ulteriore dato che queste ricerche sottolineano è che negli ultimi anni si è fatto un ampio uso delle tecnologie e dell'IA in varie fasi del processo di

4. Broecke, 2023. Su questo studio anche Faioli, 2023.

5. Un altro modo di guardare al rapporto fra MdL e IA è quello che stima gli impatti (sostitutivi e/o di trasformazione) dell'IA sull'occupazione ed è tipico delle analisi economiche e sociologiche; in questo senso v., per es., Rapporto Cnel, 2024.

6. Sulle peculiarità del “discorso giuridico” sul MdL già Brollo, 2012, e, per un tentativo di decodificazione giuridica della nozione, Canavesi, 2018; il rapporto tra tecniche di regolazione giuridica e “mercati transizionali del lavoro” è indagato da Casano, 2020.

7. Sull'incremento della digitalizzazione delle politiche attive del lavoro come effetto indotto dalla pandemia v., per es., Scarano, 2025.

8. Il rischio di un eccessivo uso della legislazione sorretto dalla convinzione di poter risolvere tutte le difficoltà del MdL è in generale paventato da Brollo, 2012, 831.

9. Il dubbio è sollevato da Zoppoli L., 2024, 3.

10. Sempre Broecke, 2023.

recruitment, come si ricava dai numerosi esempi che solo in parte vengono qui ripresi. 1) Aziende e società di consulenza sperimentano da anni l'uso di *chatbot* per condurre colloqui iniziali con i candidati. L'uso dei *chatbot* consente di standardizzare il processo di intervista, finalizzato a filtrare i candidati prima delle successive fasi di selezione. Di solito ai candidati vengono poste domande predefinite in un tempo standard, che mediamente equivale a quello di un tradizionale colloquio (all'incirca venti minuti); in seguito il *chatbot* analizza le risposte, fornendo punteggi e valutazioni utili al passaggio alla successiva fase¹¹. 2) Altre applicazioni sono usate per analizzare i profili dei candidati pubblicati su *employment websites* (come LinkedIn o CareerBuilder) o sui più comuni *social media* (Instagram, Facebook, TikTok) ed estrarne informazioni varie (titoli di studio, competenze, esperienza lavorativa, ecc.); lo *screening* aiuta i reclutatori o anche le aziende a identificare più velocemente i candidati adatti a determinati ruoli e posizioni. Queste operazioni, note come *screening* dei *social media* o *social media profiling*, hanno risvolti giuridici che attengono, prevalentemente, alla tutela dei dati e della riservatezza, richiamando l'applicazione di plessi normativi diversi dall'*AI Act*: dal Reg. UE n. 2016/679 sulla protezione dei dati (d'ora in avanti anche *Gdpr*) al c.d. "decreto *privacy*" (d.lgs. n. 196 del 2003) sino all'art. 8 della l. n. 300 del 1970 e ai provvedimenti del garante *privacy*¹². 3) In altri casi i soggetti in cerca di lavoro o gli stessi operatori dei servizi pubblici per l'impiego utilizzano l'IA rivolgendosi a siti di IA generativa (IAG: ChatGPT, Claude, Gemini, Copilot e Perplexity) per ricavarne informazioni e/o suggerimenti di vario tipo: piani strategici utili a cercare lavoro (per esempio, in determinate aree geografiche e, quindi, all'interno di specifici MdL locali), suggerimenti di percorsi formativi personalizzati o, ancora, indicazioni e suggerimenti utili a produrre e migliorare i testi dei *curricula*¹³. 4) *Last but not least*, i sistemi di IA sono impiegati dai soggetti che si occupano della gestione pubblica del *matching* e della disoccupazione. In alcuni casi questi sistemi sono dotati di funzionalità molto avanzate, persino capaci di rafforzare l'occupabilità dei soggetti disoccupati o in transizione. Lo studio dell'Ocse condotto da Stijn Broecke (2023) annovera fra i sistemi più evoluti quelli impiegati dal Vdab (il servizio pubblico per l'impiego) della regione belga delle Fiandre e, in Francia, dal servizio *France travail* (già *Pôle d'emploi*). Questi sistemi sono capaci di svolgere sia attività di base – come l'analisi automatica dei *curricula* o la selezione (e la proposta a chi compie un'offerta di lavoro) di profili di candidati simili a quelli consultati – sia compiti più sofisticati, identificando, per esempio, i divari di competenze e la formazione necessaria a chi cerca lavoro¹⁴.

Ma torniamo alla questione dei vantaggi dell'impiego dei sistemi di IA nelle

11. Altri esempi sono riportati da Di Meo, 2026, in questo volume.

12. Riccobono, 2024.

13. Diverse esemplificazioni in Evangelista, Satta, 2025.

14. È il caso della funzionalità "*Jobbereik*" del Vdab: Broecke, 2023, 20-21.

attività di *matching*, per esplorare se, accanto ai primi, sono annoverabili anche svantaggi.

Alcuni studi, pur riconoscendo che l'IA può facilitare le attività di reclutamento ad alta intensità di dati – in particolare, la ricerca e lo *screening* dei profili dei candidati – rendendole più strategiche, mirate ed efficienti¹⁵, attestano che l'informazione riguardante l'impiego dei sistemi di IA nell'attività di *matching* – che, come vedremo, è obbligatoria in base al Reg. UE 1689/24 – genera nei candidati un interesse significativamente inferiore per i posti di lavoro con accesso gestito da tali sistemi. Per molti candidati l'impiego dell'IA è fonte di ansia e frustrazione per l'assenza di interazione umana; una serie di interviste mostra che, dal punto di vista della domanda di lavoro, il processo e il giudizio decisionale umano sono spesso preferiti¹⁶.

Per tale ragione in un altro studio recente si è parlato di una vera e propria “*algorithm aversion*”¹⁷, richiamando anche precedenti ricerche, secondo cui essere identificati e valutati da un sistema di IA ridurrebbe significativamente l'interesse per il lavoro offerto.

Combinando le diverse informazioni, si giunge alla conclusione che l'avversione spesso suscitata dall'uso dell'IA nella domanda di lavoro è compensata da notevoli vantaggi e opportunità dal lato dell'offerta (e dei soggetti che svolgono le attività di *matching* – sia pubblici, che privati).

La circostanza che attività a elevata intensità di dati vengano automatizzate libera gli operatori del *matching* da compiti transazionali di massa, riducendo costi e tempi del reclutamento. D'altra parte, l'uso dei sistemi di IA agevola decisioni più tempestive e informate, evita il rischio di informazioni imperfette, facilita inserimenti di qualità e riduzioni delle diseguaglianze nell'accesso al lavoro¹⁸.

Naturalmente ciò richiede l'assenza di *bias* nella raccolta dei dati e/o nelle regole di calcolo. Come si evince dallo studio dell'Ocse, alcuni sistemi impiegati nella gestione pubblica del *matching* – per esempio il servizio pubblico francese – riescono a cercare nelle offerte di lavoro termini e requisiti di dubbia legittimità – per esempio, di età e genere – che potrebbero produrre penalizzazioni ed esclusioni di candidati.

Infine, la disintermediazione di alcuni servizi (per esempio di quelli di orientamento alla ricerca di lavoro o alla formazione), dovuta al crescente utilizzo di siti di IAG, può permettere di ottenere consulenze di orientamento gratuite e di qualità a qualunque ora del giorno e da qualunque luogo, con un effetto positivo in quelle aree del Mdl in cui i servizi sono ancora insufficienti o di bassa qualità e riflettono, come accade nelle nostre Regioni, importanti divari di capacità amministrativa¹⁹.

15. Elfenbein, Sterling, 2018, cit. da Keppeler, 2024.

16. Dietvorst, Bharti, 2020, sempre cit. da Keppeler, 2024.

17. Keppeler, 2024.

18. Cfr. Del Conte, 2026.

19. Evangelista, Satta, 2025, 111. Sulla questione dei divari Nord-Sud che affliggono anche

Traducendo in termini giuridici la serie di vantaggi indicati, va detto, innanzitutto, che una maggiore qualità e tempestività dell'orientamento e del *matching* possono soddisfare al meglio il «diritto a un'assistenza tempestiva e su misura» di chi cerca lavoro di cui parla il *Pilastro europeo dei diritti sociali* nel Principio 4 sul «Sostegno attivo all'occupazione», ma anche il diritto al lavoro della nostra Costituzione (art. 4), da tempo declinato anche in termini di diritto a servizi per l'impiego congrui, efficienti e tempestivi²⁰.

I sistemi di IA utilizzati nelle attività di *matching* dal servizio pubblico²¹ generano, inoltre, una maggiore pubblicità/conoscibilità/visibilità delle domande e delle offerte di lavoro, assicurando una *governance* più trasparente del MdL. La trasparenza è intesa, in questo caso, come garanzia di informazioni chiare, ben condivise e più accessibili²².

Per non alimentare lo scontro tra visioni positive e negative dell'IA applicata al *matching*, la conclusione, forse banale, è che l'IA è utile e vantaggiosa ma dev'essere ben governata: non solo accompagnata da adeguate misure di protezione, specie nei riguardi di prassi e condotte discriminatorie (che, riguardando la fase dell'accesso al lavoro, si pongono, peraltro, al di fuori della cornice contrattuale e, *prima facie*, delle sue tutele²³), ma anche presidiata da alcuni principi; *in primis* quelli della trasparenza e del controllo e dell'intervento umano (i.e. della “sorveglianza umana”).

Si tratta di priorità e obiettivi fondamentali per il diritto e la regolazione e non è un caso che le garanzie di controllo umano e di trasparenza siano le due pietre angolari dell'infrastruttura regolativa del Reg. UE 2024/1689²⁴.

2. I sistemi di IA «utilizzati per l'assunzione o la selezione»: garanzie e obblighi legati all'alto rischio (AR)

Passo, dunque, alla domanda iniziale. Cosa può fare il diritto? E cosa ha fatto il legislatore europeo con l'*AI Act*? Quest'ultimo contiene norme adeguate a realizzare i principi appena richiamati, a preservare i diritti inviolabili del-

le politiche attive del lavoro e i servizi per l'impiego si rinvia ai diversi contributi raccolti nella Sezione IV di questo volume.

20. Su tale declinazione rinvio ad Alaimo, 2009, cap. I.

21. V. *infra*, § 3 ss.

22. Il tema della trasparenza ha acquisito negli ultimi anni una crescente centralità soprattutto nell'ambito della disciplina del rapporto di lavoro (Zilli, 2022); anche il concetto di trasparenza come obiettivo e tecnica di regolazione del MdL è già ampiamente indagato: v. Pillon, 2025; Deleonardis, 2025; Bellini, Casano, 2025, per i quali la trasparenza chiama in causa «regole, strutture, attori e processi legati all'organizzazione dei mercati (del lavoro e professionali), alla gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, alla messa in trasparenza delle competenze dei lavoratori, all'accessibilità delle informazioni riguardanti le opportunità di lavoro e formazione, ma anche, in un'ottica più generale di riduzione delle asimmetrie informative, alle condizioni di lavoro in determinati settori, territori e professioni e alle tendenze dei mercati di riferimento».

23. V. Ranieri, 2026, in questo volume.

24. Peruzzi, 2023, 28 ss., ma *passim*.

le persone e, in una prospettiva di efficienza economica riferita al mercato del lavoro, a incrementare nei soggetti in cerca di lavoro la fiducia nei confronti dell'IA?

Sappiamo bene che, al pari dei sistemi utilizzabili *nella gestione* dei rapporti di lavoro²⁵, i sistemi impiegabili nella fase che ne precede l'instaurazione («destinati a essere utilizzati per l'assunzione o la selezione di persone fisiche, in particolare per pubblicizzare i posti vacanti, vagliare o filtrare le candidature, valutare i candidati nel corso di colloqui o prove») sono considerati sistemi ad alto rischio (AR) dall'Allegato III del Reg. UE 1689/24 (punto 4, lett. a).

Come tali, sono soggetti a una serie di requisiti e obblighi – questi ultimi gravanti sia sui fornitori che sui *deployer* – rispettivamente elencati nelle sezioni II e III del Capo III del Regolamento, riguardante, per l'appunto i sistemi di IA ad AR (artt. 8 e ss.; artt. 16 e ss.).

Fra i principali obblighi dei *deployer* (art. 26) si annoverano quelli: (1) di assicurare la sorveglianza umana del sistema; (2) di monitorarne il funzionamento, valutando e verificando continuamente che il medesimo non presenti rischi per la salute, la sicurezza o i diritti fondamentali delle persone (e, in tal caso, sospenderne l'uso); (3) di conservare i log del sistema, per esempio, per quel che qui interessa, i log di registrazione e accesso degli utenti a piattaforme che raccolgono *curricula* e pubblicizzano offerte di lavoro; un obbligo di conservazione che dovrebbe riguardare anche le modifiche apportate dall'utente su file e cartelle contenenti *curricula* e relativi allegati.

Sono previsti, poi, obblighi di informazione precedenti la messa in servizio o l'uso dei sistemi di IA ad AR a carico dei *deployer*-datori di lavoro e a favore dei rappresentanti dei lavoratori e dei singoli lavoratori interessati, che riguardano, secondo la lettera dell'art. 26 (§ 7), l'uso dei sistemi utilizzati «*sul luogo di lavoro*» e quindi solo i sistemi destinati a essere utilizzati per la *gestione* dei rapporti di lavoro. L'applicazione analogica di tale norma consente, tuttavia, di estendere questi obblighi ai sistemi utilizzati nel *matching* e dunque nella fase che precede l'instaurazione dei rapporti di lavoro.

Anche non ricorrendo a tale estensione, esiste nel nostro ordinamento una disposizione specifica sui doveri di informazione che gravano su chiunque utilizzi sistemi di IA nelle attività di *matching*. L'art. 1-*bis* del d.lgs. n. 152/1997 impone espressamente al datore di lavoro di informare il lavoratore dell'utilizzo di «sistemi decisionali o di monitoraggio integralmente automatizzati deputati a fornire indicazioni rilevanti ai fini della assunzione o del conferimento dell'incarico».

Fra gli obblighi richiamati, uno dei più significativi, nel nostro caso, è cer-

25. Sistemi «destinati a essere utilizzati per adottare decisioni riguardanti le condizioni dei rapporti di lavoro, la promozione o cessazione dei rapporti contrattuali di lavoro, per assegnare compiti sulla base del comportamento individuale o dei tratti e delle caratteristiche personali o per monitorare e valutare le prestazioni e il comportamento delle persone nell'ambito di tali rapporti di lavoro» secondo la lett. b del punto 4 dell'Allegato III al Reg. UE n. 1689/24.

tamente quello di garantire l'intervento umano nei processi di selezione gestiti da sistemi di IA. Si tratta di un principio che presidia l'uso di tutti i sistemi di IA ad AR, ma che, nei sistemi impiegati nelle attività di *matching*, è importante per contrastare quegli effetti di "*algorithm aversion*" che, come si è visto, si producono spesso sulla domanda di lavoro. Questi effetti possono essere efficacemente temperati dalla certezza che almeno determinate fasi del reclutamento sono affidate all'intervento e al controllo umano, che diventa l'antidoto operativo per leggere il contesto e correggere gli eventuali errori del sistema.

Parimenti importante appare l'obbligo di conservare i log del sistema, che consente di rendere conoscibili le operazioni effettuate da utenti o amministratori man mano che le medesime vengono eseguite; ciò contribuisce a rendere effettivo un altro fondamentale principio – quello di trasparenza – in tal caso declinato in termini di conoscibilità degli accessi e di ogni altra operazione automatizzata effettuata dal (e nel) sistema.

Non meno importanti sono, infine, gli obblighi di informazione.

Anche in tal caso l'esigenza sembra quella di garantire la trasparenza, da intendersi, in questo caso, come comprensibilità e spiegabilità dei sistemi (secondo il modello virtuoso della *Explainable AI*). Se questo sembra l'obiettivo, va riconosciuto che la formulazione della norma sugli obblighi di informazione dei *deployer*-datori di lavoro (l'art. 26, § 7) è piuttosto laconica e deludente²⁶; non soltanto perché non riferita ai sistemi utilizzabili nella fase che precede l'instaurazione dei rapporti di lavoro, ma anche perché priva di riferimenti specifici all'oggetto dell'informazione (per es., il funzionamento e i processi decisionali impiegati). Una portata decisamente più impattante hanno, per esempio, le disposizioni della Direttiva n. 2024/2831 sul lavoro tramite piattaforma²⁷, che, ovviamente, non si applicano al nostro ambito ma che, con maggiore dettaglio, specificano la portata e l'oggetto degli obblighi di informazione (art. 9).

Va anche ricordato che un esplicito «diritto alla spiegazione dei singoli processi decisionali» è garantito dall'art. 86 del Reg. UE 2024/1689 a qualsiasi persona interessata da una decisione adottata sulla base dell'*output* di un sistema di IA ad AR e che in base a tale disposizione le spiegazioni devono essere «chiare e significative», riguardare il ruolo del sistema di IA nella procedura decisionale e i principali elementi della decisione.

Si tratta di una disposizione idonea a garantire più efficacemente la trasparenza, se non altro per l'esplicito riferimento alla spiegazione dei processi deci-

26. La norma si limita a stabilire che «prima di mettere in servizio o utilizzare un sistema di IA ad alto rischio sul luogo di lavoro, i *deployer* che sono datori di lavoro informano i rappresentanti dei lavoratori e i lavoratori interessati che saranno soggetti all'uso del sistema di IA ad alto rischio. Tali informazioni sono fornite, se del caso, conformemente alle norme e alle procedure stabilite dal diritto e dalle prassi dell'Unione e nazionali in materia di informazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti». Una proposta interpretativa finalizzata ad allargare gli obblighi informativi del *deployer*, attraverso una lettura combinata dell'art. 26(83) e del 93° Considerando, proviene da Tebano (2024).

27. Crudeli, 2025.

sionali, che, tuttavia, per il suo ambito di applicazione generale (non specificamente riguardante l'occupazione e il lavoro), traslascia la dimensione collettiva dei diritti di informazione.

3. La profilazione

Un altro aspetto cruciale è quello della profilazione.

Molte applicazioni di IA utilizzate nel *recruitment* – sia dalle imprese e dalle agenzie private che dal servizio pubblico (per esempio, dal nostro Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa – Siisl) – implicano una profilazione del soggetto disoccupato²⁸.

È bene aprire, in proposito, una parentesi sul funzionamento dell'algoritmo di *machine learning* del Siisl.

3.1. Il Siisl e l'“indice di affinità”: cenni sul funzionamento del sistema

Ciascun utente, al momento dell'iscrizione al sistema riceve non solo l'informazione sul trattamento dei dati personali (ai sensi degli artt. 13 e 14 del Reg. UE 2016/679) ma anche le informazioni che riguardano le modalità di utilizzo dell'algoritmo e i suoi effetti. Viene così rispettato il «diritto alla spiegazione dei singoli processi decisionali» di cui, come si è visto, si occupa l'art. 86 del Reg. UE 2024/1689.

Nelle attività successive all'iscrizione, l'algoritmo riprende modalità di funzionamento sperimentate dai più avanzati sistemi prima richiamati: il *matching* è ricercato attraverso il calcolo di un “indice di affinità” fra l'offerta e la domanda di lavoro. L'elaborazione dell'indice si basa su diciotto parametri a loro volta distribuiti su cinque aree: l'esperienza personale, la vicinanza alla sede, il percorso di formazione, le competenze e le aspirazioni. Fra i diciotto parametri compaiono invece il livello di studi, i corsi di formazione, il comune di residenza, la disponibilità a trasferirsi, le conoscenze informatiche, quelle linguistiche, le qualifiche professionali, la preferenza del tipo di contratto ecc.

Questo insieme di dati viene letto e analizzato dal sistema esaminando la vicinanza (o la distanza) semantica tra le frasi e i campi testuali usati nei *curricula* e negli annunci di lavoro.

Un elemento sembra meritevole di segnalazione. In omaggio al principio dell'intervento e del controllo umano, i risultati generati dal sistema non sono vincolanti poiché non è escluso che i soggetti interessati al reclutamento possano visionare *tutti i curricula*; ciò significa che la domanda e l'offerta possono entrare in contatto anche se il sistema rileva un indice di affinità basso.

28. Sulla profilazione dell'utente-disoccupato, l'Anpal aveva fornito già diverse indicazioni operative dopo l'adozione del Programma Gol: cfr. *Strumenti per l'attuazione dell'assessment. La profilazione quantitativa degli utenti dei Servizi per l'impiego*, Anpal, Collana Focus, gennaio 2023, n. 146.

3.2. IA, recruitment e profilazione: al sistema resta l'etichetta dell'AR

Per tornare alla profilazione, va rimarcato che, al pari del Siisl, tutti i sistemi utilizzabili nelle attività di *matching* implicano profilazione.

Quest'ultima è definita *per relationem* dall'*AI Act*, attraverso un rinvio (contenuto nell'art. 3, n. 52) all'art. 4 (punto 4) del *Gdpr*. In base a questa definizione, la profilazione ricorre in presenza di tre requisiti; deve trattarsi, infatti, di una (a) forma di trattamento automatizzato (b) effettuata su dati personali (c) con l'obiettivo di valutare determinati aspetti personali di una persona fisica o di prevedere aspetti riguardanti il suo rendimento professionale.

Ora è chiaro che tanto il Siisl quanto altri sistemi di IA utilizzabili nelle attività di *matching* comportano *trattamenti automatizzati su dati personali* effettuati per valutare l'occupabilità, le *chances* di lavoro o, nelle attività di *screening*, le candidature presentate; tutte queste attività implicano profilazione.

Va anche ricordato che il *Gdpr* sancisce il «diritto di non essere sottoposti a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione» (art. 22) ma che tale decisione è lecita se il trattamento è necessario per la conclusione o l'esecuzione di un contratto (anche di lavoro) o se viene acquisito il consenso del soggetto interessato (art. 22, § 2). Entrambe le condizioni ricorrono nelle attività di *matching* e rendono, perciò, possibili e lecite le operazioni e le decisioni basate sulla profilazione²⁹.

Infine, i sistemi di IA utilizzati nel *matching*, proprio poiché comportano profilazione, sono destinati a rimanere ad AR ex art. 6, § 3 del Reg. UE 2024/1689 e non possono beneficiare di quel “giudizio di (non) significatività del rischio” sottinteso da questa disposizione («un sistema di IA di cui all'allegato III non è considerato ad alto rischio se non presenta un danno significativo di danno per la salute, la sicurezza o i diritti fondamentali delle persone fisiche, anche nel senso di non influenzare materialmente il processo decisionale»)³⁰. L'ultimo periodo del § 3 dell'art. 6 chiarisce, infatti, che *il sistema è in ogni caso ad AR se implica profilazione*.

In generale, la possibilità che un sistema sfugga all'“etichetta” di sistema ad AR attraverso questa valutazione comporta la possibile sterilizzazione della serie di obblighi gravanti sui fornitori e sui *deployer*. Ebbene, se la prima possibilità non può riguardare i sistemi che implicano profilazione – e perciò la maggior parte dei sistemi impiegati nelle attività di *matching* – anche la possibilità di beneficiare di un'esenzione dagli obblighi legati ai sistemi ad AR rimane preclusa alle applicazioni di IA applicate al *matching*³¹.

29. Sulla profilazione illecita v. la *Guida* dell'European Union Agency for Fundamental Rights, *Evitare la profilazione illecita oggi e in futuro: una guida*, 2019.

30. In argomento v. ancora Novelli, 2024.

31. Per un approfondimento della questione e, specialmente, per un'esemplificazione di sistemi utilizzabili nel *matching* che però non implicano profilazione e potrebbero beneficiare della deroga (*applicant tracking systems* che si limitino, per esempio, a selezionare i *curricula* in fun-

Anche quest'ultimo riscontro normativo conferma che l'IA impiegabile nel *recruitment* è complessivamente governata da regole e garanzie efficaci e consente di confermare un giudizio complessivamente positivo, di adeguatezza delle regole imposte dal Reg. UE 2024/1689.

4. IA e labour market matching: possibili effetti discriminatori e «pratiche di IA vietate»

Gli ultimi due profili meritevoli di trattazione riguardano i possibili effetti discriminatori e le «pratiche di IA vietate» (art. 5).

Per quanto riguarda le discriminazioni, è verosimile che i rischi siano maggiori quando i sistemi vengono utilizzati in ambito privato e cioè nelle selezioni e/o assunzioni da parte di imprese e/o agenzie di intermediazione o consulenza.

Meno probabile è, invece, che siano i sistemi algoritmici usati dal servizio pubblico a contenere *bias* atti a produrre decisioni distorsive, sia per l'ampio raggio applicativo dei sistemi, sia per una presumibile maggiore responsabilizzazione dei soggetti pubblici, indotta anche da principi generali che governano l'azione pubblica (per es. il principio di imparzialità)³². Inoltre, come si è visto, alcuni dei sistemi più avanzati utilizzati nella gestione pubblica del *matching* sono persino in grado di intercettare nelle offerte di lavoro requisiti di dubbia legittimità che, per l'appunto, potrebbero produrre esclusioni o altri effetti penalizzanti di carattere discriminatorio.

L'art. 5 del Reg. UE 2024/1689 vieta, inoltre, l'uso di sistemi che, assegnando rilievo a dati biometrici, possono trarne «deduzioni o inferenze in merito a razza, opinioni politiche, appartenenza sindacale, convinzioni religiose o filosofiche, vita sessuale o orientamento sessuale». Non è dunque possibile utilizzare elementi apparentemente neutri (come le fattezze di viso o corpo, l'altezza, la forma degli occhi, il colore della pelle o dei capelli, l'età ecc.) ma capaci di trarre deduzioni simili, così inserendo le persone in categorie specifiche, né utilizzare sistemi che combinano tali elementi, per esempio, per ottenere il modello ideal-tipico di candidato; anche tali sistemi finirebbero, infatti, per classificare i candidati «sulla base dei loro dati biometrici per trarre deduzioni o inferenze in merito a razza, opinioni politiche, appartenenza sindacale, convinzioni religiose o filosofiche, vita sessuale o orientamento sessuale», incorrendo nello specifico divieto d'uso della lett. g, dell'art. 5.

La possibilità di produrre discriminazioni – indirette, in particolare – esiste anche qualora il sistema utilizzi, non dati genetici o biometrici – ipotesi in cui

zione del titolo di studio richiesto da una procedura di selezione per un determinato posto, eliminando automaticamente i candidati che non possiedono quel titolo) v. Riccobono, 2024, 263.

32. Sebbene sia meno probabile che i sistemi di IA applicati alla gestione pubblica del *matching* contengano *bias* e/o altre caratteristiche atte a produrre decisioni distorsive, esistono analisi che smentiscono questa affermazione, riferendo che, in alcuni casi – per es. nel servizio pubblico per l'impiego svedese – i processi decisionali non solo sono poco comprensibili, ma presentano incoerenze che portano a trattamenti iniqui: Berman, De Fine Licht, Carlsson, 2024.

scatta il divieto d'uso *ex art. 5* – ma *altri* elementi o informazioni personali, anche in tal caso apparentemente neutri ma tali da poter trarre deduzioni sulla razza o su altri fattori di discriminazione; soccorre, in tal caso, non il divieto specifico dell'art. 5, ma la nozione generale di discriminazione indiretta.

Emblematico l'esempio di un algoritmo che, nel governare lo *screening* di *curricula*, considerava due elementi come promettenti migliori *performance* lavorative: il nome “*Jared*” e il fatto di aver giocato a scuola a *lacrosse*. Non dati genetici o biometrici, quindi, né requisiti correlati alla posizione lavorativa richiesta (essenziali e determinanti per lo svolgimento dell'attività lavorativa, per riprendere le nostre regole anti-discriminatorie³³) ma elementi statisticamente correlati, in quel caso, a una specifica razza.

Esiste, al riguardo, un'altra disposizione del Reg. UE 2024/1689 di tenore generale che, in tali casi, viene in ausilio; si tratta dell'art. 10 (*Dati e governance dei dati*) riguardante i sistemi che prevedono l'uso di dati, il quale impone di valutare ogni possibile distorsione del sistema suscettibile (oltre che di incidere sulla salute e sulla sicurezza delle persone e di avere un impatto negativo sui diritti fondamentali) «di comportare discriminazioni vietate dal diritto dell'Unione» (art. 10, § 2, lett. *f*).

Infine, fra le pratiche di IA vietate che possono rilevare anche nell'ambito del reclutamento si annoverano i sistemi che inferiscono le emozioni delle persone «nell'ambito del luogo di lavoro e degli istituti di istruzione»: è questa l'espressione impiegata dalla lett. *f*, dell'art. 5.

Anche in tal caso, nonostante la limitazione testuale, il divieto può estendersi, per analogia, ai sistemi «destinati a essere utilizzati per l'assunzione o la selezione di persone fisiche, in particolare per pubblicizzare i posti vacanti, vagliare o filtrare le candidature, valutare i candidati nel corso di colloqui o prove» e, dunque, considerarsi applicabile all'intera categoria dei sistemi che il Regolamento comprende nel settore della «Occupazione, gestione dei lavoratori e accesso al lavoro autonomo».

Tale interpretazione estensiva è stata suffragata dalla Commissione europea con gli *Orientamenti* relativi alle pratiche di intelligenza artificiale vietate (adottati ai sensi dell'art. 96, § 1, lett. *b*)³⁴, nei quali, impiegando una nozione ampia di “luogo di lavoro”, la Commissione ha chiarito che «l'uso di sistemi di IA per il riconoscimento delle emozioni durante il processo di assunzione è vietato» poiché «la nozione di “luogo di lavoro” di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera *f*, del regolamento sull'IA dev'essere intesa come *applicabile anche ai candidati durante il processo di selezione e assunzione*»³⁵ dato che «la natura invasiva del riconoscimento delle emozioni può riguardare già la fase di assun-

33. Cfr. gli artt. 25, co. 2, d.lgs. n. 198/2006; 3, co. 3, d.lgs. 215/2003; 3, co. 3, d.lgs. 216/2003.

34. *Orientamenti della Commissione relativi alle pratiche di intelligenza artificiale vietate ai sensi del regolamento (UE) 2024/1689 (regolamento sull'IA)*, COM (2025) 5052 def. del 29.7.2025. In argomento Toscano, 2025.

35. Corsivo mio.

zione» nella quale vi è uno squilibrio di poteri analogo a quello che esiste nello svolgimento del rapporto di lavoro.

Rimangono, pertanto, vietati *tutti* i sistemi dotati di *software* di riconoscimento delle emozioni (*emotional recognition software*) che, per esempio, in fase di colloqui iniziali, assegnino rilievo al tono della voce, alla postura, al movimento degli occhi, persino al ritmo di battitura sulla tastiera o ad altre forme di gestualità legate alle emozioni³⁶.

Alla luce di questa interpretazione estensiva andrebbe rivista anche la previsione della circ. ministeriale n. 19/2022 che, nel puntualizzare gli obblighi di informazione che, in base all'art. 1-*bis* del d.lgs. n. 152/1997, vanno adempiuti prima di usare «sistemi decisionali e di monitoraggio integralmente automatizzati deputati a fornire indicazioni rilevanti ai fini della assunzione o del conferimento dell'incarico», fa espresso riferimento ai *software* di riconoscimento delle emozioni proprio per includerli nel raggio degli obblighi di informazione, presupponendone, così, la legittimità d'uso.

5. Cenni alla legge delega 23 settembre 2025, n. 132

Per completare il giudizio di adeguatezza della strumentazione normativa di cui oggi si dispone, qualche battuta finale merita la legge delega n. 132/2025.

Il legislatore nazionale si affretta intanto a precisare, in apertura, che le disposizioni della legge vanno coordinate con il Reg. UE 2024/1689, dovendosi le medesime interpretare e applicare conformemente a quest'ultimo e integrare, «per quanto non espressamente previsto» con quella normativa (art. 1, co. 2).

Anche la cornice dei principi che dovranno ispirare la regolazione nazionale è in linea con il Reg. UE 2024/1689: il principio del controllo umano e quello di trasparenza sono immaginati come architravi della regolazione e anche qui considerati presidi necessari allo sviluppo e all'uso dei sistemi di IA (art. 3 – *Principi generali*).

Le «disposizioni sull'uso dell'intelligenza artificiale in materia di lavoro» sono poi collocate fra le «disposizioni di settore» del Capo II ma, a differenza di quanto previsto dal Reg. UE 2024/1689, non compaiono, nella norma dedicata (l'art. 11), riferimenti specifici ai sistemi utilizzabili nel *recruitment* e cioè ai fini delle assunzioni e delle selezioni.

La disciplina sembra così pensata solo per governare l'uso dell'IA *nel rapporto di lavoro* e non, invece, nel mercato. Ciò è chiaramente mostrato dalle espressioni usate nel co. 1 dell'art. 11, nel quale si legge che «l'intelligenza artificiale è impiegata per migliorare le condizioni di lavoro, tutelare l'integrità psicofisica dei lavoratori, accrescere la qualità delle prestazioni lavorative e la produttività». Analogamente, il co. 3 fa riferimento all'*intelligenza artificiale nell'organizzazione e nella gestione del rapporto di lavoro*³⁷.

36. Cfr. Riccobono, 2024, 265.

37. Si riporta il testo integrale dell'art. 11, l. n. 132/2025: «Disposizioni sull'uso dell'intelligen-

Benché le norme del Reg. UE 2024/1689 suppliscano questo *deficit* di regolazione, non si tratta di una disattenzione di poco conto e la lacuna meriterebbe di essere colmata nell'attuazione della delega, se non altro per presidiare al meglio l'uso dei sistemi di IA da parte di soggetti e intermediari privati, che appare maggiormente esposto al rischio di *bias* e decisioni distorsive.

Riferimenti bibliografici

- Alaimo A. (2009). *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*. Torino: Giappichelli.
- Alaimo A. (2024). Il Regolamento sull'Intelligenza Artificiale. Un treno al traguardo con alcuni vagoni rimasti fermi. *Federalismi.it*, 231 ss.
- Bellini A., Casano L. (2025). Trasparenza dei mercati del lavoro e riconoscimento delle competenze: sviluppi recenti e sfide aperte. *Professionalità studi*, 1/VIII: 1 ss.
- Berman A., De Fine Licht K., Carlsson V. (2024). *Trustworthy AI in the public sector: An empirical analysis of a Swedish labor market decision-support system*. Disponibile su: www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160791X24000198.
- Broecke S. (2023). Artificial intelligence and labour market matching. *Oecd Social, Employment and Migration Working Papers*, 284 ss.
- Brollo M. (2012). Il diritto del mercato del lavoro postmoderno. *ADL*: 826 ss.
- Casano L. (2020). *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*. Bergamo: Adapt University Press.
- Ciucciovino S. (2024). Risorse umane e intelligenza artificiale alla luce del regolamento (UE) 2024/1689, tra norme legali, etica e codici di condotta. *DRI*: 573 ss.
- Ciucciovino S. (2026). Circolazione vs protezione dei dati personali e autodeterminazione informativa tra Gdpr, Dga e AI Act per una nuova stagione delle politiche attive del lavoro. *In questo volume*.
- Cnel (2024). *Intelligenza artificiale e mercati del lavoro. Prima rassegna ragionata della letteratura economica e giuridica* (a cura di E. Dagnino).
- Crudeli G.G. (2025). La partecipazione sindacale nel prisma dell'AI Act e delle trasformazioni tecnologiche. *Federalismi.it*, 192 ss.
- Del Conte M. (2026). Dalla disoccupazione al mismatch: evoluzione, sfide e prospettive delle politiche attive nell'era dell'intelligenza artificiale. *In questo volume*.
- Deleonardis N. (2025). Trasparenza, mercato, sindacato: un aiuto dall'IA? *Federalismi.it*, 190 ss.

za artificiale in materia di lavoro – 1. L'intelligenza artificiale è impiegata per migliorare le condizioni di lavoro, tutelare l'integrità psicofisica dei lavoratori, accrescere la qualità delle prestazioni lavorative e la produttività delle persone in conformità al diritto dell'Unione europea. 2. L'utilizzo dell'intelligenza artificiale in ambito lavorativo deve essere sicuro, affidabile, trasparente e non può svolgersi in contrasto con la dignità umana né violare la riservatezza dei dati personali. Il datore di lavoro o il committente è tenuto a informare il lavoratore dell'utilizzo dell'intelligenza artificiale nei casi e con le modalità di cui all'articolo 1-bis del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 152. 3. L'intelligenza artificiale nell'organizzazione e nella gestione del rapporto di lavoro garantisce l'osservanza dei diritti inviolabili del lavoratore senza discriminazioni in funzione del sesso, dell'età, delle origini etniche, del credo religioso, dell'orientamento sessuale, delle opinioni politiche e delle condizioni personali, sociali ed economiche, in conformità al diritto dell'Unione europea».

- Di Meo R. (2026). Matching e formazione di fronte alle sfide dell'intelligenza artificiale. *In questo volume*.
- Dietvorst B.J., Bharti S. (2020). People Reject Algorithms in Uncertain Decision Domains Because They Have Diminishing Sensitivity to Forecasting Error. *Psychological Science*, 31(10): 1302.
- Elfenbein D.W., Sterling A.D. (2018). When Is Hiring Strategic? Human Capital Acquisition in the Age of Algorithms. *Strategy Science*, 3(4): 668. Disponibile su: ideas.repec.org/a/inm/orstsc/v3y2018i4p668-682.html.
- Evangelista L., Satta S. (2025). Il ruolo di siti di Intelligenza Artificiale generativa nelle attività di orientamento. *E&L*: 101 ss.
- Faioli M. (2023). Matchmaking: la tecnologia avanzata per il mercato del lavoro. *LD*: 333.
- Keppeler F. (2024). No Thanks, dear AI! Understanding the Effects of Disclosure and Deployment of Artificial Intelligence in Public Sector Recruitment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(1): 39 ss.
- Novelli C. (2024). L'Artificial Intelligence Act europeo: alcune questioni di implementazione. *Federalismi.it*, 95 ss.
- Peruzzi M. (2023). *Intelligenza artificiale e lavoro. Uno studio su poteri datoriali e tecniche di tutela*. Torino: Giappichelli.
- Pillon J.M. (2025). Une approche historique de la notion de transparence du marché du travail en France. *Professionalità studi*, 1(VIII): 30.
- Ranieri M. (2026). Sistemi di Intelligenza Artificiale: accesso al lavoro e discriminazione. *In questo volume*.
- Riccobono A. (2024). Intelligenza artificiale e limiti al *social media profiling* nella selezione del personale. In: Biasi M. (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Milano: Giuffrè, 253 ss.
- Scarano G. (2025). Cosa significa innovare lì dove siamo più indietro: la digitalizzazione dei centri per l'impiego. *E&L*: 93 ss.
- Tebano L. (2024). Intelligenza artificiale e datore di lavoro: scenari e regole. *DLM*: 1 ss.
- Toscano C. (2025). Il divieto di utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale per l'interferenza degli stati emotivi nei contesti lavorativi alla luce delle Linee guida della Commissione europea sull'AI Act: profili giuridici e problematiche applicative emergenti. *Federalismi.it*, 1 ss.
- Zilli A. (2022). *La trasparenza nel lavoro subordinato. Principi e tecniche di tutela*. Pisa: Pacini giuridica.
- Zoppoli L. (2024). Il diritto del lavoro dopo l'avvento dell'intelligenza artificiale: aggiornamento o stravolgimento? Qualche (utile) appunto, *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*.

Circolazione vs protezione dei dati personali e autodeterminazione informativa tra Gdpr, Dga e AI Act per una nuova stagione delle politiche attive del lavoro

di Silvia Ciucciovino*

SOMMARIO: 1. Digitalizzazione, interoperabilità, portabilità dei dati della persona nel mercato del lavoro: i tre pilastri del d.lgs. 150/2015 – 1.1. La collaborazione informativa 10 anni dopo: il Siisl e il “fascicolo sociale e lavorativo del cittadino” – 2. La tensione dialettica tra condivisione informativa, circolazione e protezione dei dati personali nelle politiche attive del lavoro ancora alla ricerca di un (difficile) equilibrio tra Gdpr e Dga – 3. IA e mercato del lavoro: l'impostazione dell'EU AI Act e della l. 132/2025 a confronto – 4. I tratti di specialità della disciplina del trattamento dei dati personali nei sistemi di IA e i possibili risvolti per le politiche attive del lavoro – 5. Nuove prospettive di bilanciamento degli interessi in gioco nel sistema multi-Authority della IA – 6. Conclusioni.

1. Digitalizzazione, interoperabilità, portabilità dei dati della persona nel mercato del lavoro: i tre pilastri del d.lgs. 150/2015

Il ridisegno organico – in parte (ancora) inattuato, in parte fallito – delle politiche attive del lavoro che il d.lgs. 14 settembre 2015 n. 150 si proponeva di realizzare, poggiava le sue fondamenta in larga misura sulla *collaborazione informativa digitalizzata* dei diversi enti, istituzioni e attori che, a vario titolo, detengono dati rilevanti per le politiche attive del lavoro e i servizi al lavoro. La digitalizzazione, l'interoperabilità delle banche dati e la portabilità dei dati della persona nel mercato del lavoro rappresentano i tre pilastri del ridisegno della governance e della filosofia di fondo delle politiche attive del lavoro (Pal) che il legislatore nel 2015 si era proposto di realizzare. La messa in rete e lo scambio informativo tra i diversi soggetti pubblici e privati¹ investiti della responsabilità delle politiche del lavoro, era vista come essenziale e funzionale a promuovere l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione e all'elevazione professionale previsti dagli

* Professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi Roma Tre.

1. Cfr. la Rete nazionale delle politiche del lavoro di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. 150/2015 come modificato dal d.lgs. n. 185 del 2016.

articoli 1, 4, 35 e 37 della Costituzione e 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 (art. 1, d.lgs. 150/2015). In questo quadro la *collaborazione informativa digitale* riveste un ruolo strategico e costituzionalmente rilevante, anche ai fini della libera circolazione delle persone², all'interno di un sistema in cui la digitalizzazione rappresenta ormai una necessità irrinunciabile della governance delle politiche del lavoro nella società digitale³. Ma anche uno strumento indispensabile di realizzazione della cittadinanza attiva delle persone⁴ e di corretta rappresentazione della identità digitale personale⁵, tanto che si parla di diritto all'esistenza digitale «che condiziona e permette l'esercizio dei diritti individuali e sociali e incide sul rapporto con i pubblici poteri»⁶.

Come noto, gran parte dell'architettura istituzionale configurata dal d.lgs. n. 150 stenta ancora a essere compiutamente attuata⁷, ma la visione sottostante, che interessa evidenziare ai fini del presente scritto, è chiara e fondata su tre pilastri strettamente interrelati tra loro:

- a. la visione sistemica, governata e digitalizzata dei servizi per il lavoro e delle Pal;
- b. la creazione di un sistema informativo unitario dei servizi per il lavoro grazie all'interoperabilità delle banche dati dei diversi soggetti pubblici che compongono la rete nazionale delle politiche del lavoro, lo scambio informativo e la connessa accessibilità reciproca delle banche dati (artt. 13, 14, 9⁸, 12⁹, 15);
- c. l'idea di ricomposizione sulla persona del lavoratore dei dati che lo riguardano e in possesso dei diversi enti, destinati ad alimentare il fascicolo elettronico del lavoratore (artt. 14 e 15).

In particolare la collaborazione informativa è declinata dal d.lgs. 150/2015 attraverso la realizzazione di un vero e proprio patrimonio informativo comu-

2. Sul rilievo costituzionale *ex* artt. 4 e 120 Cost dello scambio informativo v. già l'art. 15 d.lgs. n. 276/2003 sulla Borsa continua del lavoro.

3. Faini, 2019b.

4. Faini, 2019a, 96 ss.; Resta, 2007; 2019; Rodotà, 2012, 384.

5. Pino, 2010; Azzariti, 2022; Floridi, 2017; Morelli, 2019.

6. Faini, 2019a, 98.

7. Varesi, 2022; Scarano, 2025.

8. L'art. 9, c. 3, d.lgs. 150/2015 prevede che Inps «garantisce al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, all'Anpal e all'Isfol (oggi Inapp) il pieno accesso ai dati contenuti nei propri archivi gestionali» per il monitoraggio e la valutazione delle politiche pubbliche di rispettiva competenza.

9. L'art. 12, c. 1, lett c, d.lgs. 150/2015 prevede per i soggetti accreditati per i servizi al lavoro a livello regionale l'«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».

ne (*data lake*)¹⁰ basato sulla interoperabilità dei soggetti della rete (attraverso il «sistema informativo unitario delle politiche del lavoro»). La confluenza di questi dati è prevista per legge e quindi, in linea teorica, è obbligatoria e fonda un interesse legittimo delle persone all'efficiente implementazione degli scambi informativi di dati corretti e rilevanti per l'erogazione di politiche attive *data-driven* e per servizi effettivi ed efficaci.

Dovrebbero affluire al sistema informativo unitario, questa volta «sulla base di specifiche convenzioni» anche i dati contenuti in ulteriori sorgenti informative: le banche dati reddituale, catastali, le banche dati delle Anagrafi nazionali degli studenti e degli studenti universitari e dei laureati¹¹. Si prevede, inoltre, la diretta accessibilità dei dati delle Comunicazioni Obbligatorie raccolti dal Ministero del Lavoro, da parte di Regioni, Inps, Inail e Inl per le attività di rispettiva competenza¹². Nonché l'accessibilità ai dati da parte di altri soggetti interessati, ad esempio agenzie formative o gli stessi datori di lavoro, «allo scopo di certificare i percorsi formativi seguiti e le esperienze lavorative effettuate»¹³. Inoltre, per fini di orientamento e monitoraggio degli esiti occupazionali dei giovani in uscita dai percorsi formativi e di istruzione, si prevede una collaborazione informativa, da effettuarsi sulla base di apposita convenzione, tra Ministero del Lavoro, Ministero dell'Istruzione e del Merito e Ministero dell'Università e Ricerca¹⁴.

Come noto, tale sistema a sua volta è destinato ad alimentare il «fascicolo elettronico del lavoratore»¹⁵, contenente le informazioni professionalmente rilevanti allo stesso riferite, quali: percorsi educativi e formativi, periodi lavorativi, versamenti contributivi, periodi di sospensione dal lavoro, fruizione di provvidenze pubbliche e/o ammortizzatori sociali (art. 14). Ciò implica che il patrimonio informativo non deve esaurirsi nello scambio informativo tra enti e non deve essere confinato all'arricchimento degli archivi pubblici, ma va *restituito* agli interessati, ai singoli cittadini, che quindi devono poter vedere ricostituite e unificate sulla loro persona le informazioni pertinenti che li riguardano, in quanto contribuiscono alla rappresentazione della identità digitale professiona-

10. Il patrimonio informativo comune è costituito dal sistema informativo dei percettori di ammortizzatori sociali, dall'archivio informatizzato delle comunicazioni obbligatorie relative ai rapporti di lavoro, dai dati relativi alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro (incluse le schede anagrafiche e professionali dei lavoratori), dal sistema informativo della formazione professionale e dalla piattaforma informativa del reddito di cittadinanza (oggi da intendersi riferita al Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa – Siisl) (art. 13, c. 2), oltre che dai dati relativi alle schede anagrafico-professionali nella disponibilità delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano (art. 13, c. 2-bis, d.lgs. 150/2015).

11. Art. 13, c. 2-bis, d.lgs. 150/2015.

12. Art. 13, c. 4, d.lgs. 150/2015.

13. Art. 13, c. 5, d.lgs. 150/2015.

14. Art. 15, c. 6, d.lgs. 150/2015.

15. Il fascicolo sostituisce il libretto formativo del cittadino (già previsto dall'art. 2, c. 1, lett. i, d.lgs. 276/2003 e D.M. 10 ottobre 2005): cfr. art. 4, c. da 64 a 68, l. n. 92/2012 e d.lgs. n. 13/2013. Cfr. Ciucciuvino, Faioli, Toscano, 2021.

le, a cui ormai va riconosciuto un valore costituzionale¹⁶. Il d.lgs. 150 in definitiva rappresenta la fonte normativa che tutela il bene giuridico della ricomposizione della identità digitale professionale delle persone e conseguente riappropriazione da parte delle stesse del proprio capitale informativo digitalizzato, da cui dipende la tutela della stessa identità digitale professionale in un mondo interconnesso e digitalizzato, in cui si rischia la distorsione non soltanto informativa, ma identitaria della persona¹⁷.

La valenza sistematica e ideale del fascicolo è quindi dirompente, in quanto sta a segnare una svolta concettuale nella modalità consueta di trattamento dei dati presenti negli archivi pubblici, spesso frammentati, dispersi, difficilmente “consultabili” e di cui il singolo cittadino difficilmente riesce a rivendicare una titolarità, mentre è visto prevalentemente come un «interessato», al di fuori però di una reale autodeterminazione informativa. Gli enti che raccolgono i dati sono preoccupati spesso più di custodirli in sicurezza (effetto *lock-in*)¹⁸, che non di estenderli e condividerli per la consapevolezza e l’orientamento professionale dei singoli e per l’efficiente gestione e programmazione delle politiche da cui dipende il godimento dei diritti sociali.

Si può dire, nel complesso, che la collaborazione informativa digitalizzata è mirata alla migliore personalizzazione, pianificazione, valutazione delle Pal e all’efficienza del mercato del lavoro, anche in vista del superamento del *mismatch* (art. 1, c. 3, d.lgs. 150/2015)¹⁹: tutte finalità di pubblico interesse²⁰, ancorché rimesse nell’attuazione a soggetti privati accreditati o autorizzati.

16. Cfr. *supra* nt. 4 e 5; Ciucciovino, 2013.

17. Basti qui il rinvio all’opera di Rodotà, 2012, che, a fronte dei rischi di una società dove la tecnologia sta creando una diversa immagine dell’uomo creando una identità frammentata «dispersa» e «inconoscibile», avanza l’idea nuova di cittadinanza come patrimonio di diritti che accompagna la persona. Trojsi, 2013.

18. Cfr. Resta, 2023, 607, menziona la «posizione culturalmente e assiologicamente sovraordinata» del compendio normativo concernente il trattamento dei dati personali, che «ha retto per lungo tempo il sistema europeo di governo dei dati» relegando in posizione minore altri segmenti di disciplina, «come quello relativo all’accesso ai dati, al riutilizzo delle informazioni del settore pubblico, o alla stessa proprietà intellettuale». Parlano di “Gdpr Totem” Resta, Zeno Zencovich, 2023a, 635.

19. Alaimo, Di Meo, 2025; Ciucciovino 2021; 2025a.

20. Le finalità di interesse pubblico sono individuate dal d.lgs. 150/2015: nella più agevole verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e del monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro da parte del Ministero del lavoro (art. 3); nel monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche di competenza di Inapp (art. 10, comma 3); nella gestione coordinata a livello amministrativo dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro di competenza delle Regioni anche per garantire il rispetto dei livelli essenziali di prestazione e l’«efficace coordinamento della rete dei servizi per le politiche del lavoro» (artt. 11 e 12, co. 1); nel monitoraggio e valutazione da parte del Ministero del lavoro sulla gestione delle politiche attive e i servizi per il lavoro nonché dei risultati conseguiti dai soggetti pubblici o privati accreditati a svolgere tali funzioni, al fine di una migliore programmazione e correzione delle politiche e delle strategie di intervento (art. 16), ma anche per fini di monitoraggio sulle politiche attive e passive del lavoro ai fini statistici (art. 14, co. 3).

Dal punto di vista della normativa di protezione dei dati personali, il d.lgs. 150/2015 fornisce, *ex art. 5.1 e 6.1 lett. e*, Gdpr, la base giuridica del trattamento²¹ e la coerenza rispetto al principio di finalità, della gestione del patrimonio informativo comune da parte di ciascuno dei soggetti partecipanti al sistema informativo unitario. Inoltre, poiché la raccolta e il trattamento dei dati per le Pal, avvengono per la soddisfazione di un interesse pubblico di rilevanza costituzionale, ricorrono i presupposti per la speciale disciplina che il Gdpr detta quando il trattamento è finalizzato ai fini di «archiviazione nel pubblico interesse». In questi casi è consentito derogare – con le dovute garanzie a tutela dei diritti e delle libertà dell'interessato – al divieto di trattamento dei dati particolari, nonché al principio di «limitazione delle finalità» (permettendo l'«ulteriore trattamento» non incompatibile con le finalità legittime iniziali²²) e al principio di «limitazione della conservazione». Sulla compatibilità dello scambio informativo con la normativa sulla protezione dei dati personali, anche alla luce di altre fonti normative europee ispirate alla circolazione dei dati, si tornerà *funditus* nei successivi § 2 e nel § 4.

1.1. La collaborazione informativa 10 anni dopo: il Siisl e il “fascicolo sociale e lavorativo del cittadino”

Molti ostacoli politici e difficoltà tecnico-operative si sono frapposte alla realizzazione della cooperazione informativa digitalizzata immaginata dal d.lgs. 150/2015. L'ambiziosa riforma legislativa si è scontrata con resistenze degli attori coinvolti, con il decentramento regionale delle competenze, con preoccupazioni di *compliance* rispetto alla normativa *privacy* e con problemi oggettivi di funzionamento che ne hanno inibito a lungo il decollo. Il Pnrr nell'ambito del Programma nazionale per la garanzia dell'occupabilità dei lavoratori (Gol) e del Piano nuove competenze, a sua volta ha rappresentato un'occasione non colta per l'implementazione di sistemi di scambio delle informazioni²³, infatti i riferimenti alla digitalizzazione del mercato del lavoro all'interno del Pnrr sono pochi e scarni. È pur vero che parallelamente è stato avviato, su impulso del Pnrr, l'ampio progetto di realizzazione della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (Pdnd) per l'interoperabilità dei sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni, anche in attuazione del principio del *once only*²⁴, all'interno della

21. Trojsi, 2023a.

22. L'art. 5.1 lett. *b*, Gdpr prevede, a proposito del requisito di limitazione delle finalità, che i dati sono «raccolti per finalità determinate, esplicite e legittime, e successivamente trattati in modo che non sia incompatibile con tali finalità; un ulteriore trattamento dei dati personali a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici non è, conformemente all'articolo 89, paragrafo 1, considerato incompatibile con le finalità iniziali («limitazione della finalità»)».

23. Faioli, 2023; Bozzao 2023.

24. In conformità all'art. 50-ter d.lgs. n. 82/2005. Cfr. il Dpcm – Dipartimento per la trasformazione digitale del 22 settembre 2022 «Obblighi e termini di accreditamento alla Piattaforma

quale potrebbe forse nel prossimo futuro trovare nuova linfa e spinta propulsiva il sistema informativo per le politiche attive del lavoro.

Negli anni più recenti, d'altro canto, hanno preso corpo alcune infrastrutture e strumenti digitali che, pur non costituendo attuazione diretta delle disposizioni del d.lgs. 150, ne configurano omologhi funzionali, almeno a delimitati fini. Ci si riferisce innanzitutto al Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa – Siisl²⁵ – introdotto dal d.l. 4 maggio 2023, n. 48 conv. in l. 3 luglio 2023 n. 85, che ha concretizzato una prima forma di digitalizzazione e cooperazione informativa del mercato del lavoro quale piattaforma per gestire la condizionalità dei beneficiari dell'Assegno di inclusione (AdI) e del Supporto per la formazione e lavoro (Sfl). Successivamente e più recentemente il Siisl è andato espandendo le proprie funzionalità per supportare anche un'utenza più ampia, includendo i percettori di Naspi e Dis-Coll²⁶. Fino a prevedere, con il d.l. 31 ottobre 2025 n. 159 (art. 14), il vero e proprio obbligo per tutti i datori di lavoro che chiedono benefici contributivi sulle assunzioni, comunque denominati, finanziati con risorse pubbliche, di pubblicare *previamente* su Siisl «la disponibilità della posizione di lavoro». Lo stesso obbligo è esteso alle Agenzie del lavoro che sono tenute alla pubblicazione su Siisl «di tutte le posizioni di lavoro che gestiscono». Si intravede in questa previsione, più che la realizzazione del sistema informativo unitario, un principio di realizzazione della Borsa continua nazionale del lavoro di cui all'art. 15 d.lgs. n. 276/2003, ma con la non trascurabile differenza che, mentre il sistema della Borsa doveva essere alimentato da tutte le informazioni utili a tale scopo «immesse liberamente» nel sistema stesso sia dagli operatori pubblici e privati, autorizzati o accreditati, sia direttamente dai lavoratori e dalle imprese; l'impostazione del Siisl appare più dirigitica, accentrata e fondata sulla obbligatorietà del conferimento delle informazioni da parte delle imprese e delle Agenzie per il lavoro, che sembra rievocare, piuttosto, il regime del collocamento pubblico del passato.

Dal canto suo il fascicolo elettronico del lavoratore è rimasto fino a oggi ineffettivo, salve alcune importanti sperimentazioni aziendali e settoriali²⁷, benché il legislatore abbia continuato a farvi riferimento per la formazione obbligatoria in apprendistato²⁸ e in materia di salute e sicurezza sul lavoro²⁹. Recentemente, con l'art. 5 d.l. 159/2025 (di modifica del c. 14 dell'art. 37 d.lgs. 81/2008), si

digitale nazionale dati (Pdnd)» e la successiva direttiva del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio 5 dicembre 2023 «Misure per l'attuazione dell'articolo 50-ter del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82» contenente gli indirizzi operativi per l'utilizzo della Pdnd.

25. Siisl è stato progettato per facilitare la comunicazione e la collaborazione tra diversi enti a livello locale e nazionale. È composto da: Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, Inps, Anpal, Cpi, Patronati e CAF, Agenzie per il lavoro, Agenzie formative, Ministero dell'istruzione e del Merito e Ministero dell'Università e della Ricerca.

26. D.l. 7 maggio 2024 n. 60 conv., in l. n. 95/2024.

27. Si rinvia sul punto a Ciucciiovino, 2025b, 164 ss.

28. Art. 46, d.lgs. n. 81/2015.

29. Art. 37, c. 14, d.lgs. n. 81/2008.

è prevista la registrazione delle competenze acquisite in esito alla formazione per la sicurezza sul lavoro «nel fascicolo elettronico del lavoratore», ma anche all'interno «del fascicolo sociale e lavorativo del cittadino», di cui però non sono fornite ulteriori specifiche. Un richiamo alla registrazione delle competenze nel «fascicolo elettronico del lavoratore nell'ambito del sistema informativo unitario delle politiche attive del lavoro» è previsto inoltre dal D.M. 9 luglio 2024 recante la disciplina dell'individuazione, validazione e certificazione delle competenze relative alle qualificazioni di titolarità del Ministero del Lavoro³⁰.

Le speranze di un prossimo decollo del fascicolo elettronico, dunque, non sono ancora del tutto sopite.

2. La tensione dialettica tra condivisione informativa, circolazione e protezione dei dati personali nelle politiche attive del lavoro ancora alla ricerca di un (difficile) equilibrio tra Gdpr e Dga

Il sistema delle Pal accoglie una visione dinamica dei dati delle persone riferiti al loro status professionale, che punta alla circolazione informativa, in controtendenza rispetto alla visione statica e prevalentemente protettiva che caratterizza nel campo del lavoro, e non solo, l'approccio giuridico classico al trattamento dei dati. La sfida che pone un sistema moderno di Pal è innanzitutto quella di superare l'idea della protezione e l'effetto *lock-in* dei dati personali professionali da parte dei titolari del trattamento, senza rinunciare ovviamente alle garanzie dei diritti fondamentali. Sarebbe opportuno abbracciare in modo più deciso un'accezione dinamica dei dati³¹ nel mercato del lavoro, dove la rappresentazione digitale dell'identità professionale personale e la portabilità/circolazione costituiscono forme di creazione di valore sociale.

Un simile sviluppo di approccio del resto riflette la traiettoria evolutiva che ha imboccato la tutela giuridica della *privacy* nel tempo, passando dalla visione statica dei primordi, al dinamismo dei dati come interesse giuridicamente rilevante³² e che ha visto il concetto di diritto alla solitudine (*the right to be let alone*) evolversi, attraverso la logica dei diritti fondamentali, in un più compiuto diritto alla autodeterminazione informativa, segnato dall'avvento del Regolamento EU 2016/679, che implica il potere consapevole dell'interessato nella gestione dei dati che lo riguardano³³. Con l'accrescersi della *dataficazione* del mondo reale, il potere dei dati nella c.d. *datasfera*³⁴ è anche quello di generare ulteriori diritti, accrescere la capacitazione, determinare l'accesso (o l'esclusione) dai sistemi di protezione sociale e di welfare³⁵ e dalle Pal, a seconda dei cri-

30. Ciucciavino, 2025b.

31. Trojsi, 2023, 282.

32. Rodotà, 2012, 397; Trojsi 2013; Colapietro, 2018; Colapietro, Iannuzzi, 2017.

33. Faini, 2019b; Trojsi, 2013; D'Arcangelo, 2024.

34. Zeno Zencovich, 2018b.

35. D'Onghia, 2025.

teri di *clusterizzazione* adottati, dei sistemi di profilazione³⁶, di *microtargeting*, nonché in base alla storicizzazione delle informazioni che descrivono le caratteristiche soggettive e i percorsi delle persone. Nel campo del welfare e delle politiche attive, i dati degli individui e la *memoria informativa* che li riguarda diventano essenziali fattori abilitanti delle prestazioni sociali.

Ci stiamo addentrando ora in un'ulteriore fase evolutiva dell'approccio regolativo ai dati, specie a seguito della emanazione del Regolamento europeo 2022/868 relativo alla governance europea dei dati (*Data Governance Act* – Dga), che a sua volta si inserisce all'interno di un più vasto pacchetto digitale europeo³⁷. Il Dga disciplina l'accesso ai dati del settore pubblico e introduce meccanismi di incentivazione alla condivisione dei dati anche in possesso di operatori privati³⁸.

Lo scopo del Dga, infatti, è quello di favorire la circolazione in sicurezza dei dati, in particolare, quelli in possesso degli enti pubblici in una prospettiva di sviluppo di una società e di una economia dei dati antropocentriche, affidabili e sicure (Cons. 3). Prevede un regime di “altruismo” dei dati, per il riutilizzo di alcune categorie di dati protetti detenuti da enti pubblici e per la fornitura di servizi di intermediazione dei dati e di servizi basati sull'altruismo, cioè sul conferimento volontario per fini di interesse pubblico o generale anche per il miglioramento delle politiche pubbliche. L'idea sottesa è che la circolazione e riutilizzo «dei dati generati o raccolti da enti pubblici o altre entità a carico dei bilanci pubblici debbano apportare benefici alla società» (Cons. 6). Il Dga promuove la diffusione delle tecniche per bilanciare le esigenze di circolazione con quelle di protezione, quali le tecniche di anonimizzazione, la *privacy* differenziale, la generalizzazione, la pseudonimizzazione, l'utilizzo di dati sintetici o metodi analoghi.

Il Dga ha trovato attuazione in Italia con il d.lgs. 7 ottobre 2024 n. 144, ispirato a un certo minimalismo regolativo che, oltre ad attribuire ad AgId (Agenzia per l'Italia digitale) le competenze nazionali in materia, ha dettato il regime sanzionatorio per la violazione del Regolamento.

Ai fini del presente scritto, importa sottolineare come tale atto contribuisca a inaugurare, unitamente al pacchetto digitale europeo, una diversa prospettiva dell'approccio ai dati. La dottrina vi ha ravvisato una nuova fase evolutiva del diritto alla *privacy*, ispirata «al concetto di diritto del *governo* dei dati, cioè

36. Trojsi, 2024, 361.

37. Di cui fanno parte, oltre al Dga e all'AI Act – Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale (UE) 2023/1689, almeno il Digital Markets Act (Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022) volto a regolare il libero mercato e limitare gli abusi di potere economico degli oligopoli digitali organizzati in piattaforme e il Digital Services Act (Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022) sul mercato unico dei servizi digitali che detta un quadro regolatorio per il contrasto degli illeciti in rete e la responsabilità per i contenuti informativi. Sull'intero pacchetto digitale e sulla portata del Dga in particolare si rinvia a Resta, 2023, 605 ss.

38. Signorini, 2023.

di guida e di accompagnamento promuovente la circolazione e l'uso condiviso degli stessi (dunque, non inibente od oppositivo rispetto a questa), guardata come foriera di opportunità e non soltanto come rischio»³⁹. Il che è destinato a produrre una inesorabile incrinatura della primazia concettuale e assiologica rivestita storicamente dalla normativa di protezione dei dati personali in ambito europeo, con l'emergere di un modello più complesso «dove le istanze di protezione dei dati coesisteranno con pari dignità con quelle di libero accesso e riuso dei dati medesimi»⁴⁰.

L'evoluzione di impostazione non porta, ovviamente, a destrutturare la protezione dei dati personali, ma semmai a rivalutare il profilo di garanzia di circolazione dei dati, pur presente nel Gdpr, ma meno coltivato nell'interpretazione più diffusa, rispetto al profilo della protezione degli stessi. L'evoluzione concettuale, d'altra parte, non mette in discussione la centralità del Gdpr anche nella nuova stagione regolativa della *data law*⁴¹, ma richiede di proiettare lo sguardo verso un panorama più ricco, articolato e complesso di «dati», rispetto alla dicotomia classica dato personale/dato non personale⁴², che porta a ragionare sulla circolazione dei dati, come espressione non soltanto di un interesse individuale, ma anche di un più ampio interesse sociale e collettivo.

Il cambiamento di prospettiva innescato dal Dga dovrebbe riuscire a contaminare le Pal, almeno quelle in mano pubblica⁴³, modificando la postura, anche mentale oltre che regolativa, da assumere in relazione al *capitale informazionale* dell'individuo destinatario delle politiche attive, così come in relazione alla gestione, all'uso e al riutilizzo dei dati presenti nelle banche dati dei soggetti della Rete nazionale di cui si è trattato nel precedente § 1. Proprio questo cambiamento culturale potrebbe fornire lo slancio necessario a realizzare finalmente la filosofia di fondo del d.lgs. 150 e a inaugurare una nuova stagione delle Pal.

Si tratta, ovviamente, di ragionare in termini di compatibilità tra Gdpr e Dga⁴⁴, tra normativa di protezione dei dati e collaborazione informativa propria della normativa di funzionamento delle Pal, per ricercare soluzioni, anche operative, in grado di far convivere i due paradigmi: da un lato quello della protezione dei dati personali e, dall'altro lato, quello della circolazione e condivisione delle informazioni. Avendo ben presente che, se è indubbio che la protezione dei dati personali è strettamente legata al valore costituzionale della dignità

39. Trojsi, cit., 283.

40. Resta, 2023, 608.

41. Trojsi, 2024.

42. In base alla definizione dell'art. 2 Dga per «dato» si intende «qualsiasi rappresentazione digitale di atti, fatti o informazioni e qualsiasi raccolta di tali atti, fatti o informazioni, anche sotto forma di registrazione sonora, visiva o audiovisiva», mentre per dato personale si fa espresso rinvio al Gdpr.

43. Sulla distinzione tra politiche attive pubbliche e private v. Ciucciovino, 2021.

44. Trojsi, 2024.

della persona, non di meno l'effettività del funzionamento dei servizi al lavoro e delle politiche attive è strettamente collegata ai valori costituzionali di tutela del lavoro e di libera circolazione delle persone.

Il bilanciamento tra protezione e circolazione dei dati, non è effettuato direttamente dal legislatore se non in minima parte, dal momento che di solito le previsioni che richiedono la collaborazione informativa, l'accesso e lo scambio dei dati ripropongono la consueta formula criptica che lascia impregiudicato il rispetto delle disposizioni della normativa in materia di protezione dei dati personali, lasciando così all'interprete l'onere di trovare le soluzioni in termini di compatibilità tra i due plessi normativi⁴⁵.

Certo è che la normativa vigente legittima il trattamento anche senza il consenso dell'interessato dei dati conferiti ai servizi per il lavoro e ai soggetti istituzionali e regionali deputati alle politiche attive, in quanto si tratta di trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri⁴⁶ e per la comunicazione fra titolari che effettuano trattamenti di dati personali.

Ulteriori norme forniscono la base giuridica del trattamento dei dati personali, anche particolari, degli studenti per fini di orientamento, formazione e inserimento professionale e lavoro⁴⁷ e dei lavoratori quando si tratta di esercitare diritti, poteri, obblighi in materia di diritto del lavoro e sicurezza e protezione sociale⁴⁸.

45. Per la Borsa continua del lavoro cfr. l'art. 15 e l'art. 16 del d.lgs. n. 276/2003 prevedono che gli standard tecnici e i flussi informativi di scambio tra i sistemi, devono avvenire «nel rispetto delle disposizioni della l. 31 dicembre 1996, n. 675». In questo caso però abbiamo un'accessibilità diretta da parte dei privati, in quanto vale un principio di continua e diretta alimentazione della borsa da parte dei singoli lavoratori e delle imprese e da parte degli operatori pubblici e privati, accreditati o autorizzati, tenuti a conferire alla borsa i dati acquisiti dai lavoratori e dalle imprese (art. 15, c. 3, d.lgs. n. 276/2003 e oggi l'art. 14, d.l. 31 ottobre 2025 n. 159).

46. L'art. 2-ter d.lgs. 196/2003 prevede che serva come base giuridica del trattamento una norma di legge, di regolamento o di atto amministrativo generale.

47. È ammessa la comunicazione e la diffusione, su richiesta degli interessati, pure a privati e per via telematica di dati personali degli studenti al fine di agevolare l'orientamento, da parte delle istituzioni del sistema nazionale di istruzione, dei centri di formazione professionale regionale e delle istituzioni di alta formazione e università, quando si tratti di dati relativi agli esiti formativi, intermedi e finali, degli studenti. Tali dati possono essere successivamente trattati esclusivamente per le predette finalità (art. 96 Codice privacy).

48. L'art. 9 Gdpr consente la deroga al divieto di trattamento dei dati personali particolari che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale, così come il trattamento di dati genetici e dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona. È esentato dal divieto generale altresì il trattamento reso necessario da finalità di medicina preventiva o di medicina del lavoro, valutazione della capacità lavorativa del dipendente, diagnosi, assistenza o terapia sanitaria o sociale ovvero gestione dei sistemi e servizi sanitari o sociali (art. 9.2, lett. h), purché tali dati siano trattati da o sotto la responsabilità di un professionista soggetto al segreto professionale. Per un approfondimento si rinvia a Maresca, Ciucciuvino, Alvino, 2017.

Si può dire, quindi, che la collaborazione informativa tra soggetti pubblici e privati di cui al d.lgs. 150/2015 si basa su una solida base giuridica con connessa liceità del relativo trattamento dei dati personali acquisiti per dette finalità. Il punto non riguarda tuttavia, la base giuridica in sé, quanto la concreta delimitazione degli ambiti e delle caratteristiche del trattamento rispetto ai principi di finalità, correttezza, proporzionalità e il faticoso superamento culturale della concezione dominicale e proprietaria dei dati personali da parte dei titolari del trattamento.

Le preoccupazioni connesse alla tutela della *privacy* hanno finito per compromettere la trasparenza del mercato del lavoro, mantenendo segregati in archivi chiusi dei singoli enti i dati fondamentali che descrivono le qualità professionali delle persone, frammentando così l'identità professionale del lavoratore in tante tessere di un *puzzle* difficilmente ricomponibile.

Probabilmente una più forte affermazione dei principi di circolazione e riutilizzo dei dati ai sensi del Dga consentirebbe di superare alcune resistenze e preoccupazioni connesse alla *compliance* rispetto all'apparato normativo sulla protezione dei dati⁴⁹. A tali norme occorre oggi fare riferimento, in una logica meno difensiva e protezionistica del passato, anche per la corretta implementazione dell'architettura di governance e scambio informativo previsto dal d.lgs. 150/2015. Senza considerare gli ulteriori scenari che potrebbero aprirsi qualora l'Italia decidesse di adottare, su questo fronte, politiche per l'uso "altruistico" dei dati, in un'ottica di restituzione a vantaggio della collettività del valore dei propri dati, previsto appunto dal Dga come opzione politica e regolativa dei Governi nazionali, da notificare alla Commissione (art. 16, Dga⁵⁰), ma che il legislatore italiano non ha ancora adottato.

3. IA e mercato del lavoro: l'impostazione dell'EU AI Act e della l. 132/2025 a confronto

Il tema dei dati del mercato del lavoro, della loro condivisione, uso e riutilizzo acquisisce contorni di ulteriore complessità al cospetto dell'impiego di sistemi dell'Intelligenza Artificiale (IA) nel contesto delle Pal. Occorre muovere dall'assunto che l'utilizzo della IA per fini di politica attiva del lavoro e funzionamento del mercato del lavoro è prevista espressamente dal Regolamento europeo (EU) 2023/1689 (AI Act), che include i relativi sistemi di IA, elencandoli nell'Allegato III, tra quelli di cui si presume l'alto rischio. Si tratta quindi di applicazioni lecite; mentre sono vietati i sistemi di rilevazione delle emozioni sul

49. Per un approfondimento nella prospettiva del mercato del lavoro Trojsi, 2023.

50. L'altruismo dei dati consiste nella possibilità per gli interessati di rendere disponibili su base volontaria, a fini di altruismo dei dati, i dati personali che li riguardano detenuti da enti pubblici. Spetta agli Stati stabilire le informazioni necessarie che devono essere fornite agli interessati in merito al riutilizzo dei loro dati nell'interesse generale. Si pensi ad esempio agli impieghi che potrebbero essere fatti in campo sanitario, per la vivibilità delle città, ecc. Sull'altruismo dei dati v. ampiamente Resta, 2023, 619 ss.

luogo di formazione e di lavoro tramite la biometria⁵¹, salvo che per motivi medici o di sicurezza (art. 5.1), così come sono vietati i sistemi di categorizzazione biometrica che classificano le persone fisiche sulla base dei loro dati biometrici per trarre deduzioni o inferenze in merito a razza, opinioni politiche, appartenenza sindacale, convinzioni religiose o filosofiche, vita sessuale o orientamento sessuale (art. 5.1, lett. g); nonché i sistemi di *social scoring* che effettuano la valutazione o la classificazione delle persone fisiche o di gruppi di persone per un determinato periodo di tempo sulla base del loro comportamento sociale o di caratteristiche personali o della personalità note, inferite o previste, in cui il punteggio sociale comporti un trattamento pregiudizievole o sfavorevole in contesti sociali che non sono collegati ai contesti in cui i dati sono stati originariamente generati o raccolti, oppure un trattamento pregiudizievole o sfavorevole ingiustificato o sproporzionato rispetto al loro comportamento sociale o alla sua gravità (art. 5.1, lett. c)⁵².

In larga misura le applicazioni elencate dal § 4 «Occupazione, gestione dei lavoratori e accesso al lavoro autonomo», dell'allegato III sono comprese nelle attività di somministrazione, di intermediazione, di ricerca e selezione del personale, di supporto alla ricollocazione professionale, così come definite dall'articolo 2 del d.lgs. n. 276/2003, svolte dalle Agenzie del lavoro di cui all'articolo 4, nonché dagli ulteriori soggetti, compresi i siti internet, che operano in base ai regimi particolari di autorizzazione e di accreditamento di cui agli articoli 6 e 7 del d.lgs. n. 276/2003, ma anche da parte degli stessi soggetti pubblici deputati all'incontro domanda offerta (piattaforma Siisl o i sistemi regionali automatizzati di incontro domanda offerta).

Per quanto riguarda le applicazioni elencate dal § 3 «Istruzione e formazione professionale» è possibile ricomprendervi almeno una parte dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro, come definite dall'art. 18 del d.lgs. n. 150/2015, messe in atto dai soggetti privati accreditati dalle regioni, nonché la formazione professionale continua, ivi compresa quella finanziata dai fondi interprofessionali di cui all'articolo 118 della l. n. 388/2000, nonché dai fondi bilaterali di cui all'articolo 12, c. 4, del d.lgs. n. 276/2003⁵³. Inoltre le applicazioni previste dal § 5 «Accesso a servizi privati essenziali e a prestazioni e servizi pubblici essenziali e fruizione degli stessi», relativi ai sistemi destinati

51. Tebano, 2023; Toscana, 2025.

52. In proposito si vedano le Linee guida della Commissione del 4 febbraio 2025, in attuazione dell'articolo 96, paragrafo 1, lettera b, dell'AI Act. Le Linee guida riportano come caso esemplificativo di un trattamento di social scoring vietato dall'art. 5.1, lett. c, quello di una Agenzia del lavoro pubblica che utilizza un sistema di IA per attribuire un punteggio alle persone disoccupate sulla base di un colloquio e di una valutazione al fine di determinare se una persona debba beneficiare di un sostegno statale all'occupazione, quanto tale punteggio si basa non soltanto su caratteristiche personali pertinenti, quali l'età e l'istruzione, ma anche su variabili raccolte o inferite da dati e contesti senza alcun evidente collegamento con lo scopo della valutazione, quali lo stato civile, i dati sanitari per le malattie croniche, la dipendenza, ecc. (§ 166 delle Linee Guida).

53. Ciucciiovino, 2024.

a essere utilizzati dalle autorità pubbliche o per conto di autorità pubbliche per valutare l'ammissibilità delle persone fisiche alle prestazioni e ai servizi di assistenza pubblica essenziali, possono attagliarsi ai sistemi automatizzati di gestione delle condizionalità all'accesso di provvidenze pubbliche.

La classificazione ad alto rischio dell'Allegato III è inderogabile per i sistemi di IA che effettuano una profilazione di persone fisiche (art. 6.3 AI Act) ed è molto probabile che un sistema di IA applicata alle risorse umane e alle Pal si basi su una preventiva profilazione delle persone fisiche⁵⁴. Quando invece i sistemi, pur compresi nell'allegato III, non dovessero presentare un rischio "significativo" di danno per la salute, la sicurezza o per i diritti fondamentali delle persone fisiche, oppure non fossero destinati a influenzare materialmente il processo decisionale, fuoriuscirebbero dall'area dell'alto rischio. In particolare non è considerato ad alto rischio il sistema di IA che si ponga in una posizione di complementarietà rispetto a un processo decisionale più ampio oppure quando sia destinato a ottimizzare gli esiti di processi decisionali umani già conclusi.

L'inclusione nell'area di alto rischio ha come conseguenza l'applicabilità degli obblighi previsti dal Capo III del Regolamento che, in linea di massima si aggiungono a quelli già previsti dal Gdpr⁵⁵ qualora vengano trattati dati personali o dati misti. La natura complementare dei due plessi normativi è prevista espressamente dall'AI Act in via generale (Cons. 10, 69), anche nell'ottica di evitare duplicazioni di adempimenti per i *deployer*⁵⁶. Per quanto riguarda le applicazioni nel campo delle politiche attive e del mercato del lavoro, ciò implica che le disposizioni dell'AI Act vanno a integrarsi con quelle già adottate ai fini della valutazione di impatto della *privacy* (Dpia) e con quelle di massima applicabili a fronte di processi decisionali automatizzati relativi alle persone fisiche, compresa la profilazione, di cui all'art. 22 del Gdpr. Poiché nei sistemi ad alto rischio è richiesta la valutazione preliminare di impatto sui diritti fondamentali (Fundamental Rights Impact Assessment – Fria)⁵⁷ che compete al *provider* e al *deployer* qualora si tratti di un organismo di diritto pubblico o un ente privato incaricato di un pubblico servizio (art. 27 AI Act), potranno essere trovate sovrapposizioni e punti di contatto con la Dpia.

Rispetto alla impostazione dell'AI Act, la l. 23 settembre 2025 n. 132 delinea una via italiana alla regolazione dell'IA. Essa è destinata ad applicarsi, in via complementare all'AI Act, a tutti coloro che, in Italia, sono impegnati nella

54. Carinci, Ingraio, 2024.

55. Art. 2.7. Sul punto Peruzzi, 2024c.

56. L'art. 27 in materia di valutazione di impatto sui diritti fondamentali per i sistemi di IA ad alto rischio prevede che «Se uno qualsiasi degli obblighi di cui al presente articolo è già rispettato mediante la valutazione d'impatto sulla protezione dei dati effettuata a norma dell'articolo 35 del regolamento (UE) 2016/679 o dell'articolo 27 della direttiva (UE) 2016/680, la valutazione d'impatto sui diritti fondamentali di cui al paragrafo 1 del presente articolo integra tale valutazione d'impatto sulla protezione dei dati».

57. Mantelero, Peruzzi, 2024; Mantelero, 2021; Pollicino, 2025.

ricerca, nella sperimentazione, nello sviluppo, nell'adozione, nell'applicazione e nell'utilizzo di sistemi di IA (v. art. 1 e 3, l. 132/2025). Il quadro normativo a livello italiano si deve ancora completare, in quanto la legge contiene deleghe al Governo per l'emanazione di ulteriori disposizioni, che dovranno essere adottate con successivi decreti legislativi e atti regolamentari.

La prevalente impronta regolativa della l. 132 è quella di fornire risposte alle molte preoccupazioni connesse all'uso della IA in diversi contesti d'uso, che polarizzano ormai da tempo il dibattito pubblico e scientifico. La legge avrebbe l'ambizione di creare un quadro più chiaro e orientare l'applicazione dei sistemi di IA, fissando regole di principio e criteri di utilizzo *fair*. Il Regolamento europeo da questo punto di vista non è di agevole gestione: è, sì, direttamente applicabile come disciplina uniforme per gli Stati dell'UE, ma allo stesso tempo è impostato come regolazione di sicurezza del prodotto che addossa le principali responsabilità ai *providers* (produttori dei sistemi)⁵⁸.

Viceversa, la legge italiana trascina l'apparato regolativo essenzialmente sul piano dell'adozione e utilizzazione dei sistemi (quindi nella prospettiva prevalente dei *deployers* pubblici e privati), intervenendo sulle finalità d'uso in generale e in diversi ambiti specifici: sanità, lavoro, professioni intellettuali, pubblica amministrazione, attività giudiziaria e *copyright*, rinviando alla decretazione delegata l'ulteriore adeguamento in materia di servizi bancari, finanziari, assicurativi e di pagamento. Nel fare ciò costruisce un vero e proprio codice nazionale di criteri di impiego della IA, che si sovrappone a quello europeo (e quindi deve tener conto anche del complesso sistema regolativo dell'AI Act fondato sul rischio). Tutto ciò si deve, chiaramente, integrare con la disciplina nazionale già vigente e con le ulteriori fonti europee applicabili.

La legge contiene alcune disposizioni di principio, molte delle quali invero sono in parte ripetitive di principi ordinamentali interni e sovranazionali che potevano considerarsi già pienamente applicabili agli impieghi della IA. Ciò ubbidisce, come detto, a un proposito rassicurante più che autenticamente dispositivo del nostro legislatore, evidentemente con l'ambizione di creare quella fiducia nell'IA e garanzia di antropocentrismo, diventato ormai un caposaldo concettuale a livello nazionale ed europeo. Si veda, ad esempio, il richiamo dell'art. 1 all'«utilizzo corretto, trasparente e responsabile, in una dimensione antropocentrica, dell'intelligenza artificiale, volto a coglierne le opportunità». Il richiamo dell'art. 3 al «rispetto dei diritti fondamentali e delle libertà previste dalla Costituzione, del diritto dell'Unione europea e dei principi di trasparenza, proporzionalità, sicurezza, protezione dei dati personali, riservatezza, accuratezza, non discriminazione, parità dei sessi e sostenibilità». Il richiamo nell'art. 4 a un utilizzo della IA che garantisca «il trattamento lecito, corretto e trasparente dei dati personali e la compatibilità con le finalità per le quali sono stati raccolti, in conformità al diritto dell'Unione europea in materia di dati personali e di tutela della riservatezza».

58. Ciucciavino, 2024.

Più problematiche sono le regole precettive sull'utilizzo della IA contenute nel provvedimento, sia di carattere generale, sia di carattere settoriale per gli usi in alcuni campi. Dal punto di vista lavoristico il principale problema che pone la legge 132 consiste nel fatto che sembra circoscrivere obiettivamente gli utilizzi dell'IA, mentre l'approccio europeo è piuttosto quello di considerare leciti tutti i sistemi di IA, salve le ipotesi tassativamente vietate perché considerate a rischio inaccettabile (come, ad esempio, il *social scoring* e l'inferenza delle emozioni tramite la biometria nei luoghi di formazione e di lavoro).

L'impostazione della legge italiana, al contrario, quasi in un rovesciamento della piramide del rischio, sembra voler circoscrivere e ridisegnare il perimetro dell'impiego legittimo dei sistemi di IA, in senso apparentemente più restrittivo di quello ammesso a livello europeo. Non è dato comprendere fino a che punto ciò sia stato fatto con un preciso intento restrittivo o risulti soltanto quale effetto indiretto di norme tese a sottolineare gli utilizzi *fair* dell'IA di cui si è detto. Fatto sta che la l. 132, da un lato, introduce veri e propri limiti all'utilizzo della IA e, dall'altro lato, pone norme che, indicando le finalità d'uso della IA, finiscono apparentemente per funzionalizzarne l'impiego verso scopi predefiniti dallo stesso legislatore.

Esempi di veri e propri limiti di utilizzo li troviamo in ambito giudiziario, dove la sperimentazione e l'impiego dei sistemi di intelligenza artificiale negli uffici giudiziari ordinari viene subordinata alla preventiva autorizzazione del Ministero della giustizia, sentite le Autorità nazionali per l'IA almeno fino alla piena applicazione dell'AI Act (art. 15); laddove fino a oggi esperienze, anche virtuose, di impiego in ambito giudiziario sono avvenute per iniziativa spontanea e pionieristica in talune magistrature. Anche per le professioni intellettuali si pongono limiti di impiego, consentendo l'utilizzo dell'IA soltanto per «l'esercizio delle attività strumentali e di supporto all'attività professionale e con prevalenza del lavoro intellettuale oggetto della prestazione d'opera» (art. 13), difficile poi stabilire come verrà misurata la prevalenza.

Più complicata invece è l'interpretazione delle norme che pongono finalità d'uso in certi settori, come ad esempio per il lavoro. L'art. 11 afferma che l'IA è impiegata «per migliorare le condizioni di lavoro, tutelare l'integrità psicofisica dei lavoratori, accrescere la qualità delle prestazioni lavorative e la produttività delle persone in conformità al diritto dell'Unione europea». Ne parrebbero di converso esclusi tutti i numerosi e ulteriori impieghi, ammessi espressamente dall'Allegato III dell'AI Act, proprio per le Pal, per l'orientamento professionale, per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, per la valutazione dei cv dei candidati, per il recruitment.

Norme di questo tipo, che ritroviamo anche se in forma meno problematica in ambito sanitario (art. 7) e di uso nella p.a. (art. 14), pongono due questioni interpretative non trascurabili. Innanzitutto, c'è da chiedersi se utilizzi diversi da quelli espressamente contemplati dalla norma italiana siano a questo punto legittimi, il che è davvero paradossale per una legge che dichiara di voler promuovere lo sviluppo e l'utilizzo dell'intelligenza artificiale «nei

settori produttivi, la produttività in tutte le catene del valore e le funzioni organizzative, nonché quale strumento utile all'avvio di nuove attività economiche e di supporto al tessuto nazionale produttivo» (art. 5). Il secondo problema, da non trascurare, consiste nel fatto che norme incomplete di questo tipo rischiano di indebolire la base giuridica di liceità del trattamento dei dati personali, che – come già detto – rappresenta un presupposto fondamentale del Codice Privacy e del Gdpr, cui non si sottraggono i sistemi di IA, e che potrebbe creare più problemi di quanto già non porti con sé, in generale, l'integrazione tra l'IA Act e il Gdpr.

Ciò vale in modo speciale per il settore delle politiche attive e della interconnessione e scambio dati utile al mercato del lavoro, di cui al d.lgs. 150/2015 tramite sistemi di IA, che indubbiamente è lecito per l'AI Act in quanto compreso nelle applicazioni elencati dall'Allegato III, sebbene di norma ad alto rischio, mentre non è espressamente contemplato dalla normativa interna. Sembra però di poter interpretare il silenzio della disciplina interna in senso non escludente, anche perché condivisibilmente è stato osservato come non sia consentito agli Stati membri prevedere divieti ulteriori rispetto a quelli contemplati dall'AI Act⁵⁹.

Può allora ritenersi legittimo, pur nel silenzio della l. 132, l'impiego della IA per il funzionamento delle politiche attive e del mercato del lavoro, nel rispetto dei limiti previsti dall'AI Act, anche perché l'intelligenza artificiale costituisce la frontiera più avanzata di quel processo di digitalizzazione che rappresenta uno degli assi portanti dell'architettura normativa delle politiche attive del lavoro (*supra* § 1).

L'adozione di sistemi di IA in questo campo può rappresentare anche una via per assicurare una migliore e più efficace realizzazione della funzione di interesse pubblico, in quanto può garantire una maggiore e più ampia accessibilità alle misure e agli interventi, in linea con i valori di efficienza, pari opportunità ed efficacia del servizio pubblico⁶⁰. È chiaro, peraltro, che i sistemi di IA nel campo delle politiche attive del lavoro dovranno ubbidire, oltre che ai requisiti previsti dall'AI Act, anche ai limiti e requisiti di impiego previsti dal legislatore italiano con la l. 132/2025. Tra questi va ricordato il divieto di discriminazione algoritmica (art. 11, c. 3), l'obbligo di trasparenza e di tutela dei dati personali, l'assolvimento della preventiva informazione (art. 11, c. 2, l. 132/2025 e art. 1-*bis* d.lgs. 152/1997), e più in generale la salvaguardia dei principi di tutela dei diritti fondamentali e delle libertà costituzionali ri-

59. Per questa notazione cfr. Aa.Vv., *Intelligenza artificiale Commentario*, 2025, *Sub art. 1*, 3 ss. (spec. 10) che sottolinea come il legislatore europeo abbia optato per la tecnica dell'unificazione giuridica per i divieti e per i requisiti specifici dei sistemi ad alto rischio (lett. *b* e *c* dell'art. 1, c. 2), in quanto il mancato rimando alla diversa tecnica dell'armonizzazione (prevista invece per le lett. *a*, *d*, *e* dell'art. 1, c. 2.) sta proprio a segnalare «un divieto per gli Stati membri di introdurre ulteriori pratiche vietate, nonché ulteriori obblighi o requisiti per i sistemi di intelligenza artificiale ad alto rischio».

60. Resta, 2019.

chiamati dall'art. 3 l. 132/2025. Il problema, quindi, non è tanto l'*an*, quanto piuttosto il *quomodo* dell'impiego della IA nel campo del mercato del lavoro e delle politiche attive, su cui ci soffermerà in particolare nel prossimo paragrafo.

4. I tratti di specialità della disciplina del trattamento dei dati personali nei sistemi di IA e i possibili risvolti per le politiche attive del lavoro

L'AI Act rinvia integralmente alla normativa vigente europea in materia di diritto fondamentale alla protezione dei dati personali. Quest'ultima fornisce agli interessati la garanzia di un trattamento sostenibile e responsabile dei loro dati, anche qualora essi siano combinati con dati non personali. Il rapporto tra le due fonti normative – AI Act e Gdpr – è, dunque, ispirato alla piena integrazione e complementarità ed, anzi, la concorrente applicazione del Gdpr ai sistemi di IA dovrebbe costituire di per sé garanzia dell'utilizzo corretto e proporzionato dei dati, atto a prevenire gli abusi della IA⁶¹.

L'integrazione delle fonti comporta, in particolare, che i fornitori e i *deployers* dei sistemi di IA siano tenuti ad assolvere agli obblighi giuridici previsti dalla normativa sulla protezione dei dati personali nel loro ruolo di titolari o responsabili del trattamento qualora i sistemi di IA comportino il trattamento di dati personali. Da parte loro, gli interessati godono dei diritti e delle garanzie previsti dal Gdpr, ivi compresi i diritti connessi al processo decisionale esclusivamente automatizzato relativo alle persone fisiche, compresa la profilazione, di cui all'art. 22 del Gdpr. Ciò vuol dire, peraltro, che il Regolamento IA non può fornire di per sé la base giuridica di trattamento dei dati richiesta dall'art. 22.2, lett. b, Gdpr, quale condizione per il trattamento automatizzato, ma occorre che il trattamento trovi una base giuridica legittima autonoma *al di fuori* dell'AI Act.

In un'ottica di razionalizzazione degli adempimenti, l'integrazione tra le due fonti porta all'"assorbimento" di una serie di obblighi richiesti dall'AI Act negli analoghi e corrispondenti adempimenti previsti dal Gdpr. Emblematico, a tal proposito, è l'art. 27 AI Act che esonera il *deployer* dall'effettuazione della valutazione di impatto (Fria) sul sistema IA, ritenendola compresa e quindi assorbita dalla valutazione d'impatto sulla protezione dei dati (Dpia), effettuata a norma dell'articolo 35 Gdpr o dell'art. 27 della direttiva (UE) 2016/680⁶².

Ciò detto occorre, tuttavia, mettere in evidenza anche alcuni tratti di spiccata specialità che la normativa *privacy* assume all'interno della infrastruttura regolativa della IA. Una specialità che emerge come portato, in primo luogo, della chiara tensione dell'AI Act a potenziare, più di quanto già non faccia il Gdpr, il

61. Art. 15.5 AI Act. Trojsi, 2024.

62. Mantelero, Peruzzi, 2024.

controllo sulla *qualità* dei dati⁶³, a monte del sistema (dati di input, dati di prova) e nei processi elaborativi (dati di convalida, dati di addestramento).

In secondo luogo, la specialità emerge in relazione alle particolari regole di trattamento dei dati previste dall'AI Act indirizzate a evitare le tipiche distorsioni e discriminazioni (anche nelle nuove forme della *proxy discrimination*⁶⁴ o della discriminazione indiretta algoritmica⁶⁵), che possono scaturire dalla logica inferenziale dei sistemi di IA, da combattere anche mediante una speciale adeguata gestione quali/quantitativa delle grandi moli di dati che alimentano i sistemi di IA.

In terzo luogo la specialità del regime di protezione dei dati nei sistemi di IA si manifesta attraverso l'attenuazione in «ambiente controllato» di alcuni principi del Gdpr, ammessa e tollerata per non frenare l'innovazione e permettere la sperimentazione di sistemi di IA mirati a ricavare benefici collettivi e a meglio realizzare gli interessi pubblici.

Diversi riferimenti normativi contribuiscono a delineare questo speciale approccio alla gestione dei dati personali nell'AI Act.

Innanzitutto l'art. 26 nei sistemi ad alto rischio corresponsabilizza il *deployer*, qualora esso abbia il dominio sui dati, nell'effettuazione del controllo sulla qualità sugli stessi che, di base, compete al *provider*. Qui emerge, oltre che il controllo qualitativo, il controllo quantitativo sui dati di input, che deve essere indirizzato a verificare la sufficiente rappresentatività dei dati e delle tecniche matematico statistiche di trattamento al fine di minimizzare gli errori. L'esigenza di prevenire errori e le distorsioni algoritmiche con i conseguenti potenziali effetti discriminatori, porta alla riconfigurazione del classico principio di minimizzazione dei dati personali tipico della normativa *privacy*, per consentirne l'adattamento al particolare ambiente normativo dell'intelligenza artificiale. A dire il vero uno spunto di questa necessità di adattamento alla specificità dei sistemi automatizzati già si trova nel Gdpr (Cons. 71)⁶⁶, ma è ripreso con maggior vigore dall'AI Act all'art. 26, laddove prevede che «nella misura in cui esercita il controllo sui dati di input, il *deployer* garantisce che tali dati di input siano pertinenti e sufficientemente rappresentativi alla luce della finalità prevista del sistema di IA». La logica di questo criterio è meglio esplicitata dal Cons. 67 dove si precisa che

63. Bassini, 2024.

64. Lo Faro, 2022, 196.

65. Peruzzi, 2024a; Gaudio, 2024.

66. «Al fine di garantire un trattamento corretto e trasparente nel rispetto dell'interessato, tenendo in considerazione le circostanze e il contesto specifici in cui i dati personali sono trattati, è opportuno che il titolare del trattamento utilizzi procedure matematiche o statistiche appropriate per la profilazione, metta in atto misure tecniche e organizzative adeguate al fine di garantire, in particolare, che siano rettificati i fattori che comportano inesattezze dei dati e sia minimizzato il rischio di errori e al fine di garantire la sicurezza dei dati personali secondo una modalità che tenga conto dei potenziali rischi esistenti per gli interessi e i diritti dell'interessato e impedisca, tra l'altro, effetti discriminatori nei confronti di persone fisiche».

dati di alta qualità e l'accesso a dati di alta qualità svolgono un ruolo essenziale nel fornire una struttura e garantire le prestazioni di molti sistemi di IA, in particolare quando si utilizzano tecniche che prevedono l'addestramento di modelli, al fine di garantire che il sistema di IA ad alto rischio funzioni come previsto e in maniera sicura e che non diventi una fonte di discriminazione vietata dal diritto dell'Unione.

Ancora, riguardo al set di dati di addestramento, convalida e prova, viene ribadita la necessità della loro pertinenza, sufficiente rappresentatività e integrità. Inoltre si aggiunge che i set di dati dovrebbero possedere «le proprietà statistiche appropriate, anche per quanto riguarda le persone o i gruppi di persone in relazione ai quali il sistema di IA ad alto rischio è destinato a essere usato» (Cons. 67 AI Act).

Il controllo quali/quantitativo sui dati immessi e sui dati di addestramento, guardato con la lente del diritto antidiscriminatorio, diventa allora un mezzo per prevenire le discriminazioni storiche e le stereotipizzazioni (*feedback loops* – «circuiti di feedback»: art. 15.4) e in tale contesto si giustifica l'attenuazione di alcune garanzie tipiche della normativa *privacy*, per come le abbiamo fino a oggi conosciute, come ad esempio il criterio della minimizzazione dei dati.

Emerge allora una sorta di adattamento (o allentamento⁶⁷) della normativa *privacy* o, meglio, l'esigenza di non discriminazione viene a plasmare l'accezione stessa di proporzionalità del trattamento, riconfigurando la portata del criterio della minimizzazione. Allo stesso tempo si incoraggiano sistemi, come l'anonimizzazione, la cifratura, la pseudonimizzazione, che aiutano a riconciliare gli obiettivi della estensione del set di dati necessari all'affidabilità del sistema e alla minimizzazione degli errori con quelli della tutela dei dati personali⁶⁸. Un approccio non dissimile, questo, da quello che ispira il Dga (v. *supra* § 2).

Per lo stesso motivo di contrasto alle discriminazioni algoritmiche, l'AI Act consente, eccezionalmente, ai fornitori di trattare categorie particolari di dati personali, in deroga alla normativa *privacy*, nella misura strettamente necessaria a garantire il rilevamento e la correzione delle distorsioni in relazione ai sistemi di IA ad alto rischio, quando si tratti di perseguire un interesse pubblico rilevante (Cons. 70).

Parallelamente, quando ciò sia dovuto a motivi medici o di sicurezza, è consentita da un lato, la deroga all'ordinaria disciplina *privacy* per il trattamento dei dati particolari e, dall'altro lato, l'esenzione dal divieto di inferenza delle emozioni tramite biometria (art. 5.1, lett. f)⁶⁹.

È chiaro, in conclusione, che nel contesto del Regolamento europeo sulla IA, si fa strada una visione meno impermeabile e assolutizzante della norma-

67. In tal senso Cappai, 2024, 190.

68. Analogamente all'impostazione del Dga che incoraggia il ricorso alle tecniche della pseudonimizzazione, anonimizzazione e cifratura nella circolazione dei dati.

69. Tebano, 2023; Lazzari, Pascucci, 2024.

tiva di protezione dei beni personali per come l'abbiamo fin qui conosciuta, e si viene a delineare uno statuto giuridico peculiare di trattamento dei dati personali nel contesto della IA, mirato a un necessario bilanciamento tra il diritto fondamentale alla protezione dei dati personali e la soddisfazione di beni/interessi pubblici di speciale rilevanza costituzionale, quali sono ad esempio quelli legati alla salute e sicurezza⁷⁰ che richiedono, a contrario, l'accrescimento della significatività dei dati e la loro circolazione.

D'altro canto la necessità di lavorare sul fronte dell'affinamento delle tecniche di trattamento e di assicurazione della qualità dei dati a uso dei sistemi di IA ha spinto, a livello interno, la l. 132/2025 a delegare il Governo ad adottare entro 12 mesi uno o più decreti legislativi proprio «per definire una disciplina organica relativa all'utilizzo di dati, algoritmi e metodi matematici per l'addestramento di sistemi di intelligenza artificiale senza obblighi ulteriori, negli ambiti soggetti al regolamento (UE) 2024/1689, rispetto a quanto già ivi stabilito» (art. 16). Inoltre la l. 132, in relazione a specifici interessi pubblici preminenti – in particolare la tutela della salute – apre la strada a una specializzazione delle regole di protezione dei dati personali nell'ambito delle applicazioni di IA in campo medico e sanitario. Per fini di ricerca e sperimentazione scientifica, in ragione dell'interesse pubblico qualificato, è prevista una semplificazione dell'informativa agli interessati ed è ammesso il riuso secondario dei dati rispetto ai fini della raccolta iniziale, previa la non diretta identificazione delle persone. Così come è consentito il trattamento per fini di anonimizzazione, pseudonimizzazione e sintetizzazione dei dati personali particolari (art. 8).

Anche a livello europeo, nell'ambito degli spazi di sperimentazione normativa (*sandbox* regolative)⁷¹ di sistemi di IA per la realizzazione di servizi di interesse pubblico, l'art. 59 prevede espressamente la possibilità di derogare al limite del riutilizzo dei dati previsto di norma dal Gdpr. In particolare i dati personali legalmente raccolti «per altre finalità» possono essere trattati per finalità diverse da quelle iniziali, esclusivamente ai fini dello sviluppo, dell'addestramento e delle prove di determinati sistemi di IA sviluppati per salvaguardare un interesse pubblico rilevante – come «l'efficienza e la qualità della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici» – da parte di un'autorità pubblica o di un'altra persona fisica o giuridica. L'ulteriore trattamento, in particolare, è legittimo nel rispetto di una serie di garanzie, quali: l'adozione di meccanismi di monitoraggio dell'impatto sui diritti fondamentali; la conservazione dei dati in un ambiente di trattamento funzionalmente separato, isolato e protetto; la non

70. Per notazioni critiche sull'insufficiente apparato di garanzie collaterali predisposto dal Regolamento con riferimento ai sistemi di riconoscimento delle emozioni cfr. Tebano, 2024, 462.

71. La l. n. 132/2025 prevede in Italia un rinvio ad AgID e Acn per «l'istituzione e la gestione congiunta di spazi di sperimentazione finalizzati alla realizzazione di sistemi di intelligenza artificiale conformi alla normativa nazionale e dell'Unione europea» (art. 20, c. 1, lett. c) e rinvia alla decretazione delegata il coinvolgimento del sistema dell'università e ricerca nella realizzazione di «spazi di sperimentazione normativa in collaborazione con il sistema produttivo (art. 24, c. 1, lett. d).

condivisione dei dati personali al di fuori dello spazio di sperimentazione; l'adozione di adeguate misure tecniche e organizzative e successiva cancellazione al termine della sperimentazione; la conservazione dei log del trattamento dei dati personali per la durata della partecipazione allo spazio di sperimentazione.

L'insieme dei dati normativi europei e interni appena richiamati rende evidente il valore strategico e la relativa specificità della disciplina del trattamento dei dati personali nell'ambito di sistemi di IA, in larga parte ancora da esplorare e sviluppare. Certo è che le prime forme di adattamento hanno trovato un terreno fertile nel campo medico e sanitario, ma analoghe esigenze di bilanciamento si riscontrano, con non minore forza, in altri rilevanti campi di pubblico interesse dove sono in gioco valori di rango costituzionale, come il diritto al lavoro, il cui godimento è ormai condizionato dall'efficienza dei servizi per il lavoro e delle Pal. Anche in questo settore, allora, occorrerà trovare al più presto nuovi punti di bilanciamento tra valori giuridici fondamentali concorrenti: la protezione dei dati personali, il diritto al lavoro, la non discriminazione e le pari opportunità, l'innovazione tecnologica utile ad accrescere la qualità e l'efficacia di servizi pubblici e di interesse generale.

5. Nuove prospettive di bilanciamento degli interessi in gioco nel sistema multi-Authority della IA

La scelta politica europea di dotare l'IA di un proprio apparato di governance di riferimento è molto chiara. Si è voluta evitare l'istituzione di un'Agenzia o Autorità indipendente europea, così come si è voluta evitare la ridondanza sulla materia della IA dell'Autorità di Garanzia dei dati personali, mentre si è preferito costituire un apposito Ufficio interno alla Commissione dedicato alla IA⁷².

A livello interno questa scelta è stata replicata con la l. 132/2025 che, anziché costituire una nuova authority ha preferito individuare le autorità nazionali dell'intelligenza artificiale in due Agenzie governative: l'AgID (Agenzia per l'Italia digitale) e l'Acn (Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale).

La prima ha competenze – oltre che di promozione e sviluppo della IA – in materia di notifica, valutazione, accreditamento e monitoraggio dei soggetti certificatori dei sistemi di IA; la seconda ha competenze in materia di vigilanza, poteri sanzionatori e garanzia della cybersicurezza.

Il tentativo è quello di tenere l'IA sotto l'ombrello degli organismi competenti in materia di digitalizzazione del sistema Paese, cybersecurity e sicurezza nazionale e di non cedere ai tentativi del Garante della protezione dei dati personali di rivendicare a sé la competenza *naturale* sulla materia dell'IA in considerazione del suo impatto sui diritti fondamentali⁷³. La contesa di competenze era iniziata da tempo (sin dalla prima Segnalazione del Garante al Parlamento e al Governo sull'Autorità per l'IA del 25 aprile 2024 immediatamente succes-

72. Bassan, Rabitti, 2024.

73. Tebano 2023, 211; Peruzzi 2024c.

siva all'approvazione dell'AI Act⁷⁴), ma alla fine la l. 132 ha fatto una scelta di campo ben precisa, pur lasciando ferme «le competenze, i compiti e i poteri del Garante per la protezione dei dati personali e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, quale Coordinatore dei Servizi Digitali» (art. 20, c. 4) e prevedendo l'acquisizione preventiva del parere del Garante per l'emanazione della decretazione delegata.

È indicativo di questo approccio il fatto che la l. 132 preveda la costituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del Comitato per assicurare il coordinamento e la collaborazione e ogni opportuno raccordo tra AgID e Acn con le pubbliche amministrazioni e le autorità indipendenti, cui sono invitati a partecipare anche Consob, Banca D'Italia e Ivass, ma non il Garante della protezione dei dati personali (art. 20, c. 3).

Inutile nascondere, però, che uno dei punti nodali e più critici dell'immissione della IA in qualsiasi contesto d'uso e specialmente nei luoghi di lavoro e nel mercato del lavoro, riguarda inevitabilmente la questione dell'equilibrio tra rispetto della *privacy*, spinta all'innovazione digitale e sicurezza cibernetica, laddove i sistemi di IA implicano la gestione, l'uso e il riuso di masse crescenti di dati, anche personali dei lavoratori. Il problema della intersezione tra nuclei normativi con ispirazioni differenti si sta già ponendo, del resto, con profili di particolare criticità per l'attuazione della normativa NIS II in materia di *cybersecurity*.

Il rispetto dei vincoli della normativa *privacy* con riferimento al principio di minimizzazione del trattamento dei dati e la limitazione temporale di conservazione dei dati di log pone seri problemi operativi quotidiani per i datori di lavoro pubblici e privati chiamati a comprendere, banalmente, in quale misura le esigenze di sicurezza e cybersicurezza possano consentire di adattare la normativa *privacy* alle finalità specifiche di protezione del patrimonio aziendale e di sicurezza nazionale. In un contesto, è bene ricordarlo, in cui gli orientamenti del Garante *privacy* sono molto restrittivi e portano, ad esempio, a limitare la conservazione dei metadati delle e-mail aziendali per un periodo di norma non superiore ai 21 giorni⁷⁵ e a ritenere non proporzionata, anche a motivi di sicurezza informatica, la conservazione dei log di navigazione internet dei dipendenti superiore a 90 giorni⁷⁶.

In tale quadro, prima di immaginare futuribili sviluppi applicativi della IA ai contesti di lavoro e delle politiche attive, sarebbe utile affrontare questioni di base, che sono di estrema urgenza eppure, purtroppo, ancora senza risposta

74. Lamberti, 2022.

75. V. il Documento di indirizzo del Garante del 6 giugno 2024 in materia di programmi e servizi informatici di gestione della posta elettronica nel contesto lavorativo e trattamento dei metadati.

76. V. il Provvedimento del Garante n. 243 del 29 aprile 2025 verso la regione Lombardia sull'eccessiva conservazione dei metadati di posta elettronica, dei log di navigazione internet e dei dati raccolti tramite sistemi di ticketing informatico.

univoca. È essenziale quindi che nella implementazione operativa della l. 132 possano essere sciolte questioni con cui tutti gli operatori pubblici e privati del mercato del lavoro sono chiamati oggi a confrontarsi e rispetto ai quali l'adozione di qualsiasi sistema di IA, anche il più semplice, risulta inevitabilmente foriera di molte incertezze. C'è da augurarsi, dunque, che l'Osservatorio dell'art. 12, l. 132 possa farsi carico della questione delle interferenze e del coordinamento tra normativa di protezione dei dati, normativa giuslavoristica, normativa sulla *cybersecurity* e impieghi legittimi della IA nei contesti di lavoro e nel mercato del lavoro.

Del resto il legislatore italiano mostra di essere ben consapevole del difficile equilibrio tra *privacy*, *cybersecurity* e innovazione digitale, come testimoniano i diversi richiami incrociati al Codice *Privacy* presenti nella l. 132/2025, ora per salvaguardarne i principi, ora per tentarne un adattamento, che tuttavia avrà esiti ancora tutti da verificare e da mettere alla prova di resistenza dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali, il cui potere, nonostante i tentativi di contingentamento della l. 132, trova fonte diretta nel Gdpr e nello stesso AI Act. È a tutti nota, peraltro, la forte capacità di incidenza e condizionamento che il Garante della *privacy* ha esplicato sull'operatività delle aziende e delle pubbliche amministrazioni negli ultimi anni. E come gli orientamenti e i provvedimenti del Garante costituiscano ormai per gli attori economici una fonte di indirizzo più incisiva della stessa autorità giudiziaria (anche per le pesanti sanzioni cui sono esposti gli operatori economici e gli enti pubblici).

Quindi il nodo che rimane aperto e che probabilmente decreterà le vere sorti della diffusione della IA in Italia e della propensione degli operatori pubblici e privati alla sperimentazione e all'investimento in sistemi di IA, è rappresentato dalla effettiva capacità del sistema di governance immaginato dalla l. 132 di trovare sintesi a monte, con norme e indirizzi chiari e univoci, in grado di infondere vere certezze al di là delle declamazioni di principio e senza rimettere al contenzioso giudiziario la formazione degli indirizzi interpretativi. Tutto dipenderà dalla capacità del Governo di farsi carico tempestivamente di quell'indispensabile coordinamento tra le molte *autorità* che ormai, a vario titolo, hanno modo di rivendicare proprie competenze e poteri in materia di IA⁷⁷.

6. Conclusioni

La cittadinanza sociale e lo stesso diritto al lavoro sono sempre più strettamente dipendenti da politiche attive del lavoro efficaci e anticipatorie dei bisogni delle persone e delle imprese. Nella società dei dati, la cittadinanza sociale è ormai anche una cittadinanza digitale, dove va preservata l'identità digitale e il diritto della persona alla corretta rappresentazione della propria identità digitale professionale.

Perché una nuova stagione di Pal possa prendere corpo è essenziale allora

77. Bassan, Rabitti, 2024; Cappai, 2024.

dare finalmente attuazione alla riforma del 2015, permettendo la governance e la circolazione dei dati relativi alle persone nel mercato del lavoro, la collaborazione informativa digitale, la tracciabilità, accessibilità e titolarità individuale dei dati. Oltre a resistenze politiche, istituzionali, operative, non c'è dubbio che la preoccupazione relativa al trattamento dei dati personali ha rappresentato un ostacolo alla circolazione del patrimonio informativo e alla stessa possibilità di riappropriazione da parte dell'individuo della accessibilità e piena disponibilità del proprio status professionale digitale.

Uno scatto di qualità nelle Pal può aversi sulla scia del pacchetto digitale europeo e del *Data Governance Act*, a cui si deve l'affermazione del valore sociale – individuale e collettivo – della circolazione e del riutilizzo dei dati per finalità di pubblico interesse. In tale contesto il patrimonio informazionale alla base delle politiche attive del lavoro dovrebbe essere trattato con uno sguardo più attento alle necessità di *data governance* imposte dal Dga. Si tratta quindi di ricercare nuovi punti di equilibrio tra i principi di protezione e di circolazione dei dati personali, tra Gdpr e Dga, nel campo delle politiche attive del lavoro.

Contemporaneamente l'avvento dell'intelligenza artificiale e delle sue enormi potenzialità applicate al contesto delle politiche attive del lavoro richiede di trovare nuovi punti di bilanciamento tra i due plessi normativi del Gdpr e dell'AI Act che, pur essendo integrati e complementari, richiedono una specializzazione delle classiche regole *privacy* per adattare al peculiare funzionamento dei sistemi di IA. E così il principio di minimizzazione del trattamento può essere cedevole rispetto all'esigenza di garantire un'adequata rappresentatività quali/quantitativa dei dati per minimizzare gli errori e le distorsioni; i limiti al riutilizzo dei dati possono cedere il passo a sperimentazioni e innovazioni in ambienti controllati di *sandbox* normativa per il perseguimento di interessi pubblici. La *sentiment analysis* e l'inferenza delle emozioni sul luogo di lavoro sono legittime quando l'IA è indirizzata a migliorare la salute e sicurezza delle persone.

Si comprende allora come lo scambio dei dati e l'*empowerment* informazionale individuale, che dovrebbero caratterizzare un sistema di politiche attive moderne, non possono fare a meno di porsi il problema dei nuovi bilanciamenti e possibili integrazioni tra Gdpr, Dga e AI Act. Solo così è possibile garantire il dinamismo dei dati nella società contemporanea, senza gerarchizzazioni preconcepite di valori. Ciò dovrebbe avvenire auspicabilmente mediante un intervento coordinato di orientamento *preventivo* da parte delle diverse autorità e agenzie governative che hanno poteri e funzioni concorrenti su queste materie (Gdpd, AgId, Acn).

Tutto ciò richiede altresì di approfondire, in ottica lavoristica e di mercato del lavoro, le tecniche e i dispositivi – crittografia, anonimizzazione, pseudonimizzazione, ecc. – attraverso le quali risulta possibile soddisfare e mettere in bilanciamento i diversi principi in gioco. Ma soprattutto richiede di spostare il fuoco dell'attenzione dalla protezione dei dati, all'autodeterminazione informativa delle persone interessate che, nel mercato del lavoro, significa anche

valorizzare adeguatamente l'ostensibilità della memoria professionale, la sua ricchezza storica e la sua portabilità, così come estrarre valore sociale dai dati in possesso degli attori della rete nazionale delle politiche del lavoro.

Allo stesso tempo, per favorire una maturazione dell'autodeterminazione informativa come espressione della cittadinanza sociale digitale (al di là e oltre l'esercizio del diritto di accesso e di controllo sui dati), occorre riflettere su nuove proiezioni del *potere* della persona nel controllo della qualità dei dati di input nei sistemi di IA, come forma di tutela preventiva, onde evitare possibili errori, asimmetrie e discriminazioni algoritmiche.

E a tal riguardo appare forse ineludibile guardare con favore a un rafforzamento di forme collettive o aggregate di tutela degli interessi, superando l'impostazione tipicamente "individualistica" che accomuna Gdpr, AI Act e lo stesso sistema giuridico-fattuale delle Pal, ove la dimensione dell'interesse collettivo è ancora scarsamente sviluppata⁷⁸. Si tratta, cioè, di ragionare su possibili (nuovi) ruoli e funzioni che possono svolgere il sindacato o altre organizzazioni di rappresentanza di interessi diffusi o collettivi⁷⁹, per un rinnovamento reale del funzionamento del mercato del lavoro e delle politiche attive nei nuovi scenari digitali.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv. (2025). *Intelligenza artificiale Commentario*, a cura di A. Mantelero, G. Resta, G.M. Riccio. Milano: Wolters Kluwer Italia.
- Alaimo A., Di Meo R. (2025). Politiche attive del lavoro e formazione nella doppia transizione: impresa, sindacato e contrattazione collettiva. *DLRI*: 252 ss.
- Azzariti G. (2022). Stefano Rodotà e l'uso costituzionalmente orientato delle nuove tecnologie. *Costituzionalismo*, 2: 1 ss.
- Bassan F., Rabitti M. (2024). L'applicazione dell'AI Act in Italia e la tutela del consumatore. Il ruolo delle autorità indipendenti? *Federalismi*, 30: 250 ss.
- Bassini M. (2024). Intelligenza artificiale e diritti fondamentali: considerazioni preliminari. In: Biasi M. (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*. Milano: Giuffrè, 23 ss.
- Bozzao P. (2023). L'intermediazione del lavoro nel Programma Gol: potenzialità e criticità. *LD*, 2: 259 ss.
- Cappai M. (2024). Intelligenza artificiale e governance Intelligenza artificiale e protezione dei dati personali nel d.d.l. n. 1146: quale governance nazionale? *Federalismi*, 30: 186 ss.
- Carinci M.T., Ingrao A. (2024). L'impatto dell'AI Act sul diritto del lavoro. *DLRI*: 451 ss.
- Ciucciovino S. (2013). *Apprendimento e tutela del lavoro*. Giappichelli: Torino.
- Ciucciovino S. (2021). Contrattazione collettiva e politiche attive del lavoro. *DLRI*: 641 ss.
- Ciucciovino S. (2022a). Professionalità, occupazione e tecnologia nella transizione digitale. *Federalismi*, 9: 129 ss.

78. Deleonardis, 2024.

79. Faini 2019a, 107; 2019c, 1879; Resta, 2023a.

- Ciucciiovino S. (2024). Risorse umane e intelligenza artificiale alla luce del regolamento (UE) 2024/1689, tra norme legali, etica e codici di condotta. *DRI*, 3: 573 ss.
- Ciucciiovino S. (2025a). Trasformazioni tecnologiche e professionalità soggettiva nella prospettiva del mercato del lavoro. *RGL*, 2: 202 ss.
- Ciucciiovino S. (2025b). Microcredenziali e “certificazioni” delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell’apprendimento permanente. *Federalismi*, 14: 155 ss.
- Ciucciiovino S., Faioli M., Toscano A. (2021). Oltre il concetto di Blockchain: tecnica sociale di regolazione, fascicolo elettronico e nuovi diritti del lavoratore. Editoriale, Focus Blockchain, politiche pubbliche e regole. *Federalismi*, 2: iv ss.
- Colapietro C. (2018). I principi ispiratori del Regolamento UE 2016/679 sulla protezione dei dati personali e la loro incidenza sul contesto normativo nazionale. *Federalismi*, 22: 4 ss.
- Colapietro C., Iannuzzi A. (2017). I principi generali del trattamento dei dati personali e i diritti dell’interessato. In: Califano L., Colapietro C. (a cura di), *Innovazione tecnologica e valore della persona. Il diritto alla protezione dei dati personali nel Regolamento UE 2016/679*. Napoli: Editoriale Scientifica, 85 ss.
- D’Ancona S. (2018). Trattamento e scambio di dati e documenti tra pubbliche amministrazioni, utilizzo delle nuove tecnologie e tutela della riservatezza tra diritto nazionale e diritto europeo. *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 587 ss.
- D’Arcangelo L. (2024). *La tutela del lavoratore nel trattamento dei dati personali*. Roma: Aracne.
- D’Onghia M. (2025). Intelligenza artificiale, Regolamento UE 2024/1689 e diritti previdenziali. *Federalismi*, 33: 389 ss.
- Deleonardis N. (2024). *L’organizzazione sindacale e il mercato del lavoro*. Bergamo: Adapt University Press.
- Faini F. (2019a). Diritto all’esistenza digitale. *BioLaw Journal*, 3: 91 ss.
- Faini F. (2019b). *Data society. Governo dei dati e tutela dei diritti nell’era digitale*. Milano: Giuffrè.
- Faini F. (2019c). Big data, algoritmi e diritto. *DPCE online*, 3: 1869 ss.
- Faioli M. (2023). Matchmaking. Tecnologia avanzata, regole e mercato del lavoro. *LD*, 2: 333 ss.
- Floridi L. (2017). *La quarta rivoluzione. Come l’infosfera sta trasformando il mondo*. Milano: Raffaello Cortina Editore.
- Gaudio G. (2024). Le discriminazioni algoritmiche. *LDE*, 1: 2 ss.
- Ingrao A. (2023). Contratto di lavoro e digitalizzazione. In: Del Punta R., Romei R., Scarpelli F. (a cura di), *Contratto di lavoro, Enciclopedia del diritto*. Milano: 245 ss.
- Irti C. (2021). *Consenso “negoziato” e circolazione dei dati personali*. Torino: Giappichelli.
- Lamberti F. (2022). La proposta di regolamento UE sull’Intelligenza Artificiale alla prova della privacy. *Federalismi*, 29.
- Lazzari C., Pascucci P. (2024). Sistemi di IA, salute e sicurezza sul lavoro: una sfida al modello di prevenzione aziendale, fra responsabilità e opportunità. *RGL*, 4: 587 ss.
- Lo Faro A. (2022). Algorithmic Decision Making e gestione dei rapporti di lavoro: cosa abbiamo imparato dalle piattaforme. *Federalismi*, 25: 185 ss.
- Mantelero A., Peruzzi M. (2024). L’AI Act e la gestione del rischio nel sistema integrato delle fonti. *RGL*, 4: 527 ss.
- Mantelero A. (2021). *Sub art. 35*. In: D’Orazio R., Finocchiaro G., Pollicino O., Resta G. (a cura di), *Codice della privacy e data protection*. Milano, Giuffrè: 532 ss.

- Mantelero A. (2024). The Fundamental Rights Impact Assessment (Fria) in the AI Act: Roots, legal obligations and key elements for a model template. *Computer Law & Security Review*, 54.
- Maresca A., Ciucciovino S., Alvino I. (2017). Regolamento UE 2016/679 e rapporto di lavoro. In: L. Califano, C. Colapietro (a cura di), *Innovazione tecnologica e valore della persona. Il diritto alla protezione dei dati personali nel Regolamento UE 2016/679*, Napoli: Editoriale Scientifica, 311 ss.
- Morelli A. (2019). Persona e identità personale. *BioLaw Journal*, 2: 45 ss.
- Panetta R. (a cura di) (2006). *Libera circolazione e protezione dei dati personali*. Milano: Giuffrè.
- Peruzzi M. (2024a). La discriminazione algoritmica. *Equal*, 1: 7 ss.
- Peruzzi M. (2024b). Intelligenza artificiale e lavoro: l'impatto dell'AI Act nella ricostruzione del sistema regolativo UE di tutela. In: Biasi M. (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*. Milano, Giuffrè: 116 ss.
- Peruzzi M. (2024c). IA e obblighi datoriali di tutela del lavoratore: necessità e declinazioni dell'approccio riskbased. *Federalismi*, 30: 225 ss.
- Pino G. (2010). L'identità personale. In: Rodotà S., Zatti P. (a cura di), *Trattato di Biodiritto diretto*. Milano, Giuffrè: 297 ss.
- Pollicino O. (2025). *La disciplina dell'intelligenza artificiale*. Milano: Giuffrè.
- Resta G. (2007). Identità personale e identità digitale. *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 511 ss.
- Resta G. (2019). Governare l'innovazione tecnologica: decisioni algoritmiche, diritti digitali e principio di uguaglianza. *Politica del diritto*, 199 ss.
- Resta G. (2023a). Pubblico, privato, collettivo nel sistema europeo di governo dei dati. In: Resta G., Zeno Zencovich V. (a cura di), *Governance of/through big data*. Roma: Roma Tre Press, II: 605 ss.
- Resta G. (2023b). Towards a unified regime of data-rights? In: Resta G., Zeno Zencovich V. (a cura di), *Governance of/through big data*. Roma: Roma Tre Press, II: 643 ss.
- Resta G., Zeno Zencovich V. (a cura di) (2023b). *Governance of/through big data*. Roma: Roma Tre Press.
- Resta G., Zeno-Zencovich V. (2023a). Rise and Fall of Tracing Apps. In: Resta G., Zeno Zencovich V. (a cura di), *Governance of/through big data*. Roma: Roma Tre Press, II: 631 ss.
- Rodotà S. (2012). *Il diritto di avere diritti*. Roma-Bari: Laterza.
- Salomone R. (2016). Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act. *LD*, 2: 281 ss.
- Scarano G. (2025). Cosa significa innovare lì dove siamo più indietro: la digitalizzazione dei Centri per l'impiego. *E&L*, 2: 93 ss.
- Signorini E. (2023). Il regolamento (UE) 2022/868 sulla governance dei dati e le sue possibili ricadute sulle misure di inclusione lavorativa delle persone con disabilità. *Federalismi*, 9: 257 ss.
- Tebano L. (2023). Poteri datoriali e dati biometrici nel contesto dell'AI Act. *Federalismi*, 25: 198 ss.
- Tebano L. (2024). Intelligenza artificiale e datore di lavoro: scenari e regole. *DML*, 3: 449.
- Toscano C. (2025). *Il divieto di utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale per l'inferenza degli stati emotivi nei contesti lavorativi alla luce delle Linee guida della Commissione europea sull'AI Act*. Disponibile su: www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=52249&content=&content_author=.

- Toschei S. (2017). I trattamenti in ambito pubblico nell'era della digitalizzazione e della trasparenza. In: Califano L., Colapietro C. (a cura di), *Innovazione tecnologica e valore della persona. Il diritto alla protezione dei dati personali nel Regolamento UE 2016/679*. Napoli: Editoriale Scientifica: 397 ss.
- Trojsi A. (2013). *Il diritto del lavoratore alla protezione dei dati personali*. Torino: Giappichelli.
- Trojsi A. (2023a). Trasparenza e “base giuridica” secondo il Gdpr: profili d’interesse (anche) giuslavoristico. *DML*, 3: 639 ss.
- Trojsi A. (2023b). Sull’impatto giuslavoristico del Data Governance Act. Riflessioni sistemiche a prima lettura del Regolamento (UE) 2022/868. *Federalismi*, 4: 276 ss.
- Trojsi A. (2024). The confirmed, indeed reinforced, Centrality of the Gdpr for the Protection of Workers’ Personal Rights in the light of subsequent EU Legislative Acts. *ILLeJ*, 17(2): 355 ss.
- Varesi P.A. (2022). Il sistema nazionale di servizi per l’impiego e politiche attive del lavoro: aspetti strutturali. *VTDL*, 4: 607 ss.
- Zeno Zencovich V. (2018a). Dati, grandi dati, dati granulari e la nuova epistemologia del giurista. *Media Law*, 2: 1 ss.
- Zeno Zencovich V. (2018b). La “Datasfera”. Regole giuridiche per il mondo digitale. In: Scaffardi L. (a cura di), *I “profili” del diritto. Regole, rischi e opportunità nell’era digitale, Dossier VII – Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*. Torino, Giappichelli: 99 ss.

Dalla disoccupazione al mismatch: evoluzione, sfide e prospettive delle politiche attive nell'era dell'intelligenza artificiale

di Maurizio Del Conte*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Le emergenze del lavoro e la transizione silenziosa dalla disoccupazione al *mismatch* – 3. La strategia di Lisbona e l'obiettivo (mancato) di un lavoro migliore – 4. Le nuove macro-tendenze dei mercati del lavoro – 5. Politiche attive e costruzione di un sistema per la formazione professionale – 6. Le politiche attive alla prova dell'intelligenza artificiale – 7. L'approccio prevenzionistico nella disciplina della intelligenza artificiale – 8. Le garanzie a tutela dei lavoratori fra trasparenza, controllo umano e spiegabilità – 9. Il costo dell'inerzia tecnologica: un moltiplicatore di diseguaglianze – 10. Conclusioni.

1. Introduzione

C'è un fattore congiunturale, destinato verosimilmente ad accentuarsi nei prossimi anni, che induce a ritenere che l'adozione su vasta scala dell'intelligenza artificiale nelle politiche attive del lavoro svolgerà un ruolo centrale nell'orientare le dinamiche del mercato del lavoro. Il combinarsi delle transizioni demografica, digitale e ambientale sta portando in primo piano una emergenza occupazionale che non sembra conoscere confini. È l'emergenza del “*mismatch*”, il disallineamento tra i profili professionali richiesti dalle imprese e quelli effettivamente disponibili. Non si tratta certamente di un fenomeno nuovo, ma inedita è la magnitudine e l'impatto che sta producendo sul funzionamento dei mercati del lavoro a livello globale, tanto da rappresentare una delle variabili critiche sulle prospettive di sviluppo dei paesi economicamente più sviluppati.

Tipicamente la funzione di mediare tra domanda e offerta di lavoro favorendo il miglior *matching* possibile è affidata ai servizi per l'impiego, pubblici o privati che siano, che costituiscono la rete degli attori delle politiche attive del lavoro. Se è vero che le politiche attive non creano occupazione aggiuntiva, è altrettanto vero che esse possono giocare un ruolo fondamentale nel migliorare

* Professore ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università Bocconi di Milano.

la coerenza tra la qualità del lavoro domandata e quella offerta. Perciò, in un contesto in cui i tradizionali strumenti utilizzati per riallineare domanda e offerta si dimostrano largamente inadeguati, è comprensibile che si guardi alle potenzialità offerte dalla intelligenza artificiale per trovare il bandolo di una matassa che sembra ogni giorno ingarbugliarsi di più.

2. Le emergenze del lavoro e la transizione silenziosa dalla disoccupazione al *mismatch*

Per gran parte del Novecento, nella prospettiva degli economisti la questione dominante nei mercati del lavoro avanzati è stata la disoccupazione¹. Le crisi economiche e le recessioni cicliche, così come le rigidità istituzionali, hanno alimentato a lungo tassi di disoccupazione elevati, spingendo governi e istituzioni a concentrare le proprie politiche su strumenti di stimolo alla domanda e di sostegno alla creazione di posti di lavoro. L'obiettivo era prevalentemente quantitativo: ridurre la quota di popolazione inattiva attraverso l'aumento del numero di occupati. Il paradigma di riferimento era dunque centrato sul contrasto alla scarsità di opportunità lavorative disponibili rispetto al numero di individui in cerca di occupazione.

Negli ultimi decenni, tuttavia, il contesto è radicalmente cambiato. Nonostante in molti paesi avanzati permangano segmenti della popolazione caratterizzati da difficoltà di accesso al mercato del lavoro, il problema principale non è più tanto la mancanza assoluta di posti, quanto l'inefficienza dei meccanismi di incontro tra domanda e offerta. La questione centrale non è più la disoccupazione, bensì il *matching*. Oggi la principale difficoltà sta nell'assicurare che le posizioni vacanti trovino lavoratori adeguatamente qualificati e, al tempo stesso, che i lavoratori in cerca di occupazione possano collocarsi in impieghi coerenti con il loro capitale umano.

Per comprendere l'impatto del disallineamento tra domanda e offerta nel mercato del lavoro, è utile richiamare gli studi economici che hanno segnato il dibattito in materia verso il finire del secolo scorso. In particolare, la "*Search and Matching Theory*"² ha fornito un quadro analitico fondamentale per interpretare i mercati del lavoro come sistemi in cui la disoccupazione non è semplicemente il risultato di uno squilibrio tra domanda e offerta aggregate, bensì la conseguenza dell'imperfetta informazione, dell'eterogeneità delle competenze e della necessità di un tempo di ricerca sia per i lavoratori che per le imprese. In questo contesto, si parla di *mismatch* quando la struttura delle competenze possedute dai lavoratori non corrisponde alle esigenze delle imprese. Tale fenomeno assume forme differenti: può trattarsi di un *mismatch* verticale, quando il livello di qualificazione non è adeguato (troppo basso o troppo alto), o di

1. Si veda, per tutti, Layard, Nickell, Jackman, 1991.

2. Cfr. Mortensen, Pissarides, 1994, 397; Pissarides, 2000; Petrongolo, Pissarides, 2001, 39(2), 390; Shimer, 2005, 25.

un *mismatch* orizzontale, quando le competenze non appartengono al settore o all'area funzionale richiesta. Entrambi i casi alimentano la cosiddetta disoccupazione strutturale, che tende a persistere anche in presenza di posti vacanti. Questo spiega perché, a fronte di milioni di disoccupati, la domanda di lavoro espressa dalle imprese continui a essere largamente insoddisfatta. Pur essendo un fenomeno trasversale a quasi tutti i settori dell'economia, le indagini dell'Ocse e del World Economic Forum mostrano come il *mismatch* sia particolarmente elevato nei settori tecnologici, nella sanità, nei servizi di cura e in molte professioni tecniche e specialistiche³.

3. La strategia di Lisbona e l'obiettivo (mancato) di un lavoro migliore

A livello europeo, la Strategia di Lisbona sulla occupazione del 2000 ha formalmente inaugurato un cambio di prospettiva, ponendosi l'accento sulla creazione di “*more and better jobs*”. Non bastava più aumentare il numero degli occupati: occorreva migliorare anche la qualità dei lavori e garantire la loro sostenibilità nel medio-lungo periodo. L'obiettivo era fare dell'Europa «l'economia della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo» entro il 2010. Si andava affermando un modello di mercato del lavoro caratterizzato dalla c.d. “*flexicurity*”: un mercato del lavoro, cioè, nel quale si realizzasse un equilibrio virtuoso tra una maggiore mobilità dei lavoratori, consentita da regole meno rigide sui licenziamenti, e un sistema di welfare capace di sostenere i lavoratori nelle fasi di discontinuità occupazionale, mediante una adeguata protezione del reddito, condizionata alla attivazione di percorsi di rafforzamento dell'occupabilità (da realizzarsi innanzitutto attraverso la formazione professionale) e di accompagnamento a una nuova occupazione⁴.

Il principale obiettivo era diventato quello di flessibilizzare il mercato del lavoro Europeo al fine di incrementare sia i livelli occupazionali che la produt-

3. World Economic Forum, 2025; Brun-Schammé, Rey, 2001.

4. Tra le definizioni più efficaci di *flexicurity* si segnala quella di Wilthagen, Tros, 2004, secondo cui «una strategia che tenta, in maniera sincronica e deliberata, di aumentare, da un lato, la flessibilità dell'assetto del mercato del lavoro, della sua organizzazione e delle relazioni industriali e lavorative; dall'altro di accrescere la sicurezza – sia sociale che di occupabilità – soprattutto dei gruppi più deboli, interni o esterni al mercato del lavoro». Come osservato da Lucidi, Raitano, 2011, in base a tale definizione, alla quale si riferiscono esplicitamente i suggerimenti contenuti nei documenti comunitari, la *flexicurity* non andrebbe quindi intesa, in termini riduttivi, come una semplice protezione sociale di tipo compensatorio per una forza lavoro flessibile; al contrario, gli aggettivi “sincronico” e “deliberato” invitano a porre l'accento sul carattere di simultaneità e coordinamento di tali politiche e su come queste vadano perseguite in maniera integrata e bilanciata. In base a tale definizione, misure (prevalenti nella strategia di policy italiana degli ultimi anni) che estendano la flessibilità “al margine” della forza lavoro (ovvero prevedono forme contrattuali flessibili rivolte a individui con maggiori difficoltà di occupabilità), non andrebbero annoverate fra le politiche di *flexicurity* dal momento che creano, inevitabilmente, una segmentazione del mercato del lavoro. L'assenza di segmentazione sul mercato del lavoro è, invece, unanimemente considerata una condizione necessaria per un modello di *flexicurity* (Raitano, 2008).

tività del lavoro, puntando sulla c.d. «buona occupazione», che allude a una occupazione in grado di esprimere un più alto valore aggiunto per meglio competere in un mercato che era ormai diventato irreversibilmente globale⁵.

Tuttavia, a distanza di un quarto di secolo, tale obiettivo resta ancora da raggiungere, rimanendo irrisolta la tensione tra crescita quantitativa dell'occupazione e miglioramento della sua *qualità*, sia in termini di innalzamento delle competenze che di miglioramento delle condizioni economiche e contrattuali dei lavoratori europei. Sebbene in quasi tutti gli Stati membri, tra cui anche l'Italia, si sia registrato un aumento dei tassi di occupazione, ciò non ha portato con sé un corrispondente aumento della produttività né ha significativamente elevato le competenze agite dai lavoratori. La mancata crescita qualitativa del lavoro ha influito negativamente sulle dinamiche macro-economiche e, di riflesso, su quelle retributive, che si sono progressivamente appiattite. Il fenomeno della stagnazione salariale ha colpito in particolare l'Italia dove, secondo le stime dell'Ocse, tra il 1991 e il 2022 i salari reali sono rimasti sostanzialmente invariati, con una crescita dell'1%. La promessa di “*better jobs*” non ha dunque trovato effettiva realizzazione, compromettendo l'obiettivo di uno sviluppo sociale armonico tra i diversi Paesi dell'Unione europea. Hanno certamente inciso negativamente una serie di fattori complessi e strutturali: l'invecchiamento demografico, che restringe progressivamente la base di forza lavoro disponibile e, conseguentemente, le risorse di welfare disponibili; la velocità assunta dalla transizione digitale, che ha generato e continua a generare domanda di nuove competenze, contemporaneamente rendendo obsolete le professionalità possedute; la globalizzazione, che ha riorientato le catene del valore e accresciuto la pressione competitiva. Anche la transizione ecologica, sulla quale si sono concentrati gli investimenti del piano di rilancio della competitività europea “Next Generation EU”, sta contribuendo alla trasformazione di interi settori produttivi, con pesanti ricadute sul piano della occupazione. In questo nuovo scenario, diventa cruciale ripensare a fondo le politiche occupazionali e, in particolare, le modalità attraverso cui i sistemi di formazione, orientamento al lavoro e intermediazione, erogati sia da soggetti pubblici che privati, possono favorire un incontro efficiente e coerente tra domanda e offerta di lavoro. Come si vedrà, proprio dall'ultima frontiera della innovazione tecnica, l'intelligenza artificiale, vengono oggi i maggiori stimoli per ridefinire l'intero strumentario sinora sperimentato in questo ambito.

4. Le nuove macro-tendenze dei mercati del lavoro

Il contesto in cui si muovono oggi i mercati del lavoro è influenzato da macro tendenze a livello globale che ne ridefiniscono in profondità la struttura.

La prima, e più travolgente, tendenza è quella rappresentata dal declino de-

5. Treu, 2001, 307. Sugli effetti del superamento dei confini nazionali sul diritto del lavoro si veda Treu, 2001, 128; Perulli, 2000, 330. In precedenza cfr. D'Antona, 1994, 695 ss.; 1998, 319; Sciarra, 1999, 373; Giubboni, 2003, 145; Biagi, 2000, 419.

mografico che, in alcune aree del mondo, si presenta come un vero e proprio crollo della componente più giovane della popolazione. L'invecchiamento, unito al calo della natalità in gran parte dei Paesi avanzati, determina una riduzione della popolazione attiva e una crescente pressione sul sistema dei servizi di cura e assistenza. Questa tendenza non solo acuisce la carenza di lavoratori in alcuni settori, ma modifica anche le priorità delle politiche del lavoro, che devono favorire, molto più di quanto si sia fatto in passato, l'inclusione di gruppi tradizionalmente sotto rappresentati nel mercato del lavoro, come le donne, i giovani e i lavoratori più anziani⁶.

Una seconda macro tendenza è l'accelerazione digitale. L'avvento delle tecnologie digitali, l'automazione e, da ultimo, l'intelligenza artificiale stanno trasformando radicalmente i contenuti del lavoro. Molte professioni tradizionali sono soggette a processi di sostituzione tecnologica, mentre emergono nuove figure legate alla gestione dei dati, alla cybersicurezza, al design di sistemi intelligenti e all'innovazione tecnologica. Questo fenomeno implica un continuo bisogno di riqualificazione e di aggiornamento delle competenze, rendendo ben più rilevante di quanto non fosse nel Novecento il ruolo della formazione continua e delle politiche di riqualificazione professionale⁷.

Un'altra tendenza globale che spinge la trasformazione delle professionalità è rappresentata dal cambiamento climatico e dalle politiche di transizione ecologica intraprese da molti Stati nel tentativo di porvi un argine. Se è vero che le opere finalizzate alla riduzione delle emissioni di anidride carbonica e a favorire l'espansione delle energie rinnovabili creano nuovi settori economici e nuove opportunità occupazionali, è anche vero che impongono la riallocazione di massa della manodopera proveniente da comparti ad alta emissione di carbonio. Per contrastare la disoccupazione da transizione climatica è necessario disporre di efficaci strumenti di riconversione professionale. Ciò, in particolare, in quelle aree geografiche fortemente caratterizzate dalla presenza di industrie operanti in settori in declino⁸.

Infine, la globalizzazione – per quanto sia un fenomeno economico e sociale maturo – continua a esercitare un impatto di rilievo sul lavoro. Se, da un lato, ha garantito nuovi spazi economici e più mobilità dei lavoratori, dall'altro ha accentuato i fenomeni di polarizzazione occupazionale, rendendo più vulnerabili alcuni segmenti della popolazione⁹.

6. Sull'invecchiamento della popolazione e i suoi effetti sul mercato del lavoro si vedano European Commission, 2023; Eurofound, 2023.

7. Si veda, in particolare, Brynjolfsson, McAfee, 2014, che segnalano come l'automazione, l'intelligenza artificiale e le tecnologie digitali stiano trasformando i mercati del lavoro e individuando nel reskilling e nella formazione continua la risposta necessaria al cambiamento. Sul sistema della formazione professionale in Italia si veda il XXIV *Rapporto sulla Formazione Continua* elaborato da Inapp, Annualità 2023-2024.

8. Cfr. European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2022.

9. I diversi effetti della apertura di nuovi mercati (in particolare quello cinese) sulla occupa-

5. Politiche attive e costruzione di un sistema per la formazione professionale

Per indirizzare le trasformazioni verso l'obiettivo di una migliore qualità dell'occupazione, è di fondamentale importanza la costruzione di un efficace sistema di politiche attive del lavoro, in grado di favorire l'inserimento dei disoccupati attraverso formazione, riqualificazione, orientamento e, infine, accompagnamento a un lavoro coerente con le competenze.

Non è questa la sede per ripercorrere il lungo, travagliato e largamente incompiuto percorso delle politiche attive in Italia. Ma proprio la fragilità della rete dei servizi per l'impiego nel nostro Paese rende necessario e urgente un intervento che ne riveda in profondità sia il modello che la strumentazione. In particolare, l'approccio sin qui seguito di separare in maniera netta i servizi di incontro tra domanda e offerta da quelli dedicati alla formazione professionale non è più sostenibile. Le politiche attive del lavoro non possono limitarsi alla tradizionale funzione di intermediazione tra domanda e offerta, ma devono contemporaneamente essere leva di sviluppo e di crescita professionale, offrendo percorsi formativi che accompagnino le persone lungo tutto l'arco della carriera lavorativa¹⁰.

In Italia la formazione al lavoro non è mai stata oggetto di un piano unitario di azione a livello nazionale che sia andato oltre la formulazione di documenti tanto carichi di enfasi retorica quanto evanescenti nella indicazione dei percorsi attuativi¹¹. La formazione "vera" al lavoro – quella che produce un accrescimento delle competenze della persona funzionale a un lavoro di qualità – è difficile da progettare, da erogare e ancor più da valutare in termini di effettivo miglioramento del lavoro e delle opportunità di occupazione. Eppure, fare formazione al lavoro in modo rigoroso e continuo e coinvolgendo la gran parte delle persone attivabili del Paese è indispensabile perché la crescita delle competenze genera, contestualmente, benessere per persone e comunità e produttività per imprese e sistema economico. E questi vantaggi sono ancora maggiori in un momento storico di così rapida evoluzione del lavoro come è quello attuale, soprattutto negli ambiti caratterizzati da una domanda di lavoro superiore all'offerta.

zione, sia in termini quantitativi che sulla composizione, sono stati ampiamente illustrati dagli studi di Dorn, Hanson, 2013; 2121; nonché Acemoglu, Autor, Dorn, Hanson, Price, 2016.

10. La storia delle politiche attive del lavoro in Italia è segnata da una netta divisione tra i soggetti, pubblici o privati accreditati, che si occupano di intermediazione e quelli che si occupano di formazione. Già negli anni Ottanta del secolo scorso Pietro Ichino aveva parlato di "collocamento impossibile", sottolineando come l'inefficienza dei servizi pubblici per l'impiego sia dovuta anche alla mancanza di coordinamento con il sistema formativo e alla rigidità di una normativa che non ha saputo adattarsi alle esigenze del mercato (Ichino, 1982).

11. Per una critica dello stato dell'arte della formazione professionale e una proposta su come progettare e costruire, nel nostro paese, un sistema di formazione professionale di massa, si rinvia a Cappetta, Del Conte, 2023, 89-114.

Fino a ora, però, in Italia la questione è stata affrontata prevalentemente sotto il profilo delle risorse economiche disponibili o sulla base di affermazioni di principio, come il riconoscimento formale del diritto individuale alla formazione, nei fatti scarsamente seguite da risultati concreti. È inutile discutere di finanziamenti o di durata della formazione se gran parte della platea che più ne avrebbe bisogno non sa come identificare un programma di riqualificazione utile al lavoro, come distinguere un programma rigoroso, come frequentarlo in modo compatibile con i tempi del lavoro e della vita familiare, come ottenere un riconoscimento dei risultati di competenza e come utilizzare questo riconoscimento per la propria crescita lavorativa. Costruire un *sistema* della formazione professionale significa che, insieme alle risorse economiche da dedicare in modo non episodico, deve essere identificata una strategia di lungo periodo che integri i processi di riqualificazione con quelli di orientamento e accompagnamento al lavoro, che coordini i percorsi di istruzione (Its e Ifts, *in primis*) e i percorsi di formazione permanente e che mantenga allineate e complementari le politiche formative pubbliche con quelle aziendali. E questa strategia deve essere corredata da piani di implementazione specifici (per territori, per settori, per caratteristiche delle persone e delle imprese coinvolte, ecc.) che identifichino le responsabilità degli attori pubblici e di quelli privati (a partire dalle imprese dotate di sistemi di formazione professionalizzati) e che specifichino fasi e strumenti standardizzati, indispensabili per il monitoraggio dei risultati formativi e per la loro portabilità nelle transizioni lavorative delle persone.

Le risorse economiche devono essere indirizzate secondo criteri in grado di fare selezione qualitativa tra gli enti che erogano la formazione, incentivando adeguatamente la partecipazione di quelli in grado di garantire le migliori *performance*. Perciò è necessario rivedere il sistema di finanziamento degli enti, a partire dalla ridefinizione dei criteri di accreditamento che non possono più essere basati esclusivamente su requisiti formali *ex ante*, ma devono prevedere sistemi di valutazione di impatto sulla base di obiettivi misurabili.

La sfida è complessa, perché si deve progettare una politica che riguardi una intera comunità e sia funzionale al benessere collettivo di lungo periodo. Al tempo stesso l'efficacia di questa politica dipende fortemente dalla sua connessione con gli obiettivi e i fabbisogni specifici delle persone e delle imprese in cui le persone devono necessariamente attivare almeno una parte dei propri percorsi di formazione al lavoro¹². È una sfida complessa, perché necessita di lavorare alla riconciliazione fra scelte individuali, scelte di politica pubblica e

12. Per una acquisizione delle competenze durevole nel tempo, gli adulti devono essere nelle condizioni di poter immediatamente e continuativamente utilizzare quanto appreso trasferendolo a una situazione concreta: Baldwin, Ford, 1988, 63. Per questo, l'impresa è luogo d'elezione in cui l'apprendimento continuo può essere svolto in modo efficace perché completamente contestualizzato rispetto alle caratteristiche del lavoro e direttamente utilizzato per migliorare la qualità del lavoro stesso. Ne deriva che fare formazione di massa al lavoro non può prescindere dalle imprese e dal coinvolgimento dei loro sistemi di formazione aziendali. Ma in Italia le imprese sono lontane dalla formazione permanente della comunità (Cappetta, 2018).

scelte di politica aziendale. Ed è necessario partire dal riconoscimento che per ottenere servizi di qualità è necessario prevedere remunerazioni adeguate. L'attuale sistema dei costi standard, pensato più per semplificare le procedure di rendicontazione della spesa che in funzione del valore reale dei servizi offerti, va ridefinito in base a nuovi parametri in modo da essere attrattivo per gli enti migliori. Per realizzare i volumi necessari a soddisfare i bisogni formativi delle imprese bisogna favorire le economie di scala¹³, non dissipare i fondi verso una plethora di soggetti poco qualificati che rendono servizi a basso costo.

Costruire un *sistema* di formazione significa che, insieme alle risorse economiche da dedicare in modo non episodico, deve essere identificata una strategia di lungo periodo che integri i processi di riqualificazione con quelli di orientamento e accompagnamento al lavoro, che coordini i percorsi di istruzione (Its e Ifts, *in primis*) e i percorsi di formazione permanente e che mantenga allineate e complementari le politiche formative pubbliche con quelle aziendali. E questa strategia deve essere corredata da piani di implementazione specifici (per territori, per settori, per caratteristiche delle persone e delle imprese coinvolte, ecc.) che identifichino le responsabilità degli attori pubblici e di quelli privati (a partire dalle imprese dotate di sistemi di formazione professionalizzati) e che specifichino fasi e strumenti standardizzati, indispensabili per il monitoraggio dei risultati formativi e per la loro portabilità nelle transizioni lavorative delle persone.

Un approccio integrato tra formazione e servizi per l'incontro tra domanda e offerta porta con sé anche benefici più ampi: rafforza la coesione sociale, perché riduce il rischio di esclusione dei lavoratori meno qualificati; migliora la competitività delle imprese, che trovano più rapidamente le figure di cui hanno bisogno; stimola l'innovazione, perché la formazione continua diventa motore di adattamento e cambiamento.

Una delle cause della mancata costruzione di un efficace sistema di formazione professionale è da ricondurre alla ambigua ripartizione di competenze tra Stato e Regioni prevista a livello costituzionale in materia di lavoro e formazione. Ne è derivata una frammentazione degli interventi, duplicazioni, inefficienze dovute alla impossibilità di fare scala e, in conclusione, una minore efficacia delle misure a favore di cittadini e imprese. Chi cerca lavoro si trova a dover affrontare un percorso frammentato e incoerente, dove i servizi di orientamento non dialogano pienamente con quelli di riqualificazione e dove gli operatori accreditati sono costretti ad adottare standard e modelli operativi diversi per ogni regione in cui sono presenti.

È evidente che per raggiungere questi obiettivi serva una governance chiara, capace di coordinare Stato, Regioni, enti locali, imprese e sindacati. Nessun attore può bastare da solo: la rete di servizi al lavoro deve essere pensata come un sistema integrato, che accompagni la persona non solo nel momento della di-

13. Un sistema di formazione diffuso per essere efficace deve avere una scala rilevante. Cfr. Katz, Roth, Hendra, Schaberg, 2022, 249.

soccupazione, ma per tutta la vita attiva. In questo senso, il concetto di “apprendimento permanente” non deve restare uno slogan, ma diventare pratica diffusa.

La sfida è culturale oltre che organizzativa. Significa riconoscere che il lavoro non è più statico, che una professione può cambiare radicalmente in pochi anni, che la mobilità è un valore, che le nuove tecnologie richiedono costante aggiornamento. Significa anche accettare che la formazione non è più limitata alla fase giovanile, ma è un diritto e un dovere che accompagna ciascun cittadino, in linea con gli obiettivi costituzionali di partecipazione al lavoro. Ripensare le politiche attive, dunque, non è solo un compito tecnico, ma richiede una visione di sviluppo economico e sociale che presupponga un mercato del lavoro dinamico, inclusivo e rivolto più alle prospettive del futuro che alle regole del passato. E richiede che non si possano più scindere, a partire dalla semantica, le politiche attive dalla formazione professionale.

6. Le politiche attive alla prova dell'intelligenza artificiale

Come si è anticipato, la rivoluzione tecnologica della intelligenza artificiale investe oggi l'intero sistema delle politiche attive, compresa la parte relativa alla formazione professionale. Se già a partire dalla fine del secolo scorso l'informaticizzazione dei servizi per l'impiego aveva consentito un balzo in avanti nella capacità di collegare le persone al lavoro, l'intelligenza artificiale si presenta come una tecnologia capace di rivoluzionare i paradigmi fondativi dei servizi per l'impiego. Non si tratta semplicemente di un nuovo supporto tecnico, ma di una vera e propria trasformazione del modo in cui le politiche attive vengono progettate, implementate e valutate.

L'intelligenza artificiale, infatti, consente di trattare una mole enorme di dati, di individuare correlazioni nascoste, di personalizzare servizi e percorsi, aprendo la strada a interventi in favore dei disoccupati prima impensabili.

Uno degli ambiti in cui l'intelligenza artificiale può esprimere il massimo potenziale è quello della profilazione dei candidati. Prima dell'avvento di questa tecnologia, la valutazione delle competenze e delle caratteristiche di un lavoratore era tipicamente basata su colloqui personali, questionari standardizzati e analisi dei titoli di studio e delle esperienze lavorative dichiarate. Questo approccio, pur utile, ha mostrato limiti evidenti, non permettendo di cogliere e valorizzare appieno le competenze trasversali le abilità pratiche e le esperienze informali e, così, mancando spesso la capacità di cogliere il potenziale di crescita della persona. Gli algoritmi di intelligenza artificiale, al contrario, sono in grado di analizzare una molteplicità di fonti informative: curricula digitali, attività sui social professionali, certificazioni conseguite online, persino stili comunicativi o risultati ottenuti in simulazioni e test in contesti diversi. In questo modo, il profilo del candidato diventa più ricco, dinamico e vicino alla realtà. La profilazione mediante strumenti di intelligenza artificiale consente quindi ai servizi per l'impiego di fornire un'assistenza più mirata, indirizzando i lavoratori verso percorsi di formazione o opportunità professionali più coerenti con le

loro reali potenzialità. Un esempio concreto può essere rappresentato da sistemi che, analizzando i dati di un lavoratore disoccupato, non solo identificano le sue competenze attuali, ma prevedono anche quelle che potrebbe acquisire in tempi brevi, in base a percorsi formativi disponibili e alle tendenze del mercato. In questo senso, l'intelligenza artificiale diventa uno strumento predittivo, capace di anticipare i bisogni dei cittadini e delle imprese.

Il secondo ambito cruciale riguarda il *matching*, cioè l'abbinamento tra profili professionali e la domanda delle imprese. Storicamente, questa attività si è basata su banche dati relativamente statiche e, soprattutto, difficili da aggiornare e pulire da informazioni superate. Non è un caso che le banche dati elettroniche istituzionali come Clicklavoro, MyAnpal e, ora, il Siisl, che si popolano mediante un processo di accumulazione di dati al quale non è affiancato un sistema di monitoraggio e aggiornamento continuo, non hanno mai rappresentato un efficace *marketplace*, né per le imprese né per i cittadini.

L'intelligenza artificiale promette di superare questi limiti. I sistemi di *matching* basati su algoritmi evoluti sono in grado di analizzare non solo le corrispondenze dirette tra requisiti richiesti e competenze dichiarate, ma anche quelle indirette. Per esempio, un candidato che non ha mai lavorato in un settore specifico potrebbe avere competenze trasversali – come capacità di gestione dei dati, di comunicazione digitale o di *problem solving* – che lo rendono adatto a ricoprire ruoli non prevedibili *ex ante*.

Inoltre, l'intelligenza artificiale è capace di apprendere continuamente: analizzando gli esiti delle assunzioni precedenti, può migliorare progressivamente la qualità dei dati raccolti sul candidato, riducendo errori e aumentando la probabilità che l'incontro tra lavoratore e impresa sia soddisfacente per entrambe le parti. Tutto ciò ha effetti rilevanti non solo in termini di efficienza, ma anche di inclusione: candidati tradizionalmente penalizzati, come i giovani senza esperienza, i disoccupati di lunga durata o i lavoratori in transizione da settori in crisi, possono essere valorizzati attraverso un'analisi più ampia e interconnessa delle loro competenze.

Volgendo lo sguardo fuori dai confini nazionali, si trovano già esperienze nelle quali strumenti di intelligenza artificiale sono stati utilmente impiegati come ausilio ai servizi per l'impiego. In generale, si è osservato che tali strumenti possono produrre guadagni di efficienza (tempi più rapidi di incontro tra domanda e offerta, maggiore copertura delle opportunità), ma pone condizioni rigorose: qualità dei dati, robuste misure contro i *bias* degli algoritmi, trasparenza, e “presidio umano” non meramente notarile. Una recente e ampia ricognizione Ocse sul *matching* con intelligenza artificiale – basata su *review* di oltre 200 fonti e interviste a *stakeholder* pubblici e privati – sintetizza questi punti, sottolineando al contempo barriere organizzative (competenze digitali, resistenze interne) e tecnologiche (spiegabilità, affidabilità dei modelli) che incidono sull'adozione nei servizi pubblici per l'impiego¹⁴.

14. Broecke, 2023.

Tra i casi più citati spicca il Vdab, servizio fiammingo per l'impiego, che ha sviluppato – accanto a un ricco patrimonio informativo su competenze e lavori – sistemi di raccomandazione e strumenti predittivi a supporto di operatori e utenti. Nella ricognizione Ocse, il Vdab è presentato come esempio di integrazione “matura” tra sistemi di intelligenza artificiale e operatori umani, con forti investimenti nella loro formazione per evitare l’*“automation bias”* e garantire che le decisioni siano comprese e contestabili. In Francia, l'esperienza nota come *“Bob Emploi”* – iniziativa di *Bayes Impact* in partnership con *Pôle emploi* – ha fornito un servizio gratuito di consigli personalizzati basati su dati amministrativi dell'agenzia e su tecniche di *data science*. Oltre a rendiconti pubblici sul progetto, sono disponibili materiali metodologici e un rapporto di valutazione (trial controllato) finanziato dal Fondo per la sperimentazione giovanile che documenta incrementi misurabili di soddisfazione e un impiego più mirato degli strumenti di accompagnamento¹⁵. Questi casi non esauriscono il panorama europeo, ma bastano a fissare due punti molto significativi:

- a. l'intelligenza artificiale può ragionevolmente migliorare l'efficienza dei servizi solo se incardinata in processi organizzativi chiari e verificabili;
- b. la “buona” intelligenza artificiale è quella che rende gli operatori dei servizi per l'impiego più efficaci e gli utenti più informati, non quella che sostituisce il controllo umano.

L'Italia è all'inizio di un percorso di integrazione sistematica dell'Intelligenza artificiale nelle politiche attive. Il Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (Siisl) – istituito presso il Ministero del Lavoro e realizzato da Inps – è una piattaforma aperta a tutti i cittadini dalla fine del 2024, con accesso tramite Spid/Cie. Consente di pubblicare e consultare offerte, caricare CV e attivare percorsi personalizzati anche formativi, attraverso l'uso di tecniche avanzate (incluso il machine learning) per migliorare la pertinenza delle proposte.

Accanto al Siisl, nel 2025 è stato presentato AppLI (Assistente personale per il lavoro in Italia), un “virtual coach” integrato con la piattaforma pubblica Siisl: sfrutta fonti dati ufficiali per proporre opportunità coerenti con il profilo dell'utente, orientare verso corsi mirati, operando nel rispetto di privacy e diritti, con presidio umano da parte dei servizi. È uno sviluppo coerente con la direzione europea: raccomandazioni trasparenti, interrogabilità, supervisione di operatori qualificati. Va tuttavia segnalato che molte delle caratteristiche operative descritte non sono ancora a regime. Particolarmente penalizzante – e, in realtà, incomprensibile – per l'efficienza dei servizi pubblici è la mancata messa a disposizione dei centri per l'impiego.

Il potenziale di questo sistema sembrerebbe essere promettente: in un sistema storicamente caratterizzato da frammentazione istituzionale e dotazioni di-

15. Naya, Bied, Caillou, Crepon, Gaillac, Perennes, Sebag, 2021.

seguali tra territori, sia in termini infrastrutturali che di capitale umano, questa innovazione tecnologica potrebbe ridurre i divari territoriali e facilitare l'attività degli operatori, oggi caricati di una mole di adempimenti che potrebbero essere gestiti dal sistema, aumentando la capacità orientare l'utenza verso attività e misure personalizzate. Ma l'accelerazione digitale impone un contestuale rafforzamento del perimetro di garanzie giuridiche, per evitare derive opache o discriminatorie.

Se, infatti, da un lato tali innovazioni consentono di accelerare il processo di selezione e migliorare la corrispondenza tra candidati e posti vacanti, dall'altro sollevano complesse questioni giuridiche. I rischi principali riguardano i *bias* algoritmici, che possono riprodurre discriminazioni preesistenti, e la tutela della privacy dei candidati.

7. L'approccio prevenzionistico nella disciplina della intelligenza artificiale

C'è una sostanziale differenza tra quello che è stato l'approccio regolatorio della rivoluzione digitale e di internet e quello attualmente assunto con riguardo alla intelligenza artificiale. Rispetto alla prima, il legislatore ha introdotto una serie di strumenti specificamente posti a protezione dei beni giuridici potenzialmente esposti alle sue interferenze. Diversamente, lo strumento tecnologico della intelligenza artificiale è stato esso stesso oggetto di regolamentazione diretta, con l'obiettivo di precluderne o limitarne preventivamente l'utilizzo in relazione al rischio potenziale di lesione di diritti soggettivi. Per questa ragione, con specifico riferimento ai diritti dei lavoratori e alla sicurezza dell'ambiente di lavoro, le regole sulla intelligenza artificiale possono essere considerate in analogia alla disciplina prevenzionistica posta a tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Così come le norme prevenzionistiche a tutela della salute fisica e psichica dei lavoratori operano a prescindere dal verificarsi dell'evento lesivo del diritto, la regolamentazione dell'intelligenza artificiale opera direttamente sullo strumento tecnico, in relazione alla sua potenziale lesività e indipendentemente dall'effettivo verificarsi di una lesione del diritto¹⁶.

In questa prospettiva va inquadrato il Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024, laddove qualifica ad "alto rischio" i sistemi di intelligenza artificiale destinati all'occupazione, alla gestione dei lavoratori e all'accesso all'occupazione, inclusi i sistemi utilizzati per il reclutamento o la selezione dei candidati, per analisi comportamentali/psicolo-

16. La dottrina giuslavoristica italiana si è diffusamente occupata dei rischi connessi all'utilizzo dell'intelligenza artificiale, sia con riguardo allo svolgimento del rapporto di lavoro che con riguardo agli aspetti relativi alle attività di supporto all'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Tra gli altri, si vedano i contributi di Zoppoli, 2024; Tebano, 2021, 43; 2024, 449; Gargiulo, 2023, 171; Alaimo, 2024, 23; Imberti, 2023, 192; Magnani, 2025, 227; Faioli, 2023, 367; Brino, 2024, 431; Ciucciiovino, 2024, 573; Corti, 2024, 616; Biasi, 2024, 642; Sartori, 2024, 806; Bolego, 2019, 51. Con un più ampio sguardo al contesto Europeo cfr. Aloisi, Gramano, 2019, 95.

giche e per la profilazione dell'occupabilità. Ciò comporta requisiti rafforzati su governance del rischio, qualità dei dati, tracciabilità e sorveglianza umana; il regolamento prevede inoltre obblighi di trasparenza verso le persone esposte a determinati sistemi e un regime di responsabilità sia per il produttore della tecnologia (c.d. fornitore) che per il datore di lavoro che la utilizza (c.d. *deployer*), con specifici adempimenti per soggetti del settore pubblico. A ciò si somma la protezione dei dati: l'art. 22 Gdpr riconosce all'interessato il diritto a non essere sottoposto a decisioni basate unicamente su trattamenti automatizzati che producano effetti giuridici o similmente significativi, salvo eccezioni e con garanzie adeguate (tra cui il diritto di ottenere l'intervento umano, esprimere la propria opinione e contestare la decisione). Le Linee guida del Comitato europeo per la protezione dei dati (Edpb) sull'*Automated Decision-Making* (Adm) e la profilazione, specificano i contenuti minimi dell'informativa e invocano un controllo del decisore umano. Per i sistemi di raccomandazione usati nei servizi pubblici, ciò impone presidi tecnici e organizzativi: spiegabilità proporzionata, audit periodici, test di non discriminazione e, soprattutto, canali effettivi di reclamo/contestazione.

Sul versante antidiscriminatorio, i principi generali della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (artt. 21 e 41) e l'*acquis* in materia di parità di trattamento si proiettano sulle pratiche algoritmiche di preselezione e ranking, imponendo cautele su caratteristiche protette e affinità statistiche¹⁷.

8. Le garanzie a tutela dei lavoratori fra trasparenza, controllo umano e spiegabilità

Nel nostro ordinamento, gli obblighi informativi introdotti dal d.lgs. 104/2022 (c.d. "Decreto Trasparenza"), che ha inserito l'art. 1-*bis* nel d.lgs. 152/1997, rafforzano la tutela contro l'opacità algoritmica nei rapporti di lavoro: il datore (e i committenti pubblici) devono informare su sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati che incidono su assunzioni, gestione, sorveglianza e valutazione. In dottrina si è osservato come la finalità sia quella di combattere l'asimmetria informativa rendendo comprensibili scopi, logiche di funzionamento e impatti dei sistemi, coordinando tali obblighi con il Gdpr e con le prerogative sindacali (anche alla luce delle prime decisioni sull'antisindacalità del rifiuto di fornire informazioni *ex art. 1-bis*)¹⁸.

Sebbene l'art. 1-*bis* operi nel rapporto di lavoro, i suoi principi possono ispirare la progettazione dei sistemi pubblici di *matching* e profilazione dell'utenza: se un esito automatizzato incide «in modo analogo significativamente» sulle opportunità di accesso all'occupazione (ad esempio in casi di esclusio-

17. Sulla misurazione dell'impatto dell'algoritmo su accesso al lavoro e condizioni di impiego cfr. Perulli, 2021, che valorizza il test di proporzionalità per scrutinare i meccanismi di ranking. Si veda anche Alessi, 2019.

18. Carinci, Giudici, Perri, 2023, 8.

ni sistematiche, demansionamenti, ecc.), il presidio informativo e il controllo umano significativo diventano esigenze di buona amministrazione e di tutela effettiva del diritto al lavoro. Nel bilanciamento tra le esigenze organizzative dell'impresa e la protezione della dignità dei lavoratori, è stato osservato che gli algoritmi di intelligenza artificiale debbono seguire il dovere di trasparenza e di *accountability*¹⁹. Proprio nella prospettiva del controllo della trasparenza un ruolo chiave può avere il sindacato²⁰, a condizioni che si doti di competenze tecniche adeguate. A tale proposito la contrattazione collettiva potrebbe (e dovrebbe) prevedere organismi tecnici paritetici di informazione e monitoraggio degli strumenti di intelligenza artificiale impiegati dal datore di lavoro, avvalendosi di esperti in materia²¹.

In chiave sistematica, va ricordato che il d.lgs. 150/2015 affida a Inapp e Anpal (oggi al Ministero del lavoro e delle Politiche sociali) compiti di studio, monitoraggio e valutazione degli esiti studio, ricerca, monitoraggio e valutazione degli esiti” delle politiche statali e regionali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, aprendo lo spazio per integrare metriche di qualità del matching e audit algoritmici nei Lep dei servizi. In altri termini, l'intelligenza artificiale è compatibile – e anzi funzionale – al disegno normativo, purché le sue regole di ingaggio siano definite in modo chiaro e verificabile.

Alla luce del quadro europeo e nazionale, l'impiego di sistemi di intelligenza artificiale nei servizi per l'impiego non può ridursi a un innesto puramente tecnologico su procedure preesistenti. Esige, al contrario, la costruzione di un insieme coerente di garanzie giuridiche e organizzative, che fungano da condizioni di possibilità per un uso effettivamente utile, non discriminatorio e socialmente legittimato. Tali garanzie non costituiscono meri oneri regolatori, ma veri e propri dispositivi di qualità del servizio pubblico: solo attraverso di esse l'intelligenza artificiale può tradursi in più inserimenti lavorativi di qualità, in un migliore indirizzamento formativo e in una riduzione misurabile dei *mismatch*, senza sacrificare diritti e fiducia.

Ricomponendo il complesso delle disposizioni che regolano la materia, si possono individuare alcuni pilastri fondamentali per una giusta ed efficace integrazione della intelligenza artificiale nei sistemi di politiche attive del lavoro.

Un primo pilastro riguarda la governance del rischio e la qualità dei dati. L'esperienza europea mostra che la promessa di efficienza svanisce se i sistemi vengono alimentati da basi dati non pulite, eterogenee o non documentate. Occorre quindi una mappatura accurata delle fonti, con esplicita indicazione di provenienza, basi giuridiche di trattamento, criteri di aggiornamento e tempi di conservazione; un programma di bonifica e deduplicazione; la riconciliazione semantica tramite tassonomie condivise di occupazioni e competenze (ad esempio repertori nazionali ed Esco); e una gestione attiva dei *proxy* sensibili (codici

19. Zoppoli, 2024.

20. Zappalà, 2024, 53 ss.; Zoppoli, 2023, 958.

21. Sul rapporto tra intelligenza artificiale e strumenti di partecipazione si veda Corti, 2024.

postali, percorsi scolastici, gap temporali), che possono veicolare disparità indirette. A ciò si affiancano validazioni periodiche e basi dati di controllo per prove di equità, costruiti per verificare le prestazioni del modello su gruppi protetti e su sottoinsiemi territoriali. La governance, infine, deve contemplare procedure contro il “*drift*” (variazione nel tempo dei dati o del contesto), con soglie di allerta e piani di ricalibrazione.

In secondo luogo è fondamentale la garanzia di trasparenza e la c.d. “spiegabilità praticabile”. Con questa locuzione s’intende un livello di trasparenza, proporzionato al rischio e al contesto d’uso, che rende l’operazione del sistema di intelligenza artificiale sufficientemente comprensibile ai soggetti che lo impiegano, in modo da permettere di interpretarne l’output e usarlo appropriatamente, esercitare una supervisione umana effettiva e informare gli interessati sui diritti e sui limiti del sistema. Questa nozione, ricostruibile sulla base del Reg. (UE) 2024/1689 (“AI Act”), discende dall’obbligo, per i sistemi ad alto rischio, di garantire una trasparenza «sufficiente a consentire agli utilizzatori di interpretare l’output e usarlo in modo appropriato» (art. 13, par. 1); dalla definizione di trasparenza nei considerando, che include tracciabilità ed *explainability*; e dal requisito che le istruzioni d’uso contengano informazioni significative, accessibili e comprensibili per i destinatari, così da supportare decisioni informate e la supervisione umana (*consideranda* 27 e 72, nonché art. 14). Nei servizi per l’impiego, la trasparenza non è un adempimento meramente informativo, ma la preconditione perché gli utenti comprendano scopi, logiche di base e fattori che orientano suggerimenti o esclusioni. È utile adottare informative che si prestino a diversi livelli di lettura: una sintesi in linguaggio semplice per l’utenza; un livello intermedio che espliciti le principali variabili e le regole di business; e una documentazione tecnica – *model cards*, *data sheets*, descrizione dei set di addestramento – destinata ad audit interni ed esterni. I sistemi devono produrre *log* verificabili delle raccomandazioni e delle decisioni, in modo da consentire ricostruzioni *ex post* e confronti tra versioni del modello. La spiegabilità, inoltre, va progettata *ex ante*: interfacce che evidenziano i fattori maggiormente determinanti, soglie e incertezze, evitando punteggi apparentemente assoluti che alimentano un’affidabilità fittizia.

Occorre poi garantire sempre, in ogni procedura, un controllo umano significativo. La supervisione non si esaurisce in una semplice convalida: richiede che l’operatore comprenda la raccomandazione, possa discostarsene motivatamente e, in tal caso, occorre tracciare e analizzare periodicamente le decisioni difforni degli operatori per poterne valutare le motivazioni e, conseguentemente, trarre indicazioni per la eventuale correzione degli algoritmi. Perché ciò accada, servono formazione continua, manuali operativi (quando seguire, quando dubitare, come motivare) e metodologie che consentano di contrastare e rettificare l’*automation bias* (ad esempio mostrando alternative plausibili o esplicitando quali sono le fonti dei dati). Le buone pratiche sviluppate dai servizi pubblici per l’impiego più maturi convergono su una configurazione in cui l’intelligenza artificiale amplia il perimetro informativo e propone esiti, mentre

la decisione resta responsabilmente in capo all'operatore, che deve essere attrezzato per chiedere al sistema "perché?" e non solo "cosa?".

Particolare attenzione va riservata al diritto alla contestazione e i rimedi effettivi. Il candidato o l'utente deve poter attivare canali semplici e accessibili per richiedere una revisione umana; l'amministrazione, dal canto suo, deve garantire tempi certi di risposta, tracciabilità dell'istruttoria e, quando necessario, la correzione dell'informazione o del modello (ad esempio rivedendo la pesatura dei dati). Questo circuito *feedback-correzione* non solo dà attuazione ai diritti informativi e partecipativi, ma migliora la qualità del sistema, trasformando i reclami da costo amministrativo a segnale di apprendimento.

Occorre istituzionalizzare valutazioni d'impatto proporzionate al rischio. Per gli impieghi *ad alto rischio* – e a maggior ragione per gli enti pubblici – le normali valutazioni sulla privacy vanno integrate con un'analisi sull'impatto sui diritti fondamentali e sull'eguaglianza sostanziale, che valuti necessità e proporzionalità dell'automazione rispetto alle finalità, mappi gli scenari di rischio (discriminazione indiretta, esclusione di gruppi, etc), definisca misure di mitigazione e preveda momenti di consultazione con portatori di interesse, in primis con le rappresentanze sindacali.

Infine, una sorveglianza e un audit continui devono accompagnare l'intero ciclo di vita. La verifica *ex ante* non basta: è necessario monitorare in continuo le prestazioni, osservare le differenze tra gruppi e territori, realizzare *stress test* in contesti differenti e programmare *audit* periodici di equità e robustezza, preferibilmente con il coinvolgimento di soggetti terzi indipendenti. Nel rapporto contrattuale con dei fornitori della tecnologia a intelligenza artificiale è poi necessario che vengano inseriti diritti di audit, piani di uscita e portabilità, così da evitare dipendenze tecnologiche e garantire la possibilità di verifiche effettive.

In questa prospettiva, le garanzie elencate non rallentano l'innovazione: la rendono affidabile, replicabile e giuridicamente sostenibile. Solo così l'IA può diventare, per i servizi per l'impiego, un'infrastruttura di interesse pubblico capace di generare valore misurabile – inserimenti di qualità, orientamento formativo mirato, riduzione delle diseguaglianze di accesso – preservando al contempo i diritti delle persone e la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

9. Il costo dell'inerzia tecnologica: un moltiplicatore di diseguaglianze

Ogni transizione tecnologica porta con sé la paura di un salto nel buio. Ma è una paura che deve essere confrontata con le conseguenze insostenibili dello status quo. Nel dibattito sull'utilizzo della intelligenza artificiale nei servizi per l'impiego ci si concentra – giustamente – sui rischi del suo utilizzo, ma si trascurano del tutto – imperdonabilmente – le conseguenze del suo non utilizzo. In particolare nel contesto italiano, caratterizzato da una rete di servizi all'impiego fragile e frammentata, rinunciare alle potenzialità offerte dall'intelligenza artificiale significa condannare intere regioni del paese a servizi inefficienti o addirittura inutili, con effetti regressivi particolarmente penalizzanti per chi di-

sponde di minori risorse economiche e sociali. i gruppi più esposti – giovani che non studiano e non lavorano, disoccupati di lunga durata, migranti economici, lavoratori espulsi da filiere in declino, soggetti con disabilità – restano intrappolati in percorsi standardizzati, scarsamente personalizzati e spesso tardivi. L'inefficienza riduce la probabilità di inserimento lavorativo, dilata i tempi di transizione nell'occupazione e alimenta lo scoraggiamento.

Un impiego responsabile dell'intelligenza artificiale consente, invece, di trattare basi informative ampie e disomogenee, di far emergere competenze latenti e di collocarle in repertori condivisi. In tale quadro diventa possibile individuare affinità professionali e offerte formative credibili che difficilmente verrebbero ricostruite con tempestività da un singolo operatore che operi con strumenti tecnologici obsoleti.

Il punto non è sostituire il contributo degli operatori umani, bensì rafforzarlo. L'intelligenza artificiale segnala opportunità e traiettorie; l'operatore le verifica, le spiega e, se non le condivide, se ne discosta motivatamente. Questa ripartizione dei ruoli esige competenze aggiornate, strumenti di supporto e procedure chiare di intervento umano, così da evitare una delega in bianco all'algoritmo.

L'inclusione passa anche per una personalizzazione che non scivoli nell'arbitrarietà. I sistemi di IA dovrebbero combinare utilizzazione dei dati e proposte controllate dagli operatori controllata, così da non riproporre sempre le stesse offerte agli stessi utenti. Vincoli di equità, soglie di copertura per gruppi sottorappresentati e verifiche periodiche della parità di trattamento aiutano a evitare che gli errori si concentrino su categorie vulnerabili.

Un capitolo distinto riguarda l'accessibilità. Interfacce leggibili su dispositivi mobili, compatibilità con lettori di schermo, traduzioni essenziali, soluzioni a bassa connettività e canali assistiti fuori dal digitale sono condizioni di fruibilità, non elementi accessori. Devono essere previsti sin dall'inizio accomodamenti ragionevoli e strumenti di riconoscimento degli apprendimenti non formali, comprese micro-credenziali e le attestazioni rilasciate da soggetti terzi.

10. Conclusioni

La transizione dal problema della disoccupazione a quello del *mismatch* rappresenta uno dei cambiamenti più significativi nella storia recente dei mercati del lavoro. Oggi, la sfida non consiste più semplicemente nell'aumentare il numero dei posti di lavoro, ma nell'assicurare che tali posti vengano occupati da lavoratori con competenze adeguate, in modo da promuovere mercati più inclusivi, dinamici e pronti ad accompagnare le trasformazioni in atto.

Le dinamiche demografiche, tecnologiche, ambientali e globali stanno ridefinendo il quadro complessivo e impongono una revisione profonda delle politiche del lavoro. Le evidenze empiriche mostrano che le politiche attive possono svolgere un ruolo cruciale nel ridurre il *mismatch*, ma la loro efficacia dipende dalla capacità dei servizi per l'impiego di adattarsi a contesti in rapido mutamento. La digitalizzazione e l'uso dell'intelligenza artificiale offrono

nuove opportunità, ma richiedono parallelamente strumenti di regolazione che garantiscano equità e trasparenza.

In ultima analisi, l'obiettivo dei sistemi del lavoro non può limitarsi alla creazione di occupazione. Si rinnova così l'attualità del percorso, iniziato un quarto di secolo fa a Lisbona, per il miglioramento qualitativo del lavoro, a partire dalle competenze. È chiaro, però, che non è sufficiente agire dalla sola parte della offerta di lavoro. Occorre che le imprese non restino indietro rispetto al rapidissimo progresso tecnologico. Il sistema produttivo deve accompagnare la transizione digitale investendo in ricerca e sviluppo e riconvertendosi verso attività a maggior valore aggiunto. La premessa per costruire un sistema di formazione professionale avanzata è la presenza sul territorio di una robusta domanda di competenze complesse, che incrocino le macro-tendenze dei mercati globali. In questa prospettiva l'intelligenza artificiale è una tecnologia accessibile anche per le piccole e medie imprese, tipiche del tessuto produttivo italiano. Ed è, al contempo, una tecnologia che consente di potenziare a costi sostenibili l'efficacia dei servizi per il lavoro, contribuendo in modo decisivo alla soluzione del problema del *mismatch*.

Riferimenti bibliografici

- Acemoglu D., Autor D., Dorn D., Hanson G.H., Price B. (2016). Import Competition and the Great U.S. Employment Sag of the 2000s', *Journal of Labor Economics*, 34(S1): pp. S141-S198.
- Alaimo A. (2024). Il Regolamento sull'Intelligenza Artificiale. Un treno al traguardo con alcuni vagoni rimasti fermi. *Federalismi.it*: 23 ss.
- Alessi C. (2019). Lavoro tramite piattaforma e divieti di discriminazione nell'UE. In: Alessi C., Barbera M., Guaglianone L. (a cura di), *Impresa, lavoro e non lavoro nell'economia digitale*. Bari: Cacucci.
- Aloisi A., Gramano E. (2019). Artificial Intelligence Is Watching You at Work: Digital Surveillance, Employee Monitoring, and Regulatory Issues in the EU Context. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 41: 95 ss.
- Autor D.H., Dorn D., Hanson G.H. (2013). The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States. *American Economic Review*, 103(6): 2121 ss.
- Baldwin T.T., Ford J.K. (1988). Transfer of Training: A Review and Directions for Future Research. *Personnel Psychology*, 41(65): 63 ss.
- Biagi M. (2000). L'impatto della European Employment Strategy sul ruolo del diritto del lavoro e delle relazioni industriali. *RIDL*, I: 419 ss.
- Biasi M. (2024). Il lavoro nel disegno di legge governativo in materia di intelligenza artificiale: principi, regole, parole, silenzi. *DRI*: 642 ss.
- Bolego G. (2019). Intelligenza artificiale e regolazione delle relazioni di lavoro: prime riflessioni. *Labor*: 51 ss.
- Brino V. (2024). La tutela della persona che lavora nell'era dell'IA tra sfide etiche e giuridiche. *DLM*: 431 ss.
- Broecke S. (2023) *Artificial intelligence and labour market matching*. Oecd Social, Employment and Migration Working Papers, n. 284. Paris: Oecd Publishing.

- Brun-Schammé A., Rey M. (2001). *A new approach to skills mismatch*. Oecd Productivity Working Papers, n. 24. Paris: Oecd Publishing.
- Brynjolfsson E., McAfee A. (2014) *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. New York: W.W. Norton & Company.
- Cappetta R. (2018). *Apprendimento non-stop. Integrare politiche pubbliche e aziendali sulla formazione per conciliare benessere e produttività*. Milano: Egea.
- Cappetta R., Del Conte M. (2023). Formarsi tutti, formarsi sempre. Un sistema di formazione di massa per la qualità e la produttività dei lavori. *Rivista di Politica Economica*: 89 ss.
- Carinci M.T., Giudici F., Perri M. (2023). Obblighi di informazione e sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati. *LLI*: 8 ss.
- Ciucciiovino S. (2024). Risorse umane e intelligenza artificiale alla luce del regolamento (UE) 2024/1689, tra norme legali, etica e codici di condotta. *DRI*: 573 ss.
- Corti M. (2024). Intelligenza artificiale e partecipazione dei lavoratori. Per un nuovo umanesimo del lavoro. *DRI*: 616 ss.
- D'Antona M. (1994). Armonizzazione del diritto del lavoro e federalismo nell'Unione Europea. *RTDPC*: 695 ss.
- D'Antona M. (1998). Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi d'identità? *RGL*, I: 319 ss.
- Eurofound (2023) *Labour shortages and recruitment in the EU: 2023 update*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2022) *Employment and social developments in Europe 2022*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2023) *Demography Report 2023: Europe's Demographic Future*. Brussels: Publications Office of the EU.
- Faioli M. (2023). Matchmaking: la tecnologia avanzata per il mercato del lavoro. *LDE*: 367 ss.
- Gargiulo V. (2023). Intelligenza artificiale, poteri datoriali e ruolo delle garanzie. *Federalismi.it*: 171 ss.
- Giubboni S. (2003). *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione comunitaria*. Bologna: il Mulino.
- Ichino P. (1982). *Il collocamento impossibile*. Bari: De Donato.
- Imberti L. (2023). Intelligenza Artificiale e poteri datoriali: limiti normativi e ruolo dell'autonomia collettiva, *Federalismi.it*: 192 ss.
- Inapp (2024) *Rapporto sulla Formazione Continua. Annualità 2023-2024*. Roma: Inapp.
- Katz L.F., Roth J., Hendra R., Schaberg K. (2022). Why Do Sectoral Employment Programs Work? Lessons from WorkAdvance, *Journal of Labor Economics*, 40(S1): 249 ss.
- Layard R., Nickell S., Jackman R. (1991). *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford: Oxford University Press.
- Lucidi F., Raitano M. (2011). La flexicurity in una prospettiva regionale: verso un modello di analisi. In: Isfol, Rosati S.D. (a cura di), *La flexicurity come nuovo modello di politica del lavoro*. Roma: Isfol.
- Magnani M. (2025). Intelligenza artificiale, diritti di informazione e nuove forme di partecipazione sindacale, *Federalismi.it*: 227 ss.
- Mortensen D., Pissarides C. (1994). Job creation and job destruction in the theory of unemployment, *Review of Economic Studies*, 61(3): 397 ss.

- Naya V.A., Bied G., Caillou P., Crépon B., Gaillac C., Pérennes E., Sebag M. (s.d.). *Designing labor market recommender systems: the importance of job seeker preferences and competition*. Disponibile su: drive.google.com/file/d/1M-ocWoF3IeUhuIWtx2TWjLbCa1b_6Ykd/view (consultato: 09.11.2025).
- Perulli A. (1999): La promozione dei diritti sociali fondamentali nell'era della globalizzazione. In: Caruso B., Sciarra S. (a cura di), *Massimo D'Antona. Opere*, vol. I. Milano: Giuffrè, 330 ss.
- Perulli A. (2021). La discriminazione algoritmica: brevi note introduttive a margine dell'Ordinanza del Tribunale di Bologna. *LLI*: 1 ss.
- Petrongolo B., Pissarides C. (2001). Looking into the black box: a survey of the matching function. *Journal of Economic Literature*, 39(2): 390 ss.
- Pissarides C. (2000). *Equilibrium Unemployment Theory*, II ed. Cambridge: MIT Press.
- Raitano M. (2008). La segmentazione del mercato del lavoro come vincolo alla flexicurity: il caso italiano. *QRS*: 85 ss.
- Sartori A. (2024). Intelligenza artificiale e gestione del rapporto di lavoro. Appunti da un cantiere ancora aperto. *VTDL*: 806 ss.
- Sciarra S. (1999). Parole vecchie e nuove: diritto del lavoro e occupazione. *ADL*: 373 ss.
- Shimer R. (2005). The cyclical behavior of equilibrium unemployment and vacancies, *American Economic Review*, 95(1): 25 ss.
- Tebano L. (2021). La digitalizzazione del lavoro tra intelligenza artificiale e gestione algoritmica, *Janus, Diritto e Finanza*: 43 ss.
- Tebano L. (2024). Intelligenza Artificiale e datore di lavoro: scenari e regole. *DLM*: 449 ss.
- Treu T. (2001a). L'Europa Sociale: problemi e prospettive. *DRI*: 307 ss.
- Treu T. (2001b). L'influenza dei processi di globalizzazione sulla trasformazione del sistema delle fonti. In: Scarponi S. (a cura di), *Globalizzazione e diritto del lavoro*. Milano: Giuffrè, 128 ss.
- Wilthagen T., Tros F. (2004). The Concept of Flexicurity: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets, *European Review of Labour and Research*, 10(2): 166 ss.
- World Economic Forum (2025). *The Future of Jobs Report 2025: Skills Outlook*. Disponibile su: www.weforum.org/publications/the-future-of-jobs-report-2025/full/3-skills-outlook/ (consultato: 09.11.2025).
- Zappalà L. (2024). Sistemi di IA ad alto rischio e ruolo del sindacato alla prova del risk-based approach. *LLI*: 53 ss.
- Zoppoli L. (2023). Partecipazione sindacale e civiltà digitale. *DRI*: 958 ss.
- Zoppoli L. (2024). Il diritto del lavoro dopo l'avvento dell'intelligenza artificiale: aggiornamento o stravolgimento? Qualche (utile) appunto *DLM*: 1 ss.

Matching e formazione di fronte alle sfide dell'intelligenza artificiale

di Rosa Di Meo*

SOMMARIO: 1. Delimitazione del campo di indagine – 2. Intelligenza artificiale e organizzazione del lavoro: cosa sappiamo – 3. Le regole per l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale per la selezione del personale nel Regolamento (UE) 2024/1689 e nella legge 23 settembre 2025, n. 132 – 4. Dal diritto al fatto: alcuni utilizzi dell'intelligenza artificiale nel settore pubblico... – 4.1. ... e in quello privato – 5. Dal fatto al diritto: la formazione come banco di prova di sindacato e istituzioni.

1. Delimitazione del campo di indagine

A differenza dell'automazione che ha caratterizzato la c.d. terza rivoluzione industriale¹, l'intelligenza artificiale si presenta, per dirla con Marcel Mauss, come un «fatto sociale totale»², ossia un fatto che pervade tutto il sistema sociale, quindi tutti gli aspetti della vita umana, di cui il lavoro fa certamente parte.

È persino banale osservare che l'utilizzo dell'intelligenza artificiale appartiene alla vita di ognuno di noi, anzi è penetrata così profondamente nella nostra quotidianità da aver già cambiato le nostre abitudini, il nostro modo di fare acquisti, il modo di fare ricerca. Non è quindi difficile immaginare che l'innovazione tecnologica avrà un impatto anche sull'organizzazione del lavoro, della quale in realtà sappiamo ben poco (perché come è evidente dipenderà dalla quantità di investimenti in tecnologia che le imprese decideranno di fare e dal modo in cui vi sarà l'interazione tra strumenti tecnologici e lavoro umano), e di conseguenza sui sistemi di selezione del personale da assumere.

Conosciamo però alcune applicazioni pratiche, sia nel settore pubblico, nel quale è possibile registrare qualche esperienza positiva, ma in Paesi diversi dall'Italia (come si avrà modo di argomentare) che in quello privato, ove al

* Già Assegnista di ricerca in Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Catania.

1. Di cui peraltro abbiamo traccia già dalla fine degli anni '70 del secolo scorso. Per una profonda analisi, Musso, 2020, 21-38; Pinto, 2023, 324-346, qui spec. 326-327.

2. Mauss, 1994.

contrario l'incrocio tra domanda e offerta spesso fallisce perché i sistemi di intelligenza artificiale trascurano le esigenze di chi aspira a un lavoro ma non è adeguatamente formato a disimpegnare le mansioni richieste da chi il lavoro lo domanda; qui la formazione del candidato sembra avere rilievo solo in quanto già *posseduta* dallo stesso, con forti ripercussioni sistematiche sui canali formativi statali e regionali tradizionalmente presenti in Italia.

In questo contributo ci si occuperà di ricostruire i pochi elementi che ci consentono di comprendere i modi con i quali l'intelligenza artificiale è sinora entrata nell'organizzazione del lavoro e l'impatto di questa introduzione sui sistemi di reclutamento del personale, sia privato che pubblico, tema affrontato (sia pure in maniera inadeguata, come si tenterà di dimostrare) dal Regolamento (UE) 2024/1689 e dalla recente legge delega 23 settembre 2025, n. 132.

2. Intelligenza artificiale e organizzazione del lavoro: cosa sappiamo

Con riguardo all'organizzazione del lavoro, di assoluto interesse sono le rilevazioni su *Imprese e Ict*, pubblicate dall'Istat il 17 gennaio 2025³ e il Report 2025 di Confindustria dal titolo *L'Intelligenza Artificiale per il Sistema Italia*⁴.

Dalla prima delle due fonti citate emerge, per esempio, che negli ultimi dieci anni il fatturato realizzato dalle vendite *online* dalle Pmi è passato dal 4,8% al 14%, sia pure nell'ambito del consistente divario nell'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale tra Pmi e grandi imprese (circostanza che però non toglie nulla rispetto al fatto che stiamo comunque parlando di un fenomeno trasversale a tutte le forme di organizzazione del lavoro).

Nel rapporto di Confindustria, invece, si può leggere un vero e proprio censimento delle applicazioni dell'IA per settori produttivi e per funzioni aziendali di riferimento.

Quanto ai primi, si evidenzia che il campione di imprese analizzato preferisce adottare un approccio graduale ai sistemi di intelligenza artificiale, implementando progetti pilota che restituiscano agli utilizzatori dati precisi in termini di costi/benefici⁵; ancora più interessante è il paragrafo dedicato ad «aspetti organizzativi e di cultura dell'impresa»⁶, laddove di legge che

i risultati migliori si ottengono quando l'IA viene vista non come una soluzione “miracolosa”, calata dall'alto, bensì quando si dimostra strumento da integrare nei processi esistenti [...] per capire quali siano le fasi interessate dall'adozione e, all'esito di questo passaggio, ri-disegnare i *processi insieme alle funzioni*⁷ interne che ne sono coinvolte.

3. Istat, 2025, reperibile in www.istat.it/wp-content/uploads/2025/01/Statreport_ICT2024-1.pdf.

4. Confindustria, 2025, reperibile in public.confindustria.it/repository/2025/06/19100744/documenti-lintelligenza-artificiale-per-Report-IA-per-il-Sistema-Italia.pdf.

5. Confindustria, 2025, 38.

6. Confindustria, 2025, 37.

7. Corsivo aggiunto.

Ancora,

le esperienze registrate dall'analisi dei casi d'uso mostrano che l'intelligenza artificiale produce i risultati più significativi allorché non sia lasciata a se stessa, ma venga sempre gestita dagli esseri umani. Ciò significa, che le applicazioni di IA sono sottoposte al controllo umano, alla "sorveglianza" umana⁸.

Dalle analisi sopra riportate emerge già un dato: al momento⁹, la questione centrale non è se la macchina sostituirà l'uomo, ma come l'uomo e l'IA possano collaborare per creare valore all'interno dell'impresa.

Da una ricerca di Paul R. Daugherty e H. James Wilson¹⁰ si evince che le aziende che integrano l'IA in un'ottica collaborativa uomo-macchina ottengono risultati scalabili, permettono cioè all'impresa di aumentare i profitti senza un proporzionale aumento di costi operativi sia economicamente, sia in termini di maggior produttività delle risorse umane (come conferma il rapporto di Confindustria, del resto), laddove quelle che puntano sulla pura automazione dei processi produttivi (ossia sulla sostituzione della macchina all'uomo) hanno una diminuzione dei costi nel breve periodo ma guadagni limitati nel tempo.

Questa ricerca ha quindi confermato che per essere più produttive, le imprese che adoperano macchine intelligenti lo fanno mediante una cooperazione in prospettiva antropocentrica¹¹.

Intelligenza artificiale e intelligenza umana, del resto, sono profondamente diverse tra loro, e mentre la prima eccelle nei cc.dd. *compiti di tipo A*¹², quindi elaborazione di vasti *data-set*, calcoli complessi e in tempi ridotti (anzi, la sua forza risiede proprio nella velocità con cui si vanno a processare grandi quantità di dati), l'intelligenza umana, invece, trae la sua forza dal fatto di svolgere compiti di c.d. *tipo B*, ossia il ragionamento critico, l'intuizione, la valutazione del contesto sociale, la creatività, tutti elementi che consentono di adattare le soluzioni agli obiettivi dell'azienda.

Vi sono infine i *compiti di tipo C*, quelli affidati alla relazione tra uomo e macchina: in questi casi è l'aggregazione che consente di raggiungere risultati ottimali per l'impresa, ma da questa collaborazione emergono tre tipi di rischi.

Il primo è quello che l'uomo si affidi troppo alle risultanze dell'IA, non ri-

8. Confindustria, 2025, 39.

9. Come ha di recente evidenziato Pero, 2025, I, 184-201, qui 184, «la complessità del contesto rende difficile sia le previsioni sul futuro, sia una descrizione omogenea della situazione attuale».

10. Daugherty, Wilson, 2019.

11. Anche se il contesto attuale è diverso, la conclusione non è nuova. Risale al dibattito sociologico ed economico sviluppatosi in Inghilterra tra la gli anni '60 e '70 del secolo scorso. Si v. Trist, Higgin, Murray, Pollock, 1963 (rist. 2013); Woodward, 1970.

12. Puranam, 2021, 75-80, qui spec. 76, quando l'A. evidenzia che «Type B tasks are the ones that humans outperform algorithms on (e.g., evaluating a job applicant's integrity remains a Type B task, even though reading the CV might be a Type A task) and *must remain in the hands of humans*» (corsivo aggiunto).

correndo alle proprie competenze per l'analisi dei risultati della macchina (fenomeno insidioso perché può portare alla progressiva atrofia delle competenze umane).

Il secondo rischio è quello opposto, ossia una mancanza di fiducia, che vanifica il lavoro della macchina rendendo sterile l'investimento produttivo dell'azienda.

Il terzo rischio è infine quello dell'opacità dell'affidabilità, quando l'uomo non è in grado di considerare in modo critico i risultati della macchina, e questo crea incertezza organizzativa.

Per non incorrere in tali rischi, occorre strutturare in modo chiaro il processo decisionale, il cui fattore critico (ma allo stesso tempo determinante nel processo di sviluppo di un prodotto¹³) è la divisione del lavoro, garantendo interdipendenza e specializzazione nella relazione tra il lavoratore e la macchina.

Quanto alla prima, gli studiosi dell'organizzazione pensano che il modo più virtuoso per implementare questi sistemi di IA sia una interdipendenza sequenziale, sviluppando le elaborazioni che James D. Thompson ha proposto già nel 1967¹⁴.

Stando a questa teoria, l'interdipendenza esprime la misura in cui i singoli membri dell'organizzazione dipendono gli uni dagli altri per poter svolgere le proprie attività. Così latamente inteso, il concetto di interdipendenza permette di interpretare la complessità organizzativa, e in effetti già Thompson aveva definito tre tipi di interdipendenza: generica, reciproca e sequenziale.

Quest'ultimo tipo è quello attualmente più diffuso nelle aziende che implementano sistemi di IA che si relazionano con le persone, e si verifica quando l'*output* dell'uomo diventa l'*input* della macchina, creando una catena decisionale temporalmente ordinata e ad alto grado di specializzazione.

La scelta dell'ordine tra chi deve intervenire per primo (se l'uomo o la macchina) non è casuale, ma risente dei tipi di organizzazione produttiva di volta in volta considerati (e, dunque, della micro-progettazione dei flussi di lavoro). Non esiste l'*one best way*, che renderebbe utile una tipizzazione normativa, ma ogni organizzazione ha il suo *modus operandi*, peraltro mutevole nel tempo.

Ciò che rileva per il giurista è però che qualora l'impresa si serva *prima* dell'intelligenza artificiale e *poi* dell'intervento umano, per esempio nei meccanismi di selezione del personale (perché il software processa una enorme quantità di dati), di cui abbiamo qualche applicazione pratica, si generano problemi enormi, che impattano in maniera significativa sui sistemi di incrocio tra domanda e offerta di lavoro, sia pubblici che privati.

È in questo contesto che si collocano le disposizioni dettate dal Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio e della recente legge delega 23 settembre 2025, n. 132, sulle quali ci si deve ora soffermare.

13. Calabrese, 2021, 111.

14. Thompson, 1967 (rist. 1988), al quale si rinvia anche per la descrizione delle tre modalità di interdipendenza implementabili nell'organizzazione aziendale.

3. Le regole per l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale per la selezione del personale nel Regolamento (UE) 2024/1689 e nella legge 23 settembre 2025, n. 132

Il Regolamento (UE) 2024/1689 (AI Act), costituisce solo l'ultima importante iniziativa legislativa (peraltro con lo strumento normativo più forte di cui dispone l'UE, elemento in se non trascurabile) che ha visto protagonista l'Unione Europea.

L'AI Act si colloca infatti in un quadro giuridico già articolato e in continua espansione, che si compone, per esempio del Regolamento generale sulla protezione dei dati personali (Gdpr), del c.d. Data Act, del Digital Services Act (Dsa) e il Digital Market Act (Dma), al punto che la dottrina ne ha anzi evidenziato le complicate letture sistematiche¹⁵.

Tutta la normativa deve essere quindi letta e interpretata sistematicamente, e perciò il Regolamento non si muove in uno spazio vuoto di diritto¹⁶, anche se soffre di alcuni importanti limiti nella materia dei rapporti di lavoro, che si spiegano in ragione del fatto che esso è stato adottato allo scopo di «migliorare il funzionamento del mercato interno istituendo un quadro giuridico uniforme in particolare per quanto riguarda lo sviluppo, l'immissione sul mercato, la messa in servizio e l'uso di sistemi di intelligenza artificiale nell'Unione»¹⁷.

La base giuridica sulla quale poggia il Regolamento è quella degli artt. 114 e 116 Tfu¹⁸, notoriamente diretti alla tutela dell'instaurazione e al funzionamento del mercato interno, ed è quindi in questa logica che si spiega perché i sistemi di intelligenza artificiale vengono trattati come mero prodotto commerciale e, correlativamente, perché tutte le norme (o quasi) sono modellate sugli obblighi incombenti sui produttori e utilizzatori che immettono sul mercato sistemi di IA.

La base giuridica del provvedimento rende evidente probabilmente anche la ragione per la quale il Regolamento presti un'attenzione piuttosto marginale alla materia del lavoro e, in quest'ambito, ai meccanismi di selezione del personale con l'ausilio di sistemi di IA.

Come è noto, il Regolamento (UE) 2024/1689 definisce il sistema di Intelligenza Artificiale come «un sistema automatizzato progettato per funzionare con *livelli di autonomia variabili* e che può presentare adattabilità dopo la diffusione e che, per obiettivi espliciti o impliciti, deduce dall'input che riceve come generare output quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o *decisioni che possono influenzare ambienti fisici o virtuali*»¹⁹.

15. Ciucciovino, 2024, 573-614, qui 608.

16. Sul punto, Alaimo, 2024, 231-248, qui 240.

17. Considerando n. 1 del Regolamento (UE) 2024/1689.

18. Alaimo, 2024, 241.

19. Art. 3, par. 1, punto 1, Regolamento (UE) 2024/1689.

Rispetto a questa generalissima definizione²⁰, dal combinato disposto dell'art. 6, par. 2 e dell'Allegato III del Regolamento, in particolare del par. 4, dedicato a *Occupazione, gestione dei lavoratori e accesso al lavoro autonomo*, emerge che sono considerati ad alto rischio i sistemi utilizzati per l'assunzione o la selezione di persone fisiche, e in particolare per pubblicare annunci di lavoro e per analizzare o filtrare le candidature e valutare i candidati²¹.

Ciò significa che i datori di lavoro (*deployer*) possono utilizzare sistemi di IA per la selezione del personale da assumere, ma a condizione che il fornitore li informi sulle caratteristiche del prodotto e sui rischi derivanti da un utilizzo non conforme (*NdR*: illecito) dello stesso.

Una volta acquistato il prodotto, poi, i *deployers* «prima di mettere in servizio o utilizzare un sistema di IA ad alto rischio sui luoghi di lavoro [...] informano i rappresentanti dei lavoratori e i lavoratori interessati che saranno soggetti all'uso del sistema di IA ad alto rischio»²².

Non è difficile immaginare cosa potrebbe accadere nella pratica: spesso il fornitore è un soggetto non europeo²³ e ha interesse a collocare sul mercato i propri prodotti; per farlo verosimilmente garantirà la sicurezza dei sistemi da lui progettati, anche se non lo sono davvero, generando così uno slittamento di responsabilità in capo al *deployer*.

Ai nostri fini, però, questo aspetto è irrilevante perché, una volta introdotti nell'organizzazione aziendale, l'uso è di esclusiva responsabilità datoriale²⁴.

Per scongiurare i rischi derivanti dall'immissione nel mercato di questi sistemi, il legislatore europeo si accontenta di assistere la disposizione con una presunzione semplice²⁵, il che significa che

in fondo, la classificazione ad alto rischio dei sistemi di IA impiegati nel campo delle risorse umane [...] non è assoluta, né automatica, ma dipende nel concreto da come è

20. Proprio perché il Regolamento non si muove in uno spazio vuoto di diritto, occorre evidenziare che tale nozione ricalca quella adottata dall'Ocse il 3 maggio 2024 (*Raccomandazione sull'intelligenza artificiale: principi per la gestione responsabile di una AI affidabile e raccomandazioni agli Stati aderenti*, disponibile su: legalinstruments.oec.d.org/en/instruments/oecd-legal-0449). In dottrina, Ciucciiovino, 2024, 574.

21. Per un approfondimento di questo aspetto, Ciucciiovino, 2026.

22. Art. 26, par. 7, Regolamento (UE) 2024/1689.

23. I più grandi produttori di software di IA provengono da Paesi extra-UE, quali ad esempio gli Stati Uniti, la Russia, il Giappone o l'Inghilterra.

24. Ai sensi dell'art. 3, par. 3, Reg. (UE) 2024/1679, il *deployer* è «una persona fisica o giuridica, un'autorità pubblica, un'agenzia o un altro organismo che utilizza un sistema di IA sotto la propria autorità».

25. L'art. 6, par. 2 prevede che sono considerati ad alto rischio i sistemi di IA di cui all'allegato III (fra i quali quelli riguardanti la selezione del personale, come visto), ma al successivo par. 3 si legge che «in deroga al paragrafo 2, un sistema di IA di cui all'allegato III non è considerato ad alto rischio se non presenta un rischio significativo di danno per la salute, la sicurezza o i diritti fondamentali delle persone fisiche, anche nel senso di non influenzare materialmente il risultato del processo decisionale».

configurato il sistema, da come esso si inserisce nel processo decisionale e dalla sua rilevante vischiosità, ovvero dalla probabilità di arrecare un danno “significativo” ai diritti fondamentali delle persone²⁶.

Del tutto evidente è che siamo di fronte a una disciplina insufficiente nella protezione dei lavoratori; forse per la base giuridica sulla quale poggia, forse per le finalità espresse per le quali è stato adottato, il Regolamento sconta diversi fattori di criticità nella tutela dei diritti di chi lavora, fra i quali vi è certamente la prospettiva meramente individuale con la quale sono stati affrontati i possibili rischi che crea l'utilizzo dell'IA sui rapporti e sul mercato del lavoro, e questo in tutti i possibili settori di utilizzo²⁷.

Dalla lettura del Regolamento possiamo classificare tre aree: la prima è quella afferente ai processi di selezione e *matching* tra domanda e offerta di lavoro, mentre la seconda e la terza riguardano la gestione del personale e la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Per ragioni tematiche ci occuperemo solo della prima.

Già solo in questo ambito, la lettura delle disposizioni regolamentari lascia parzialmente insoddisfatti, perché il legislatore europeo affronta i processi di selezione del personale, dunque di incrocio tra domanda e offerta, con un approccio di carattere puramente informativo (che resta sempre individuale).

Per fare un uso legittimo di questi strumenti e soddisfare le norme del Regolamento, occorre che il *deployer* sappia quali rischi genera detto uso e che il candidato sappia che nel momento in cui è massimo lo squilibrio contrattuale con il datore di lavoro si sta in realtà interfacciando con una macchina le cui risultanze (in caso di superamento del primo passaggio con l'IA) finiranno all'attenzione di una persona fisica.

Il centro di potere resta sempre in capo al datore di lavoro, il quale per decidere se assumere oppure no si affiderà a una macchina e verosimilmente non metterà in discussione le risultanze della stessa, se non altro per non vanificarne le finalità, come peraltro messo in evidenza dagli studiosi dell'organizzazione aziendale (su cui si v. *supra*, § 2).

Il Regolamento in quanto tale è auto-applicativo per tutti gli Stati membri (è già in vigore dal 1° agosto 2024), salvo che per la parte più delicata, quella dei sistemi ad alto rischio, che saranno in vigore a partire dal 2 agosto 2027.

Questo aspetto sembra essere stato trascurato dal legislatore italiano, che pure si è affrettato a regolamentare l'uso dell'intelligenza artificiale in una materia altamente rischiosa, trascurando gli aspetti più delicati ai nostri fini e costringendoci ad aspettare il 2027 per l'operatività delle norme comunitarie.

Il legislatore italiano ha scelto un approccio regolativo per principi e ha

26. Ciucciovino, 2024, 580. Si ritiene che nei sistemi di preselezione del personale in danno sia *in re ipsa*, perché operano una prima scelta tra persone, e quindi gli utilizzatori difficilmente torneranno a riesaminare i candidati esclusi dal software.

27. Ciucciovino, 2024, 582 ss.

adottato la prospettiva non del fornitore (propria delle norme regolamentari) ma dell'utilizzatore, prevedendo una serie di criteri che dovrebbero orientarne le scelte.

All'uso dell'intelligenza artificiale in materia di lavoro sono dedicati gli articoli 11 e 12 della recente legge 23 settembre 2025, n. 132.

Il secondo istituisce (nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, dunque a costo zero) presso il Ministero del Lavoro un Osservatorio sull'adozione dei sistemi di intelligenza artificiale nel mondo del lavoro, che dovrebbe definire «una strategia sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale in ambito lavorativo», e promuovere la formazione dei lavoratori e dei datori di lavoro in materia di intelligenza artificiale.

L'Osservatorio non è stato dotato di alcuno strumento idoneo a imporsi quale autorità rispetto ai *deployers*, e questo rende le eventuali risultanze di quegli studi potenzialmente inefficaci, così come potenzialmente senza effetto pratico sarà il disposto sulla formazione, attesa la competenza esclusiva regionale sul punto²⁸.

L'art. 11, invece, si limita ad affermare che l'IA «è impiegata per migliorare le condizioni di lavoro, accrescere la qualità delle prestazioni lavorative e la produttività delle persone». Anche il legislatore italiano ha quindi fatto propria la prospettiva antropocentrica, presupponendo una relazione dell'uomo con la macchina, non una sostituzione della seconda al primo.

Ad indebolire tuttavia la tenuta di questa norma vi è il fatto che il co. 2 preveda solo il richiamo ai principi che devono orientare l'introduzione dei sistemi di IA nelle realtà produttive, prescrivendo che detto uso debba essere «sicuro, affidabile, trasparente, e non può svolgersi in contrasto con la dignità umana né violare la riservatezza dei dati personali»; occorrerà vedere come questa norma varrà interpretata e applicata dai giudici per valutare se è idonea a porre al riparo i lavoratori dai rischi più insidiosi che si celano dietro i processi di selezione del personale col supporto di IA.

Anche il legislatore italiano si accontenta del puro e semplice obbligo di informativa ai lavoratori dell'uso dei sistemi di intelligenza artificiale «nei casi e con le modalità di cui all'art. 1-bis del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 152», il cui co. 1 (rilevante ai nostri fini) è stato modificato per effetto del d.l. 4 maggio 2023, n. 48 e contempla tra le informazioni da trasmettere quelle riguardanti l'utilizzo «di sistemi decisionali o di monitoraggio integralmente automatizzati deputati a fornire indicazioni rilevanti ai fini dell'assunzione».

Fermo restando che occorre comprendere i termini di una lettura sistematica dell'art. 1-bis, d.lgs. n. 152/1997 e dell'art. 8, l. n. 300/1970 (in quanto i sistemi integralmente automatizzati potrebbero trarre informazioni sui candidati anche dai *social network* dai quali si evincono propensioni, aspirazioni e

28. Per maggiori approfondimenti sul punto si v. Ciucciiovino, 2026, per la quale «c'è da augurarsi [...] che l'Osservatorio [...] possa farsi carico della questione delle interferenze e del coordinamento tra normativa di protezione dei dati, normativa giuslavoristica, normativa sulla *cybersecurity* e impieghi legittimi della IA nei contesti di lavoro e nel mercato del lavoro».

opinioni inconferenti rispetto all'esecuzione della prestazione²⁹), non vi sono norme espressamente dedicate all'utilizzo dell'intelligenza artificiale nei meccanismi di incrocio tra domanda e offerta di lavoro o nei processi di reclutamento del personale, inquadrati invece come sistemi ad alto rischio dal legislatore europeo.

Nonostante la diversa prospettiva adottata (che nella legge italiana è quella dell'utilizzatore), vi è una sostanziale convergenza del legislatore interno e di quello europeo sulla trasparenza quale strumento giuridico preordinato a bilanciare l'asimmetria contrattuale che caratterizza datore e lavoratore.

Il *proprium* delle normative in esame è quindi sempre quello dell'asimmetria informativa, sull'evidente ma indimostrato presupposto che colmando il *deficit* di informazioni a disposizione del lavoratore (o, nel caso in esame, il candidato) questi riesca a incidere (nella fase precontrattuale) sui rapporti di forza tra le parti³⁰.

Detto in altri termini, anche se sapessi che il datore di lavoro presso cui aspiro a lavorare sta utilizzando software di IA non avrei comunque alcuno strumento per alterare o influenzare il cambiamento di questo stato di cose.

Ciò rende tutta la normativa interna poco mordente rispetto a un uso legittimo dell'IA.

A tale conclusione si giunge anche se consideriamo che il silenzio del legislatore italiano ci costringa ad aspettare che entrino in vigore le norme regolamentari che classificano come ad alto rischio i sistemi di IA utilizzati per la selezione del personale, perché se il datore di lavoro è libero di assumere chi vuole, evidentemente non bastano i richiami alla dignità, alla salute e alla sicurezza per scongiurare le insidie che si nascondono in questa delicata fase.

4. Dal diritto al fatto: alcuni utilizzi dell'intelligenza artificiale nel settore pubblico...

Le applicazioni pratiche sinora note dei sistemi di IA nei processi di selezione del personale sembrano confermare l'impressione che a essere trascurati in questa fase siano proprio i soggetti maggiormente bisognosi di tutela, ossia

29. Ciucciovino, 2024, 578, evidenzia proprio questo aspetto quando riflette sulla riconducibilità al *social scoring* (vietato dall'art. 5 del Regolamento) di un utilizzo dell'IA che effettui una scrematura o di una pre-selezione sulla base delle informazioni sui comportamenti o sulle abitudini dei candidati. Si v. altresì Ingrao, 2023, 245 ss.

30. La dottrina sugli obblighi di informazione nel rapporto di lavoro è vasta e alimentata dalle norme di derivazione comunitaria; per ragioni di spazio non si può tener conto di tutti gli studiosi che si sono occupati del tema, e pertanto si rinvia, a titolo meramente esemplificativo a Magnani, 2025, 227-235; Faleri, 2024, 217-232; Biasi, 2024, 1725-1732; Donini, 2023, 85-104; Carinci, Giudici, Perri, 2023, 7-40, qui spec. 37, che attribuiscono agli obblighi di informazione «soprattutto una funzione strumentale e propedeutica rispetto al soddisfacimento dei beni della vita di chi lavora», per garantire i quali è necessario che la legge preveda posizioni sostanziali, fra i quali i limiti all'esercizio dei poteri datoriali.

coloro che aspirano a un impiego, e questo sia nel settore privato che in quello pubblico, almeno in Italia.

Con riguardo al pubblico, uno studio condotto per l'Ocse nel 2023 da Stijn Broecke³¹ ha utilizzato il sistema Vdab della regione belga della Fiandre quale esempio di sistema sofisticato di analisi dei divari di competenze, oltre che di individuazione della formazione necessaria anche a chi cerca lavoro.

L'esempio belga non è l'unico, perché potrebbe citarsi anche quello adottato in Francia, dove *France Travail*, grazie alla combinazione tra appartenenza al Comitato direttivo della Rete per l'osservazione e l'analisi prospettica dell'occupazione e delle competenze³² e presenza in una fitta rete territoriale, riesce a raccogliere e analizzare i dati sulle tendenze occupazionali a livello regionale e nazionale.

Come è evidente la Francia ha optato per un modello di cooperazione tra le molte persone che gestiscono la piattaforma e IA; del resto, questo tipo di coordinamento ha mostrato nella pratica risultati significativi (analizzati *supra*, § 2), e a questo tipo di interazione sembrano pensare le norme del Regolamento del 2024 sopra analizzate, perché è del tutto evidente che la prospettiva antropocentrica non può valere solo per le imprese che adottano software intelligenti ma anche per le amministrazioni che le sperimentano.

Questi sistemi «realizzano praticamente tutto quello che il Siisl vorrebbe fare»³³, eppure il caso italiano è ben diverso.

Qui le strutture di governo del mercato del lavoro italiano stanno continuando a percorrere vie già battute (che però hanno mostrato la loro fallacia).

Basti pensare al modo in cui Ministero del lavoro, Sviluppo Lavoro Italia S.p.A. e Inps si stanno avvicinando all'IA per sostenere la ricerca di lavoro.

Fino a ora, è stato implementato dall'Inps nel Siisl (Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa) un software che permette di incrociare domanda e offerta di lavoro e genera il c.d. *affinity score*, un indice di affinità tra le offerte di lavoro presenti sul portale e il CV che il disoccupato deve compilare on-line (a partire dal 18 dicembre 2024 può essere utilizzata l'IA a supporto della compilazione medesima).

L'indice di affinità si basa su algoritmi di apprendimento automatico in grado di valutare le informazioni contenute nei *curricula* e di incrociarli con le offerte di lavoro presenti nel Sistema stesso.

L'elaborazione dell'indice di affinità si basa su diciotto parametri che specificano i cinque aspetti più rilevanti nella ricerca di una nuova occupazione,

31. Broecke, 2023. Si v. altresì Tardani, 2025, per un'analisi comparata sui servizi pubblici per l'impiego europei, e per un approfondimento del concetto di *skills needs anticipation* Alaimo, 2026, che pure richiama questo studio quale esempio virtuoso di utilizzo combinato di formazione e intelligenza artificiale.

32. *Réseau d'observation et de prospective des emplois et des compétences*, REC. Per approfondimenti si rinvia ancora a Tardani, 2025, 45.

33. Giubileo, 2024. Per un'analisi del sistema francese di supporto al lavoratore nella formazione e nella ricerca di una nuova occupazione si v. Gamet, 2026.

ossia esperienza personale, vicinanza geografica, competenze e aspirazioni e percorso di formazione³⁴.

In questo caso, quindi, l'IA viene utilizzata a valle del percorso formativo di ciascuno, che quindi ha valore in quanto è già in possesso da parte del candidato che può anche scegliere di iscriversi a dei percorsi formativi, ma non in forza dei fabbisogni espressi dalle imprese, bensì in regione di una sua libera scelta (salvo il caso in cui sia "costretto" dal Cpl per non vedersi attivati i meccanismi di condizionalità).

Su quest'ultimo versante il sistema sconta pesanti criticità³⁵, perché a essere pubblicati sul Siisl sono prevalentemente annunci formativi e/o annunci di lavoro sovente non in linea con il passato professionale del disoccupato; non si scorgono più opportunità di lavoro rispetto a quante l'utente può trovarne su Google o utilizzando piattaforme ormai strutturate come LinkedIn o Indeed, che forniscono informazioni più dettagliate e più interessanti ai possibili candidati (per esempio, la retribuzione), e quindi il meccanismo italiano si rivela allo stato del tutto inidoneo a colmare il c.d. *mismatch*, ossia il disallineamento tra le competenze richieste dalle imprese e quelle possedute dai candidati.

Su questo aspetto si tornerà al § 5 perché, *sic stantibus rebus*, l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale nella fase precedente l'instaurazione del rapporto, nel settore pubblico (ossia nel Siisl) non si discosta molto da quello privato, sul quale occorre quindi spendere qualche parola.

4.1. ... e in quello privato

Nel settore privato, il caso più noto di cooperazione tra HR e intelligenza artificiale è sicuramente quello del software *Vera*; ideato da due trentenni della start-up russa *Stafor* nel 2018, Vera è stata dotata dai suoi sviluppatori di 13 miliardi di esempi di sintassi, parole ed elenchi di diverse professioni in modo che possa espandere il vocabolario di cui dispone e che le servono per individuare in rete i *curricula* dei possibili lavoratori.

Una volta individuati in rete, il robot (il cui timbro di voce può essere sia maschile che femminile) contatta telefonicamente i candidati che, qualora ancora interessati all'impiego lavorativo, possono fissare un'intervista o una *video-call*. Ogni intervista dura circa 8 minuti, alla fine della quale i candidati migliori sono indirizzati a selezionatori umani, cui spetta la scelta finale.

Naturalmente questi selezionatori esamineranno solo i candidati pre-selezionati da Vera, e dunque fino al momento del colloquio vero e proprio non vi è nessun intervento umano, anzi è il classico esempio di una interdipendenza

34. Per maggiori informazioni si v. il messaggio Inps n. 1358 del 5 aprile 2024 nonché il contributo di Alaimo, 2026.

35. Su cui si v. Giubileo, 2024, reperibile in www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2025/01/Siisl_-_piu-che-intelligenza-artificiale-sembra-lanagrafe-Lavoce.info_.pdf.

sequenziale in cui agisce *prima* la macchina e *poi* l'essere umano, come abbiamo visto *supra*, § 2.

Il software ha raggiunto un certo grado di successo da quando è stato utilizzato per la selezione del personale da colossi come Ikea (ma anche altre grandi aziende, quali ad esempio L'Oreal o Pepsi), che ricevono migliaia di candidature al giorno, consentendo all'impresa un ingente risparmio su tempi e costi necessari a pre-selezionare i *curricula* che ritiene più adatti.

L'esempio di Vera³⁶, pur essendo – a quanto consta – il più “spinto”³⁷, non è comunque l'unico a essere utilizzato dalle imprese per la selezione di personale; molte grandi realtà come Leroy Merlin, Sephora o Cartier impiegano *video recruitment* per fare una prima selezione del personale: al candidato viene chiesto l'invio di una *clip* nella quale devono rispondere a una serie di domande; successivamente, se il candidato interessa all'impresa, allora i selezionatori chiedono un colloquio personale.

In tutti questi casi, evidentemente non di *skill mismatch* può parlarsi, perché le imprese prestano attenzione solo ai candidati *già* formati e pronti a disimpegnare le mansioni richieste.

Gli altri semplicemente non vengono considerati.

Correlativamente, non ha alcun ruolo l'intermediazione tra domanda e offerta, perché le uniche attività rilevanti sono quelle dell'IA e delle future parti del contratto.

Tutta questa fase viene restituita alla totale libertà di scelta dei contraenti, soprattutto dei datori di lavoro, per i quali evidentemente la formazione conta solo se *già* posseduta dal lavoratore.

5. Dal fatto al diritto: la formazione come banco di prova di sindacato e istituzioni

Vera ci dimostra, per dirla con Socrate, che «non si può fermare il vento con le mani»; presto o tardi i sistemi di intelligenza artificiale si diffonderanno anche per la selezione del personale, non solo nelle imprese di maggiori dimensioni ma anche nelle realtà più piccole.

L'assenza di idonea regolazione, però, unita a una rapida ondata tecnolo-

36. Per i dovuti approfondimenti si v. Capponi, 2024, 1-14.

37. Resta fuori dalla presente analisi il profilo dell'uso distorto di tali tecnologie. È il tema delle discriminazioni algoritmiche, già note nella pratica di Amazon, i cui specialisti di *machine learning* avevano progettato un algoritmo per automatizzare il processo di reclutamento del personale rivelatosi indirettamente discriminatorio per le candidate di genere femminile. L'algoritmo, infatti, pur non utilizzando direttamente il sesso come criterio selettivo, era stato progettato in modo da analizzare i *curricula* presentati per la candidatura alla posizione di ingegneri informatici degli ultimi dieci anni, solo che la prevalenza maschile dei candidati ha fatto sì che l'IA generativa abbia imparato e prediletto nella scelta un linguaggio maschile, utilizzato al punto da escludere le candidate di sesso femminile. Per maggiori approfondimenti sulla discriminazione algoritmica nella fase selettiva v. Gaudio, 2024, 1-26; Ranieri, 2026.

gica che sta investendo le realtà produttive più disparate, rischia di mettere in crisi il ruolo dei tradizionali attori preposti a governare i processi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, ed è per questo che occorre comprendere come le istituzioni intendano “competere” con tali sistemi di assunzione più snelli, meno burocratizzati e meno responsabilizzanti per entrambe le parti del futuro contratto.

Ad avviso di chi scrive, c'è un solo modo per lasciare che le istituzioni e i sindacati (quasi totalmente estromessi sia dal Regolamento che dalla l. n. 132/2025, provvedimenti che hanno assunto una pura dimensione individuale, come visto) continuino a occupare qualche spazio nell'incontro tra domanda e offerta, ed è quello di ripensare i sistemi formativi sulla base dei fabbisogni professionali richiesti dalle imprese.

L'osservazione delle applicazioni pratiche dell'immissione dei sistemi di intelligenza artificiale sui luoghi di lavoro ci ha dato una ulteriore conferma del fatto che per i datori di lavoro la formazione è un costo e che il ricorso ai sistemi di IA serve loro per trovare personale già pronto a disimpegnare le mansioni richieste.

Se pensiamo ai disoccupati o a coloro che sono in cerca di prima occupazione è evidente che per loro non vi è altra alternativa tra saper già fare quello che le imprese chiedono (per i motivi più disparati) oppure non avere concrete possibilità di reimpiego o primo impiego.

Per supportare queste persone nella ricerca di una nuova occupazione, si ritiene che il soggetto pubblico e quello privato non possano che farsi carico di formarle sulla base di quello che richiedono le imprese che cercano personale.

In altri termini, l'interesse di chi ha perso il lavoro (e di chi è in cerca di prima occupazione) è quello di lavorare, non quello di essere formati, perché la formazione serve a ben poco se poi non è accompagnata dal fatto di poter rendere spendibile la propria professionalità nella relazione lavorativa, ma dal punto di vista giuridico questo approccio presuppone il fatto di intendere la formazione dei lavoratori come estranea alla causa di scambio tipica del contratto di lavoro³⁸.

Solo allontanando la formazione dalla causa di scambio³⁹ e intendendola come una *utilitas* per le imprese, il soggetto pubblico potrebbe recuperare e conservare un ruolo nell'inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro.

Per renderla effettiva, dunque, occorre partire da un approccio diametralmente opposto rispetto a quello che da sempre ha caratterizzato l'intervento pubblico nella dinamica dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro.

38. Questa interpretazione non è affatto pacifica in dottrina. Una autorevole corrente dottrina ritiene al contrario che la formazione costituisca diritto soggettivo del lavoratore; si v. *ex plurimis*, Alessi, 2026; Treu, 2026; Ciucciovino, 2025, 202-227; Garofalo, 2025; Impicciatore, 2024; Mario Napoli, affermava anzi che «non si capisce perché la professionalità dovrebbe essere utilizzata come criterio delimitativo dei poteri imprenditoriali e non contrassegnare ab origine l'oggetto del contratto» (Napoli, 1995, II, 1057-1142, qui 1122).

39. Pinto, 2023, *passim*.

Sin dal momento in cui ha deciso di intervenire mediante l'apposizione di una norma legale (quindi eteronoma) che limitasse la libertà negoziale dei datori di lavoro e imponesse loro di assumere determinate categorie di persone⁴⁰, il legislatore si è storicamente posto dal lato dell'offerta di lavoro, varando via via norme al dichiarato intento di mettere in contatto le future parti del contratto di lavoro e imporre con norma legale una limitazione della scelta del contraente.

La lunga storia dell'elusione (prima) e del formale superamento del sistema pubblico di collocamento (poi) esula dall'indagine proposta in queste pagine, ma è interessante comprendere cosa c'è stato prima e cosa è rimasto dopo.

Prima vi era il collocamento sindacale⁴¹, esperienza che in tanto ha funzionato in alcune situazioni (tra la fine del XVIII e l'inizio del XIX secolo) in quanto la devoluzione al soggetto collettivo di una parte di libertà di scelta del contraente ha consentito ai datori di lavoro di ottenere in cambio persone idonee a svolgere le mansioni attese.

Se i lavoratori avviati erano già tecnicamente competenti (oggi diremmo professionalmente adatti), allora i datori avrebbero risparmiato sui costi della formazione.

La limitazione alla libertà contrattuale datoriale era quindi una scelta che avveniva convenzionalmente, quindi sempre una manifestazione di libertà, che ha smesso di essere tale a partire dalla legislazione del primo dopoguerra.

Chi scrive non auspica il ritorno a un collocamento sindacale, che allo stato appare difficilmente realizzabile; l'articolazione tecnica e la specializzazione dei lavori rendono più complesso l'intervento sostitutivo dei sindacati ai datori di lavoro nella scelta del contraente⁴², ma da quella esperienza traiamo un dato: i datori di lavoro sono propensi ad assumere un soggetto scelto da altri solo se questo soggetto risponde ai loro fabbisogni.

Che poi questi "altri" siano i sindacati, o il soggetto pubblico, o i sistemi di intelligenza artificiale, per loro cambia poco.

Allontanando quindi la formazione professionale dalla causa di scambio tipica del contratto di lavoro subordinato e intendendola come un bene da tutelare nell'interesse del datore di lavoro (quindi solo mediamente nell'interesse del lavoratore) oppure a vantaggio di entrambe le parti del futuro contratto⁴³, riusciamo a riscoprire il ruolo degli attori istituzionali preposti a tutelarla, ossia in primo luogo le Regioni⁴⁴.

40. Legge 21 agosto 1921, n. 1312.

41. Per un'analisi sia consentito il rinvio a Di Meo, 2023, *passim*.

42. Anche se Imberti, 2023, 191-201, spec. 198 ss. riporta un esempio di intervento virtuoso del sindacato rispetto all'introduzione in TIM della tecnologia Afiniti, un sistema che mediante la combinazione tra *big data* e IA consente di trovare l'operatore più adatto a rispondere alla chiamata sulla base delle caratteristiche del cliente.

43. Sulla formazione come bene a vantaggio di entrambe le parti si v. Mostarda, 2025, 236-262, qui 239. In precedenza si v. almeno Caruso, 2007, 1-134, qui 65 ss.

44. Per una recente analisi dei rapporti tra Stato e Regioni nel governo del mercato del lavoro si v. Marchetti, Valente, 2025, 49-65.

Da sempre titolari della competenza in materia di formazione (anzi, a partire dalla l. cost. n. 3/2001, arricchite anche della componente “istruzione”), queste non possono più continuare a stanziare fondi pubblici per una formazione “a pioggia” che è inadatta per definizione a tutti perché costruita su un ideal-tipo di persona disoccupata, ma debbano cominciare a dialogare con le imprese, intercettando i loro fabbisogni professionali.

È evidente che questo ci costringe a guardare il fenomeno delle dinamiche di incontro tra domanda e offerta con un approccio diverso, attento cioè alle peculiarità aziendali, intercettando i bisogni dei molteplici mercati del lavoro che insistono sul territorio nazionale⁴⁵.

In questa accezione è possibile rileggere tutto il tema del c.d. *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro.

Mutuato dall’ambito economico, ove indica lo squilibrio derivante dalla mancata corrispondenza sul mercato tra la domanda e l’offerta di un determinato bene o servizio, il vocabolo è entrato a far parte delle analisi non solo economiche⁴⁶, ma anche giuridiche⁴⁷ del mercato del lavoro, assumendo una non dissimile accezione.

Essa, tuttavia, sconta un importante limite: il c.d. *skill mismatch* sembra presupporre che esista un “naturale”, possibile *matching*, quindi un allineamento tra le competenze richieste dai datori di lavoro (imprenditori e non) e quelle possedute dai lavoratori (sia occupati sia disoccupati sia in cerca di prima occupazione), a prescindere cioè dall’attivazione dei canali formativi presenti nel sistema e disciplinati dall’ordinamento.

Le prime applicazioni pratiche dell’utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale nel rapporto di lavoro ci dimostrano che è possibile anche una lettura diversa del fenomeno, ossia che l’allineamento tra competenze possedute e quelle richieste dai datori di lavoro diventi *possibile* solo se la formazione impartita ai disoccupati sia funzionale a rendere le loro conoscenze o competenze “spendibili” in un rapporto di lavoro, cioè utili per il datore di lavoro.

In altre parole, nella fase prodromica all’instaurazione del rapporto di lavoro la tutela del lavoratore passa in primo luogo per la tutela del contraente forte, che per il tramite dei canali formativi regionali dovrebbe trovare un interlocutore pubblico capace di intercettare i disoccupati (operazione semplicissima) e formarli sulla base delle esigenze di chi domanda un servizio (i datori di lavoro, appunto).

45. In questo senso si v. Sacchi, Scarano, Di Palma, 2024, 511-530, qui 528-529.

46. Tra le tante analisi si v. a titolo esemplificativo Maroccia, Neri, 2023; Cappellari, Maroccia, Neri, Turati, 2023, anche se il premio Nobel per l’economia del 2008, Paul Krugman ha commentato così il *mismatch* in economia: «This is very much a zombie doctrine – that is, a doctrine that should be dead by now, having been repeatedly refuted by evidence, but just keeps on shambling along» (disponibile su: archive.nytimes.com/krugman.blogs.nytimes.com/2014/03/29/the-skills-zombie/?smid=tw-NytimesKrugman&seid=auto).

47. Garofalo, 2025, 236-246; Ciucciiovino, 2023, 309-331. Si v. Del Conte, 2026, che infatti intende il *mismatch* come «il disallineamento tra i profili professionali richiesti dalle imprese e quelli effettivamente disponibili».

Del resto, l'esperienza del Fondo Nuove Competenze⁴⁸ dovrebbe averci insegnato proprio questo, perché quando i datori di lavoro hanno avuto la possibilità di beneficiare di forme di finanziamento pubblico per ripagare i costi della riqualificazione professionale dei lavoratori impiegati in azienda, fra i quali rientrano certamente quelli connessi all'introduzione di nuove tecnologie, lo hanno fatto anche in assenza di Rsa o Rsu mediante il ricorso agli accordi territoriali⁴⁹.

Questo dato fattuale sposta l'attenzione anche sull'altro soggetto che potrebbe riprendersi un ruolo, ossia il sindacato, al quale però viene richiesta una profonda comprensione critica degli strumenti (anche digitali) con cui tenderà ad approcciarsi⁵⁰.

In fondo, il rapporto di Confindustria citato insiste molto sul fatto che il campione di aziende che hanno già implementato i sistemi di intelligenza artificiale hanno prodotto i loro risultati più significativi allorché l'IA non sia stata lasciata sola, ma sia sempre gestita da esseri umani.

Eppure, la complessità e l'opacità della materia naturalmente cospirano per una accentuazione di una logica partecipativa, naturale nel momento in cui più che di negoziare diritti si tratta di individuare e di gestire rischi nuovi⁵¹.

Come era alle origini, quindi, anche se al soggetto collettivo è stata nei fatti inibita una co-decisione in ordine all'introduzione nelle organizzazioni aziendali dei sistemi di IA, nulla vieta che il controllo, la sorveglianza dell'essere umano sugli strumenti di IA comprenda la possibilità che anche il sindacato impari a convivere⁵².

Le esperienze pratiche finora osservabili di introduzione dei sistemi di intelligenza artificiale sui luoghi di lavoro hanno infatti dimostrato che la gran parte dei fabbisogni professionali nelle aziende viene dall'ibridazione, non da un effetto sostitutivo del lavoro umano con quello dei sistemi di intelligenza artificiale, e pertanto non di norme abbiamo bisogno, quanto piuttosto di un approccio diverso a strumenti normativi già da tempo presenti nel nostro ordinamento.

Chi scrive è consapevole del fatto che, in questi casi, si parla di formazione di chi ha già un lavoro, ma se la formazione è estranea al contratto di lavoro, il

48. Art. 88, d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (conv. con mod. in l. 17 luglio 2020, n. 77), incrementato per il periodo di programmazione 2021-2027 dalle risorse provenienti dal Programma nazionale Giovani, donne e lavoro (cofinanziato dal Fondo sociale europeo Plus).

49. Sull'esperienza applicativa del Fnc si rinvia ad Alaimo, Di Meo, 2025, 252-294, e 2026.

50. Caruso, Del Punta, Treu, 2020, 54, evidenziano la necessità di un sindacato «disponibile a farsi carico degli obiettivi dell'impresa sia attraverso il coinvolgimento istituzionale nella sua *governance*, sia intercettando e coadiuvando la partecipazione dal basso dei produttori intelligenti nella *smart factory*».

51. Magnani, 2025, 234.

52. Anche se siamo ancora lontani da una dimensione partecipativa del soggetto collettivo. Sul punto si v. *amplius* Zoppoli, 2025, 283-297.

discorso riguarda evidentemente sia i disoccupati che gli occupati, verosimilmente coinvolti nei processi di riconversione produttiva, per i quali si potrebbe porre un problema di obsolescenza delle competenze.

Per ragioni di attinenza al tema non si discorrerà di occupati, per i quali «la necessità di adeguamento continuo della professionalità del lavoratore alle modifiche dell'organizzazione delle modalità di svolgimento del lavoro è forse l'aspetto maggiormente connesso alla rapidità con cui si muove l'innovazione tecnologica e alla correlata capacità di adattamento continuo dei lavoratori»⁵³, se non per evidenziare che per loro il discorso si pone in termini diversi solo apparentemente.

Se intendessimo il sinallagma descritto dall'art. 2094 c.c. come lo scambio tra retribuzione e prestazione del lavoratore formato a renderla adeguatamente, si finirebbe per rendere l'oggetto del contratto di lavoro ampio al punto di ritenere che questo possa essere non solo determinato (come richiesto dall'art. 2103 c.c. e dall'art. 96 delle disposizioni per l'attuazione del codice civile) ma financo determinabile, perché adattabile via via alle esigenze di mercato al punto da costituire un vero e proprio diritto per il lavoratore.

Vi sono diverse ragioni che non ci consentono di addivenire a questa conclusione.

Alcune sono di carattere testuale; in primo luogo si rileva che, pur nei più estesi limiti del testo novellato dell'art. 2103 c.c., la norma continua a prevedere che le mansioni esigibili dal lato datoriale siano solo quelle dedotte in obbligazione e quelle che il datore di lavoro possa richiedere nell'esercizio legittimo dello *jus variandi*.

Del resto, già solo il fatto che il legislatore abbia previsto forme e modi per modificare l'oggetto del contratto di lavoro ci fornisce un argomento *a contrario* rispetto all'attrazione della formazione alla causa del contratto di lavoro subordinato⁵⁴.

Detto in altri termini, se il diritto alla formazione facesse parte dello scambio non vi sarebbe stato alcun bisogno di una norma che tuteli lo *jus variandi* del datore di lavoro; ne consegue che la sola esistenza dell'art. 2103 c.c. conferma che il diritto di modificare l'oggetto dello scambio spetti al creditore della prestazione in base alle sue esigenze, *rectius* per conservare l'aspettativa di ricevere una prestazione per lui utile, sia essa riconducibile o meno all'intelligenza artificiale.

Riferimenti bibliografici

Alaimo A. (2024). Il Regolamento sull'Intelligenza Artificiale. Un treno al traguardo con alcuni vagoni rimasti fermi. *Federalismi.it*: 231 ss.

Alaimo A. (2026). Brevi note su Intelligenza Artificiale e matching: dal Reg. UE

53. Alessi, 2024, 21-30, qui 27.

54. In senso opposto, Alessi, 2026.

- 2024/1689 alla legge delega n. 132/2025. La strumentazione normativa è adeguata? *In questo volume*.
- Alaimo A., Di Meo R. (2025). Politiche attive del lavoro e formazione nella doppia transizione: impresa, sindacato e contrattazione collettiva. *DLRI*: 252 ss.
- Alessi C. (2024). Intelligenza artificiale, professionalità e contratto di lavoro. In: Chiaromonte W., Vallauri M.L. (a cura di), *Trasformazioni, valori e regole del lavoro. Scritti per Riccardo Del Punta*, II. Firenze: Firenze University Press, 21 ss.
- Alessi C. (2026). Sostenibilità, innovazione e contratto di lavoro. Il ruolo della formazione e delle competenze. *In questo volume*.
- Biasi M. (2024). Trasparenza e sistemi decisionali o di monitoraggio (integralmente) automatizzati. *GI*: 1725 ss.
- Broecke S. (2023). Artificial Intelligence and Labour Market Matching. *Oecd Social, Employment and Migration Working Papers*, n. 284. Disponibile su: www.oec.d.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/01/artificial-intelligence-and-labour-market-matching_1e1c9ab6/2b440821-en.pdf.
- Calabrese G.G. (2021). *Elementi di organizzazione aziendale*. Torino: CNR-IRCrES (Istituto di Ricerca sulla Crescita Economica Sostenibile).
- Cappellari L., Maroccia I., Neri F., Turati G. (2023). Come affrontare il problema del mismatch? *OCPI*: 6 luglio.
- Capponi M. (2024). L'Intelligenza Artificiale nella selezione del personale. *LDE*: 1 ss.
- Carinci M.T., Giudici S., Perri P. (2023). Obblighi di informazione e sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati (art. 1-bis "Decreto Trasparenza"): quali forme di controllo per i poteri datoriali algoritmici. *Labor*: 7 ss.
- Caruso B. (2007). Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro. *DLRI*: 1 ss.
- Caruso B., Del Punta R., Treu T. (2020). Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile. *csdle.lex.unict.it*: 20 maggio.
- Ciucciiovino S. (2023). L'intermediazione alla prova dello *skill mismatch*. *LD*: 309 ss.
- Ciucciiovino S. (2024). Risorse umane e intelligenza artificiale alla luce del regolamento (UE) 2024/1679, tra norme legali, etica e codici di condotta. *DRI*: 573 ss.
- Ciucciiovino S. (2025). Trasformazioni tecnologiche e professionalità soggettiva nella prospettiva del mercato del lavoro. *RGL*, I: 202 ss.
- Ciucciiovino S. (2026). Circolazione vs protezione dei dati personali e autodeterminazione informativa tra Gdpr, Dga e AI Act per una nuova stagione delle politiche attive del lavoro. *In questo volume*.
- Confindustria (2025). *L'Intelligenza Artificiale per il Sistema Italia*. Report. Disponibile su: public.confindustria.it/repository/2025/06/19100744/documenti-lintelligenza-artificiale-per-Report-IA-per-il-Sistema-Italia.pdf.
- Dagnino E. (2024). Intelligenza artificiale e mercati del lavoro. prima rassegna ragionata della letteratura economica e giuridica. *Cnel. Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva*: 1 ss.
- Daugherty P.R., Wilson H.J. (2019). *Human + Machine. Ripensare il lavoro nell'età dell'intelligenza artificiale*. Milano: GueriniNext.
- Del Conte (2026). Dalla disoccupazione al mismatch: evoluzione, sfide e prospettive delle politiche attive nell'era dell'intelligenza artificiale. *In questo volume*.
- Di Meo R. (2023). *Governo del mercato del lavoro e libertà di scelta del contraente*, Bari: Cacucci.

- Donini A. (2023). Informazione sui sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati: poteri datoriali e assetti organizzativi. *DLM*: 85 ss.
- Faleri C. (2024). *Management* algoritmico e asimmetrie informative di ultima generazione. *Federalismi.it*: 217 ss.
- Gamet L. (2026). Politiche attive del lavoro in Francia. *In questo volume*.
- Garofalo D. (2025). Il diritto al lavoro e la promozione dell'occupazione. *VTDL*: 236 ss.
- Gaudio G. (2024). Le discriminazioni algoritmiche. *LDE*: 1 ss.
- Giubileo F. (2024). *Siisl: più che intelligenza artificiale sembra l'anagrafe*. 20 dicembre. Disponibile su: www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2025/01/Siisl_piu-che-intelligenza-artificiale-sembra-lanagrafe-Lavoce.info_.pdf.
- Imberti L. (2023). Intelligenza artificiale e sindacato. Chi controlla i controllori artificiali? *Federalismi.it*: 191 ss.
- Impicciatore M.A. (2024). *La professionalità nel mercato del lavoro: nuove tutele per il lavoro che cambia*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Ingrao A. (2023). Contratto di lavoro e digitalizzazione. *Enciclopedia del diritto, I tematici*. Milano: Giuffrè, 245 ss.
- Istat (2025). *Imprese e Ict. Anno 2024*. Disponibile su: www.istat.it/wp-content/uploads/2025/01/Statreport_ICT2024-1.pdf.
- Magnani M. (2025). Intelligenza artificiale, diritti di informazione e nuove forme di partecipazione sindacale. *Federalismi.it*: 227 ss.
- Marchetti S., Valente L. (2025). Il rapporto Stato-Regioni nella gestione delle politiche del lavoro. *E&L*: 49 ss.
- Marocchia I., Neri F. (2023). Il mismatch nel mercato del lavoro. *OCPI*: 20 giugno.
- Mauss M. (1994). *Le fait social total*, I. ed. Paris: Presses Unniversitaires De France.
- Mostarda A. (2025). Le tecnologie digitali a supporto della formazione professionale: profili normativi e di relazioni industriali. *Federalismi.it*: 236 ss.
- Musso S. (2020). Le trasformazioni del lavoro nelle rivoluzioni industriali. In: Mingione E. (a cura di), *Lavoro: la grande trasformazione. L'impatto sociale del cambiamento del lavoro tra evoluzioni storiche e prospettive globali*. Milano: Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 21 ss.
- Napoli M. (1995). Contratto e rapporti di lavoro oggi. In: Aa.Vv., *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, II. Milano: Giuffrè, 1057 ss.
- Ocse (2024). *Raccomandazione sull'intelligenza artificiale: principi per la gestione responsabile di una AI affidabile e raccomandazioni agli Stati aderenti*, 3 maggio. Disponibile su: legalinstruments.oec.d.org/en/instruments/oecd-legal-0449.
- Pero L. (2025). Innovazione organizzativa e lavoro. *RGL*, I: 184 ss.
- Pinto V. (2023). Contratto di lavoro e professionalità. *Enciclopedia del diritto, I tematici*. Milano: Giuffrè, 324 ss.
- Puranam P. (2021). Human-AI collaborative decision-making as an organization design problem. *Journal of Organization Design*: 75 ss.
- Ranieri M. (2026). Sistemi di Intelligenza Artificiale: accesso al lavoro e discriminazione. *In questo volume*.
- Sacchi S., Scarano G., Di Palma A. (2024). Le politiche attive in Italia dopo la grande recessione: retaggi, innovazioni e sfide per il futuro. *PS*: 511 ss.
- Tardani L., (2025). Skills Needs Anticipation per politiche del lavoro efficaci: sistemi e approcci nei servizi pubblici per l'impiego europei. *E&L*: 41 ss.
- Thompson J.D. (1967). *Organizations in Action*. New York: McHraw-Hill (trad. it.: *L'azione organizzativa*, Torino: Isedi, rist. 1988).

- Treu T. (2026). Formazione e politiche del lavoro nelle transizioni. *In questo volume*.
- Trist E., Higgin G., Murray H., Pollock A. (1963). *Organizational Choice: Capabilities of Groups at the Coal Face under Changing Technologies*, I ed. London: Tavistock Publications (rist. London-New York: Routledge, 2013).
- Woodward J. (1970). *Industrial Organization: Behaviour and Control*. London: Oxford University Press.
- Zoppoli L. (2025). Tecnologia, socializzazione, partecipazione e poteri collettivi dopo l'AI Act. *Federalismi.it*: 283 ss.

Sistemi di Intelligenza Artificiale: accesso al lavoro e discriminazione

di Maura Ranieri*

SOMMARIO: 1. Inquadramento del fenomeno nella prospettiva giuslavoristica – 2. Le principali coordinate normative: nella dimensione europea... – 3. ... e in quella nazionale – 4. Focus su regolazione e rischi nella fase di accesso al lavoro – 5. Il diritto antidiscriminatorio quale imprescindibile strumento di tutela – 6. Alcune (provvisorie) conclusioni.

1. Inquadramento del fenomeno nella prospettiva giuslavoristica

Non vi è dubbio alcuno che le interrelazioni tra sistemi di intelligenza artificiale (d'ora in avanti anche IA) e contesti lavorativi siano intense e in costante crescita, come dimostra il dibattito sviluppatosi intorno a esse, negli ultimi anni, peraltro in termini sempre più serrati.

L'evoluzione della tecnica e della tecnologia, in verità, ha da sempre interrogato il diritto del lavoro e i suoi studiosi, posto che «il mutamento del rapporto con la tecnica [...] determina il mutamento della struttura (oltre che della funzione) del contratto di lavoro»¹. Del resto, è con l'introduzione delle “macchine” nel ciclo produttivo e con la costruzione di un luogo deputato a ospitarle, vale a dire la “fabbrica”, che prende forma un nuovo concetto di lavoro e si tratteggia una inedita figura di lavoratore².

Si può, quindi, facilmente osservare che la storia del lavoro, così come la stratificazione delle sue regole siano strutturalmente connesse allo sviluppo tecnologico.

Ma ciò, a ben vedere, costituisce solo l'abbrivio di un ragionamento su un tema che, seppur ripropone questioni intrinseche alla relazione lavoro/tecnica/tecnologia, si arricchisce, altresì, di problematiche inedite, dettate dalle peculiarità di quella (già comunemente identificata) come la seconda ondata di IA.

* Professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro presso l'Università *Magna Graecia* di Catanzaro.

1. Vardaro, 1986, 88.

2. Gaeta, 2020, 20-21.

Riprova ne è l'affastellarsi di una molteplicità di letture, artefici di un dibattito tutt'altro che asfittico, anzi talmente vivace e ricco da sfuggire a ogni tentativo di sintesi.

In ragione di ciò, innanzitutto, si intende muovere da alcune acquisizioni in materia da porre alla base di una riflessione volta, poi, a indagare le ricadute discriminatorie che l'uso di sistemi di IA può determinare nelle relazioni di lavoro e, in particolare, in quella fase peculiare dell'accesso al lavoro che, tecnicamente, si pone al di fuori della cornice contrattuale e *prima facie* delle sue tutele.

Sin da subito, vi è da rimarcare la complicazione della tematica resa palese dalle asperità definitorie che corredano i vari aspetti del fenomeno: si tratti, ad esempio, di lavoro tramite piattaforme³, dell'impiego di algoritmi⁴ più in generale, del ricorso a sistemi di IA⁵ nonché, ancora, della pluralità di modelli praticabili⁶.

Al di là, però, di ogni articolazione definitoria e strutturale su cui il giurista può intrattenersi relativamente in forza delle competenze necessarie, ad assumere rilievo è la regolazione dell'utilizzo di questi strumenti e, soprattutto, dell'impatto che producono sulle relazioni di lavoro, individuali e collettive, cui all'opposto, l'operatore del diritto, quale che sia il ruolo che ricopre, non può di certo sottrarsi.

Nella prospettiva ivi perseguita, finalizzata, come preannunciato, a scandagliare le potenziali ricadute discriminatorie e gli anticorpi predisposti dall'ordinamento giuridico, è opportuno ribadire taluni ineludibili approdi concettuali.

In primo luogo, è notorio come sistemi di IA e algoritmi siano spesso di ardua comprensione nel loro stesso funzionamento, destinato, nei processi di *learning machine*, agli stessi programmatori. Ciò ha un effetto perverso nel rapporto di lavoro, poiché l'asimmetria contrattuale che lo connota fisiologicamente è accentuata nella sua componente informativa, e non solo. Tant'è che nella disciplina del fenomeno sono destinati ad assumere particolare importanza i diritti di informazione, al pari del principio di trasparenza⁷.

In secondo luogo, è altrettanto sfatato il mito della intrinseca neutralità di questi sistemi di cui non si deve sottovalutare «il potere trasformativo e l'attitudine a cristallizzare, talora, i pregiudizi di chi [...] progetta» e, di fatto, a riprodurre stereotipi e preconcetti⁸, conseguenza, quest'ultima, della più ampia

3. Tra i tanti Brino, 2022, 163 ss.; Donini, 2022, 25 ss.

4. Per tutti cfr. Zappalà, 2022, 17 ss.; Peruzzi, 2023, 11 ss.

5. Sempre in via esemplificativa Zappalà, 2022, 133 ss.; Bertolini, 2024, 55 ss.; Zoppoli L., 2024, 8 ss. e i riferimenti ivi indicati. Con particolare riguardo alla definizione contenuta nel regolamento UE 2024/1689 del 13 giugno 2024 si vedano Ciucciiovino, 2024, 573 ss.; Peruzzi, 2024, 121 ss.

6. Tra i tanti, con riferimento al lavoro tramite piattaforme Menegatti, 2024, 455 ss.; agli algoritmi Gaudio, 2024, 5 ss.; in generale ai sistemi di IA Peruzzi, 2023, 11 ss.

7. Faleri, 2024, *passim*.

8. Così il Garante per la protezione dei dati personali in occasione della presentazione alla Camera dei Deputati della Relazione annuale 2024, precisando altresì che «la selezione, gene-

e risalente caduta di quella «illusione dominatoria» che aveva alimentato la costruzione della tecnica «come strumento neutro utilizzabile dall'uomo per il soddisfacimento di qualunque bisogno»⁹.

Si può traslare, allora, su questi meccanismi quanto acquisito proprio rispetto alle norme giuridiche, la cui presunta neutralità è soppiantata dalla consapevolezza che la norma, quale che sia, è di per sé portatrice di uno o più valori. Del resto, i sistemi di IA e gli algoritmi sono, prima di tutto, «artefatti realizzati dagli umani» che, in quanto tali, «risentono del sistema di significati, concetti, idee, giudizi, precomprensioni che [...] apprendiamo dalla nascita, a cominciare dall'apprendimento stesso del linguaggio»¹⁰.

Da ultimo, è possibile fissare dei punti fermi anche con riferimento alle ripercussioni che l'uso di sistemi di IA comporta nella relazione di lavoro.

È, ad esempio, conosciuto l'impiego e la pervasività di questi strumenti rispetto a ogni fase del rapporto lavorativo e, finanche, come si avrà modo di verificare, in quello snodo delicato rappresentato dall'accesso al lavoro.

Gli inneggiamenti, iniziali e diffusi, nella direzione di una maggiore dimensione collaborativa dell'impresa, quasi sostitutiva di quella tipicamente e tradizionalmente gerarchica, resa possibile proprio dalla diffusione delle tecnologie digitali si infrangono su una serie di evidenze empiriche. Con maggior precisione, se tale torsione può ravvisarsi in ordine ai rapporti tra le imprese o ai rapporti tra l'impresa e i soggetti esterni con cui essa intrattiene, a vario titolo, relazioni, lo stesso non può affermarsi con riguardo ai rapporti di lavoro interni all'organizzazione produttiva¹¹.

Su questo versante, piuttosto, si registra una dilatazione dei poteri datoriali sempre più pervasivi¹², se non una loro trasformazione¹³ o, persino, una inedita configurazione¹⁴.

In sostanza, prende forma una «pratica imprenditoriale non già prescrittiva e cogente, ma rivolta all'allineamento del *facere* del lavoratore rispetto ai propri obiettivi» che si rivela più efficiente in quanto induce «un adeguamento “spontaneo” che rende superfluo (o residuale) un comando o un *enforcement* di tipo giuridico»¹⁵.

Ne consegue una espansione della sfera debitoria e quindi un aggravio delle obbligazioni poste in capo al lavoratore, con pericolosi sconfinamenti nel-

ralmente non neutra dei contenuti, da parte dell'IA, può avere implicazioni importanti sulla formazione dell'opinione pubblica, della coscienza sociale, persino della memoria storica o dell'identità collettiva con il rischio di eludere le garanzie fondative della costruzione democratica», consultabile nella sezione «attività» del sito www.garanteprivacy.it/.

9. Vardaro, 1986, 118-119.

10. Barbera, 2021, I.7.

11. Novella, 2022, 10 ss.

12. Per tutti cfr. Gargiulo, 2023, *passim*; 2025, 170 ss.

13. In particolare, Tebano, 2020, *passim*.

14. Il riferimento è al c.d. potere computazionale su cui ampiamente Zappalà, 2022, spec. 151.

15. Tullini, 2021, 439-440.

la sua sfera personale sotto forma, come si vedrà, di possibili lesioni di diritti fondamentali.

Il vincolo di subordinazione, quindi, apparentemente più fluido, si configura, invece, in termini ancora più stringenti con il rischio che la c.d. subordinazione tecnologica-informativa¹⁶ diventi un cavallo di Troia attraverso cui far riemergere nel rapporto quei profili soggettivi e personali spazzati via dall'accreditamento di una subordinazione di tipo tecnico, funzionale e, quindi, oggettiva.

La questione è resa ancora più complessa, infine, dai risvolti discriminatori che, talora, accompagnano l'impiego di sistemi di IA. In tal caso, verrebbe da osservare che l'opacità, ricorrente in tali sistemi, impatta pericolosamente su quel tratto delle condotte discriminatorie che le rende, altrettanto di frequente, non immediatamente percepibili, in quanto più o meno abilmente camuffate da atti di gestione ordinaria o straordinaria (come nel caso del licenziamento) del rapporto di lavoro.

In considerazione di ciò, dunque, appare oltremodo utile scandagliare attraverso la lente degli eventuali divieti discriminatori sparsi nella normativa generale, prima, e del diritto antidiscriminatorio, dopo, le tutele predisposte dall'ordinamento giuridico, poiché le innovazioni tecnologiche dell'organizzazione sociale non adducono solo «asimmetrie nella distribuzione e nell'esercizio del potere» bensì «determinano una frattura sociale tra individui sempre più trasparenti e poteri sempre più opachi e incontrollabili»¹⁷.

2. Le principali coordinate normative: nella dimensione europea...

Al fine di tratteggiare il livello di protezione predisposto dall'ordinamento giuridico nei riguardi di prassi e condotte discriminatorie, si ritiene necessario individuare i principali riferimenti normativi esistenti nella prospettiva prescelta, vale a dire la tutela antidiscriminatoria, dapprima nella dimensione europea e, di seguito, in quella nazionale¹⁸.

In proposito, è opportuno rammentare che la disciplina di riferimento è «una sorta di *puzzle* in costruzione» che si avvale di interazioni continue con vari settori e ambiti del sistema giuridico, non solo di matrice lavoristica¹⁹.

E infatti tra i documenti più rilevanti predisposti dall'Unione europea si segnalano: il *General data protection regulation* (d'ora in avanti anche Gdpr) adottato con il regolamento UE 2016/679 del 27 aprile 2016; il regolamento UE 2024/1689 che stabilisce disposizioni armonizzate sull'intelligenza artificiale (d'ora in poi anche *AI Act*); la direttiva 2024/2831/UE del 23 ottobre 2024 relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali.

16. Su cui Zappalà, 2021, 28.

17. Rodotà, 2012, 337.

18. Per una ricostruzione generale della normativa, tra i tanti, Sartori, 2024, 806 ss.

19. Barbera, 2023, 1.7.

Per quanto concerne il Gdpr, al di là di qualche riferimento nei *considerando*²⁰, le previsioni più significative in chiave antidiscriminatoria concernono la profilazione²¹. In particolare, ai sensi dell'art. 22, è accordato al soggetto il diritto a non essere sottoposto ad «una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione, che produca effetti giuridici che lo riguardano o che incida in modo analogo significativamente sulla sua persona». Il diritto, però, è di fatto depotenziato da una serie di eccezioni, tra cui l'ipotesi in cui tale decisione sia indispensabile ai fini della conclusione o dell'esecuzione di un contratto tra le parti o si fondi «sul consenso esplicito dell'interessato»²².

Queste disposizioni, in ragione dei legami con la fase di accesso e selezione del personale, saranno oggetto di successivo approfondimento; al momento, preme anticiparne la scarsa efficacia sul piano della protezione accordata ai lavoratori.

Spostando l'attenzione sull'*AI Act*, al di là anche in questo caso dei numerosi rinvii contenuti nei *considerando*²³, il testo affronta timidamente la questione discriminatoria, probabilmente proprio per il mancato riferimento, tutt'altro che casuale, all'art. 19 del Tfue quale base giuridica del documento normativo²⁴.

Il testo, come noto, si fonda sul modello *risk-based* e presenta, a ben vedere, non poche criticità. Nella prospettiva ivi adottata, meritano segnalazione, per un verso, espliciti divieti, per altro verso, specifiche previsioni inerenti, in via mediata o immediata, ai rapporti di lavoro.

20. Cfr., in particolare, *considerando* 71, 75, 85 e 89. Tra questi merita segnalazione il *considerando* 71 secondo cui è necessario che il titolare del trattamento impieghi procedure appropriate per la profilazione volte, tra l'altro, a impedire «effetti discriminatori nei confronti di persone fisiche sulla base della razza o dell'origine etnica, delle opinioni politiche, della religione o delle convinzioni personali, dell'appartenenza sindacale, dello *status* genetico, dello stato di salute o dell'orientamento sessuale, ovvero un trattamento che comporti misure aventi tali effetti»; anzi, «il processo decisionale automatizzato e la profilazione basati su categorie particolari di dati personali dovrebbero essere consentiti solo a determinate condizioni».

21. Secondo l'art. 4, si intende per profilazione qualunque «forma di trattamento automatizzato di dati personali consistente nell'utilizzo di tali dati personali per valutare determinati aspetti personali relativi a una persona fisica, in particolare per analizzare o prevedere aspetti riguardanti il rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze personali, gli interessi, l'affidabilità, il comportamento, l'ubicazione o gli spostamenti di detta persona fisica».

22. La disposizione va letta congiuntamente alle norme che impongono di informare in via preventiva l'interessato circa l'esistenza di un processo decisionale automatizzato (artt. 13.2 lett. f e 14.2 lett. g) e riconoscono all'interessato il diritto di assumere «informazioni significative sulla logica utilizzata, nonché l'importanza e le conseguenze previste di tale trattamento» (art. 15.1 lett. h). Per una ricostruzione puntuale della normativa Riccobono, 2024, 270 ss.; sulla incisività delle eccezioni introdotte cfr. Gargiulo, 2025, 11.

23. Cfr., in particolare, *considerando* 7, 21, 27, 28, 31, 32, 44, 45, 48, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 67, 68, 70, 80, 95, 110 e 142. Ai fini dell'interpretazione del documento merita segnalazione la Comunicazione della Commissione C(2025) 5052 final *Orientamenti della Commissione relativi alle pratiche di intelligenza artificiale vietate ai sensi del regolamento (UE) 2024/1689* del 25 luglio 2025.

24. Alaimo, 2024, 240-241.

Per quanto concerne il primo aspetto, l'art. 5 impedisce l'impiego di sistemi di IA in una pluralità di situazioni, alcune come si vedrà relative anche all'accesso al lavoro. Sono vietate pratiche di IA volte a sfruttare la vulnerabilità di un individuo o di un gruppo di individui in ragione dell'età, della disabilità o di una specifica situazione sociale o economica²⁵ o le c.d. pratiche di *social scoring*²⁶; ancora, è introdotto il divieto all'inferenza delle emozioni sul posto di lavoro²⁷ e il divieto di adottare sistemi di categorizzazione biometrica delle persone volte ad attribuire rilevanza a caratteristiche personali²⁸.

Per quanto concerne, invece, il secondo aspetto è opportuno rammentare che, ai sensi dell'Allegato III, sono ricompresi tra i sistemi di IA ad alto rischio, in materia di occupazione, gestione dei lavoratori e accesso al lavoro autonomo sia quelli volti a essere impiegati «per l'assunzione o la selezione di persone fisiche, in particolare per pubblicare annunci di lavoro mirati, analizzare o filtrare le candidature e valutare i candidati», sia quelli volti a essere usati per assumere decisioni concernenti «le condizioni dei rapporti di lavoro, la promozione o la cessazione dei rapporti contrattuali di lavoro, per assegnare compiti sulla base del comportamento individuale o dei tratti e delle caratteristiche personali» o, da ultimo, «per monitorare e valutare le prestazioni e il comportamento delle persone nell'ambito di tali rapporti di lavoro» (§ 4, lett. a e b, Allegato III).

In relazione alla gestione dei sistemi ad alto rischio si prevede, altresì, l'adozione di pratiche di *governance* e di gestione dei dati che, tra le altre necessità, valutino possibili distorsioni capaci di incidere sulla salute e sulla sicurezza delle persone, che possano «avere un impatto negativo sui diritti fondamentali» o «comportare discriminazioni vietate dal diritto dell'Unione» (art. 10).

Un'ultima notazione merita l'investimento su forme di auto-regolazione come i codici di condotta al fine di favorire l'applicazione delle disposizioni regolamentari (cfr. art. 95). Sul punto, per quanto la possibile (e non dovuta) partecipazione alla loro redazione di una pluralità di soggetti, tra cui le organizzazioni sindacali, fa sperare nell'implementazione di forme di partecipazione

25. Queste pratiche avrebbero «l'obiettivo o l'effetto di distorcere materialmente il comportamento di tale persona o di una persona che appartiene a tale gruppo in un modo che provochi o possa ragionevolmente provocare a tale persona o a un'altra persona un danno significativo» (art. 5, § 1, lett. b).

26. Ovvero pratiche volte a valutare o classificare le persone e/o i gruppi sulla base del loro comportamento sociale o di caratteristiche personali o della personalità note, in cui il punteggio sociale determini o «un trattamento pregiudizievole o sfavorevole» di determinate persone o gruppi «in contesti sociali che non sono collegati ai contesti in cui i dati sono stati originariamente generati o raccolti», oppure un medesimo trattamento «che sia ingiustificato o sproporzionato rispetto al loro comportamento sociale o alla sua gravità» (art. 5, § 1, lett. c).

27. Sono cioè vietati sistemi di IA «per inferire le emozioni di una persona fisica nell'ambito del luogo di lavoro e degli istituti di istruzione» tranne che tale uso sia riconducibile a «motivi medici o di sicurezza» (art. 5, § 1, lett. f).

28. Tra queste sono indicate «razza, opinioni politiche, appartenenza sindacale, convinzioni religiose o filosofiche, vita sessuale o orientamento sessuale» (art. 5, § 1, lett. g).

sindacale²⁹, non può dimenticarsi come e quanto i codici di condotta vadano maneggiati con cura, per evitare che diventino strumenti più o meno consapevolmente impiegati per dilatare la sfera della prestazione debitoria³⁰. Del resto, si è prontamente osservato che in questo caso «la girata del potere normativo ai privati è in bianco» e, anzi, la mancanza del soggetto pubblico nella fase di elaborazione produce il necessario e inevitabile ritorno al diritto privato³¹. Tale evidenza, a ben vedere, rende ancora più cruciale il ruolo che le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori potrebbero svolgere in proposito.

Infine, per quanto riguarda la direttiva relativa al lavoro mediante piattaforme, al netto anche in questo caso di alcuni richiami nei *considerando*³², appare cruciale il capo III inerente alla gestione algoritmica.

L'art. 7 introduce dei limiti al trattamento dei dati personali mediante sistemi di monitoraggio o decisionali automatizzati; tra questi vi sono i dati relativi allo stato emotivo o psicologico del lavoratore, quelli concernenti le conversazioni private e l'esercizio di diritti fondamentali. Inoltre, non possono essere trattati dati personali «per desumere l'origine razziale o etnica, lo status di migrante, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, la disabilità, lo stato di salute [...], lo stato emotivo o psicologico, l'adesione a un sindacato, la vita sessuale o l'orientamento sessuale» (rispettivamente lett. *a*, *b*, *d*, *e*). Una previsione, peraltro, che si applica esplicitamente a coloro che svolgono un'attività lavorativa mediante piattaforma sin dall'inizio della fase di assunzione o selezione (art. 7, § 2).

Più in generale, anche in questa ipotesi, il legislatore riconosce che il trattamento dei dati da parte di una piattaforma digitale attraverso sistemi decisionali e/o di monitoraggio automatizzati può comportare un rischio elevato per i diritti e le libertà degli individui (art. 8). Pertanto, il legislatore predispone una serie di norme volte a garantire una adeguata informazione e trasparenza (art. 9), un obbligo di monitoraggio, a scadenza biennale, che accerti tra l'altro l'impatto delle decisioni assunte «sulle [...] condizioni di lavoro e sulla parità di trattamento sul lavoro» (art. 10, § 1) e un diritto di spiegazione e riesame umano (art. 11)³³.

Qualora nel corso della valutazione emerga un rischio elevato di discriminazione o si riscontri nell'utilizzo di questi strumenti la violazione dei diritti della persona, la piattaforma deve adottare le misure necessarie compresa, eventualmente, «una modifica del sistema di monitoraggio automatizzato o del sistema decisionale automatizzato o la cessazione del suo utilizzo, al fine di evitare tali decisioni in futuro» (art. 10, § 3).

Vi è, dunque, una simmetria nei documenti normativi analizzati poiché, pur non mancando riferimenti alla tutela discriminatoria, tali cenni sono scarni, poco incisivi, non adeguati agli elevati rischi che, in generale, l'impiego di sistemi di

29. Ciucciavino, 2024, 602 ss.

30. Si consenta il rinvio a Ranieri, 2017, *passim*.

31. De Minico, 2025, 90.

32. Cfr. *considerando* 2, 47, 49.

33. Su questi aspetti ampiamente Aimo, 2024, 219 ss.

IA può comportare proprio su questo versante. Il legislatore, cioè, mostra una, seppur minima, consapevolezza dei potenziali effetti discriminatori insiti nell'utilizzo di questi sistemi, senza però predisporre adeguate misure di contrasto.

3. ... e in quella nazionale

Spostando l'attenzione sulla dimensione interna può risultare utile affiancare quei frammenti normativi che, in aggiunta alla disciplina europea di diretta attuazione, concorrono a regolamentare il fenomeno.

Tra le previsioni più recenti³⁴ merita segnalazione l'art. 47-*quinquies* del d.lgs. n. 81/2015, collocato nel capo V-*bis*, introdotto, come noto, nel 2019 al fine di assicurare tutela ai lavoratori autonomi che rendono la prestazione mediante piattaforma digitale. La disposizione estende a tali lavoratori «la disciplina antidiscriminatoria e quella a tutela della libertà e della dignità del lavoratore previste per i lavoratori subordinati» con esplicito riferimento anche all'accesso alla piattaforma.

L'art. 1-*bis* del d.lgs. 26 maggio 1997, n. 152, invece, per come modificato dal d.lgs. 27 giugno 2022, n. 104 e successivamente dalla l. 3 luglio 2023, n. 85, pone in capo al datore di lavoro o al committente degli obblighi di informazione circa l'utilizzo di sistemi decisionali o di monitoraggio «integralmente automatizzati», volti a fornire indicazioni significative «ai fini della assunzione o del conferimento dell'incarico, della gestione o della cessazione del rapporto di lavoro, dell'assegnazione di compiti o mansioni nonché indicazioni incidenti sulla sorveglianza, la valutazione, le prestazioni e l'adempimento delle obbligazioni contrattuali dei lavoratori»³⁵.

L'ultimo ritocco legislativo avvenuto nel 2023 ha circoscritto l'ambito di applicazione della previsione³⁶. Da un lato, attraverso la sostituzione del riferimento ai sistemi automatizzati *tout court* a quelli, per l'appunto, “integralmente” automatizzati; dall'altro lato, specificando che gli obblighi informativi predisposti non trovano applicazione «ai sistemi protetti da segreto industriale e commerciale» (comma 8).

34. Disposizioni che si aggiungono a un quadro normativo in cui, come noto, si collocano altresì gli artt. 4 e 8 St. lav., l'art. 10 del d.lgs. n. 276/2003 nonché il Codice in materia di protezione dei dati personali ovvero il d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 per come modificato dal d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101.

35. La disposizione specifica che tale obbligo informatico concerne: gli aspetti della relazione di lavoro su cui incide l'impiego dei suddetti sistemi; gli scopi, le finalità, la logica e il funzionamento degli stessi, le categorie di dati e i parametri principali utilizzati per programmare i sistemi, le misure di controllo assunte per le decisioni automatizzate, i processi di correzione e il responsabile del sistema di gestione della qualità, nonché, da ultimo il grado di accuratezza, robustezza e cybersicurezza dei sistemi «e le metriche utilizzate per misurare tali parametri, nonché gli impatti potenzialmente discriminatori delle metriche stesse» (comma 2). Tra l'altro, preme segnalare che il lavoratore anche tramite le rappresentanze sindacali aziendali o territoriali «ha diritto di accedere ai dati e di richiedere ulteriori informazioni concernenti gli obblighi di cui al comma 2» (comma 3).

36. In senso critico Gargiulo, 2023, 185; 2025, 180.

Vi è da osservare, tuttavia, che attraverso un'interpretazione sistematica, e non unicamente letterale, della previsione si è precisato che sono integralmente automatizzati «i sistemi che non prevedono l'intervento umano nella fase finale della decisione o del monitoraggio, a prescindere da un eventuale intervento dell'uomo nelle fasi antecedenti»³⁷.

Per quanto questa lettura aiuti a contenere la modifica restrittiva del 2023, non la dissolve, visto che banalmente un'interpretazione giudiziale, come tale, necessita di ulteriori conferme per assurgere a orientamento consolidato e che, soprattutto, ove ciò accadesse resterebbe sempre uno scarto tra la precedente previsione priva di qualsiasi limitazione e quella attuale.

In ogni caso, la disposizione introduce un importante obbligo di informazione e quindi un diritto di trasparenza funzionali alla emersione di prassi e condotte discriminatorie, ancor più se si considera che quel tratto tipico di tali prassi e condotte – che, come evidenziato, non le rende immediatamente visibili e riconoscibili – si amplifica nel caso di impiego di sistemi di IA. Tuttavia, non si può fare a meno di rilevare la natura di obbligo di informazione che, in quanto tale, poco incide su un riassetto maggiormente equilibrato dei poteri tra le parti, reso ancora più asimmetrico dall'impiego della tecnologia³⁸.

Tra i frammenti meritevoli di richiamo vi è, poi, l'art. 30 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 relativo all'impiego di procedure automatizzate nell'ambito dei contratti pubblici. Si dispone che le decisioni assunte mediante sistemi automatizzati devono rispettare dei principi, tra cui la «non discriminazione algoritmica, per cui il titolare mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate al fine di impedire effetti discriminatori nei confronti degli operatori economici» (art. 30, comma 3, lett. c).

Inoltre, si impone alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti di assumere ogni misura atta a impedire, tra l'altro, effetti discriminatori nei riguardi delle persone in ragione «della nazionalità, dell'origine etnica, delle opinioni politiche, della religione, delle convinzioni personali, dell'appartenenza sindacale, dei caratteri somatici, dello status genetico, dello stato di salute, del genere o dell'orientamento sessuale» (art. 30, comma 4).

Anche in tal caso, a ben vedere, si registra un'attenzione per gli effetti discriminatori che l'impiego di sistemi automatizzati può addirittura accrescere; un'attenzione però, ancora una volta, apprezzabile ma generica che reca in sé il rischio di risultare poco efficace.

Infine, merita menzione la legge 23 settembre 2025, n. 132 intitolata «Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale». Si tratta di un testo ampio e corposo che dedica al lavoro, in particolare, due disposizioni³⁹.

L'art. 11 si apre con l'individuazione delle finalità dell'IA funzionale a migliorare le condizioni di lavoro, proteggere l'integrità psicofisica dei lavora-

37. Così, interpretando la disposizione alla luce del Gdpr, T. Palermo 20.6.2023.

38. Gargiulo, 2023, 185.

39. Sul disegno di legge cfr. Biasi, 2024 e Dagnino, 2024.

tori, incrementare la qualità delle prestazioni lavorative e la produttività degli individui. Il secondo comma, invece, fissa i criteri cui l'impiego di questi strumenti deve attenersi ovvero sicurezza, affidabilità, trasparenza oltre al rispetto della dignità umana e della riservatezza. Inoltre, è previsto in capo al datore di lavoro o al committente un obbligo di informazione sull'utilizzo dell'IA nei riguardi dei dipendenti. Da ultimo, si esplicita che tale utilizzo deve avvenire nel rispetto dei diritti inviolabili del lavoratore «senza discriminazioni in funzione del sesso, dell'età, delle origini etniche, del credo religioso, dell'orientamento sessuale, delle opinioni politiche e delle condizioni personali, sociali ed economiche, in conformità al diritto dell'Unione europea». Al di là dell'ampliamento dei fattori discriminatori, è evidente il rinvio alla tutela antidiscriminatoria per come definita nell'ordinamento europeo e nazionale.

L'art. 12, invece, prevede l'istituzione, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un osservatorio sull'adozione di sistemi di IA nel lavoro con l'obiettivo di tratteggiare «una strategia sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale in ambito lavorativo, monitorare l'impatto sul mercato del lavoro e identificare i settori lavorativi maggiormente interessati dall'avvento dell'intelligenza artificiale», oltre ad assicurare la promozione della formazione di datori di lavoro e lavoratori in materia.

A ben vedere, dunque, pare evidente che si tratti di un intervento minimo, destinato ad integrarsi con altre disposizioni, lavoristiche e non.

4. Focus su regolazione e rischi nella fase di accesso al lavoro

Si è detto che la diffusione di sistemi di IA impatta potenzialmente sull'intero svolgimento del rapporto di lavoro; così come assume precipuo rilievo con riguardo alle fasi di selezione e accesso alla prestazione lavorativa in ragione, altresì, delle profonde trasformazioni che l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, prima, e la selezione e l'accesso al lavoro, dopo, hanno registrato negli ultimi decenni. Trasformazioni che sono state fortemente condizionate da un uso massiccio di nuove tecnologie, al punto da giungere alla teorizzazione di diversi modelli e, finanche, a varie tipologie di classificazione dei modelli stessi⁴⁰.

Al di là però di ogni prefigurabile sforzo classificatorio, è opportuno porre in risalto che la procedura di assunzione si snoda attraverso passaggi e/o fasi ciascuno dei quali può essere interessato dall'impiego di sistemi di IA, peraltro, a tali passaggi e/o fasi, mutevoli nel corso del tempo, può corrispondere l'utilizzo, altrettanto variabile, stante la frenesia che contrassegna lo sviluppo tecnologico, di strumenti di IA.

Tralasciando, dunque, ogni tentativo di tal tipo preme, invece, sottolineare che l'impiego dei suddetti strumenti e sistemi presenta delle indiscutibili utilità ma, al contempo, introduce delle significative criticità, tra cui quella delle potenziali ricadute discriminatorie risulta una delle più inquietanti.

40. Per una ricostruzione sul punto cfr. Bordini, 2023, *passim*.

Di certo, il ricorso alla tecnologia in questa fase consente, tra l'altro, di contrarre tempi e costi della selezione, di raggiungere un numero considerevole di soggetti, molto spesso di accrescere la qualità e l'efficacia della scelta e secondo alcuni anche di contenere i *bias*⁴¹.

In verità, insistono altresì molte criticità; si pensi, ad esempio, all'incremento di asimmetria informativa che intercorre tra datore di lavoro o, comunque, selezionatore e candidato o, ancora, alla probabilità che, all'opposto, i *bias*, in forma ancora più occulta e quindi di più arduo accertamento, possano condizionare la procedura e il suo esito.

Gli esempi di impiego dell'IA e in particolare degli algoritmi nella fase preassuntiva sono tantissimi⁴², così come da tempo sono iniziati a emergere i risvolti discriminatori che il loro utilizzo può comportare. Basta, a riguardo, richiamare la vicenda dell'algoritmo adottato in via sperimentale nel 2015 da Amazon per automatizzare il processo di selezione del personale che, attraverso un meccanismo progettato intorno all'osservazione dei *curricula* pervenuti nel decennio precedente attribuibili prevalentemente a uomini, determinava di fatto una discriminazione a danno delle candidate donne.

In via generale, quindi, una fase già di per sé a rischio elevato di atteggiamenti illegittimi, se non discriminatori, è ulteriormente esposta a tali rischi in presenza di strumenti che possono intensificarli se non adeguatamente impostati e/o progettati nel rispetto dei diritti fondamentali.

Come si è visto, il legislatore, europeo e nazionale, manifesta consapevolezza sul punto, tanto da predisporre disposizioni, anche con riferimento esplicito all'accesso al lavoro; vi è da verificare se e quanto tali norme siano efficaci nell'ottica di evitare che una scelta legittima occulti, in via diretta o indiretta, una condotta discriminatoria.

Ad esempio, con riferimento all'art. 22 Gdpr, in materia di profilazione si è già posto in evidenza come le eccezioni previste depotenzino il diritto accordato che si mostra, peraltro, oltremodo vago nella sua formulazione assecondandosi su una spiegazione generale e generica⁴³.

In una più ampia prospettiva, si è messo in risalto come varie disposizioni proteggono anche in una fase precontrattuale, come, per l'appunto, quella della selezione e dell'accesso. Tale tutela si snoda essenzialmente lungo due canali: quello dei divieti, più o meno estesi, e quello dell'introduzione di obblighi di informazione e conoscenza funzionali a favorire la trasparenza.

L'impostazione adottata presenta degli elementi positivi ma, nello stesso tempo, propone significative criticità.

Sul primo versante, si è già anticipato come sia apprezzabile l'attenzione legislativa per le ripercussioni discriminatorie che l'utilizzo di sistemi di IA

41. Cfr. Bordoni, 2023, 8-9.

42. Per diverse esemplificazioni si vedano Gamet, 2024, 9 ss.; Peruzzi, 2024, 2 ss.

43. In senso critico fortemente Gragnoli, 2022, 35 ss. Per una lettura sistematica della previsione volta a edulcorarne le criticità Renzi, 2022, 595 ss.; Riccobono, 2024, 270 ss.

comporta. Altrettanto pregevole è che l'ambito di applicazione delle disposizioni comprenda, spesso, anche la fase che precede la stipula del contratto, mostrando in tal modo consapevolezza di quella che è oramai un'acquisizione della disciplina lavoristica, vale a dire la maggiore asimmetria di posizione (e non solo informativa) che intercorre tra un datore e un aspirante lavoratore nella fase preassuntiva e che, pertanto, giustifica l'inserimento di strumenti di tutela anche in assenza (ancora) della conclusione dell'atto contrattuale.

Al tempo stesso però insistono problematiche di non poco conto. Invero, al di là della vaghezza nella formulazione di certi articoli (si pensi per l'appunto all'art. 22 Gdpr) o di alcune norme (si pensi, ad esempio, al divieto relativo all'inferenza delle emozioni⁴⁴ ex art. 5, § 1, lett. f, regolamento IA), colpiscono taluni elementi di fragilità delle previsioni.

Sempre in via esemplificativa, è bene richiamare il ruolo accordato al consenso dell'interessato. Questo può intendersi validamente prestato solo se manifestato rispetto a un trattamento chiaramente individuato, ovvero nell'interpretazione resane dai giudici di legittimità «il consenso (*deve*) essere previamente informato in relazione a un trattamento ben definito nei suoi elementi essenziali, per modo da potersi dire che sia stato espresso [...] liberamente e specificamente». Gli stessi giudici, peraltro, escludono che «l'adesione a una piattaforma da parte dei consociati comprenda anche l'accettazione di un sistema automatizzato, che si avvale di un algoritmo, per la valutazione oggettiva di dati personali, laddove non siano resi conoscibili lo schema esecutivo in cui l'algoritmo si esprime e gli elementi all'uopo considerati»⁴⁵.

In un'occasione ancora più recente, i giudici hanno avuto modo di precisare che la conoscibilità dell'algoritmo prescinde dalla comprensione matematica dello stesso; sicché, quando ai fini della validità del consenso è richiesta la conoscibilità dell'algoritmo si intende che deve essere «descritto all'utente in modo non ambiguo e in maniera dettagliata, come capace di condurre al risultato in un tempo finito»; che poi il procedimento, in cui nei fatti si risolve l'algoritmo, sia idoneo a essere tradotto in linguaggio matematico «è tanto necessario e certo, quanto irrilevante»; del resto, aggiungono, «non è richiesto né che tale linguaggio matematico sia osteso agli utenti, né, tanto meno, che essi lo comprendano»⁴⁶.

Nella prospettiva del contratto di lavoro, poi, è notoria la debolezza di un'autorizzazione di tal tipo, resa su un piano, quello prettamente individuale, in cui la fisiologica asimmetria che contraddistingue la relazione di lavoro raggiunge la sua massima dilatazione.

Peraltro, la regolazione si assesta sulla previsione di forme deboli di partecipazione, anzi su una sola forma invocandosi esclusivamente l'informazione e, nondimeno, ancora una volta, privilegiando un piano individuale laddove,

44. Cerca di fare chiarezza tra emozioni e *soft skills* Ciucciovino, 2024, 574 ss.

45. Cass. 25.5.2021 n. 14381.

46. Cass. 10.10.2023 n. 28358.

invece, come si vedrà, sarebbe quanto mai opportuno un coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e possibilmente la valorizzazione del piano regolativo autonomo collettivo.

In sostanza, divieti, informazione e trasparenza sono misure importanti. Basti pensare a come la trasparenza degli indicatori decisionali di *Jarvis* abbia agevolato l'attività dei giudici palermitani rispetto al lavoro istruttorio che ha preceduto la pronuncia di Bologna⁴⁷; misure, a ben vedere, basilari ma non sufficienti. Ancor più poi se si riflette sui limiti, di natura tecnica, giuridica e conoscitiva che insistono intorno alla trasparenza algoritmica⁴⁸.

Il quadro normativo, quindi, seppur non indifferente alle connessioni tra sistemi di IA e condotte discriminatorie conferma un approccio generale, minimalista e sostanzialmente proiettato su una dimensione contrattuale individuale che da sola non appare sufficiente a evitare e, soprattutto, a rimediare alla messa in campo di pratiche discriminatorie.

5. Il diritto antidiscriminatorio quale imprescindibile strumento di tutela

Si è giunti, dunque, a mettere a fuoco un duplice dato, essenziale nel prosieguo del ragionamento svolto. Per un verso, difatti, insistono interrelazioni, per di più molto variegate nelle configurazioni realizzabili, tra impiego di strumenti di IA e condotte discriminatorie. Per altro verso, la consapevolezza del legislatore, europeo e nazionale, sul punto non si traduce in interventi adeguati ai rischi prefigurabili.

Ciò, per vero, schiude la strada all'uso del diritto antidiscriminatorio nelle coordinate teoriche che, oramai senza nessun dubbio, ne accompagnano l'impiego quale autonomo sottosistema normativo dotato di tratti distintivi propri⁴⁹ che si rapporta al diritto del lavoro nell'ambito di una relazione bidirezionale e in una maniera complementare e non alternativa. Vale a dire che la tutela antidiscriminatoria è parte, sin dalla sua origine, del diritto del lavoro condividen-done «i presupposti costitutivi e valoriali» ma, altresì, muta le coordinate della disciplina lavoristica, facendo emergere le più «vistose forme di disegualianza orizzontale esistenti nel rapporto di lavoro» e «costringe a riconoscere la necessità di assoggettare a controllo anche i poteri gerarchico-organizzativi discrezionali del datore di lavoro, spesso irriducibili alle situazioni soggettive tipiche prese in considerazione dalla norma inderogabile»⁵⁰.

47. Il ruolo svolto dalla trasparenza nelle due vicende è posto in evidenza da Ingrao, 2024, spec. 171.

48. Si è difatti osservato come la trasparenza algoritmica abbia dei limiti tecnici, dovuti alla complessità con cui gli stessi sono scritti, giuridici, relativi alla protezione del segreto industriale e della proprietà intellettuale e conoscitivi, riconducibili a una «ontologica differenza tra razionalità umana e razionalità algoritmica» (Bano, 2024, spec. 140-141).

49. Aa.Vv., 2019, 1.

50. Barbera, 2025, 3.

Peraltro, l'applicazione del diritto antidiscriminatorio arreca molteplici vantaggi, in parte insiti proprio nella configurazione moderna di questo sistema di tutele, ascrivibile all'entrata in vigore delle c.d. direttive antidiscriminatorie di seconda generazione e ai provvedimenti successivi e derivati, in parte riconducibile al lavoro interpretativo che, giurisprudenza e dottrina, hanno operato sulla suddetta normativa, concorrendo, in maniera incisiva, all'ampliamento degli spazi di tutela.

Così, ad esempio, il diritto antidiscriminatorio di fonte legislativa porta in dote nel contrasto a condotte discriminatorie connesse all'impiego di sistemi di IA vari elementi tra cui: l'assenza di intenzionalità del comportamento; il carattere ipotetico o anche solo potenziale della comparazione richiesta ai fini della sussistenza della fattispecie; l'ambito di applicazione espressamente esteso alla fase preassuntiva; la legittimazione ad agire accordata anche a soggetti diversi dalla vittima e, soprattutto, a soggetti portatori, a vario titolo, dell'interesse leso dal comportamento incriminato; il parziale spostamento in capo al convenuto dell'onere probatorio; la varietà dell'apparato sanzionatorio, senza addentrarsi poi nelle potenzialità di certi strumenti di attuazione del principio di eguaglianza di natura sostanziale quali, ad esempio, le azioni positive e gli accomodamenti ragionevoli⁵¹.

Con riferimento, invece, alle letture dottrinali e giurisprudenziali che sin dalle origini hanno fortemente influito sull'evoluzione normativa della materia, si pensi, sempre in via esemplificativa, alla possibilità di estendere la tutela oltre la sfera della subordinazione. Invero, al di là dell'esplicita previsione normativa in relazione all'accesso all'occupazione e al lavoro, tanto la giurisprudenza, quanto la dottrina risolvono positivamente la questione dell'applicabilità della tutela antidiscriminatoria ai lavoratori autonomi⁵². O ancora, si potrebbe richiamare il rilievo che, con riferimento alle discriminazioni algoritmiche, può assumere la discriminazione intersezionale⁵³, figura di matrice essenzialmente dottrinale, che presuppone l'interazione tra più fattori protetti non distinguibili l'uno dall'altro.

Elementi positivi che si aggiungono a quel tratto storicamente vantaggioso della tutela antidiscriminatoria rispetto alle tecniche tradizionali di natura sostanziale, ossia la capacità di «colpire condotte *atipiche*, di tipo *strutturale* o *sistemico*»⁵⁴.

Molti di questi benefici, del resto, sono palesi in recenti vicende giudiziarie

51. Alcuni di questi tratti sono valorizzati, con riguardo specifico agli oneri probatori, da Gaudio, 2020, 45 ss.; con riferimento alle discriminazioni algoritmiche da De Petris, 2024, spec. 239 ss.; per ciò che concerne invece l'irrelevanza dell'intenzionalità ai fini della configurabilità della fattispecie da De Simone, 2022, 132. Più in generale, per una ricognizione dei diversi profili richiamati si consenta il rinvio a Ranieri, 2025, *passim*.

52. Per la giurisprudenza cfr. Cgue 12.1.2023, *JK*, causa C-356/21, e, sul piano nazionale, T. Bologna 31.12.2020 e T. Palermo 12.4.2021; per la dottrina, cfr. Borelli, Ranieri, 2021, I-21 ss.

53. Sul punto, Ingrao, 2024, 176.

54. Barbera, 2021, I.9.

che hanno fatto emergere i risvolti delle condotte discriminatorie algoritmiche. Il riferimento, in particolare, è alla sentenza con cui il Tribunale di Bologna⁵⁵ è stato chiamato a pronunciarsi sull'algoritmo impiegato da una nota piattaforma di *food delivery* per assegnare ai *riders* le sessioni di lavoro, riscontrando la sussistenza di una discriminazione indiretta; nonché, alla pronuncia resa dal Tribunale di Palermo⁵⁶ che riconosce la sussistenza di una discriminazione indiretta multifattoriale, in ordine al sistema di valutazione adottato da una società di consegna di cibo a domicilio con riguardo soprattutto ai parametri della assiduità, dello svolgimento della prestazione negli *slot* ad alta domanda e del “*no show*”.

Ma queste pronunce pongono in luce, altresì, talune criticità che contrassegnano l'applicazione del diritto antidiscriminatorio come, ad esempio, la qualificazione di una condotta nei termini di discriminazione diretta o indiretta: la prima, come noto, al riparo da qualsivoglia pretesa giustificatoria; la seconda, all'opposto, corredata da una giustificazione oggettiva generale cui se ne affiancano ulteriori in relazione ai singoli fattori tutelati dall'ordinamento giuridico. Vale a dire che i confini fra le due fattispecie sono tutt'altro che netti, potendo una medesima condotta prestarsi a qualificazioni differenti, come il caso *Chez*⁵⁷ dimostra, con tutte le conseguenze che ne derivano.

Un'ultima notazione merita, invece, una questione teorica che inizia ad affacciarsi nel panorama interpretativo, ovvero se la discriminazione algoritmica possa costituire o meno un'ulteriore fattispecie discriminatoria, destinata, quindi, ad affiancarsi alle altre, di fonte normativa o dottrinale e giurisprudenziale⁵⁸.

Ad avviso di chi scrive, però, non sussistono indizi per ampliare la configurazione delle fattispecie discriminatorie. A ben vedere, infatti, gli strumenti di IA, algoritmi compresi, costituiscono elementi esterni alla fattispecie proponendosi, piuttosto, come mezzi attraverso cui, direttamente o indirettamente, può essere perpetrata la condotta discriminatoria. E se, dunque, non si incide sugli elementi costitutivi della figura giuridica, non vi sono gli estremi tecnici per rappresentare un'ulteriore fattispecie discriminatoria. Piuttosto, ogni qual volta sistemi di IA spianino la strada all'attuazione di comportamenti che realizzino una violazione del principio di eguaglianza, al di là della volontà dell'agente e al netto delle molteplici evidenze empiriche attraverso cui ciò può realizzarsi, si potrà ricorrere alle fattispecie discriminatorie esistenti che, nella loro attuale e complessa articolazione, offrono ampi spazi di protezione.

55. T. Bologna 31.12.2020, cit. su cui, tra i tanti, Ballestrero, 2021; Barbera, 2021; Borelli, Ranieri, 2021; Faioli, 2021; Peruzzi, 2021.

56. T. Palermo 17.11.2023, su cui Ingrao, 2024; Nuzzo, 2024.

57. Cgue 16.7.2015, *Chez*, causa C-83/14.

58. Sul punto De Petris, 2024, 232.

6. Alcune (provvisorie) conclusioni

Quanto sin qui analizzato consente di svolgere qualche riflessione di più ampio respiro intorno agli intrecci che insistono tra impiego di strumenti di IA e tutela del lavoro.

Un dato reso chiaro dalla disamina della disciplina, seppur nella prospettiva ivi adottata, è rinvenibile nell'indispensabile integrazione delle fonti, quanto meno in una duplice direzione.

Da un lato, invero, ricorre l'insistenza di norme che si muovono dal piano sovranazionale, internazionale ed europeo, sino a una dimensione privata di autoregolazione. L'imprescindibilità di una regolamentazione *multi-level* è ormai un'acquisizione degli studiosi del diritto del lavoro, avvezzi, più e prima di altri, a fare i conti con una interazione delle fonti di produzione delle norme giuridiche che spazia dalla dimensione eteronoma a quella autonoma, da una regolazione verticale a una orizzontale.

Dall'altro lato, ad arricchire ulteriormente il mosaico normativo, intervengono disposizioni appartenenti a diversi settori dell'ordinamento giuridico che, cioè, non si esauriscono nell'assetto regolativo offerto dal diritto del lavoro tradizionale; basti pensare al ruolo svolto dalle norme in materia di *privacy* o, come visto, dalla tutela antidiscriminatoria. Si tratta di un evidente riflesso della confluenza di una molteplicità di interessi differenti e meritevoli di tutela che l'irruzione dell'intelligenza artificiale nel mondo del lavoro alimenta.

La capacità di far interagire norme diverse al fine di assicurare protezione a interessi plurali è un'operazione cui gli interpreti, e prima ancora i soggetti deputati, a vario titolo e a vario livello, a produrre le regole giuridiche, non possono sottrarsi. Una operazione impegnativa ma che, ove colta, consentirebbe un'evoluzione virtuosa della disciplina e un avanzamento dei livelli di protezione dei soggetti deboli, in particolare dei lavoratori.

Maggiori perplessità, invece, insistono su altri versanti. Una questione che pare poco scandagliata concerne l'estensione della responsabilità, anzi delle responsabilità che l'utilizzo di sistemi di IA può comportare. Tale impiego, invero, chiama in causa vari soggetti; di certo il datore di lavoro che vi fa ricorso ma anche soggetti esterni al rapporto, si pensi al produttore dello strumento quale che sia, o addirittura a possibili intermediari tra l'uno e l'altro. Anzi, e giusto per inciso, il regolamento IA considera innanzitutto il *provider*, poi il *deployer* (nel cui ambito rientrano i datori lavoro).

Anche in tal caso la varietà di situazioni prefigurabili non permette l'affidamento a soluzioni più o meno standardizzate; appare, però, ineludibile la responsabilità *prima facie* del datore, assuma esso le sembianze di un individuo che si avvale di strumenti di IA per svolgere attività diverse o, come nel caso delle piattaforme, di soggetti che attraverso tecnologie sofisticate mettono a disposizione di terzi delle prestazioni di lavoro⁵⁹. Vale a dire che, mantenendosi

59. Brino, 2022, 163.

dentro lo schema del rapporto di lavoro originato dalla stipula di un contratto, sempre di natura privatistica, non si può *bypassare* il datore di lavoro qualora l'impiego di strumenti di IA comporti una violazione, di qualunque tipo, dei diritti dei lavoratori. Men che meno lo si può fare allorquando la prestazione principale del datore di lavoro si concretizza nell'attività di agevolare la connessione tra soggetti diversi servendosi di applicazioni tecnologiche, quali che siano. Ciò non esclude che in situazioni specifiche e al verificarsi di determinate condizioni non possa insorgere anche la responsabilità di altri soggetti che, però, potrà e dovrà esser fatta valere al di fuori dello schema giuridico della relazione di lavoro che segna il perimetro di responsabilità dei contraenti.

Il tema della responsabilità si incrocia con un altro aspetto, evocato da più parti, ovvero il potenziale ricorso alla contrattazione collettiva per l'utilizzo di strumenti di IA; aspetto reso ancora più delicato e interessante se letto nell'ottica dirimente di incentivare il protagonismo delle organizzazioni sindacali in un contesto, come quello attuale, dominato dall'avvento di tecnologie innovative.

Quanto alla contrattazione va condivisa l'impostazione che la ritiene uno strumento ineludibile al fine di assicurare maggiore protezione ai lavoratori, superando ogni ritrosia sul punto, per vero insistente più nell'ordinamento europeo che in quello nazionale, soprattutto allorquando la contrattazione coinvolge lavoratori autonomi⁶⁰.

Ben più complessa, e richiamata in questa sede solo come provocatoria (ma imprescindibile) chiusura di un ragionamento dipanatosi lungo altre traiettorie, è la questione inerente al ruolo che il sindacato può (e dovrebbe) assumere in questa fase.

Al di là dell'incessante *refrain* sulla crisi delle organizzazioni sindacali e della loro rappresentanza, è indubbio che le strade che si prospettano dall'incontro tra sindacati e tecnologia sono plurime sia in ordine alla tutela dei lavoratori – si pensi agli spazi recuperabili dalla partecipazione⁶¹ oltre che dalla contrattazione –, sia in relazione all'uso che lo stesso sindacato può fare di tali strumenti⁶².

Senza dunque voler entrare nel merito di una questione che schiude una pluralità di riflessioni a partire, ad esempio, dalla capacità delle organizzazioni sindacali di confrontarsi con la logica interna e il meccanismo di funzionamento dei sistemi di IA, posto che solo attraverso questa conoscenza sarà possibile garantirne un controllo⁶³, certo è che questa è la vera e attuale sfida a cui i sindacati sono chiamati a rispondere, una sfida che, ancora una volta, ripropone i punti di forza e di debolezza del sistema di relazioni industriali⁶⁴, i primi da valorizzare, i secondi, probabilmente, da affrontare una volta per tutte.

60. Per tutti Borelli, 2022, 44 ss.

61. Tra i tanti Calvellini, 2023; Delfino, 2023; Purificato, 2023; Corti, 2024; Magnani, 2025; Zoppoli, 2025.

62. Martelloni, 2025, 69 ss.

63. Treu, 2022, 19.

64. Tra i primi l'eccezionale capacità mimetica del contratto collettivo, anzi dei contratti

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv. (2019). Introduzione. In: Barbera M., Guariso A. (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*. Torino: Giappichelli, 1 ss.
- Aimo M. (2024). Il *management* algoritmico nel lavoro mediante piattaforma: osservazioni sulle prime regole di portata europea. *Federalismi.it*: 216 ss.
- Alaimo A. (2024). Il Regolamento sull'Intelligenza Artificiale. Un treno al traguardo con alcuni vagoni rimasti fermi. *Federalismi.it*: 231 ss.
- Ballestrero M.V. (2021). Ancora sui rider. La cecità discriminatoria della piattaforma. *Labor*: 104 ss.
- Bano F. (2024). Algoritmi al lavoro. Riflessioni sul *management* algoritmico. *LD*: 133 ss.
- Barbera M. (2021). Discriminazioni algoritmiche e forme di discriminazione. *LLI*, I: 3 ss.
- Barbera M. (2023). “La nave deve navigare”. Rischio e responsabilità al tempo dell'impresa digitale. *LLI*, I: 3 ss.
- Barbera M. (2025). Il diritto antidiscriminatorio oggi. False e vere questioni. *WP CSDLE “Massimo D’Antona”*.IT, 495/2025: 1 ss.
- Bertolini A. (2024). La responsabilità civile derivante dall'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale: il quadro europeo. In: Biasi M. (a cura di), *Diritto del lavoro e Intelligenza Artificiale*. Milano: Giuffrè, 55 ss.
- Biasi M. (2024). Il lavoro nel disegno di legge governativo in materia di intelligenza artificiale: principi, regole, parole, silenzi. *DRI*: 642 ss.
- Bordoni F. (2023). Il processo di selezione del personale e la sua automazione in Italia. *LLI*, I: 31 ss.
- Borelli S. (2022). Contrattazione dell'algoritmo. In: Borelli S., Brino V., Faleri C., Lazzeroni L., Tebano L., Zappalà L., *Lavoro e tecnologie. Dizionario del diritto del lavoro che cambia*. Torino: Giappichelli, 44 ss.
- Borelli S., Ranieri M. (2021). La discriminazione nel lavoro autonomo. Riflessioni a partire dall'algoritmo Frank. *LLI*, I: 21 ss.
- Brino V. (2022). Piattaforme digitali di lavoro. In: Borelli S., Brino V., Faleri C., Lazzeroni L., Tebano L., Zappalà L. (a cura di), *Lavoro e tecnologie. Dizionario del diritto del lavoro che cambia*. Torino: Giappichelli, 163 ss.
- Calvellini G. (2023). Nuove tecnologie e partecipazione diretta dei lavoratori: problemi e prospettive. In: Gargiulo U., Saracini P. (a cura di), *Parti sociali e innovazione tecnologica*. Napoli: Editoriale scientifica, 17 ss.
- Ciucciiovino S. (2024). Risorse umane e intelligenza artificiale alla luce del regolamento (UE) 2024/1689, tra norme legali, etica e codici di condotta. *DRI*: 573 ss.
- Corti M. (2024). Intelligenza artificiale e partecipazione dei lavoratori. Per un nuovo umanesimo del lavoro. *DRI*: 615 ss.
- Dagnino E. (2024). Intelligenza Artificiale, lavoro e diritto interno: note a margine del disegno di legge di iniziativa governativa. *LDE*: 2 ss.
- De Minico G. (2025). Le fonti del diritto: un argine all'intelligenza artificiale? *Rivistaaic.it*: 76 ss.

collettivi; tra i secondi «[l']annosa questione della rappresentatività degli agenti negoziali e [la] connessa problematica dell'efficacia dei prodotti dell'autonomia collettiva» (Gargiulo, Saracini, 2023, 14).

- De Petris P. (2024). La discriminazione algoritmica. Presupposti e rimedi. In: Biasi M. (a cura di), *Diritto del lavoro e Intelligenza Artificiale*. Milano: Giuffrè, 225 ss.
- De Simone G. (2022). Discriminazione. In: Novella M., Tullini P. (a cura di), *Lavoro digitale*. Torino: Giappichelli, 127 ss.
- Delfino M. (2023). Lavoro mediante piattaforme digitali, dialogo sociale europeo e partecipazione sindacale. *Federalismi.it*: 171 ss.
- Donini A. (2022). Piattaforme. In: Novella M., Tullini P. (a cura di), *Lavoro digitale*. Torino: Giappichelli, 25 ss.
- Faioli M. (2021). Discriminazioni digitali e tutela giudiziaria su iniziativa delle organizzazioni sindacali. *ADL*: 771 ss.
- Faleri C. (2024). *Management* algoritmico e asimmetrie informative di ultima generazione, *Federalismi.it*: 217 ss.
- Gaeta L. (2020). *Storia (illustrata) del diritto del lavoro italiano*. Torino: Giappichelli.
- Gamet L. (2024). Il lavoratore e le due facce dell'algoritmo. *LDE*: 2 ss.
- Gargiulo U. (2023). Intelligenza artificiale e poteri datoriali: limiti normativi e ruolo dell'autonomia collettiva. *Federalismi.it*: 171 ss.
- Gargiulo U. (2025). Intelligenza Artificiale, monitoraggio e controllo dei lavoratori in una prospettiva di regolazione "a geometria variabile". *Federalismi.it*: 169 ss.
- Gargiulo U., Saracini P. (2023). Riflettendo su parti sociali e innovazione tecnologica: contenuti, *ratio* e metodo. In: Gargiulo U., Saracini P. (a cura di), *Parti sociali e innovazione tecnologica*. Napoli: Editoriale Scientifica, 9 ss.
- Gaudio G. (2020). *Algorithmic management*, poteri datoriali e oneri della prova. *LLI*: 19 ss.
- Gaudio G. (2024). Le discriminazioni algoritmiche. *LDE*: 2 ss.
- Gagnoli E. (2022). Il potere di controllo, le risorse digitali e gli algoritmi. In: Bellavista A., Santucci R. (a cura di), *Tecnologie digitali, poteri datoriali e diritti dei lavoratori*. Torino: Giappichelli, 27 ss.
- Ingrao A. (2024). Critica della ragione artificiale. La discriminazione algoritmica intersezionale e gli obblighi di parità di trattamento in ipotesi di impiego di sistemi decisionali automatizzati. *RGL*, II: 170 ss.
- Magnani M. (2025). Intelligenza artificiale, diritti di informazione e nuove forme di partecipazione sindacale. *Federalismi.it*: 227 ss.
- Martelloni F. (2025). Azione collettiva e nuove tecnologie: quale rapporto tra rappresentanti e rappresentati. *LLI*: 65 ss.
- Menegatti E. (2024). Il lavoro tramite piattaforma nel quadro comparato. In: Biasi M. (a cura di), *Diritto del lavoro e Intelligenza Artificiale*. Milano: Giuffrè, 455 ss.
- Novella M. (2022). Impresa. In: Novella M., Tullini P. (a cura di), *Lavoro digitale*. Torino: Giappichelli, 5 ss.
- Nuzzo V. (2024). La intrinseca natura discriminatoria dei modelli organizzativi basati sui punteggi di eccellenza per i più affidabili e produttivi. *RIDL*, II: 763 ss.
- Peruzzi M. (2021). Il diritto antidiscriminatorio al test di intelligenza artificiale. *LLI*: 50 ss.
- Peruzzi M. (2023). *Intelligenza artificiale e lavoro*. Torino: Giappichelli.
- Peruzzi M. (2024). Intelligenza artificiale e lavoro: l'impatto dell'AI Act nella ricostruzione del sistema regolativo UE di tutela. In: Biasi M. (a cura di), *Diritto del lavoro e Intelligenza Artificiale*. Milano: Giuffrè, 115 ss.
- Peruzzi M. (2024). L'impatto dell'IA nella selezione del personale, negli annunci di la-

- voro mirati a filtrare le candidature, nella determinazione della “reputazione” della persona che lavora e nell’assegnazione dei compiti. *LDE*: 2 ss.
- Purificato I. (2023). Governare l’innovazione tecnologica: il rilancio del metodo partecipativo in rapporto sinergico con la contrattazione collettiva. In: Gargiulo U., Saracini P. (a cura di), *Parti sociali e innovazione tecnologica*. Napoli: Editoriale Scientifica, 121 ss.
- Ranieri M. (2017). *Identità, organizzazioni, rapporti di lavoro*. Milano: Wolters Kluwer-Cedam.
- Ranieri M. (2025). I principi di non discriminazione. In: Zoppoli A., Zoppoli L. (coordinato da), *Lo svolgimento del rapporto di lavoro: tutele e obblighi del lavoratore*, Parte VI. In: Amoroso G., Di Cerbo V., Maresca A. (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*. Milano: Giuffrè, 561 ss.
- Renzi S. (2022). Decisioni automatizzate, analisi predittive e tutela della *privacy* dei lavoratori. *LD*: 583 ss.
- Riccobono A. (2024). Intelligenza artificiale e limiti al *social media profiling* nella selezione del personale. In: Biasi M. (a cura di), *Diritto del lavoro e Intelligenza Artificiale*. Milano: Giuffrè, 253 ss.
- Rodotà S. (2012). *Il diritto di avere diritti*. Roma-Bari: Laterza.
- Sartori A. (2024). Intelligenza artificiale e gestione del rapporto di lavoro. Appunti da un cantiere ancora aperto. *VTDL*: 806 ss.
- Tebano L. (2020). *Lavoro, potere direttivo e trasformazioni organizzative*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Treu T. (2022). La digitalizzazione del lavoro: proposte europee e piste di ricerca. *DRI*: 1 ss.
- Tullini P. (2021). La questione del potere nell’impresa. Una retrospettiva lunga mezzo secolo. *LD*: 429 ss.
- Vardaro G. (1986). Tecnica, tecnologia e ideologia della tecnica nel diritto del lavoro. *PD*: 75 ss.
- Zappalà L. (2021). Le condizioni di lavoro nelle piattaforme: quale strategia europea di tutela del lavoro digitale. *Professionalità studi*, IV: 4 ss.
- Zappalà L. (2022). Algoritmo. In: Borelli S., Brino V., Faleri C., Lazzeroni L., Tebano L., Zappalà L., *Lavoro e tecnologie. Dizionario del diritto del lavoro che cambia*. Torino: Giappichelli, 17 ss.
- Zappalà L. (2022). Intelligenza artificiale. In: Borelli S., Brino V., Faleri C., Lazzeroni L., Tebano L., Zappalà L. (a cura di), *Lavoro e tecnologie. Dizionario del diritto del lavoro che cambia*. Torino: Giappichelli, 133 ss.
- Zappalà L. (2022). Management algoritmico In: Borelli S., Brino V., Faleri C., Lazzeroni L., Tebano L., Zappalà L. (a cura di), *Lavoro e tecnologie. Dizionario del diritto del lavoro che cambia*. Torino: Giappichelli, 150 ss.
- Zoppoli L. (2024). Il diritto del lavoro dopo l’avvento dell’intelligenza artificiale: aggiornamento o stravolgimento? Qualche (utile) appunto. *WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT*, 489/2024: 2 ss.
- Zoppoli L. (2025). Tecnologia, socializzazione, partecipazione e poteri collettivi dopo l’AI Act. *Federalismi.it*: 283 ss.

Sezione III

Formazione, politiche attive e doppia transizione. Impresa e contrattazione collettiva

Introduzione

di Anna Alaimo*

1. Nei contributi raccolti in questa sezione le riflessioni sulle politiche attive del lavoro (Pal) vengono intrecciate ai temi della doppia transizione, delle trasformazioni dell'impresa e del ruolo sindacale (e della contrattazione collettiva) nella promozione di azioni mirate alla formazione e/o alla ricollocazione di soggetti occupati.

Riconversioni e riorganizzazioni delle attività produttive legate alle transizioni ecologica e digitale sono indagate come fenomeni che si riflettono sul lavoro con nuove esigenze di adeguamento della professionalità dei lavoratori, imponendo alle imprese comportamenti proattivi e al sindacato comportamenti co-determinativi finalizzati a tutelare – attraverso la formazione – l'occupazione. Quest'ultima diviene un bene pubblico assimilabile ad altri beni e interessi, come la salute e l'ambiente, per la cui tutela sempre più si richiedono alle imprese e agli attori collettivi azioni e responsabilità condivise (Treu; Alaimo, Di Meo; Alessi; Nuzzo).

In questo quadro la formazione deve accompagnare le due transizioni per accrescere non solo la competitività del sistema produttivo, ma anche la professionalità, l'emancipazione e il grado di autodeterminazione dei lavoratori; deve inoltre diventare un canale di accesso a lavori «adeguati» e «di qualità» e uno strumento di valorizzazione delle *capabilities* personali, di tutela dai rischi di perdita del posto di lavoro e di «tutela transizionale»; un mezzo, insomma, per incrementare l'occupabilità di chi lascia un lavoro e ne cerca un altro, come ricordano sia T. Treu che G. Impellizzieri.

In questo quadro si inseriscono anche le riflessioni di B. Caruso su Pal, formazione e impresa, nelle quali da un lato si rimarca l'idea che la formazione deve costituire parte integrante del sistema di servizi per l'impiego e Pal, affinché queste ultime diventino strumenti abilitanti e rendano le persone capaci di affrontare i cambiamenti, dall'altro si sviluppa l'idea di “impresa formativa”, laboratorio di sperimentazione nel quale la dimensione produttiva e organizzativa si integra con quella formativa e partecipativa (Nuzzo), come sembra mo-

* Professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Catania.

strare anche la recente previsione legislativa dei referenti per la formazione (l. n. 76/2025, art. 8), nuovi soggetti della «partecipazione organizzativa» (Alessi).

Su questi temi soprattutto alcuni contributi affrontano la questione del ruolo della contrattazione collettiva e del sindacato, l'una e l'altro sfidati dalle due transizioni (Alaimo, Di Meo; Impellizzieri). Sia il congegno negoziale che quello partecipativo – che nel nostro sistema è ancora per lo più basato sui diritti di informazione e di consultazione – sono considerati leve utili a governare i cambiamenti (Nuzzo).

Ne emerge un quadro di crescente responsabilizzazione dell'impresa e del sindacato nella gestione delle difficili transizioni in corso e nella progettazione di quegli interventi di *upskilling* necessari a fronteggiare le mutate esigenze organizzative e produttive; un quadro in cui il sistema pubblico deve assumere il ruolo di «regista e garante del processo» (Caruso), non solo sul piano operativo (la progettazione e la concreta erogazione di interventi e servizi), ma anche su quello delle scelte di *policy* e legislative.

È così che le nuove questioni sociali e occupazionali legate alla doppia transizione, fra le quali spiccano i bisogni di nuove competenze e di ricollocazioni in mercati del lavoro contraddistinti da continue transizioni, sempre più diventano questioni d'interesse «comune» che richiedono sinergie fra una serie di soggetti, pubblici e privati (Stato, Regioni, lavoratori, imprese e sindacato).

Se questi temi fanno da sfondo a tutti i contributi e sono ampiamente articolati da quelli, più generali, di B. Caruso e T. Treu, gli altri interventi si sviluppano intorno a quattro principali piste di riflessione.

2. La prima riguarda il ruolo della contrattazione collettiva e dell'impresa nella programmazione di misure di politica attiva del lavoro e di formazione ed è percorsa soprattutto dai contributi di A. Alaimo e R. Di Meo, G. Impellizzieri e V. Nuzzo.

Una delle principali sfide che le due transizioni pongono al sindacato e alle imprese è di diventare attori protagonisti di misure e programmi di Pal e formazione. Come scrive V. Del Gaiso, la formazione richiede, oggi, una disciplina condivisa tra attori istituzionali, parti sindacali e *stakeholder* locali proprio perché è oggetto di un diritto che dev'essere reso effettivo da più soggetti, pubblici e privati. È inoltre tempo che ai soggetti privati più notoriamente coinvolti nel sistema (i fondi interprofessionali, gli enti bilaterali o gli operatori privati accreditati alla formazione) si affianchino anche soggetti «altri» – impresa e sindacato, per l'appunto – che, sino a oggi, si sono meno impegnati nella predisposizione di misure idonee a rendere effettivo quel diritto.

A partire da questa idea, i due contributi di G. Impellizzieri e A. Alaimo e R. Di Meo offrono una preziosa analisi di materiali contrattuali, cercando di verificare, empiricamente, se e quanto la contrattazione collettiva si sia spesa in questa direzione, raccogliendo alcune opportunità offerte, negli ultimi anni, dal legislatore.

Il primo contributo analizza, innanzitutto, la contrattazione nazionale che,

sin dai primi anni del Duemila, ha dato attuazione alle disposizioni della legge n. 53/2000 sui congedi per la formazione continua e sistematizza le diverse clausole contrattuali-collettive, distinguendo tre modelli di regolazione. Nella più specifica analisi della contrattazione aziendale si identificano cinque modelli di intervento, fra i quali spiccano gli accordi che definiscono principi, contenuti e finalità delle azioni formative, quelli che prevedono procedure di attestazione, validazione e certificazione delle competenze e quelli finalizzati alla gestione delle transizioni e ricollocazione dei lavoratori in esubero.

Sulla stessa lunghezza d'onda A. Alaimo e R. Di Meo individuano tre livelli di possibile coinvolgimento delle imprese nella predisposizione di misure e azioni di Pal riguardanti la formazione (l'analisi dei fabbisogni; la predisposizione di progetti di formazione attraverso la contrattazione collettiva di livello aziendale; la certificazione delle competenze acquisite dai lavoratori in attuazione di progetti di cui le stesse imprese si sono rese promotrici, anche tramite la contrattazione collettiva) e quattro diverse tipologie di contratto collettivo aziendale che la legge ha espressamente finalizzato a obiettivi di politica dell'impiego e dell'occupazione: i contratti di espansione, gli accordi di ricollocazione, gli accordi di transizione occupazionale, le intese di rimodulazione dell'orario con accesso al Fondo Nuove Competenze (Fnc).

Nel complesso, l'indagine empirica sulle prassi contrattuali mostra che la contrattazione che a livello decentrato ha coinvolto le imprese, malgrado le sollecitazioni legislative a intervenire con misure e progetti di politica attiva e formazione nella gestione delle crisi d'impresa e nella riconversione dei processi produttivi legati alle due transizioni, abbia impiegato le tipologie di contratto collettivo legalmente tipiche con poca fantasia regolativa e scarsa progettualità formativa, usandole, per lo più, come canali di accesso prolungato alla Cigs.

Ciò che si attende è, dunque, un salto di qualità delle parti sociali e delle imprese, ma anche delle istituzioni pubbliche e del legislatore, ai quali spettano una visione di *policy* più omogenea e interventi legislativi di sostegno più decisi, organici e strutturati.

3. La seconda pista di riflessione attraversa il tema della formazione dentro i confini della relazione di lavoro subordinato. In questa prospettiva, i contributi di C. Alessi e di V. Del Gaiso riaffermano la funzione della formazione come diritto-dovere del lavoratore, rivitalizzato sia dal comma 3 dell'art. 2103 c.c., sia dalla contrattazione collettiva di categoria.

Come avverte C. Alessi è però bene distinguere la formazione necessaria alla transizione dei processi produttivi in senso *green* – che risponde a interessi e obiettivi generali della collettività (ambientali e di sviluppo sostenibile) – da quella necessitata dalla transizione digitale, che dipende da innovazioni legate, in larga parte, a scelte discrezionali dell'impresa; pertanto, le questioni che si pongono sono solo in parte comuni.

Nella prospettiva contrattuale e in entrambi i casi, entra in gioco il diritto-dovere del lavoratore alla formazione, ma anche la valutazione della prestazio-

ne lavorativa dal punto di vista della diligenza, *ex art.* 2104 c.c., e il tema della trasformazione in senso più collaborativo dell'adempimento, se non proprio del contratto di lavoro (Alessi).

Nel caso delle riorganizzazioni delle attività in senso *green* si pongono altre questioni, fra le quali spicca quella del possibile rifiuto di eseguire una prestazione che potrebbe incidere negativamente sull'ambiente, oltre a quella del diritto a ottenere la formazione necessaria a modificare modalità e contenuti della prestazione.

Le innovazioni tecnologiche legate all'uso dell'Intelligenza artificiale (IA) pongono sfide diverse, soprattutto quando la prestazione di lavoro è integrata in sistemi che richiedono competenze e capacità nuove, necessarie a favorire la interlocuzione fra lavoratori e macchine intelligenti (Treu).

Questa esigenza formativa non è ancora sufficientemente presa in considerazione dal diritto; lo stesso *AI Act* si limita a contemplare il dovere del *deployer* di lavoro di dotare della competenza e della formazione necessarie le persone a cui è affidata la sorveglianza dei sistemi di IA ad alto rischio. Ma si tratta di una prospettiva che guarda più alla sicurezza e al buon funzionamento dei sistemi di IA che alle necessità di intervenire sull'obsolescenza di mansioni e compiti lavorativi.

Sia il contributo di C. Alessi, sia quello di G. Impellizzieri si soffermano, infine, sul diritto soggettivo alla formazione introdotto dalla contrattazione collettiva di categoria a partire dal Ccnl del settore metalmeccanico del 2021.

4. La terza pista di riflessione riguarda la trasparenza, la certificazione e la portabilità delle competenze.

Il diritto soggettivo all'apprendimento permanente, introdotto dalla "legge Fornero" nel 2012 include quel diritto alla trasparenza, validazione e certificazione delle competenze (Ivc) specificato dal d.lgs. n. 13/2013 e rimarcato, al di fuori dei confini nazionali, dall'ultima Comunicazione della Commissione europea su "*L'Unione delle competenze*", che lo intreccia al tema della libera circolazione dei lavoratori nel mercato unico.

Non a caso, il tema è guardato da alcuni contributi anche dalla prospettiva multilivello, soprattutto da V. Del Gaiso, che si dedica al raffronto fra il Quadro Europeo delle Qualificazioni (*European Qualification Framework* – Efc) e il Quadro Nazionale delle Qualificazioni (Qnq).

Il contributo di A. Alaimo e R. Di Meo torna a intrecciare questi temi alle riflessioni sull'impresa individuando, fra i tre livelli di possibile coinvolgimento delle imprese nelle attività formative, quello dell'attestazione e certificazione delle competenze, specie se acquisite dai lavoratori in virtù di programmi promossi dalla stessa impresa. Allo stato, questo livello di coinvolgimento non è molto sviluppato. Nonostante qualche recente segnale normativo di apertura (riguardante la certificazione delle competenze nell'ambito dei contratti di apprendistato professionalizzante, *ex art* 8, D.M. 9 luglio 2024, n. 115), la funzione di certificazione rimane demandata ai soggetti pubblici o ai privati autorizza-

ti/accreditati, mentre del tutto isolati sono gli esperimenti di parziale supplenza compiuti dalle imprese attraverso la contrattazione aziendale, specialmente con le previsioni contrattual-collettive riguardanti i libretti di certificazione dei percorsi formativi (Treu).

In questa prospettiva, l'idea di un effettivo "diritto alla messa in trasparenza" delle competenze, come suggerisce il contributo di L. Zappalà, richiede una più matura convergenza tra regolazione pubblica, autonomia collettiva e pratiche di autoregolamentazione privata. Le esperienze contrattuali che hanno tentato di rilanciare, in forma digitale, il libretto formativo rappresentano infatti segnali ancora episodici di un'esigenza più profonda: quella di disporre di dispositivi di riconoscimento affidabili, interoperabili e realmente capaci di accompagnare la mobilità professionale nella doppia transizione. Il ricorso crescente a strumenti di autoregolamentazione privata – dai *dossier* digitali alle micro-credenziali, sino ai *digital badge* – mostra come le imprese più dinamiche stiano già sperimentando forme di attestazione agili e tecnologicamente avanzate idonee a colmare le rigidità del sistema pubblicistico e, come ancora osserva L. Zappalà, coerenti con un modello di impresa sostenibile e collaborativa. Tuttavia, la piena legittimazione di tali strumenti presuppone un rafforzamento del ruolo della contrattazione collettiva, chiamata appunto a fornire una cornice condivisa che eviti derive unilaterali e consenta di trasformare tali pratiche aziendali in veri vettori di trasparenza e portabilità delle competenze.

5. Il quarto e ultimo terreno di analisi riguarda le istituzioni e i soggetti che erogano la formazione.

Il contributo di A. Sartori si sofferma particolarmente su questi temi, ripercorrendo, l'evoluzione della normativa sui fondi interprofessionali, a partire dalla stagione della macro-concertazione sociale degli anni Novanta del secolo scorso – nella quale il tema della formazione percorreva «come un filo rosso i principali accordi conclusi tra Governo e parti sociali» – sino a giungere ai più recenti sviluppi, segnati dal coinvolgimento dei fondi nei percorsi formativi dei beneficiari del reddito di cittadinanza e nella realizzazione dei programmi di formazione collegati ad alcuni dei contratti collettivi aziendali esaminati nei contributi di A. Alaimo e R. Di Meo e di G. Impellizzieri.

Il Fondo Nuove Competenze (Fnc) – istituito da uno dei primi decreti emergenziali del periodo pandemico (il c.d. "decreto rilancio": d.l. n. 34/2020) – è lo strumento che ha riscosso maggiore interesse tra le parti sociali negli ultimi anni, coinvolgendo una quantità significativa di imprese e lavoratori in attività formative, benché – come ricordano sia T. Treu che G. Impellizzieri – non siano mancate le criticità, legate principalmente alla categoria legale dei lavoratori coinvolti (prevalentemente impiegati), alla sotto-negoziata dei contenuti formativi, determinati pressoché unilateralmente dalle imprese, e alle difficoltà di accesso al programma da parte delle aziende di piccole e medie dimensioni.

Le riflessioni che da diverse prospettive si sviluppano attorno a questi temi non mancano di evidenziare che le buone intenzioni di chi legifera spesso fi-

niscono per scontrarsi con una tendenza all'opportunismo o all'inerzia degli attori.

Alcuni fondi interprofessionali creati da sindacati non rappresentativi (fondi “pirata”) competono al ribasso, allettando le imprese ad aderirvi con la promessa di un accesso rapido ai loro conti aziendali, senza operare alcun filtro sui piani formativi e perseguendo esclusivamente logiche di mercato, che li spingono a distribuire risorse al di fuori di qualsiasi progettazione di politiche formative innovative (Sartori).

Anche l'accesso al Fnc avviene spesso attraverso intese di rimodulazione dell'orario di lavoro che colgono più la “convenienza” a scambiare le ore lavorative con quelle di formazione (finanziate dal fondo) che la sfida a promuovere azioni formative realmente innovative ed efficaci.

Se la tendenza all'opportunismo degli attori è innegabile e va contrastata, è anche vero che l'ampliamento delle funzioni spettanti ai fondi interprofessionali e al Fnc – riconfigurato dalla più recente normativa come strumento di politica attiva *anche per i disoccupati* (Alaimo, Di Meo) – consente di raccogliere sfide nuove, non solo per le imprese e il sindacato – come sottolineano gli interventi che percorrono la terza pista – ma anche per i soggetti erogatori della formazione.

Tutti i contributi proposti offrono preziose indicazioni e sollecitano sforzi in questa direzione. L'auspicio è che tutti gli attori coinvolti – anche i soggetti pubblici, chiamati a svolgere un ruolo di regia attraverso scelte di *policy* e strumenti normativi adeguati – riescano a trarre dai risultati di questa riflessione comune nuovi spunti e consapevolezze della posta in gioco e della sfida, culturale e organizzativa, che attende le loro azioni.

*Politiche attive del lavoro e formazione nella doppia transizione: impresa, sindacato e contrattazione collettiva**

di Anna Alaimo^{**}, Rosa Di Meo^{***}

SOMMARIO: 1. Politiche attive del lavoro, formazione e competenze: ragioni economiche, efficienza dei mercati e valori del diritto (del mercato del lavoro) – 2. Dalle sollecitazioni (e Raccomandazioni) europee al ruolo delle politiche pubbliche e dei soggetti privati: imprese e sindacato al centro di una nuova sfida – 3. Politiche pubbliche, legislazione e programmi di governo: Piano Nazionale delle Competenze, Piano Nazionale Nuove Competenze – Transizioni e Programma Gol – 4. Imprese e sindacato di fronte alle nuove sfide. I tre possibili livelli di coinvolgimento nelle Pal e nella formazione: l'analisi dei fabbisogni, la contrattazione collettiva... – 4.1. (*Segue*) ... la certificazione delle competenze – 5. L'integrazione di percorsi di politica attiva/formazione nella contrattazione collettiva. Legge e contratti collettivi di secondo livello legalmente tipici: contratti di espansione, accordi di transizione occupazionale e accordi di ricollocazione – 5.1. (*Segue*) ... le intese di rimodulazione dell'orario di lavoro con accesso al Fondo Nuove Competenze – 5.2. Riflessioni a margine del modello legislativo – 6. Le esperienze concrete: la formazione nei contratti collettivi di secondo livello – 6.1. (*Segue*) Gli accordi di rimodulazione dell'orario di lavoro con accesso al Fondo Nuove Competenze – 7. Contratti integrativi, formazione e politiche attive: tra "adeguatezza organizzativa" (*ex art.* 2086 c.c.) e prospettive di intervento legislativo

1. Politiche attive del lavoro, formazione e competenze: ragioni economiche, efficienza dei mercati e valori del diritto (del mercato del lavoro)

Questo contributo propone alcune riflessioni sul ruolo dell'impresa e della contrattazione collettiva nella programmazione di misure di politica attiva del lavoro.

* Il contributo è frutto di dialogo, riflessione e revisione comune. Si precisa, tuttavia, che la stesura dei §§ 2, 3, 4, 5.2 è da attribuire ad Anna Alaimo e quella dei §§ 4.1, 5, 5.1, 6, 6.1 a Rosa Di Meo. I §§ 1 e 7 sono invece da attribuire a entrambe.

** Professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Catania.

*** Già Assegnista di ricerca in Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Catania.

L'analisi si concentra su alcuni snodi della ricerca oggetto del Prin e si avvale anche dei risultati di un'indagine empirica sulla contrattazione collettiva di livello decentrato che incorpora progetti di formazione, sviluppo delle competenze e/o ricollocazione.

Le riflessioni a margine di questa indagine riguardano alcuni intrecci cruciali del tema generale oggetto della ricerca, la cui comprensione è utile per individuare scelte di *policy* e strumentazioni normative adeguate a tutelare le persone che lavorano¹, migliorandone le capacità di integrazione e adattamento ai mercati transizionali del lavoro, non solo in presenza di disoccupazione, ma anche quando l'occupazione persiste (o può essere salvaguardata), richiedendo adattamenti formativi o processi di ricollocazione².

In questa prospettiva, il primo snodo di riflessione attiene all'opportunità di valorizzare il nesso tra politiche attive del lavoro (Pal) e *formazione* e cioè la necessità che non solo il diritto al lavoro, ma anche il diritto alla formazione e all'apprendimento permanente³ – da tempo oggetto di attenzione da parte delle istituzioni europee (e più sommestamente considerato nell'ordinamento nazionale⁴) – venga integrato nel sistema di servizi per l'impiego (Spi) e Pal⁵.

L'idea è che le Pal vadano stimulate e promosse, anche dal legislatore, non soltanto nella loro funzione di cura della (e rimedio alla) disoccupazione e/o inoccupazione, ma anche in funzione di una anticipazione e prevenzione della stessa⁶ in contesti che tipicamente la preludono: per esempio, nelle imprese interessate da processi di riconversione produttiva (che determinano anche fenomeni di obsolescenza delle competenze, oggi ampiamente legati alle transizioni verde e digitale) e riorganizzazione del lavoro o da più tradizionali situazioni di crisi; in questi ultimi casi, come si vedrà, l'opzione per la continuità aziendale

1. Condividendo le numerose istanze di ri-orientamento assiologico del diritto del lavoro e del diritto del mercato del lavoro (Perulli, 2023, 61), si utilizzerà, anche nel prosieguo, l'espressione «persona che lavora», impiegata anche da numerosi documenti europei riguardanti il diritto alla formazione e all'apprendimento permanente (v. *infra*, § 2). Non a caso, guardando anche ad altri formanti dell'ordinamento euro-unitario, si è rilevato che il diritto dell'UE si muove molto «rapidamente nel solco del ripensamento dei presupposti concettuali del diritto del lavoro» (sempre Perulli, 2023, 62).

2. Casano, 2020. In argomento v., più di recente, Zoppoli L., 2021, 221 ss. e 228 ss.

3. Ciucciuvino, 2013; di una «significativa “triangolazione” tra diritto al lavoro, formazione professionale e tutela contro la disoccupazione» parlava già Garofalo, 2004, 89.

4. Nell'ordinamento nazionale le disposizioni in tema di formazione permanente sono ancora quelle dei commi da 51 a 61 dell'art. 4 della l. n. 92/2012, alle quali si aggiungono, nei commi da 64 e 68, quelle sulla certificazione delle competenze. A queste disposizioni generali si affiancano quelle dell'art. 20 della l. n. 81/2017 sul diritto all'apprendimento continuo e alla certificazione delle competenze del lavoratore agile (Casano, 2016).

5. Sulla formazione e l'accrescimento delle competenze come «caposaldo fondamentale delle politiche attive» e «importante presidio contro la disoccupazione» Ciucciuvino, 2021, 641; ma già Ciucciuvino, 2013, spec. cap. I.

6. Ciucciuvino, 2021, 647 *ma passim*.

può essere calibrata su una combinazione di meccanismi di sostegno al reddito e di Pal⁷.

In questo senso, ridisegnare spazi e modi di operare delle Pal appare necessario affinché queste ultime tutelino, non solo l'*occupabilità* dei soggetti disoccupati, ma anche l'*occupazione* dei lavoratori interessati da fenomeni simili.

Il secondo elemento di riflessione risiede nell'opportunità che il diritto alla formazione venga dotato di effettività da parte di *più soggetti, pubblici e privati*⁸ e che la cerchia dei privati non si riduca ai soggetti più notoriamente coinvolti nel sistema – i fondi interprofessionali, gli enti bilaterali o gli operatori privati accreditati alla formazione – ma venga ampliata a soggetti «altri», sino a oggi meno impegnati nella predisposizione di misure idonee a rendere effettivo quel diritto⁹.

Saranno pertanto presentati argomenti e proposte indirizzati a ridisegnare spazi e modi di operare di soggetti privati – l'impresa e il sindacato – che il legislatore nazionale ha lasciato in ombra nelle riforme del mercato del lavoro succedutesi nei primi due decenni del nuovo secolo, riguardanti il profilo della *partnership* pubblico-privato (d.lgs. n. 276/2003, Titolo II, d.lgs. n. 150/2015)¹⁰.

Si cercherà di farlo prendendo spunto da una serie di norme che già rilanciano il ruolo delle parti sociali, valorizzando la contrattazione collettiva decentrata proprio nella gestione delle crisi d'impresa e/o dei processi di riconversione produttiva, rendendola artefice di azioni di politica attiva e di formazione.

Procedendo in questa direzione, il nesso fra Pal e formazione e quello fra Pal, formazione e contrattazione saranno considerati non solo nell'ottica di un accrescimento della competitività del sistema produttivo – ultimamente sollecitata dalle istituzioni europee – ma anche nella pluriversa prospettiva – più attinente al patrimonio valoriale del diritto del lavoro – della formazione viatico di elevazione professionale; autodeterminazione ed emancipazione del cittadino

7. Salimbeni, 2020, 269 ss.

8. Il tema della *partnership* pubblico-privato è stato affrontato dal legislatore e, pertanto, più dibattuto con riferimento al diritto al lavoro; sul punto si consenta di rinviare ad Alaimo, 2009, spec. 139 ss.; più di recente, Salomone, 2023, 201, ha affermato che «il Pnrr e quindi Gol sono tasselli utili per ridefinire i termini di una visione meno polarizzata e più avanzata del nostro mercato del lavoro nella chiave del suo ordine giuridico, cioè della continua ricerca di un contemporaneo equilibrato tra interessi diversi, ma non necessariamente confliggenti, nella prospettiva dell'accrescimento del benessere complessivo».

9. Segnali significativi, in questa direzione, si ricavano da alcune recenti esperienze di istituzione di organismi paritetici costituiti nella forma di associazioni e incaricati della realizzazione e attuazione delle disposizioni dei Ccnl, ad esempio MetApprendo metalmeccanici, esempio riferito da Lamberti, 2024, 290; Ciucciiovino, Toscano, Faioli, 2023, n. 4.

10. Di una «oggettiva marginalizzazione» di ulteriori dimensioni, attori e livelli di intervento, che appaiono invece necessari per dare corpo a «politiche attive integrate per una più compiuta effettività dei diritti al lavoro, alla formazione e all'elevazione professionale di cui agli artt. 1, 4, 35 e 37 Cost.» parla Ciucciiovino, 2021, 645; si rinvia altresì a Deleonardis, 2024, per una riflessione, di respiro monografico, che approfondisce anche la questione del rapporto fra interesse collettivo, mercato del lavoro e occupabilità.

lavoratore¹¹; strumento di accesso a lavori «adeguati» e «di qualità»¹²; valorizzazione delle *capabilities* personali¹³ nei mercati transizionali del lavoro¹⁴; e, financo, nell'idea prospettica di un più moderno *welfare*, che, in una accezione rinnovata e proattiva di previdenza sociale, abbandona la sua più tradizionale impostazione, risarcitoria e indennitaria, per accogliere misure anticipatorie e preventive delle situazioni di bisogno (i.e. della disoccupazione)¹⁵.

2. Dalle sollecitazioni (e Raccomandazioni) europee al ruolo delle politiche pubbliche e dei soggetti privati: imprese e sindacato al centro di una nuova sfida

Con questa avvertenza, va rimarcato che il tema della formazione e dell'accrescimento delle competenze è fortemente evocato, negli ultimi anni, dalle istituzioni europee, specialmente nel cono d'ombra delle transizioni verde e digitale.

Dall'Agenda europea per le competenze¹⁶ alla Risoluzione del Consiglio sull'apprendimento degli adulti¹⁷ sino alla più recente Comunicazione della Commissione su "*L'Unione delle competenze*"¹⁸, molta attenzione è stata fornita ai bisogni di apprendimento di chi già si trova impegnato in una relazione lavorativa.

Gli obiettivi dell'Unione non sono solo quelli di «rendere le economie e le società europee più forti e più resilienti», sostenendo la competitività eu-

11. Napoli, 1979, 19 ss., e qui spec. 20 e 52.

12. Su questi temi, già ampiamente dibattuti nel primo decennio del nuovo secolo, si consenta di rinviare ancora ad Alaimo, 2009, cap. I e ai riferimenti bibliografici ivi contenuti.

13. Caruso, 2007, 1 ss.

14. Di formazione di chi apprende nuovo sapere in funzione della progettualità personale, professionale e sociale sostenuta dalla riflessività e della creatività parla Alberici, 2007; cfr. anche Franceschetti, Giovannini, Santanicchia, 2022.

15. Ancora Ciucciovino, 2021, 646.

16. *Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza*, COM (2020) 274 final del 1.7.2020. Per una comparazione degli interventi legislativi riguardanti l'apprendimento permanente in dodici Stati UE si veda Labour Market Observatory (LMO) Study, *The work of the future: ensuring lifelong learning and training of employees*, 2022.

17. Risoluzione del Consiglio su una nuova agenda europea per l'apprendimento degli adulti 2021-2030 (2021/C 504/02). Ambiziosi sono anche i «traguardi» richiamati nei due documenti, riguardanti le percentuali di partecipazione degli adulti all'apprendimento. Come si legge nell'All. II alla Risoluzione cit., «almeno il 47% degli adulti di età compresa tra i 25 e i 64 anni dovrebbe aver partecipato ad attività di apprendimento negli ultimi 12 mesi precedenti entro il 2025»; «almeno il 60% degli adulti di età compresa tra i 25 e i 64 anni dovrebbe aver partecipato ad attività di apprendimento nei 12 mesi precedenti entro il 2030». Anche il primo programma di azione relativo al Pilastro europeo dei diritti sociali (COM (2021) 102 def. del 4.3.2021) perseguiva l'ambizioso obiettivo della partecipazione di tutti gli adulti (lavoratori o potenziali lavoratori) ad attività di formazione annue in misura almeno pari al 60% entro il 2030. A oggi i dati sono, tuttavia, poco confortanti: come si legge nella Comunicazione della Commissione cit. «meno del 40% della popolazione adulta partecipa all'istruzione o alla formazione, una percentuale ben al di sotto dell'obiettivo del 60% fissato per il 2030»; inoltre «quasi la metà della popolazione adulta non dispone delle competenze digitali di base, nonostante oltre il 90% dei posti di lavoro le richieda».

18. COM (2025) 90 final del 5.3.2025.

ropea¹⁹, ma sono declinati concedendo spazi anche alla dimensione sociale dell'apprendimento.

La prospettiva richiamata nel paragrafo precedente (la tutela della persona che lavora e delle sue *capabilities*) è evocata non solo dalla Risoluzione del Consiglio sull'apprendimento degli adulti, attraverso l'iniziale riferimento al primo principio del *Pilastro europeo dei diritti sociali*²⁰, ma anche da diversi passaggi contenuti in altri documenti.

La stessa Risoluzione del Consiglio ricorda che per gli adulti che lavorano l'apprendimento è cruciale affinché questi ultimi si adattino a nuove circostanze e sviluppino «le competenze necessarie per il lavoro e la piena partecipazione alla società e allo *sviluppo personale*», alla «*realizzazione personale*, [...] la salute e il benessere, *in funzione dei bisogni, dei talenti e delle aspirazioni* attuali e futuri di ciascuno»²¹.

La Comunicazione della Commissione del 2025 contiene altre importanti indicazioni, riguardanti anche diversi aspetti. Da una parte assicura che «l'Unione delle competenze si adopererà per rendere le competenze e le qualifiche, indipendentemente dal luogo in cui sono state acquisite in Europa, trasparenti, affidabili e riconosciute in tutto il mercato unico, in modo da consentire alle persone di esercitare il proprio diritto di libera circolazione»; dall'altra sottolinea l'importanza del dialogo sociale, a tutti i livelli, proprio «per plasmare lo sviluppo delle competenze attraverso la contrattazione collettiva». Il documento promette, inoltre, l'istituzione di un «progetto pilota» relativo alla «garanzia per le competenze», che sembra proprio voler sostenere quella filosofia dei mercati transizionali del lavoro per garantire ai lavoratori di settori in ristrutturazione o a rischio di disoccupazione l'opportunità di sviluppare le proprie competenze e carriere in altri settori e/o imprese.

Nel solco delle indicazioni già contenute nella Risoluzione del 2021, si collocano anche le tre Raccomandazioni adottate dal Consiglio il 16 giugno 2022 e riguardanti: (a) l'apprendimento per la transizione verde e lo sviluppo sostenibile²²; (b) i «conti individuali di apprendimento»²³; (c) le microcredenziali per l'apprendimento permanente²⁴.

19. Come si legge nell'*incipit* della Risoluzione, cit.

20. «Ogni persona ha diritto a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi al fine di mantenere e acquisire competenze che consentono di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo le transizioni nel mercato del lavoro». *Amplius*, v. commission.europa.eu/system/files/2017-12/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_it.pdf.

21. Risoluzione, cit., punti 16 e 21 (corsivo nostro).

22. Raccomandazione del Consiglio del 16 giugno 2022 sull'apprendimento per la transizione verde e lo sviluppo sostenibile (2022/C 243/01).

23. Raccomandazione del Consiglio del 16 giugno 2022 sui conti individuali di apprendimento (2022/C 243/03).

24. Raccomandazione del Consiglio del 16 giugno 2022 relativa a un approccio europeo alle microcredenziali per l'apprendimento permanente e l'occupabilità (2022/C 243/02).

(a) Mentre la prima si sofferma su questioni generali, ribadendo l'importanza dell'apprendimento per la transizione verde e lo sviluppo sostenibile (pur guardando prevalentemente al percorso scuola-università-lavoro e alla «formazione di ultimo miglio»²⁵), la seconda e la terza affrontano più specificamente i temi (b) della formazione e dell'apprendimento permanente come *diritti della persona* che, lavorando, è *in possibile transizione* e (c) del riconoscimento dei risultati della formazione e cioè della certificazione delle competenze anche in presenza di brevi esperienze di apprendimento²⁶.

La Raccomandazione sui «conti individuali di apprendimento» esorta così gli Stati a creare *Individual Learning Accounts* (Ila), che, usufruendo anche del finanziamento UE²⁷ e del sostegno di vari soggetti e istituzioni europee²⁸, dovrebbero consentire alle persone di accumulare e conservare i propri diritti di formazione nel tempo, indipendentemente dalla situazione lavorativa o condizione professionale e nei passaggi da un posto di lavoro a un altro (Cons. 16; art. 4, lett. b). Gli Ila dovrebbero rendere possibile la partecipazione ad attività di formazione *durante* l'orario di lavoro (Cons. 20) e il trasferimento dei propri diritti, anche durante le transizioni (*Definizioni*, lett. c) e al di fuori del Paese d'origine (Cons. 17, *Conto individuale di apprendimento*, punto 11).

Evidente è l'enfasi posta sulla dimensione sociale dell'apprendimento, che non appare sovrastata da una visione del diritto alla formazione professionale meramente funzionale alla competitività del mercato e all'economia.

Altro elemento da sottolineare – per il rilievo che assume nella prospettiva sviluppata nel prosieguo (§§ 4 ss.) – è che la Raccomandazione enfatizza in più punti il ruolo delle parti sociali. Raccomanda, infatti, agli Stati: 1) di consultare le parti sociali (e i portatori di interesse pertinenti) sui temi oggetto dell'intervento (Cons. 15 e punto 5); 2) di coinvolgerle nella elaborazione delle riforme rispettandone l'autonomia (Cons. 26); 3) di avviare con le stesse un dialogo per introdurre disposizioni che consentano ai lavoratori di partecipare ad attività di

25. Formazione che dovrebbe accompagnare i soggetti dai percorsi di istruzione e formazione teorica nel MdL (Ciucciiovino, 2023, 309 ss.). Sulla distinzione tra formazione iniziale o pre-lavorativa e formazione professionale lungo il corso della vita attiva (formazione continua e permanente) *amplius* Ciucciiovino, 2013.

26. *Op. loc. ult. cit.*

27. In particolare dei Fondi dell'Unione a sostegno dei regimi di apprendimento degli adulti, come il Fondo sociale europeo Plus (di cui al Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021), il Fondo europeo di sviluppo regionale (Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021) e il Fondo per una transizione giusta (Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021), nonché, se del caso, il dispositivo per la ripresa e la resilienza (Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021) nell'ambito di *Next Generation EU* (Cons. 24).

28. Dal Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop), alla Fondazione europea per la formazione (Etf), sino alla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound) e all'Autorità europea del lavoro (Ela) (*Sostegno dell'Unione*, punto 27).

formazione *durante l'orario di lavoro*, utilizzando i conti individuali di apprendimento (Cons. 20 e punto 19).

Non solo si tratta di un ulteriore omaggio alla dimensione sociale della formazione professionale, ma anche di una indicazione importante per il ruolo assegnato alle parti sociali. Queste ultime vengono sollecitate a tutelare interessi collettivi inediti, tradizionalmente poco presidiati dall'azione sindacale; interessi che riguardano il mercato (oltre che il rapporto di lavoro); ad esempio, l'interesse collettivo alla occupabilità dei lavoratori²⁹.

La terza Raccomandazione riguarda, infine, le microcredenziali per l'apprendimento permanente e, per l'appunto, l'occupabilità. Come quella sugli Ila, anche questa Raccomandazione si colloca nel solco delle azioni programmate dal *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*³⁰ nel quale si dichiarava l'intento della Commissione di proporre un approccio europeo alle microcredenziali, considerandole strumenti innovativi capaci di «facilitare percorsi di apprendimento flessibili e sostenere i lavoratori nel loro lavoro o durante le transizioni professionali», auspicando – peraltro – «una maggiore attenzione alla formazione nei contratti collettivi», capace di «migliorare l'accesso a opportunità di formazione di qualità sul luogo di lavoro».

Ebbene, come chiarisce la Raccomandazione, le microcredenziali possono creare percorsi di apprendimento e di carriera personalizzati, aiutando a certificare i risultati delle piccole esperienze di apprendimento. Ciò è particolarmente rilevante in un mercato del lavoro in cui le occupazioni sono sempre più frastagliate e nel quale le microcredenziali possono riguardare le persone impegnate con contratti di lavoro brevi, per esempio, in forme di lavoro atipiche, come sono quelle dell'economia delle piattaforme digitali (Cons. 16).

Anche in questo caso la tutela è incentrata sulla persona che lavora e sulla valorizzazione delle *capabilities* personali (i percorsi di apprendimento e di carriera devono essere personalizzati). Al tempo stesso, la transizionalità lavorativa è considerata fenomeno endemico del mercato del lavoro e, anche in questo caso, viene auspicata una valorizzazione della contrattazione collettiva in materia di formazione che evoca l'interesse collettivo alla cura della occupabilità.

In tempi altrettanto recenti e a distanza di pochi mesi dalla conclusione dell'anno europeo delle competenze³¹, il Rapporto Draghi sulla competitività dell'UE³² torna a insistere sulla competitività sostenuta da conoscenze e competenze³³, sottolineando che «l'Europa avrà bisogno di un approccio fondamentalmente nuovo alle competenze» e che è compito dell'UE «garantire a

29. Deleonardis, 2024, 76 ss.

30. COM (2021) 102 def. del 4.3.2021. Si v. il Capitolo dedicato alle «*Competenze e uguaglianza*».

31. Il 9 maggio 2023 è stato inaugurato dalla Commissione europea l'Anno europeo delle competenze, con lo scopo di favorire l'apprendimento permanente e sviluppare le competenze dei lavoratori, con particolare attenzione a quelle digitali e alle tecnologie verdi.

32. Rapporto Draghi, *The future of European competitiveness*, presentato il 9 settembre 2024.

33. Hemerijck, Bokhorst, 2024.

tutti i lavoratori il diritto all'istruzione e alla riqualificazione, consentendo loro di cambiare ruolo in seguito all'adozione di tecnologie da parte delle aziende o di ottenere buoni posti di lavoro in nuovi settori». Il Rapporto prosegue segnalando che malgrado l'attuale bilancio dell'UE preveda una spesa di circa 64 miliardi di euro per gli investimenti nelle competenze, «i risultati sono stati limitati. Questo insuccesso è dovuto a diversi fattori. In primo luogo, la mancanza di volontà da parte degli Stati membri, responsabili delle politiche per le competenze, di andare oltre forme blande di coordinamento. In secondo luogo, l'insufficiente coinvolgimento industriale nello sviluppo di competenze specifiche per il lavoro».

A prescindere dalla circostanza che il tema delle competenze sia qui enfaticamente seguito da obiettivi (*pro business*) di produttività, competitività e filosofie di investimento nel capitale umano più che sociali (*pro labour*), vale la pena di sottolineare ciò che emerge dal passaggio riportato e cioè che l'insuccesso sia in larga parte dovuto alla insufficiente azione di due attori – gli Stati e le imprese – ai quali la transizione digitale, la transizione ecologica e le misure messe in campo dall'UE (dal Green Deal al NGEU³⁴) richiedono risposte innovative, riguardanti non solo il sistema produttivo (tenuto a gestire le riconversioni di molti settori tradizionali: l'edilizia, la produzione di auto e il settore siderurgico, per es.), a rinnovare le produzioni per renderle ecologicamente meno dannose e, per quel che qui interessa, a ridare professionalità o ricollocare i lavoratori³⁵, ma anche il mercato del lavoro, le Pal e le norme che li indirizzano.

In linea con questa idea, già l'Agenda europea per le competenze³⁶ – fra le cui azioni trovava posto proprio quella relativa alle «competenze per supportare le transizioni verde e digitale» – raccomandava che le azioni (anche preventive) sulle competenze fossero condivise da più attori – pubblici e privati – annoverando, fra questi ultimi, proprio le imprese (*industry itself*)³⁷.

Detto in altri termini, ciò che emerge dalla breve carrellata di documenti eu-

34. Treu, 2024, 3, per «arrivare alla neutralità climatica, che è il principale obiettivo dell'*European Green Deal*, e per sostenere la transizione verso tale obiettivo, la Unione ha dedicato la maggiore quota delle ingenti risorse messe a disposizione con fondi comuni, in particolare del NGEU, fondi di cui [...] l'Italia è il primo beneficiario».

35. Come si legge sempre nell'Agenda, *cit.*, «programmi di competenze di successo combinano le diverse fasi per accompagnare ogni lavoratore nel suo aggiornamento o riqualificazione: dall'identificazione delle competenze necessarie per le transizioni gemelle, allo sviluppo di tali competenze attraverso programmi di formazione mirati e al supporto del loro utilizzo *sul posto di lavoro o che portano a nuovi lavori*» (corsivo nostro).

36. *Cit. supra* alla nt. 16.

37. Vi si legge infatti che «le politiche e le azioni sulle competenze *siano* condivise tra molti attori. Ministeri, enti di istruzione e formazione, *l'industria stessa*, organizzazioni di ricerca, partner sociali, camere di commercio e agenzie per l'impiego sono solo alcuni di coloro che contribuiscono a rendere l'aggiornamento e la riqualificazione una realtà» (c.vi nostri). Un'azione coesa di tutti questi soggetti era auspicata individuando in un «Patto per le competenze» (*pact for skills*) lo strumento per la promozione della cooperazione.

ropei è che gli impatti delle due transizioni sul modo di produrre e di organizzare il lavoro impongono anche *agli imprenditori* comportamenti proattivi e *al sindacato* comportamenti co-determinativi, finalizzati a tutelare non solo beni come la salute e l'ambiente – centrali nel caso dei processi di riconversione ecologica – ma anche l'occupazione³⁸.

Lo stesso può dirsi guardando alla transizione digitale e all'impatto dell'innovazione tecnologica (e dell'Intelligenza Artificiale, in particolare) sull'occupazione.

È persino banale ricordare che una delle principali implicazioni di quell'impatto è la pressante domanda di nuove competenze, allocata soprattutto nell'area delle occupazioni ad alta professionalità³⁹; più utile rimarcare che anche in questo caso la formazione diventa un rimedio salvifico, essenziale «per saldare digitalizzazione e occupazione»⁴⁰ e correggere le possibili debolezze sociali derivanti dall'avanzamento tecnologico⁴¹.

In entrambi i casi, l'impegno a investire sulle competenze dei lavoratori non può essere solo pubblico ma deve anche coinvolgere – secondo processi di *bottom-up* – imprese, sindacato e contrattazione.

Nella prospettiva prescelta – che attiene al *dover essere* del diritto del mercato del lavoro e ai valori da tutelare⁴² – all'attore pubblico (Stato e Regioni) spetta, invece, intervenire efficacemente con politiche e norme adeguate (§ 3), svolgendo un ruolo di supporto e incentivo all'iniziativa di soggetti – l'impresa e il sindacato – chiamati a intervenire soprattutto tramite l'azione contrattuale.

Proprio sul ruolo di tutti questi soggetti (Stato, Regioni, imprese e sindacato) si concentreranno le riflessioni che seguono, con l'intento di presentare e segnalare, sia al decisore politico che agli attori sociali, riflessioni e proposte di rinnovamento della disciplina legale e dell'attività contrattuale che, per l'appunto, seguano le due direzioni indicate: la *valorizzazione del nesso fra Pal e formazione* e l'istituzione di *più efficaci raccordi fra disposizioni legislative e contrattazione collettiva*.

3. Politiche pubbliche, legislazione e programmi di governo: Piano Nazionale delle Competenze, Piano Nazionale Nuove Competenze – Transizioni e Programma Gol

Il primo aspetto da approfondire riguarda, pertanto, il nesso tra Pal, Spi e formazione e il ruolo delle politiche pubbliche, dei programmi di governo e della legislazione in quest'ambito.

38. Speciale, 2023, 293 e 312.

39. Ciucciavino, 2022; più di recente, Dagnino, 2024, 13 ss.

40. Garofalo, 2019, 329.

41. Lamberti, 2024, 286.

42. Bavaro, 2019, 175-201, ripreso da Gramano, 2024, 177.

In Italia, i servizi per il lavoro e le Pal scontano ancora pesanti criticità, non solo per motivi strutturali – l'estrema debolezza e l'arretratezza dei servizi pubblici, l'insufficiente preparazione del personale amministrativo, la scarsità delle risorse umane e finanziarie e la disomogeneità territoriale⁴³ – ma anche per ragioni funzionali, attinenti, per l'appunto, alle funzioni più tradizionalmente assolte: servizi e misure di politica attiva sono scarsamente integrati con altre politiche, correlate all'apprendimento permanente e alla formazione professionale dei soggetti *occupati*⁴⁴.

Anche se è probabile che ciò abbia radici storiche – allacciate alla tradizionale articolazione delle competenze legislative su livelli diversi dell'ordinamento (statale e regionale)⁴⁵ – non si può fare a meno di segnalare la necessità che venga superato «il perimetro ormai angusto delle politiche attive del lavoro [...] tradizionalmente intese»⁴⁶, per lo più concentrate sull'incontro fra la domanda e l'offerta, e, per quanto riguarda l'impegno del legislatore statale, di andare oltre il recinto del d.lgs. n. 150/2015.

Quest'ultimo rappresenta, ancor oggi, il testo legislativo di riferimento della normativa su mercato del lavoro, Spi e Pal; eppure è interamente dedicato a misure e servizi che riguardano l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro *dei disoccupati* (dal patto di servizio all'assegno di ricollocazione, dal principio di condizionalità al principio di attivazione, per fare pochi esempi)⁴⁷.

Lo stesso «avviamento ad attività di formazione ai fini della qualificazione e riqualificazione professionale, dell'autoimpiego e dell'immediato inserimento lavorativo» contemplato dall'art. 18 (co. 1, lett. e), annoverato fra i servizi e le misure di politica attiva del lavoro da erogare anche ai lavoratori *occupati* «beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e a rischio di disoccupazione» (oltre che ai disoccupati), costituisce un riferimento isolato nel corpo del provvedimento, non ripreso, né sviluppato da altre disposizioni.

Com'è noto, anche la norma sui meccanismi di condizionalità riguardanti tali beneficiari (l'art. 22 dell'originario d.lgs. n. 150/2015) è stata espunta dal d.lgs. n. 150/2015, essendo transitata (per condivisibili ragioni sistematiche) in

43. Sulla questione dei divari si rinvia a Di Meo, 2023, *passim*, e ai ricchi contributi raccolti nella Sezione IV in questo volume.

44. Casano, 2021, 999.

45. Lo iato fra competenze e funzioni in materia di formazione, da una parte e di collocamento, dall'altra risale, com'è noto, alla formulazione dell'art. 117 Cost. precedente la riforma costituzionale del 2001 (l. cost. n. 3/2001), che riservava alle Regioni la competenza in materia di «istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica», anche nell'attuale testo (art. 117, co. 3) competenza esclusivo-residuale delle Regioni; sul punto si v. Trojsi, 2013.

46. Casano, 2021, 1001.

47. Come giustamente sottolinea Casano, 2021, 1002, anche la «formazione professionale veicolata dall'intervento legislativo [d.lgs. n. 150/2015, *NdR*], circoscrive il perimetro degli interventi formativi alla riqualificazione dei disoccupati».

uno dei due decreti del *Jobs Act* sulle politiche passive (il decreto «cassa integrazione»: d.lgs. n. 148/2015) e in una disposizione (l'art. 25-ter) che significativamente privilegia la componente formativa dell'attivazione.

Anche ciò ha contribuito a rendere l'intero d.lgs. n. 150/2015 molto concentrato sui servizi e le politiche di accompagnamento al lavoro (o alla formazione) *dei disoccupati* e a obliterare il delicato tema della formazione *degli occupati*.

Non a caso, già all'indomani del d.lgs. n. 150/2015 veniva segnalata l'assenza di necessari collegamenti tra istituti che dovrebbero, invece, dialogare fra loro⁴⁸, mentre di un vero e proprio «dialogo tra sordi» si è parlato guardando a quel decreto e ai sistemi di apprendimento permanente e di certificazione evocati dalla Riforma Fornero del 2012⁴⁹.

Eppure, per guardare ancora all'UE, la Commissione segnala già da tempo che i Spi (pubblici e privati) dovrebbero sostenere non solo i disoccupati, ma sempre più *chi rischia di perdere il lavoro a causa di competenze obsolete*, enfatizzando la necessaria integrazione della formazione con i servizi al lavoro⁵⁰ e con il sistema di certificazione delle competenze che l'Italia ha formalmente istituito da ormai più di un decennio⁵¹.

Maggiori segnali di apertura si ricavano dai programmi governativi: dai due Piani Nazionale delle Competenze (d'ora in avanti, Pnc o anche «Piano»)⁵² e Nuove Competenze – Transizioni (Pnct)⁵³ al Programma Gol (Garanzia di occupabilità dei lavoratori), istituito nell'ambito del Fondo per l'attuazione di misure relative alle politiche attive collegate al programma *React EU*. Già il Pnc del 2021 era rivolto *sia alle persone disoccupate che a quelle occupate*, riproducendo le formule europee dei fabbisogni di nuove competenze derivanti dalle transizioni digitali ed ecologiche e (nel capitolo dedicato agli «Occupati») del crescente bisogno di riqualificazione e apprendimento degli adulti. Importanti erano già in quel Piano i riferimenti al «Fondo Nuove Competenze» (Fnc), legato alle risorse di *React EU*⁵⁴ e strumento chiave per il miglioramento dell'occupabilità e delle carriere.

Con l'adozione, nel 2024, del Pnct non solo il Fondo viene rilanciato come terzo pilastro del Piano e come strumento particolarmente idoneo a favorire «in modo più strutturato i processi di transizione digitale ed ecologica», ma ven-

48. Vimercati, 2016, 126.

49. Ancora Garofalo, 2019.

50. COM 2020 del 14 gennaio 2020, *Un'Europa sociale forte per transizioni giuste*, disponibile su: eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e8c76c67-37a0-11ea-ba6e-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF.

51. Con il d.lgs. n. 13/2013 e implementato dai DD.MM. 30 giugno 2015 e 5 gennaio 2021 (analizzati *infra*, § 4). Per tali rilievi v. Casano, 2021, 1005 ss.

52. D.M. 14 dicembre 2021.

53. D.M. 30 marzo 2024.

54. Nel Piano il Fnc – accanto al Programma Gol e al «Programma Sistema Duale» per i giovani – rappresenta una delle tre linee di complementarietà degli interventi.

gono delineati i tratti di una nuova “*governance* delle competenze”, all’interno della quale il coinvolgimento delle imprese nell’analisi dei fabbisogni, nella progettazione degli interventi formativi e nei sistemi formativi regionali è fortemente valorizzato.

Per quanto illustrato alla fine del precedente paragrafo, è inoltre significativo che già il Piano del 2021 mirasse «a promuovere un approccio progressivo, sostenibile e dal basso verso l’alto (*bottom up*)», sfidando «l’intero sistema a potenziare la propria capacità di governance e implementazione a partire dal progressivo sviluppo e adeguamento dell’infrastruttura logistica, gestionale, strumentale e informativa necessaria, nonché delle competenze di tutti gli attori coinvolti ai diversi livelli», affidando alle Regioni le competenze di programmazione e organizzazione degli interventi ma invocando, in maniera altrettanto significativa, il «coinvolgimento attivo degli stakeholder, [...] in una logica organizzativa di reti territoriali dei servizi, nonché nella massima valorizzazione delle leve di sussidiarietà e del partenariato pubblico/privato». Analogamente, anche il Pnct evidenzia la generale necessità di un maggiore coinvolgimento del settore privato nell’offerta formativa, enfatizzando il ruolo e il «coinvolgimento attivo delle imprese nell’individuazione dei settori e dei comparti territoriali con maggior richiesta di qualificazione e riqualificazione e nelle tempestiva progettazione e realizzazione degli interventi formativi».

Per passare al Programma Gol, va segnalato che tra i beneficiari del Programma compaiono anche gli occupati, sia percettori di ammortizzatori sociali (i quali, «sulla base delle causali o della durata degli strumenti risultano anche potenzialmente in transizione», ossia potenzialmente prossimi alla cessazione del rapporto di lavoro), sia *working poor* (coloro che conservano lo stato di disoccupazione nonostante la percezione di un reddito da lavoro dipendente o autonomo inferiore alla soglia dell’incapienza: art. 13, D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, c.d. Tuir)⁵⁵.

Per i lavoratori che risultino in esubero al termine della fruizione degli ammortizzatori sociali, il Programma ha costruito un apposito «percorso» – il quinto – dedicato appunto alla ricollocazione collettiva; «il sistema [...] muove nella direzione di creare un *iter* senza soluzione di continuità tra “esubero del personale” e ricollocazione collettiva; esubero che non deve ritenersi circoscritto ai soli beneficiari della Cigs [...] ma a tutti i lavoratori formalmente occupati ancorché potenzialmente in transizione»⁵⁶.

Negli intenti governativi, questo percorso dovrebbe essere caratterizzato dalla precocità dell’intervento e dal coinvolgimento dell’azienda e dei rappresentanti dei lavoratori e, dunque, dalla centralità della contrattazione colletti-

55. Cfr. art. 4, co. 15-*quater*, d.l. n. 4/2019.

56. Deleonardis, 2024, 240-241. La nota di coordinamento in materia di beneficiari del percorso 5 di Gol adottata con la Circolare Anpal n. 1 del 27 ottobre 2023 si muove in questa direzione, perché specifica che nel percorso rientrano tutti i lavoratori potenzialmente in esubero.

va⁵⁷. Come si vedrà, il percorso è di fatto collegato a due specifiche tipologie di contratto gestionale: l'accordo di ricollocazione e l'accordo di transizione occupazionale (*infra*, § 5).

Va, tuttavia, segnalata una criticità riguardante la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep) in materia di Pal e servizi che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. I Lep da assicurare ai lavoratori interessati dai cinque percorsi del Programma Gol sono stati determinati da un decreto ministeriale (D.M. 5 novembre 2021, Allegato A), che ha integrato il precedente e generale D.M. 11 gennaio 2018, n. 4, adottato «in assenza di risorse specificamente dedicate al finanziamento dell'organizzazione e dell'erogazione dei servizi e delle prestazioni ivi previste»⁵⁸.

Ebbene, proprio i soggetti avviati al quinto percorso non sono annoverati tra i destinatari delle prestazioni individuate dal D.M. del 2021; circostanza che ostacola l'esigibilità dei Lep proprio da parte di lavoratori che, in ragione della delicatezza della fase in cui sono coinvolti⁵⁹, sarebbero maggiormente bisognosi di garanzie e tutele⁶⁰.

4. Imprese e sindacato di fronte alle nuove sfide. I tre possibili livelli di coinvolgimento nelle Pal e nella formazione: l'analisi dei fabbisogni, la contrattazione collettiva...

Il secondo aspetto meritevole di approfondimento è l'esigenza di una partecipazione sempre più intensa delle imprese e del sindacato (per il tramite della contrattazione collettiva) all'apprestamento di misure di Pal: formazione, riqualificazione e ricollocazione, in particolare.

Si segnalano almeno tre possibili livelli di coinvolgimento delle imprese nella predisposizione di misure atte a rendere effettivi il diritto al lavoro e il di-

57. Con riguardo al ruolo delle parti sociali, Calafà, 2023, 180-181, evidenzia che «è questo il passaggio argomentativo che diventa centrale in chiave di recupero di socialità del Pnrr da misurare come impatto, non con i *targets* tecnici del Gol, ma con l'aggiunta della particolare dimensione sociale dei servizi di prossimità da sviluppare e da sostenere con molteplici strumenti diversi (convenzioni, patti locali, progetti dedicati)».

58. Allegato A, par. 7.

59. Sull'importanza dei Lep nel Programma Gol si v. Bozzao, 2023, 264-267; Valente, 2022a, 639-640; si v. altresì di recente Di Corrado, 2025, 119 ss., che analizza i riflessi sui Lep del Programma Gol della sentenza della Corte Costituzionale n. 10/2025.

60. In senso opposto, Deleonardis, 2024, 245, afferma apoditticamente che «sul piano normativo l'esclusione dai Lep dal percorso 5 appare legittima» e trae la legittimità dell'esclusione dal fatto che «il legislatore, pur sollecitando le Regioni a declinare l'attuazione del Programma secondo le modalità tracciate dal Programma nazionale, non intende mutare l'essenza stessa delle politiche attive del lavoro – e, dunque, le funzioni dei Cpi – che resta pur sempre un'attività, o servizio, resa verso il singolo cittadino (inoccupato, disoccupato o potenzialmente in transizione)», salvo poi ammettere che «guardando alla *ratio legis* dell'intera riforma, l'operazione compiuta non appare particolarmente lungimirante, né tantomeno efficace, se si considera il rilievo che il legislatore aveva attribuito in Gol alle organizzazioni sindacali».

ritto alla formazione, con l'avvertenza che sul secondo dei tre si tornerà più diffusamente nel prosieguo, anche per sviluppare riflessioni teoriche sul sostegno alla contrattazione collettiva specificamente finalizzata a obiettivi di politica dell'impiego e dell'occupazione.

Il primo livello riguarda l'analisi dei fabbisogni e perciò anche la fase della progettazione dell'offerta formativa⁶¹. Questo contributo, eventualmente integrato con quello che le parti sociali possono fornire – sottoscrivendo, per esempio, Patti territoriali⁶² – costituisce un fondamentale strumento di analisi del mercato del lavoro poiché consente di identificare con maggiore precisione i bisogni dei tessuti produttivi locali.

Un'accorta operazione di *skill analysis* è infatti importante non solo per ottimizzare l'incontro tra la domanda e l'offerta, ma anche per orientare al meglio la risposta formativa⁶³.

Anche in questo caso le imprese possono assumere un importante ruolo, proprio per individuare quei «fabbisogni di competenza delle persone in correlazione con le necessità dei sistemi produttivi e dei territori di riferimento» ai quali già faceva riferimento l'art. 4, co. 55, della l. n. 92/2012.

E se alcune imprese si cimentano già in questo compito – effettuando, per esempio, descrizioni e mappature delle competenze associate a ruoli e famiglie professionali presenti in azienda (mappature che il più delle volte rimangono però confinate nel perimetro aziendale)⁶⁴ – una migliore analisi dei fabbisogni potrebbe essere conseguita proprio attraverso una «integrazione strutturale dei due sistemi, quello formale/istituzionale pubblico e quello informale privatistico utilizzato nella pratica delle relazioni di lavoro»⁶⁵.

Del resto, le imprese lamentano proprio una difficile reperibilità di personale in possesso delle competenze necessarie in fase di assunzione, rilevante per tutti i livelli di istruzione e persino per i lavoratori senza alcuna formazione specifica⁶⁶, specie nelle imprese di minori dimensioni, e specie in quelle situate in alcune Regioni (quelle del Nord); rispetto a questa difficoltà, la stabilizzazione di meccanismi di analisi dei fabbisogni e di certificazione delle competenze acquisite non solo presso i circuiti istituzionali pubblici ma anche in azienda potrebbe certamente essere utile a colmare il *gap* che è all'origine del c.d. *mismatch*.

Il secondo livello di coinvolgimento attiene alla concreta attuazione di mi-

61. Del Gaiso, 2025, 57 ss.

62. Si v. le diverse esperienze riportate da Del Gaiso, 2025.

63. Ciucciovino, 2023, 317.

64. Ivi, 319.

65. *Ibidem*.

66. Per approfondimenti si v. Monitoraggio dei flussi e delle competenze effettuato dal sistema informativo Excelsior (aggiornato a luglio 2024 e contenente le previsioni relative agli anni 2024-2028), laddove è possibile leggere che la difficoltà di reperimento di personale si attesta su una percentuale del 48% (aggiornato a luglio 2024). Il testo è reperibile in excelsior.unioncamere.net/sites/default/files/pubblicazioni/2024/report_previsivo_2024-28_agg.pdf.

sure di Pal e di formazione attraverso la contrattazione collettiva e coinvolge la controparte sindacale.

L'integrazione di percorsi di politica attiva nella contrattazione collettiva è un altro profilo trascurato dal d.lgs. n. 150/2015, nel quale il legislatore ha mantenuto una visione prevalentemente pan-pubblicistica della Pal.

Si tratta, tuttavia, di un tema meritevole della massima attenzione.

Non da ora si segnala come nella costruzione del diritto alla formazione continua e, cioè, nella predisposizione di misure atte a rendere effettivo tale diritto, un contributo cruciale debba arrivare dalla contrattazione collettiva⁶⁷; altrettanto noto è che nella concreta dinamica delle relazioni contrattuali le parti sociali si mostrano già sensibili a questo tema (v., *infra*, § 5).

Input decisi provengono, inoltre, dalle fonti europee. Non a caso si è prima segnalato come la Raccomandazione sui «conti individuali di apprendimento» solleciti legislatori e parti sociali a introdurre disposizioni che consentano ai lavoratori di partecipare ad attività di formazione durante l'orario di lavoro, utilizzando, tramite la contrattazione collettiva, anche lo strumento oggetto della Raccomandazione e, cioè, i conti individuali di apprendimento.

Nel panorama legislativo nazionale alcune norme di legge già sostengono interventi dei contratti aziendali specificamente indirizzati a gestire vicende e/o crisi aziendali che coinvolgono i soggetti *occupati* in iniziative finalizzate, in presenza di rischi di esubero, al recupero occupazionale, alla ricollocazione e/o alla formazione e riqualificazione (v. *infra*, §§ 5 e 5.1).

Ebbene, anticipando riflessioni che saranno meglio sviluppate in seguito, può dirsi che valorizzare il ruolo dell'autonomia collettiva in questa materia è importante non solo per edificare modelli di relazioni industriali più partecipativi e co-determinativi degli assetti produttivi e organizzativi che le imprese devono assumere al cospetto della doppia transizione e del paradigma della sostenibilità⁶⁸, ma anche per consentire alle imprese e al sindacato, per l'appunto, di concorrere alla definizione dell'infrastruttura giuridico-istituzionale dei mercati del lavoro transizionali, sostenendo i lavoratori nei passaggi di posto o di carriera e aiutandoli a riqualificarsi e/o a ricollocarsi in modo adeguato⁶⁹.

Come si è giustamente osservato, «a differenza dei lavoratori, i sindacati conoscono molto bene il mercato del lavoro e sanno quali sono i settori in cui vi è richiesta di nuove professionalità e di quali professionalità vi è bisogno in ciascun settore»⁷⁰. Pertanto, la contrattazione collettiva è l'unica in grado di individuare, in stretta connessione con le imprese, i profili professionali da qualificare o riqualificare.

67. Alessi, 2001, 1274-1289, richiamata da Impellizzieri, 2026. Il tema è recentemente riproposto da Deleonardis, 2024, 76 ss.

68. Speciale, 2023, 312.

69. Casano, 2019, 549, che richiama Accornero, 2001, 319.

70. Valente, 2022b, 5-6.

4.1. (Segue) ... la certificazione delle competenze

Come ultimo possibile livello di coinvolgimento, va infine richiamato il ruolo che le imprese possono svolgere nella certificazione delle competenze.

Il «fondamentale – ma trascurato – diritto soggettivo all'apprendimento permanente»⁷¹, introdotto dall'art. 4, co. 51, l. n. 92/2012, include, infatti, il diritto alla trasparenza, validazione e certificazione delle competenze di cui al d.lgs. n. 13/2013⁷²; diritto enfatizzato anche dall'ultima Comunicazione della Commissione europea su "*L'Unione delle competenze*", nella prospettiva della libera circolazione⁷³. L'effettività della normativa nazionale stenta, tuttavia, a realizzarsi, nonostante l'affastellamento nel tempo di Decreti Ministeriali contenenti norme attuative dei precetti legislativi.

Rispetto alla previsione del 2012 e al decreto legislativo del 2013, il sistema nazionale di certificazione delle competenze è stato oggetto dapprima del D.M. 8 gennaio 2018, che ha istituito il Quadro Nazionale delle Qualificazioni (Qnq); quest'ultimo rappresenta, negli intenti governativi, il dispositivo nazionale per la «referenziazione»⁷⁴ delle qualificazioni italiane, nell'intento di «raccordare il sistema italiano delle qualificazioni con i sistemi degli altri Paesi europei»⁷⁵, ossia il Quadro europeo delle qualifiche.

Successivamente, è intervenuto il D.M. 5 gennaio 2021, il quale ha stabilito, da una parte, che sono oggetto di individuazione, validazione e certificazione (Ivc) solo le competenze riconducibili al Qnq (in linea con quanto disposto dall'art. 2, d.lgs. n. 13/2013); dall'altra che i soggetti abilitati a certificare le competenze dei lavoratori siano gli «enti titolati», definiti dall'art. 2 del d.lgs. n. 13/2013 come i soggetti pubblici o privati autorizzati o accreditati (ad es. le camere di commercio) dall'«ente pubblico titolare» a erogare e validare le competenze.

L'esercizio della funzione è quindi chiaramente demandato ai soggetti pubblici o ai privati autorizzati/accreditati, mentre ne sono escluse le imprese.

Un'apertura nei confronti dei datori di lavoro privati si coglie, invero, nell'ultima disciplina dei servizi di Ivc contenuta nel D.M. 9 luglio 2024, n. 115.

L'art. 8 di questo decreto individua, infatti, i datori di lavoro quali soggetti

71. In termini, Ciucciiovino, Toscano, Faioli, 2021, 3.

72. Casano, 2019.

73. Già Ciucciiovino, 2013, 44 ss., sottolinea come il tema della spendibilità delle competenze, affrontato con approccio sistemico per la prima volta proprio dalla l. n. 92/2012 (che notoriamente affronta il tema della validazione di tutti i tipi di apprendimento, non solo quello formale, ma anche quello non formale e quello informale) si intrecci con quello dell'esercizio del diritto alla libera circolazione delle persone in ambito europeo.

74. Per «referenziazione» si intende «il processo istituzionale e tecnico che associa le qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze a uno degli otto livelli del Qnq» (art. 2, co. 1, D.M. 8 gennaio 2018).

75. Art. 1, co. 2, D.M. 8 gennaio 2018.

che possono certificare le competenze nell'ambito dei contratti di apprendistato professionalizzante⁷⁶.

Si tratta di un'apertura degna di nota, anche se l'ambito in cui la funzione di certificazione delle competenze può essere esercitata dalle imprese è molto limitato, cosicché le medesime non sono incluse tra i soggetti abilitati a certificare o validare anche quando le competenze sono acquisite in attuazione di progetti e misure di cui le stesse imprese si sono rese promotrici, anche tramite la contrattazione collettiva⁷⁷.

Ciò renderà verosimilmente più problematica la «portabilità» all'esterno, presso altri datori di lavoro, delle competenze acquisite.

Rispetto a questo quadro, tuttavia, va segnalato che qualche ruolo di supplenza è stato svolto dalle imprese proprio attraverso la contrattazione aziendale⁷⁸; significative appaiono alcune previsioni contrattuali riguardanti i “libretti di certificazione” del percorso formativo.

Ad esempio, il contratto collettivo del Gruppo Italiani Vini del 6 luglio 2022 contiene una sezione dedicata alla sostenibilità⁷⁹ all'interno della quale, a integrazione dell'art. 3 del Ccnl Industria Alimentare, si prevede l'istituzione del «Libretto formativo personale», proprio al fine di certificare il percorso formativo di ciascun lavoratore; il libretto viene consegnato (anche in formato elettronico) entro il 31 marzo di ogni anno.

Dello stesso tenore sono le disposizioni dell'accordo Campari del 19 luglio 2023, solo che in questo caso si prevede che «in tutti i luoghi di lavoro tramite sistema informatico è possibile consultare e acquisire il consuntivo della formazione ricevuta», ossia il libretto personale di formazione.

Anche il contratto Bolton Food del 20 giugno 2023, regola il libretto formativo del lavoratore «su cui la Direzione annoterà tutti gli eventi formativi attuati in Azienda. Sarà consegnato al lavoratore, in formato digitale, compilato entro un mese dalla richiesta» (quindi è solo l'Azienda a inserire le iniziative formative alle quali ha partecipato il lavoratore).

Questi accordi sono ancora numericamente pochi; ciò nonostante meritano menzione proprio perché sindacato e imprese si sono resi protagonisti di un percorso di certificazione delle competenze.

76. Per maggiori approfondimenti si v. Inapp, *XXIV Rapporto sulla formazione continua. Annualità 2023-2024*, aprile 2025.

77. Di recente Ciucciiovino, 2025, 169 ha criticato il sistema complessivo in quanto il rinvio tecnico all'Atlante del lavoro e delle qualificazioni quale dispositivo classificatorio avrebbe contribuito a tendere il sistema nazionale delle certificazioni “regione-centrico”, circostanza che renderebbe l'intero impianto normativo «a forte impronta pubblica con un coinvolgimento praticamente minimo, per (non) dire nullo, delle parti sociali».

78. E riportate nell'ultimo rapporto Uil relativo alla contrattazione collettiva decentrata.

79. Intavolando un confronto con le Oo.Ss. al fine di implementare una filiera completamente sostenibile e rispettosa dell'ambiente.

5. L'integrazione di percorsi di politica attiva/formazione nella contrattazione collettiva. Legge e contratti collettivi di secondo livello legalmente tipici: contratti di espansione, accordi di transizione occupazionale e accordi di ricollocazione

Vanno ora considerate quelle disposizioni legislative, introdotte per lo più nella seconda decade del nuovo secolo, che prevedono tipologie di contratto collettivo abilitate dalla legge a gestire vicende e/o crisi aziendali che coinvolgono l'occupazione.

Una caratteristica comune a questi contratti – aziendali e gestionali⁸⁰ – è che i medesimi incorporano progetti di formazione e di riqualificazione destinati ai lavoratori interessati da fenomeni di obsolescenza delle competenze. Una ulteriore caratteristica, che lega le sole tre tipologie di contratto collegate all'intervento straordinario della cassa integrazione guadagni, riguarda il collegamento fra le politiche passive e le politiche attive e, cioè, la torsione degli ammortizzatori sociali (e della Cigs, in particolare) verso la formazione, l'edificazione di nuove competenze⁸¹ e/o le transizioni occupazionali⁸².

Ebbene, secondo classificazioni presenti anche in altre analisi⁸³, sono quattro le tipologie di accordo abilitate dalla legge a predisporre azioni di Pal per gestire vicende che coinvolgono l'occupazione, incorporando progetti di formazione:

1. il contratto di espansione (art. 41, d.lgs. n. 148/2015 come riformato dal c.d. «decreto crescita» del 2019⁸⁴);
2. l'accordo di transizione occupazionale (Ato: art. 22-ter, d.lgs. n. 148/2015);
3. l'accordo di ricollocazione (art. 24-bis, d.lgs. n. 148/2015⁸⁵);
4. l'intesa di rimodulazione dell'orario di lavoro per l'accesso al Fondo Nuove Competenze (art. 88, d.l. n. 34/2020, conv. con mod., in l. n. 77/2020).

Come si vedrà, non tutte e quattro mostrano lo stesso grado di successo.

Si aggiunga che uno dei quattro tipi di contratto – il contratto di espansione – è stato «disattivato» dalla legge, che ne ha previsto l'utilizzabilità fino al 2023⁸⁶, secondo una logica di intervento più rapsodica che allineata alla tenden-

80. In generale sui contratti collettivi gestionali, «delegati o regolamento» v. la sempre illuminante lettura di Persiani, 1999, 1; v. pure le precedenti relazioni di Liso e Vallebona al Congresso Aidlass del 1997, entrambi 1998.

81. Magnani, 2024, 1.

82. Profilo già ampiamente evidenziato da Carchio, 2023, 313 ss.

83. Cfr. Ciucciiovino, 2021; Garofalo, 2022; Impellizzieri 2022, 1; Carchio, 2023.

84. Art. 26-quater, co. 1, d.l. n. 34/2019, conv. in l. n. 58/2019.

85. La norma è stata introdotta dal co. 136 dell'art. 1, l. n. 205/2017, che estende a lavoratori ancora in servizio lo strumento introdotto nel 2015 con il precedente art. 24 per i lavoratori disoccupati.

86. Art. 1, co. 349, l. n. 178/2020 ne aveva esteso la previsione al 2021; successivamente, l'art. 1, co. 215, l. n. 234/2021 ha disposto la proroga dell'istituto anche per gli anni 2022 e 2023.

za ad assegnare alle imprese e al sindacato una funzione di volano di misure di Pal, che, nella prospettiva accolta in questo contributo, meriterebbe di essere consolidata dal legislatore.

a) Il contratto di espansione⁸⁷, espressamente qualificato⁸⁸ come contratto gestionale, era stato introdotto nel 2019 dal c.d. «decreto crescita»⁸⁹ in sostituzione del precedente «contratto di solidarietà espansiva»⁹⁰. Nonostante sia stato recentemente «disattivato», l'istituto merita comunque una trattazione anche perché non può escludersi che – come già accaduto in passato – possa formare oggetto di un «*revirement* del legislatore»⁹¹.

L'art. 41, d.lgs. n. 148/2015, nella versione vigente dal 2019, prevedeva che «nell'ambito dei processi di reindustrializzazione e riorganizzazione delle imprese con un organico superiore a 1.000 unità lavorative che comportano, in tutto o in parte, una strutturale modifica dei processi aziendali finalizzati al progresso e allo sviluppo tecnologico dell'attività, nonché la conseguente esigenza di modificare le competenze professionali in organico mediante un loro più razionale impiego e, in ogni caso, prevedendo l'assunzione di nuove professionalità» l'impresa avrebbe potuto avviare la procedura di consultazione con i sindacati ai sensi dell'art. 24, d.lgs. n. 148/2015 finalizzata a stipulare in sede ministeriale il contratto di espansione. Quest'ultimo doveva contenere il progetto formativo, che rappresentava un elemento centrale della fattispecie, al punto da essere oggetto di verifica da parte del Ministero del lavoro⁹².

Il piano formativo doveva essere strutturato per categorie di lavoratori e indicare i contenuti e le modalità attuative della formazione, il numero complessivo di lavoratori, il numero delle ore di formazione e le competenze tecniche iniziali e finali dei soggetti coinvolti⁹³. L'obbligo di presentare un progetto di formazione e riqualificazione poteva ritenersi assolto (in assenza di una procedura di certificazione delle competenze: *supra*, § 4.1), anche qualora il datore di lavoro avesse impartito «l'insegnamento necessario per il conseguimento di una diversa competenza tecnica professionale, rispetto a quella cui è adibito il

87. In dottrina, per un'analisi dell'istituto e delle esperienze applicative si v. Carchio, 2023, 250 ss.; Deleonardis, 2024, 224 ss.; Dalla Sega, 2022, 206 ss.; Battista, 2022, 1 ss.; Faioli, 2021, 140 ss.; Squeglia, 2020, 589 ss.; Corti, Sartori, 2019, 131-135.

88. Art. 41, co. 2, d.lgs. n. 148/2015.

89. Art. 26-*quater*, co. 1, d.l. n. 34/2019, di modifica dell'art. 41, d.lgs. n. 148/2015; il co. 4 aveva inoltre previsto che i contratti collettivi di solidarietà espansiva (e le relative agevolazioni per i soggetti stipulanti) continuassero a produrre effetti fino alla loro naturale scadenza.

90. La nuova formulazione dell'art. 41, d.lgs. n. 148/2015 prevedeva causali di ricorso ben più ampie rispetto a quelle del precedente contratto di solidarietà espansiva, al punto da far sostenere in dottrina la natura «polimorfa» dell'istituto (Squeglia, 2020).

91. Deleonardis, 2024, 225.

92. Art. 41, co. 3, d.lgs. n. 148/2015.

93. Parla di «un controllo preventivo sull'adeguatezza e sull'effettività delle misure formative apprestate per far conseguire ai prestatori le competenze tecniche idonee alle mansioni a cui saranno adibiti in conseguenza della modifica dei processi aziendali» Carchio, 2023, 261.

lavoratore, utilizzando l'opera del lavoratore in azienda anche mediante la sola applicazione pratica»⁹⁴.

L'istituto ha scontato una limitazione causata dalla forte selettività delle imprese che potevano farvi ricorso (le sole grandi imprese e cioè quelle con organico superiore alle mille unità); proprio questa circostanza aveva indotto il legislatore a ridimensionare il requisito numerico, via via ridotto a 50 unità lavorative⁹⁵, ma ciò nonostante il contratto di espansione non ha avuto una significativa diffusione⁹⁶.

b) Il secondo tipo di contratto gestionale è l'Ato, disciplinato dall'art. 22-ter, d.lgs. n. 148/2015⁹⁷ e ora collegato al quinto percorso del Programma Gol.

In questo caso, il prolungamento del beneficio di integrazione salariale straordinaria è controbilanciato da un corredo di azioni di politica attiva, finalizzate, come si vedrà, alla rioccupazione o all'autoimpiego.

Perciò si prevede che all'esito del trattamento di integrazione salariale straordinaria, ai datori di lavoro che occupino più di 15 dipendenti possa essere concesso un termine ulteriore di 12 mesi (non prorogabile) «finalizzato al recupero occupazionale dei lavoratori a rischio di esubero» (co. 1); lo stesso datore di lavoro deve concordare, nell'ambito della procedura di consultazione sindacale *ex* art. 24, d.lgs. n. 148/2015, «le azioni finalizzate alla rioccupazione o all'autoimpiego, quali formazione e riqualificazione professionale, anche ricorrendo ai fondi interprofessionali» (co. 2).

La norma legislativa deve essere letta unitamente ai provvedimenti attuativi: il D.M. 25 febbraio 2022, n. 33 e la Circolare 18 marzo 2022, n. 6⁹⁸.

94. Art. 41, co. 8, d.lgs. n. 148/2015.

95. Con l'art. 1, co. 349, l. n. 178/2020, la consistenza occupazionale era stata determinata (per il 2021) a 500 lavoratori in organico e 250 per il solo caso in cui le imprese accompagnassero alle nuove assunzioni una sostituzione di lavoratori più vicini all'età pensionabile. Successivamente, l'art. 39, d.l. n. 73/2021 aveva ridotto il numero di lavoratori a 100 unità e, infine, l'art. 1, co. 215, l. n. 234/2021 ha ulteriormente ridotto il limite a 50 unità per accedere a questa misura, applicabile «anche a datori di lavoro con un organico inferiore ma legati tra loro da un contratto di rete». In termini Massi, 2022a, 2579.

96. Sul punto v., per un'analisi più approfondita, Carchio, 2023, 254, nt. 99, la quale rinvia a Dalla Sega, 2022.

97. Introdotto per effetto dell'art. 1, co. 200, l. n. 234/2021.

98. Per un commento si v. Massi, 2022b, 1045 ss. Per completezza, occorre segnalare che, a seguito dei due provvedimenti appena citati, più di recente è intervenuta la Circolare 27 ottobre 2023, n. 1, adottata al dichiarato fine di «individuare puntualmente fattispecie di ammortizzatori sociali che, in via interpretativa, assolvono funzioni analoghe a quelle dell'accordo di transizione occupazionale» e che quindi «possono dar luogo a programmi di attivazione di lavoratori in costanza di rapporto di lavoro nell'ambito del percorso 5 di Gol». In particolare, possano rientrare tra i beneficiari di Gol coloro che fruiscono di tipologie di trattamento di integrazione salariale (ordinarie o straordinarie, non vi sono differenze) volte a sostenere platee di lavoratori che, pur formalmente occupati, siano a rischio di esubero e si trovino, di fatto, in una condizione di transizione occupazionale. Sul punto è da ultimo intervenuto, ma in senso meno ampio rispetto alla Circolare del 2023, l'art. 4, co. 4, d.l. 31 dicembre 2024, n. 208 (conv. in l. 28 febbraio 2025, n. 20) che ha

In particolare, il D.M. n. 33/2022⁹⁹ precisa che l'impresa, contestualmente all'istanza di (ri)accesso alla Cigs, debba presentare un programma di interventi nel quale siano esplicitamente indicate le azioni di transizione; questo programma costituisce, dunque, una componente essenziale dell'accordo.

La Circolare n. 6/2022 si concentra sul momento in cui può essere stipulato l'Ato, ossia «all'esito dell'intervento straordinario di integrazione salariale», chiarendo che

stante il carattere successivo dell'intervento di Cigs per accordo di transizione occupazionale rispetto a un piano di Cigs per crisi o riorganizzazione aziendale, l'azienda richiedente [...] non deve trovarsi nella condizione di poter accedere a ulteriori periodi di interventi straordinari all'interno del quinquennio mobile non ancora esaurito.

Questa precisazione, oltre a ribadire la conseguenzialità tra Cigs e Ato, presuppone una valutazione aziendale da effettuare senza soluzione di continuità rispetto al trattamento di integrazione salariale già autorizzato.

I lavoratori accedono al Programma Gol, in particolare al quinto percorso, che, come si è accennato, è dedicato alla ricollocazione collettiva (v. *infra*, § 6); vengono quindi presi in carico dal soggetto pubblico, perché è prevista la comunicazione dei nominativi dei lavoratori coinvolti al Ministero del lavoro¹⁰⁰, che li mette a disposizione delle Regioni.

In linea con il generale principio di condizionalità¹⁰¹, la mancata partecipazione alle iniziative di formazione o riqualificazione comporta la decadenza dal trattamento di integrazione salariale.

L'Ato è, così, uno strumento utile a certificare esuberi prima di procedere a licenziamenti collettivi, impedendo che la crisi aziendale produca i suoi effetti più negativi sull'occupazione¹⁰²; in questo senso, la gestione contrattata di questa particolarissima fase può costituire una «misura organizzativa adeguata», *ex art.* 2086 c.c. (v., *infra*, § 7).

Non a caso, anche tra i rappresentanti sindacali si è sostenuto che questo tipo

modificato l'art. 25-ter (norma dedicata alla condizionalità) prevedendo che tutti i lavoratori interessati alla Cigs accedono al Programma Gol. Sul punto si avrà modo di tornare al § 6.

99. Il D.M. n. 33/2022 integra e modifica il precedente D.M. 13 gennaio 2016, n. 94033.

100. Nella sua formulazione originaria, l'art. 25-ter prevedeva la comunicazione dei nominativi all'Anpal, ma la soppressione dell'Agenzia ha comportato il trasferimento di tutte le funzioni in capo al Ministero del lavoro; conseguenzialmente, il co. 2 della norma è stato modificato dall'art. 4, co. 4, d.l. 31 dicembre 2024, n. 208.

101. In tema di condizionalità, la bibliografia è vasta. A titolo meramente esemplificativo, si rinvia ad Alaimo, 2012, 555 ss.; Gragnoli, 2012, 573 ss.; Corazza, 2013, 489 ss.; Ferrara, 2015, 639 ss.; Lassandari, 2016, 237 ss.; Garbuio, 2023. Per uno sguardo comparato si rinvia a Freedland, Countouris, 2005, 557 ss.; Lagala, D'Onghia (a cura di), 2010.

102. Si v. Carchio, 2023, 244, per la quale «l'Ato si inserisce nell'ambito di una più articolata disciplina che mira a proceduralizzare la volontà di cessare l'attività da parte di aziende di grandi dimensioni che si trovano in condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario che ne rendono probabile la crisi o l'insolvenza».

di accordo «rappresenta una occasione significativa e importante di pratica sindacale» la cui fruibilità dovrebbe

essere disponibile già al sorgere dello stato di crisi se non addirittura al prefigurarsi di possibili segnali di crisi. L'accordo affida al sindacato una grande opportunità, quella di poter essere protagonista nella definizione di un'intesa a seguito della quale i risvolti formativi vengono pattuiti. È lì che si apre una sfida importante per poter costruire percorsi per come noi li abbiamo sempre declinati, ovvero, dentro l'obiettivo più grande del *diritto soggettivo all'apprendimento permanente e alla formazione*¹⁰³.

c) Il terzo strumento contrattuale¹⁰⁴ è l'accordo di ricollocazione, di cui all'art. 24-bis, d.lgs. n. 148/2015¹⁰⁵. La norma prevede una ulteriore forma di tutela per i lavoratori che stanno per perdere il posto di lavoro, perché l'accordo *può* essere stipulato all'esito del trattamento di integrazione salariale straordinario «nei casi di riorganizzazione ovvero di crisi aziendale per i quali non sia *espressamente previsto il completo recupero occupazionale*» al solo scopo di «limitare il ricorso al licenziamento».

I lavoratori rientranti nell'ambito di applicazione di questo accordo possono chiedere di anticipare l'erogazione dell'Assegno di Ricollocazione (Adr), che, com'è noto, permetterà loro di ricevere un'assistenza intensiva nella ricerca di una nuova occupazione.

Quest'ultimo elemento ha fatto sì che tale tipo di accordo sia stato utilizzato in modo seriale: il Ministero del lavoro ha addirittura predisposto un *format* che le imprese devono compilare per siglare questo tipo di accordo e per permettere ai lavoratori coinvolti di ottenere l'Adr.

Parallelamente, sono previsti sgravi contributivi per i datori di lavoro che assumono i lavoratori esuberanti.

Anche in questo caso è quindi possibile incorporare un progetto di formazione e/o riqualificazione di lavoratori a rischio di esubero, così come previsto per l'Ato, solo che a differenza di questo, la normativa sull'accordo di ricollocazione prevede il piano formativo in via meramente eventuale.

Va infine segnalato che sia nel caso dell'Ato che dell'accordo di ricollocazione il legislatore *non* ha previsto meccanismi che stimolino le imprese a farvi ricorso; la circostanza che siano previsti incentivi solo per i datori di lavoro che assumono i lavoratori esuberanti è una probabile spiegazione, come si vedrà, della ragione per la quale questi strumenti non siano stati (salvo sparute eccezioni¹⁰⁶) molto utilizzati da imprese e sindacati per mettere in campo Pal che sostengano, attraverso azioni di riqualificazione professionale, le transizioni e le ricollocazioni dei lavoratori interessati.

103. Così Barachetti, 2022, 34.

104. Garofalo, 2022, 11, parla di «ricollocazione lavorativa assistita».

105. Introdotto con l'art. 1, co. 136, l. n. 205/2017.

106. Di cui parlano sia Carchio, 2023, sia Deleonardis, 2024.

5.1. (Segue) ... le intese di rimodulazione dell'orario di lavoro con accesso al Fondo Nuove Competenze

d) Il quarto e ultimo strumento offerto dal legislatore alla contrattazione collettiva è l'intesa di rimodulazione dell'orario di lavoro, finalizzata ad accedere al Fondo Nuove Competenze.

Come già anticipato, l'istituzione del Fnc era prevista dal Pnc come parte integrante del quadro di coordinamento strategico per gli interventi di aggiornamento e qualificazione/riqualificazione volti a fronteggiare i fabbisogni di nuove competenze, a loro volta derivanti dalle transizioni digitali ed ecologiche e (in quella fase, anche) agli effetti della pandemia da Covid-19.

Non a caso, la creazione del Fondo è avvenuta con uno dei primi decreti emergenziali del periodo pandemico (il c.d. «decreto rilancio»: d.l. n. 34/2020, conv. con mod., in l. n. 77/2020, art. 88) e merita una trattazione separata, perché, a differenza dei contratti prima analizzati, questo tipo di accordo ha trovato e trova larga diffusione¹⁰⁷.

La norma istitutiva – rimasta invariata sino a oggi – prevede che i contratti collettivi aziendali o territoriali «possono realizzare specifiche intese di rimodulazione dell'orario di lavoro per mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa ovvero per favorire percorsi di ricollocazione dei lavoratori, con le quali parte dell'orario di lavoro venga finalizzato a percorsi formativi» (co. 1); che gli oneri legati alla formazione siano a carico di un apposito fondo, costituito presso l'Anpal (co. 2)¹⁰⁸ e che con Decreto Ministeriale siano «individuati criteri e modalità di applicazione della misura e di utilizzo delle risorse e per il rispetto del relativo limite di spesa» (co. 3).

Ratio dell'intervento è valorizzare la responsabilità dell'impresa nella duplice ottica di ridurre il ricorso a politiche meramente passive e, correlativamente, di stanziare fondi per la formazione dei lavoratori coinvolti in processi di acquisizione di nuove competenze.

L'obiettivo è tanto chiaro quanto complesso da raggiungere, perché impone un totale ripensamento del sistema di Pal, focalizzate quasi esclusivamente sul lato dell'offerta lavorativa, dunque sui lavoratori, e, quasi mai, sulla domanda di lavoro. A partire dalla sua istituzione, il Fnc ha invece quale precipua funzione quella di sostenere il ruolo attivo delle imprese nella definizione dello *skill gap* e nel conseguente supporto alla progettazione e realizzazione di interventi di *upskilling* mediante l'assolvimento da parte del soggetto pubblico degli oneri economici legati alla formazione, che da questo strumento viene intesa non solo e non tanto come funzionale a un interesse dei lavoratori (è il tema dell'obsolescenza delle mansioni), quanto piuttosto a misura di impresa.

107. Pogliotti, Tucci, 2025.

108. Da ultimo, l'art. 19, co. 1, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023 ha disposto che il Fondo nuove competenze è incrementato, nel periodo di programmazione 2021-2027, dalle risorse rivenienti dal Programma nazionale *Giovani, donne e lavoro*, cofinanziato dal Fondo sociale europeo Plus.

Questo spiega probabilmente le continue modifiche alla regolamentazione delle forme di accesso al Fnc da parte dei Decreti Ministeriali succedutisi nel tempo.

Rispetto all'istituzione di cui all'art. 88 del «decreto rilancio», le prime disposizioni attuative erano contenute nel D.M. del 9 ottobre 2020, emanato nell'ambito della normativa volta a fronteggiare le conseguenze della pandemia. Questa prima regolamentazione ha subito coinvolto le imprese, generando una prima tornata di accordi di cui si parlerà nel paragrafo successivo.

Il D.M. del 9 ottobre è stato presto modificato dal D.M. correttivo del 22 gennaio 2021, inaugurando una seconda stagione di accordi, sui quali pure si tornerà. Alla fine dello stesso anno, con D.M. del 14 dicembre 2021 è stato adottato il Pnc.

Quest'ultimo contiene importanti indicazioni e novità: si assiste, per la prima volta, all'ampliamento dell'ambito soggettivo delle intese, che fra i loro destinatari includono *anche i disoccupati*, categoria «che rappresenta ai fini del Pnc l'universo di riferimento»¹⁰⁹ per la programmazione degli interventi riferibili a questo target di utenza»¹¹⁰.

Nonostante questa indicazione, il vero cambio di passo è avvenuto a partire dall'ultima regolamentazione, contenuta nel D.M. 10 ottobre 2024, nel quale si è ribadito che la formazione può riguardare *anche i disoccupati*. Il Fnc viene così riconfigurato quale importante strumento di politica attiva; tale caratteristica non può essere adeguatamente compresa senza guardare al precedente Pnc.

I due provvedimenti, letti congiuntamente, sembrano avvalorare la tesi qui proposta di una formazione che responsabilizza e al tempo stesso premia le imprese coinvolte in processi di riqualificazione dei lavoratori già impiegati oltre che disoccupati¹¹¹.

L'art. 1 del D.M. 10 ottobre 2024 chiarisce che il Fnc (anche denominato «Competenze per le innovazioni») è finalizzato ad accompagnare i processi di *twin transition* dei datori di lavoro «nonché a favorire nuova occupazione». A questa finalità si accompagnano disposizioni attuative che incentivano i datori di lavoro a rivolgere questo tipo di formazione anche ai disoccupati, come la quota di finanziamento a valere sul Fondo, che nel caso dei disoccupati ammonta al 100% (laddove per i dipendenti ammonta al 60 o all'80%, a seconda del tipo di accordi)¹¹², un contributo a favore del datore di 800 euro¹¹³ per ogni

109. Corsivo nostro.

110. Così si legge a p. 10.

111. Del resto, Unioncamere stima che tra il 2024 e il 2028 la crescita degli occupati possa variare tra l'1% e il 2,9% (esclusi i settori dell'Agricoltura, silvicoltura e pesca, Forze Armate; le percentuali invece comprendono anche i lavoratori da sostituire a causa di pensionamenti o eventuali mortalità), quindi parliamo di una quota che oscilla tra i 238 mila e i 722 mila lavoratori. Il rapporto è reperibile in excelsior.unioncamere.net/sites/default/files/pubblicazioni/2024/report_previsivo_2024-28_agg.pdf.

112. Art. 2, co. 1, lett. d.

113. La quota si riduce a 300 euro per la formazione di disoccupati in caso di assunzione con contratto di lavoro stagionale della durata di almeno 120 giorni. Cfr. art. 2, co. 1, lett. g.

lavoratore assunto con contratto di apprendistato del terzo tipo (*ex art. 45, d.lgs. n. 81/2015*) o con contratto a tempo indeterminato entro la presentazione del saldo¹¹⁴.

È inoltre previsto che in fase di presentazione dell'istanza il datore di lavoro debba individuare i lavoratori coinvolti nel progetto formativo (e questa non è una novità dell'edizione 2024 rispetto alle precedenti) nonché i lavoratori (disoccupati) preselezionati (questa è la novità).

Sono possibili variazioni dei destinatari «successivamente al passaggio in Regione», ma prima dell'eventuale invio del progetto ai Fondi interprofessionali (art. 2, co. 1, lett. f).

Sono, quindi, fatte salve le competenze regionali in materia di formazione professionale sotto due profili: a monte, perché il datore di lavoro attinge alle Did per la verifica dello stato di disoccupazione dei lavoratori per pre-selezionarli alla formazione; a valle perché l'elenco dei soggetti preselezionati dalle imprese può essere modificato successivamente al passaggio alla Regione (la quale in realtà non dovrebbe avere motivo di sindacare le scelte datoriali).

Tutti questi elementi fanno sì che la formazione finanziata dal Fnc, da meramente interna all'azienda, possa essere portata «all'esterno» e finalizzata alla ricollocazione di lavoratori disoccupati; è significativo che di questa *mission* si occupi non solo il soggetto pubblico (i Cpi) ma anche il datore di lavoro privato, il quale, proprio in ragione dei suoi specifici fabbisogni (e di concerto con il sindacato), può rendersi protagonista di una formazione finanziata con fondi pubblici e a misura d'impresa.

5.2. Riflessioni a margine del modello legislativo

Compiuta l'analisi della normativa, è ora utile fornire qualche chiave di lettura più complessiva e sistematica, proponendo alcune riflessioni sul modello di intervento legislativo sperimentato attraverso gli interventi descritti.

Va detto, innanzitutto, che alla luce delle previsioni legislative analizzate è ingeneroso affermare che il tema dell'impatto delle transizioni ecologica e digitale sul capitolo dell'organizzazione e della disciplina giuridica del mercato del lavoro sia rimasto del tutto inevaso dal nostro legislatore¹¹⁵.

Anche se è vero che gli interventi sono stati frammentati – sovente reiterati in occasione delle annuali leggi di bilancio e perciò mancanti di un approccio sistemico e di una strategia legislativa complessiva – si è trattato, comunque, di misure che hanno attribuito alla contrattazione una funzione di volano di misure di Pal.

Tali disposizioni hanno perciò rinnovato sia il «modello di amministrazione delegata e negoziale del mercato del lavoro» teorizzato già molti anni fa da

114. Art. 2, co. 1, lett. f.

115. Casano, 2021, 1000.

Massimo D'Antona¹¹⁶, sia il ruolo dell'autonomia collettiva nelle crisi aziendali coadiuvate dall'intervento straordinario della Cig.

La contrattazione è stata, infatti, *specificamente finalizzata a obiettivi di politica dell'impiego e dell'occupazione*, che attengono direttamente alla gestione del mercato del lavoro.

Diversamente dai modelli sperimentati in passato, la contrattazione collettiva non è stata legalmente investita del compito di introdurre flessibilità controllate (per consentire alle imprese un accesso più flessibile al mercato del lavoro e produrre quell'effetto terzo, «costitutivo della speciale legittimazione necessaria al singolo datore di lavoro per stipulare contratti del tipo flessibile»)¹¹⁷, né chiamata a intervenire per mitigare conflitti di interessi tra impresa e lavoratori e/o tra gruppi di lavoratori¹¹⁸, come nel caso della più tradizionale contrattazione della crisi, ma è stata piuttosto incaricata dalla legge di introdurre, nella gestione delle riorganizzazioni aziendali e/o delle crisi, misure di Pal, ricorrendo, in particolare, alla formazione.

In questo senso le previsioni legislative riguardanti gli accordi collettivi decritti sono anche norme di tutela dell'occupazione e/o dei mercati del lavoro interni alle imprese o delle imprese di alcuni settori o di alcuni territori¹¹⁹; per esempio, dei mercati del lavoro di singole Regioni, come accade nel caso degli Ato finalizzati al «recupero occupazionale dei lavoratori a rischio di esubero»; lavoratori i quali, come si è visto, sono messi a disposizione delle Regioni.

Se è così, il dato che oggi più di ieri sembra contraddistinguere le previsioni normative esaminate è una meno latente *«istituzionalizzazione dell'autonomia collettiva, [...] corrispettiva alla devoluzione di funzioni pubbliche ai sindacati»*¹²⁰ e cioè una più evidente finalizzazione di una contrattazione – comunque gestionale – a risultati di interesse non solo collettivo ma anche pubblico, curati dal soggetto collettivo in alternativa ai (o in cooperazione con i) soggetti pubblici.

Benché il quadro giuridico sia ancora immaturo, si tratta di norme di legge che promuovono il coordinamento tra politiche e azioni pubbliche, da una parte, e interventi dell'autonomia collettiva, dall'altra; in altre parole, di norme che promuovono una crescente compenetrazione tra funzioni pubbliche in materia di erogazione dei servizi per l'occupazione, Pal e autonomia collettiva.

Come si è visto, gli Ato fanno sì che i lavoratori a rischio di esubero siano «presi in carico» dal soggetto pubblico (i Cpi), che li mette a disposizione delle Regioni. Il contratto di ricollocazione può prevedere che i Cpi partecipino alle attività di mantenimento e di sviluppo delle competenze (art. 24-*bis*, co. 3)

116. D'Antona, 1987 e 1990 (ora 2000), rispettivamente 669 e 529.

117. *Op. loc. ult. cit.*

118. D'Antona, 1983, 15, ora 2000, 640.

119. Si riprende, anche qui, lo spunto di D'Antona, 1987 (ora 2000, sp. 678, ma *passim*); cfr. 1987, 93 (ora 2000, 783).

120. D'Antona, 2000, 673.

e, soprattutto, è possibile che i lavoratori interessati dall'accordo collettivo richiedano al soggetto pubblico competente¹²¹ l'Adr. Proprio per questa ragione il *format* di questi accordi è standardizzato e predisposto dal Ministero del lavoro. Ancora, le norme sulle intese di rimodulazione e accesso al Fnc non solo sono vincolate dalla individuazione dei criteri e delle modalità di applicazione della misura e di utilizzo delle risorse individuati con Decreto Ministeriale, ma prevedono una stretta collaborazione fra imprese e Regioni, specialmente quando le intese coinvolgono e selezionano anche soggetti disoccupati. Il Ministero del lavoro deve, inoltre, richiedere alle Regioni territorialmente competenti di esprimere un parere sul progetto formativo; previsione che conferisce alle Regioni un potere di valutazione sostanziale sulla qualità e pertinenza dei progetti formativi rispetto alle esigenze del territorio¹²². Lo stesso contratto di espansione, stipulato a valle di una procedura di consultazione avviata su iniziativa dell'impresa, veniva stipulato in sede governativa e vedeva come parte contrattuale il Ministero del lavoro.

L'autonomia collettiva continua così a perseguire interessi collettivi dei lavoratori, ma si tratta di interessi inediti – si pensi all'interesse collettivo alla occupabilità – che riguardano la posizione dei lavoratori nel mercato (transizionale del lavoro), oltre che nel rapporto. Interessi che spesso si distinguono – come nel caso dei contratti collegati all'intervento straordinario della cassa integrazione guadagni (l'Ato e l'accordo di ricollocazione) – dal più tradizionale interesse al mantenimento dei livelli occupazionali, tipicamente curato dalla contrattazione della crisi e temperato con l'interesse dell'impresa all'economicità della gestione e al profitto.

Appare evidente, nel complesso, sia la cura di interessi «altri» che la funzionalizzazione della contrattazione al soddisfacimento (anche) di interessi pubblici.

Last but not least, le imprese sono chiamate a gestire adeguatamente tali processi, adottando comportamenti proattivi, anche in linea con i doveri imposti dall'art. 2086 c.c., che, come si vedrà, richiede alle imprese in crisi «di attivarsi senza indugio per l'adozione e l'attuazione di uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale» (v. *infra*, § 7).

La conclusione che sembra potersi trarre è che le nuove questioni «sociali» e occupazionali, ampiamente legate alla doppia transizione e fra le quali spiccano i bisogni di nuove competenze e di ricollocazioni, sempre più diventano questioni d'interesse «comune» a una serie di soggetti, pubblici e privati (Stato, Regioni, lavoratori, imprese e sindacato), alla cui soluzione tutti gli attori devono poter efficacemente contribuire¹²³.

121. Originariamente l'Anpal, oggi il Ministero.

122. Di Corrado, 2025, 109.

123. Garofalo, 2019, 336; Lamberti, 2024, 286.

6. Le esperienze concrete: la formazione nei contratti collettivi di secondo livello

Di fronte a questo quadro, uno dei principali intenti della ricerca era di verificare, nel concreto, se e quanto la contrattazione collettiva avesse dato seguito alle indicazioni legislative, raccogliendo le opportunità offerte dal legislatore.

Se è vero (come è vero) che «il punto di partenza per ogni ricerca sul contratto collettivo deve esser costituito da una indagine empirica, diretta a rilevare la configurazione della fattispecie nella concretezza dei rapporti sociali»¹²⁴, in questo e nel successivo paragrafo si darà conto dei risultati di una ricerca sulla contrattazione aziendale, originariamente concentrata sui Rapporti riguardanti la contrattazione collettiva di secondo livello pubblicati dalle confederazioni sindacali¹²⁵ e da Adapt¹²⁶.

Per gli intenti dichiarati in fase di progettazione della ricerca, questi osservatori sono stati impiegati come punti di partenza per raccogliere informazioni sui contratti collettivi aziendali, non sempre di facile reperibilità¹²⁷.

L'analisi si è però spinta oltre.

Le fonti citate non si occupano, infatti, dei contratti gestionali ma monitorano l'ordinaria contrattazione collettiva di secondo livello; pertanto i contratti aziendali "mappati" da queste fonti contengono, per lo più, clausole «istituzionali» sulla formazione, non intesa nella nuova ottica sollecitata dalle previsioni legislative esaminate, ma affrontata con strumenti piuttosto tradizionali: commissioni paritetiche e, quanto al finanziamento, Fondi interprofessionali¹²⁸.

124. Giugni, 1989, 152.

125. Ci si riferisce, in particolare, al *Quarto Rapporto sulla contrattazione collettiva di secondo livello* della Cgil, pubblicato a settembre 2024 (disponibile su: files.cgil.it/version/c:YzZmNTNiNzArOTc4ZC00:NzlkY2U5ZTgtYWUxOC00/Quarto_Rapporto_contrattazione_secondo_livello_17set24.pdf) e al III Rapporto sulla contrattazione decentrata 2022-2023, Digit@Uil, pubblicato l'8 maggio 2024, disponibile su: www.uilpa.it/wordpress/wp-content/uploads/2024/05/contrattazione_digit_uil.pdf).

126. In particolare sull'ultimo, che ha puntualmente monitorato l'andamento della contrattazione collettiva in Italia nel 2023. Si v. Adapt, *La contrattazione collettiva in Italia* (2023). X Rapporto, ADAPT University Press, pubblicato il 14 giugno 2024.

127. Sottolinea questo aspetto Tiraboschi, 2023, 13.

128. Fondimpresa, per lo più. Si legge nell'ultimo rapporto di monitoraggio da questa pubblicato (disponibile su: www.fondimpresa.it/sites/default/files/fondimpresa/Numeri-ricerche/Monitoraggio-valutativo/rapporto2023_dati21-22/rapporto2023_WEB_DEF.pdf) e relativo al 2023, specialmente alle pp. 58 ss., dedicate alla *Twin Transition*) che «le competenze legate alle *twin transition*, assieme al paradigma dell'economia della conoscenza, nel prossimo futuro spingeranno velocemente verso la richiesta di personale altamente qualificato e con livelli d'istruzione elevati. [...] Si pensi alla transizione dalla mobilità tradizionale alla mobilità elettrica, sarà un processo che renderà necessario l'*upskilling* e il *reskilling* di molti lavoratori sia sotto il profilo *green*, sia sotto il profilo digitale». A tal fine, si legge nell'Avviso 1/2025, dedicato proprio alla «Competenze di base e trasversali» (disponibile su: www.fondimpresa.it/sites/default/files/fondimpresa/canali-di-finanziamento/conto-sistema/avviso-1-2025/Avviso_Competenze_di_base_e_trasversali.1.2025Agg16.05.25.pdf) che il Fondo ha stanziato la somma di 40 milioni di euro

Un *unicum* è rappresentato dal contratto collettivo Motori Minarelli del 24 marzo 2023¹²⁹, nel quale la formazione è strettamente legata all'inquadramento dei lavoratori: le parti si impegnano a verificare una volta l'anno (di norma entro novembre) la correttezza dell'inquadramento professionale e a corrispondere a ciascuno una «carta delle competenze».

Obiettivo della nostra ricerca era invece quello di analizzare i contenuti formativi dei contratti collettivi siglati per governare i processi di transizione lavorativa o per accedere al Fnc, per comprendere se le parti hanno saputo cogliere le possibilità offerte dal legislatore.

Non a caso, sia i testi sia i dati relativi a questi accordi sono stati reperiti a fatica.

1) Con riguardo agli accordi di ricollocazione, i dati trasmessi dal Ministero del lavoro attestano che nel 2021 sono stati stipulati 36 accordi, ma che il numero decresce nel corso degli anni: nel 2022 ne sono stati siglati 31; nel 2023, 21; nel 2024, 14 e solo 3 nei primi mesi del 2025¹³⁰.

Come abbiamo visto, l'art. 24-*bis*, d.lgs. n. 148/2015 consente ai lavoratori di accedere all'Adr quando sono ancora formalmente occupati; per tale ragione, il Ministero del lavoro ha provveduto (congiuntamente all'Anpal)¹³¹ a redigere il *format* di questi accordi e, successivamente, a raccoglierne i testi.

Nel modello standardizzato si fa riferimento alla causale della «riorganizzazione aziendale», ma questa non è stata utilizzata dalle imprese, che hanno invece preferito ricorrere all'altra causale presente nel modello, ossia la «crisi aziendale», che infatti compare in tutti gli accordi di ricollocazione esaminati.

Allo strumento, inoltre, si è fatto sempre ricorso nei casi di chiusura di rami d'azienda o per società in liquidazione; casi in cui l'accordo di ricollocazione ha funzionato, di fatto, come mero e ulteriore strumento di accesso all'integrazione salariale straordinaria per i lavoratori destinati a perdere il lavoro. Se ne trae conferma, per esempio, dall'accordo *Air Italy* S.p.A. del 3 settembre 2020, utilizzato in vista della cessazione definitiva dell'attività; anche in questo caso l'azienda ha impiegato il modello predisposto dal Ministero e anche questo ac-

per le aziende che vogliono investire nella formazione continua dei dipendenti, con particolare attenzione alle competenze digitali. Sono stati invece stanziati 20 milioni di euro per la «realizzazione di Piani formativi finalizzati all'acquisizione di abilità e competenze che favoriscano la crescita professionale e l'occupabilità dei lavoratori e, più nello specifico, finalizzati a incentivare la realizzazione di interventi volti alla qualificazione/riqualificazione di lavoratori disoccupati e/o inoccupati da assumere nelle imprese aderenti» (Avviso n. 3/2024 «Interventi sperimentali relativi al sistema delle Politiche Attive del Lavoro a favore di disoccupati e/o inoccupati», disponibile su: www.fondimpresa.it/i-canal-di-finanziamento/conto-di-sistema/avviso-3-2024-politiche-attive).

129. Per maggiori approfondimenti, Rondelli, 2024, 856 ss.

130. Le informazioni sopra riportate sono state fornite dalla Direzione Generale dei rapporti di lavoro e delle relazioni industriali. Divisione IV-Controversie di lavoro, in data 12 marzo 2025.

131. Il *format* è allegato Circolare congiunta Anpal e Ministero del Lavoro n. 11 del 7 giugno 2018.

cordo, in linea con tutti gli altri, non contiene alcun piano di riqualificazione professionale, in quanto il modulo che le imprese devono compilare reca la *sola e unica* dicitura «non prevedendo l'azienda il completo recupero occupazionale, (le parti) convengono di ricorrere all'Assegno di ricollocazione [...] per gli ambiti e i profili professionali di seguito specificati e quantificati».

La conseguenza che se ne trae è quella di un utilizzo seriale e standardizzato dello strumento, funzionale, come detto, solo a fornire ai lavoratori un ulteriore sussidio in vista della perdita del posto di lavoro.

2) Scarso utilizzo hanno avuto anche gli Ato, finiti quasi esclusivamente nelle trame regionali.

A differenza degli accordi di ricollocazione, raccolti dal Ministero del lavoro, gli Ato, comportano il necessario coinvolgimento delle Regioni, che hanno il compito di gestire le transizioni occupazionali collettive, anche nell'ottica dell'attuazione del Programma Gol, che, come anticipato, dedica un apposito percorso alla ricollocazione collettiva.

Tuttavia, i monitoraggi riguardanti l'attuazione del Programma¹³² ci dicono che una risicata percentuale di lavoratori è stata inserita in tale percorso.

Vero è che il numero di soggetti coinvolti è oggi quasi triplicato rispetto a giugno dello scorso anno¹³³, segno evidente che qualcosa si muove, ma una più attenta osservazione degli Ato ha mostrato risultati assai deludenti anche a causa di una peculiarità che non può essere trascurata.

Come è noto, il legislatore ha affidato alle Regioni l'attuazione del Programma Gol e queste coerentemente hanno adottato i Par – Piani Attuativi Regionali¹³⁴; non tutte, però, hanno emesso Avvisi pubblici per l'attuazione del V percorso, funzionali a ricevere proposte progettuali dalle imprese per la ricollocazione collettiva; ciò ha reso impossibile in alcune Regioni prendere in carico i lavoratori per la ricollocazione collettiva.

Peraltro, le normative regionali non sono coeve; i Par sono stati adottati tutti nel corso del 2022 ma l'approvazione dei piani regionali è solo il primo passo nel percorso di attuazione del Programma Gol perché la concreta “messa a ter-

132. Cfr. *Attuazione del Programma Gol Garanzia di occupabilità dei lavoratori. Nota di monitoraggio (dati al 30/04/2025)*, disponibile su: oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/e616c35a-19de-4392-acc2-946602312728/content; si legge a pagina 6 del Rapporto che le persone prese in carico e indirizzate al percorso 5 sono 5.953, pari allo 0,2% del totale. La Regione che ne ha avviate di più è la Calabria (1.063 persone), alla quale segue la Campania (901 unità), la Sicilia (799 unità), la Sardegna (729 unità) e il Veneto (750 unità). Alcune Regioni sia del Nord che del Sud non hanno ancora avviato nessuno (Abruzzo, Trentino-Alto Adige, Marche, Puglia e Toscana).

133. *Attuazione del Programma Gol Garanzia di occupabilità dei lavoratori. Nota di monitoraggio (dati al 30/06/2024)*, disponibile su: www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita-occupazione/focus/nota-monitoraggio-programma-gol-20240630; a p. 7 si legge che i lavoratori avviati sono 2.008. Sul punto si v. Del Gaiso, 2025.

134. www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita-occupazione/focus/programma-gol/pagine/gol-nelle-regioni.

ra” degli interventi indicati nei Par è possibile solo a seguito dell’approvazione di Avvisi pubblici specifici da parte di ogni singola Regione.

Ciò probabilmente spiega perché, in base all’ultimo monitoraggio del Programma Gol, alcune Regioni non abbiano (ancora) avviato lavoratori a quel percorso, benché più di una Regione si sia oggi attivata; mentre dal precedente Rapporto di monitoraggio, si ricavava una completa assenza di avviamenti¹³⁵.

Non vi è una esatta coincidenza temporale tra emanazione dell’Avviso e presa in carico dei lavoratori a causa della necessaria richiesta da parte delle imprese, che potrebbero non sapere della pubblicazione dell’atto¹³⁶, ma si segnala che, allorquando l’Avviso è stato pubblicato, vi è stato un incremento significativo dei lavoratori avviati al V percorso anche dopo pochi mesi¹³⁷.

A dicembre 2025 vi erano ancora Regioni che *non* avevano emanato alcun Avviso¹³⁸ e che quindi non avevano avviato alcun lavoratore al V percorso.

Va, inoltre, considerato che l’art. 4, co. 4, d.l. n. 208/2024¹³⁹ ha modificato l’art. 25-ter, co. 2, d.lgs. n. 148/2015¹⁴⁰ prevedendo che i lavoratori interessati dal trattamento di Cigs accedano al Programma Gol e che, a tal fine, i loro nominativi siano comunicati al Ministero del lavoro, che li mette a disposizione delle Regioni.

La previsione è in vigore dal 2 marzo 2025, per cui anche le Regioni più “lente” nell’attuazione del V percorso di Gol saranno in qualche modo chiamate ad attivarsi per avviare lavoratori (o gruppi di lavoratori) anche a questo percorso.

Se ne trae un bilancio piuttosto sconcertante, alimentato alle volte da una scarsa partecipazione del soggetto pubblico nella gestione delle transizioni collettive.

135. Si v. l’esempio della Regione Calabria: dal rapporto di monitoraggio di Gol del 30 giugno 2024 risulta che nessun lavoratore era stato avviato al percorso di ricollocazione collettiva, laddove al 30 aprile 2025 risultano avviati 1.063 persone (peraltro, è la Regione che ne ha avviati numericamente di più in assoluto).

136. In alcune Regioni, nonostante l’emanazione dell’Avviso per l’attuazione del V percorso, non è stato avviato nessun lavoratore alla ricollocazione collettiva.

137. È quanto è accaduto nelle Regioni Sardegna e Veneto; la prima ha visto il passaggio da 94 a 729 lavoratori; la seconda ha raddoppiato il numero di persone avviate a quel percorso, segnando un passaggio da 334 a 750 lavoratori.

138. Per una panoramica sugli Avvisi si rinvia a www.osservatoriorecovery.it/.

139. Convertito, con modifiche, in l. 28 febbraio 2025, n. 20.

140. L’art. 25-ter, d.lgs. n. 148/2015, prevede che i lavoratori che beneficiano della cassa integrazione guadagni straordinaria per mantenere o sviluppare nuove competenze in vista della ricollocazione lavorativa, «partecip(i)no a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione» (co. 1), obbligo assistito dall’irrogazione di sanzioni in caso di inadempimento senza giustificato motivo (è la tecnica ampiamente nota della condizionalità). Pochi mesi dopo la novella legislativa, sono stati emanati due Decreti Ministeriali, entrambi il 2 agosto 2022. Con il primo, sono state disciplinate le modalità di attuazione dell’obbligo formativo per i lavoratori coinvolti; col secondo sono state definite le modalità per accertare l’eventuale inadempimento del lavoratore e per l’attivazione del conseguente regime sanzionatorio.

Unica eccezione è costituita dalla Regione Piemonte, che unitamente all'Agenzia Piemonte Lavoro e a Sviluppo Lavoro Italia S.p.A. ha costituito l'Unità di Crisi Integrata Regionale (Ucri)¹⁴¹, basata su un forte protagonismo regionale e sulla predisposizione di strumenti di sostegno a lavoratori e imprese sulle base dei fabbisogni da queste espressi.

A questa esperienza vale la pena di dedicare una particolare attenzione.

L'Ucri pone in essere due tipi di percorsi: il primo è quello che si applica alle aziende che hanno sottoscritto l'accordo di ricollocazione e che quindi permettono ai lavoratori di accedere all'Adr; il secondo è quello che riguarda i lavoratori che non possono beneficiare dell'Adr o per i quali non sia stato sottoscritto l'accordo di ricollocazione.

Il secondo percorso non sarà oggetto di analisi perché esula dall'oggetto della nostra ricerca¹⁴²; al contrario, il primo mostra tratti di estremo interesse, perché costruito secondo una modalità *Tailor Made*.

Nello specifico, nel momento in cui l'impresa dichiara di essere in crisi, il primo passaggio è costituito dall'analisi dei fabbisogni: questa infatti definisce le competenze professionali da raggiungere e individua i *gap* tra competenze richieste e competenze in possesso dei lavoratori occupati.

Segue una seconda fase, nella quale l'Ucri, una volta ricevuta l'analisi dei fabbisogni da parte dell'impresa in crisi, si interfaccia con i soggetti pubblici e privati in grado di rispondere alle necessità formative espresse dalle aziende (ad esempio i Comuni, le agenzie di somministrazione, le agenzie formative e le organizzazioni sindacali) e mette in contatto tutti gli interessati per uno o più riunioni: a valle di questi incontri, vengono individuati i corsi necessari alla riqualificazione dei lavoratori, quindi non è l'impresa a dover piegare a generici cataloghi formativi le proprie necessità ma, al contrario, sono gli interlocutori pubblici o privati a offrire alle imprese solo la formazione richiesta in un'ottica *just in time*.

In questa logica, quindi, i percorsi di ricollocazione dei lavoratori non possono che avere natura collettiva, dunque sistematicamente compatibile sia con Adr-Cigs che col quinto percorso di Gol.

Per tale ragione è stata prevista in via sperimentale una misura a sostegno dei cassintegrati che partecipano ai percorsi di formazione, ossia l'indennità di frequenza Cigs, che ha una doppia funzione: incentivare la partecipazione dei lavoratori ai percorsi formativi (in precedenza evidentemente scarsa) e, al contempo, consentire ai lavoratori di guadagnare qualcosa in più rispetto al trattamento di integrazione salariale.

Questo approccio *bottom up*, che parte cioè dai fabbisogni di imprese e lavoratori, a ben vedere contribuisce anche a rafforzare il sindacato.

Sovente il soggetto collettivo preferisce non parlare ai propri rappresenta-

141. Per maggiori approfondimenti si v. Aa.Vv., 2024, 34 ss.

142. Per approfondimenti sulla differenza tra i due percorsi, si v. D.D. 24 dicembre 2019, n. 1929 della Regione.

ti di accordo di ricollocazione e di Adr per non ammettere di essere coinvolto nella delicata fase di gestione della crisi aziendale, preferendo invece mostrarsi come soggetto che, unitamente ai rappresentati, “subisce” la Cigs.

L’Unità di Crisi piemontese, invece, tenta di superare questo elemento fattuale mediante il coinvolgimento del sindacato anche nella fase della reale messa a punto del piano di ricollocazione, di concerto con i Cpi o i soggetti privati in grado di offrire ai lavoratori un percorso che permetta loro di essere disoccupati per il minor tempo possibile.

Nella logica concertativa dell’Ucri, il soggetto collettivo non partecipa solo alla procedura di consultazione *ex art.* 24, d.lgs. n. 148/2015, quindi a monte, ma anche a valle, negli incontri intavolati presso l’Unità di Crisi.

Per questo motivo il sindacato non ha ragione di temere di esporsi con i lavoratori di illustrare loro la possibilità di accedere all’Adr, perché in quel momento si apre una fase nella quale il soggetto collettivo partecipa fattivamente alle transizioni occupazionali e non si limita solo ad anticipare una situazione di disoccupazione.

L’esperienza piemontese è significativa perché affronta le transizioni occupazionali a partire dalle necessità espresse da imprese e lavoratori, ma costituisce un caso isolato nel panorama nazionale.

Nel complesso, l’analisi qui proposta ci consegna il quadro di una contrattazione collettiva poco «recettiva» rispetto alle facoltà riservate dal legislatore, a eccezione, come si vedrà, delle intese di rimodulazione dell’orario per l’accesso al Fnc, che comunque, fino al D.M. 10 ottobre 2024, hanno riguardato solo i lavoratori occupati.

L’impulso che il legislatore – e lo stesso Programma Gol – aveva inteso dare ad alcuni contratti gestionali non ha avuto sufficiente seguito; eppure l’intenzione del legislatore era chiaramente quella di reiterare la concessione della Cigs nell’ottica di consentire una gestione non meramente assistenziale ma flessibile e proattiva degli occupati¹⁴³, per evitarne la fuoriuscita dal mercato del lavoro¹⁴⁴ o per ridurre il più possibile i tempi della disoccupazione.

Sia l’Ato che l’accordo di ricollocazione, infatti, sono strettamente connessi all’integrazione salariale straordinaria, e il legislatore sembra aver presupposto una conseguenzialità tra Cigs e strumenti appena analizzati¹⁴⁵, ma il continuo

143. Guardando, all’epoca, ad altri provvedimenti legislativi, D’Antona parlava di una gestione delle eccedenze di personale nei mercati del lavoro interni alle imprese. D’Antona, 2000, *passim*.

144. Deleonardis, 2024, 235, parla di un istituto «in grado di agevolare la fluidificazione del mercato del lavoro per i lavoratori in esubero delle imprese che rientrano nel campo di applicazione della Cigs» (235) e prosegue dicendo che «rappresenta il vero fulcro delle rinnovate funzioni dell’organizzazione sindacale» (238).

145. Come si è efficacemente scritto, agli istituti di welfare si pongono «compiti nuovi e più impegnativi del passato, perché essi sono chiamati non più solo alla stabilizzazione dell’esistente rimediando a crisi occasionali, ma a fornire un contributo alla gestione delle transizioni in cui sono potenzialmente interessati migliaia se non milioni di lavoratori». In termini, Treu, 2024, 9.

rifinanziamento della cassa integrazione guadagni straordinaria¹⁴⁶ favorisce le imprese a percorrere la consueta via del ricorso all'ammortizzatore sociale per far ottenere ai lavoratori un sostegno, anche senza introiettare alcun progetto formativo¹⁴⁷.

La deludente osservazione dell'attuazione degli istituti citati, però, conferma quanto temuto e cioè che in assenza di incentivi economici alle imprese in crisi ad adottare misure di riqualificazione professionale tutti questi strumenti finiscano per costituire ulteriori misure di carattere assistenziale. E infatti quando il legislatore ha previsto un "risparmio" sui costi della formazione (finanziata dal Fnc), le parti interessate hanno immediatamente approfittato di questo importante incentivo al cambiamento.

6.1. (Segue) Gli accordi di rimodulazione dell'orario di lavoro con accesso al Fondo Nuove Competenze

Contrariamente agli istituti sopra analizzati, la "convenienza datoriale" ad accedere al Fnc ha generato tali e tanti contratti collettivi aziendali da consentire, in questa sede, una periodizzazione che segue l'evoluzione normativa prodotta dai vari Decreti Ministeriali sopra citati.

Tra gli accordi di prima generazione (attuativi dell'art. 88, d.l. n. 34/2020), degni si nota sono l'accordo Tim del 9 novembre 2020, che ha previsto 250 ore di formazione *pro capite* dei dipendenti (il limite massimo previsto), ma anche l'accordo Granarolo del 5 novembre 2020, Bpm del 29 dicembre 2020, Terna del 22 dicembre 2020 e System House dell'8 giugno 2021. Questi accordi si presentano sostanzialmente simili tra loro.

Una seconda tornata di accordi è stata siglata a seguito dell'adozione del Pnc, che già contemplava i disoccupati quale platea di riferimento del Piano medesimo; ciò nonostante, i contratti collettivi hanno continuato a riguardare i soli soggetti occupati; così l'accordo Vodafone del 6 dicembre 2022, Geox del 16 dicembre 2022; Bnl del 20 dicembre 2022; Ennova del 27 dicembre 2022.

Anche questi accordi si presentano tutti di contenuto analogo, perché contengono una rimodulazione (*rectius*, riduzione) dell'orario di lavoro a fronte del fatto che ai *solis* dipendenti viene impartita una formazione finanziata dal Fondo.

Restiamo in attesa di capire come le parti sociali si porranno a fronte del cambio di passo del 10 ottobre 2024, data di emanazione del D.M. che, come detto *supra* (al § 5.1), ha chiarito che il Fondo è rivolto anche ai disoccupati e ha (finalmente) predisposto incentivi economici per la formazione e l'as-

146. La legge di bilancio per il 2025 (l. n. 207/2024, art. 1, co. 189) ha stanziato 70 milioni di euro per il finanziamento della cassa integrazione guadagni in deroga.

147. Del resto, era già stato evidenziato che sia l'accordo di ricollocazione che l'Ato costituiscono solo «l'ennesima deroga ai limiti di durata dell'intervento di Cigs» (Garofalo, 2022, 11) in cambio di un nulla di fatto per imprese e lavoratori.

sunzione di questi ultimi; sulla scorta del D.I. del 10 ottobre è stato adottato il D.D. del 5 dicembre 2024, n. 439, che ha dato avvio alla terza edizione del Fnc: Fnc 3).

Le domande per accedere al Fondo potevano essere presentate dal 10 febbraio al 10 aprile 2025, e, come si legge sul sito del Ministero del lavoro, vi è stata una partecipazione senza precedenti, con oltre 11 mila domande¹⁴⁸.

Il 25 gennaio 2025 è stato inoltre siglato un accordo territoriale tra Cgil, Cisl e Uil e Unione Industriali di Torino per permettere alle imprese con sede nella Città Metropolitana piemontese che siano prive di Rsu o Rsa di accedere comunque al Fnc 3 tramite l'adesione all'accordo *de quo*.

Accordi come quello citato¹⁴⁹ ci offrono una importante conferma, ossia che le imprese interessate ad accedere al finanziamento non sono solo quelle di maggiori dimensioni ma anche quelle più piccole le quali, per ottenere il beneficio, sono disposte anche a superare l'elemento testualmente richiesto dalla norma (l'accordo con le rappresentanze sindacali presenti in azienda) mediante la semplice l'adesione a un accordo territoriale siglato tra aziende e rappresentanti sindacali delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano territoriale, efficace per tutti i lavoratori selezionati dall'azienda, a prescindere cioè dall'appartenenza o meno a un sindacato.

Uno strumento, dunque, che potrebbe consentire al datore di lavoro di apprestare a costo zero una misura organizzativa per definizione «adeguata» alla natura dell'impresa sia sotto il profilo della gestione che sotto quello di prevenzione della crisi, ai sensi dell'art. 2086, co. 2, c.c., e ciò non solo nel settore industriale¹⁵⁰.

7. Contratti integrativi, formazione e politiche attive: tra “adeguatezza organizzativa” (ex art. 2086 c.c.) e prospettive di intervento legislativo

La legislazione inaugurata nel periodo della crisi pandemica ha, dunque, offerto alla contrattazione collettiva significative possibilità di coinvolgimento, mostrando la chiara intenzione di promuoverne l'intervento sia nella gestione delle crisi d'impresa, sia nella riconversione dei processi produttivi e organizzativi; situazioni che, come più volte ribadito nel corso di questo scritto, impresa e

148. Comunicato del 18 febbraio 2025, disponibile su: www.lavoro.gov.it/stampa-e-medial/comunicati/pagine/fondo-nuove-competenze-3-partecipazione-senza-precedenti.

149. Che non costituisce un caso isolato, perché ve ne sono altri nel territorio lombardo (Milano, Monza e Brianza, Lodi, Pavia e Brescia), in quello veneto (ad esempio, se ne rinviene uno sottoscritto a Vicenza il 6 febbraio 2025), in quello piemontese e nel Lazio (www.un-industria.it/DwnVer/128634/74206/fondo-nuove-competenze-terza-edizione).

150. Il 3 febbraio 2025 è stato sottoscritto un accordo territoriale per il settore dell'artigianato del Trentino-Alto Adige, reperibile in www.artigiani.tn.it/app/uploads/2025/02/Accordo-sindacale-territoriale-Fnc.pdf.

sindacato sono incentivati a fronteggiare attraverso la leva delle politiche attive e della formazione¹⁵¹.

I tentativi, sia pur timidi, del legislatore hanno indicato alle imprese e alla contrattazione una precisa direzione di marcia.

Può aggiungersi che la ricerca di soluzioni organizzative (ed occupazionali) legate a misure di politica attiva attua quel «dovere di istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa» imposto dal nuovo testo dell'art. 2086, co. 2, c.c.¹⁵², se è vero, come sembra, che la regola giuridica dell'adeguatezza organizzativa debba tutelare – oltre agli interessi di soci e finanziatori – anche gli interessi dei lavoratori¹⁵³.

Benché il tema meriti una trattazione più ampia rispetto a quella possibile in questa sede¹⁵⁴, anche il principio di tempestiva rilevazione della crisi d'impresa, visibile nel seguito della disposizione e funzionale all'attivazione di ristrutturazioni e riconversioni aziendali efficienti e che consentano di preservare la continuità aziendale¹⁵⁵, può trovare adeguata realizzazione (nelle situazioni in cui è a rischio la continuità occupazionale¹⁵⁶) attraverso il coinvolgimento del sindacato e il ricorso alle tipologie contrattuali di cui si è parlato.

Vero è infatti che il dovere d'intervento tempestivo dev'essere adempiuto attraverso un dispiegamento massimo dell'impegno ad attivare tutti gli strumenti resi disponibili dall'ordinamento «per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale»; non solo la composizione negoziata o, al fine di garantire la continuità occupazionale, il ricorso alla Cigs come mera misura di politica passiva, ma anche l'avvio di trattative per la stipula di Ato o di accordi di ricollocazione¹⁵⁷.

Tanto più che la generale normativa lavoristica sui doveri datoriali di infor-

151. Impellizzieri, 2026.

152. È noto che l'attuale art. 2086 c.c. è frutto dell'adozione del nuovo codice della crisi d'impresa (d.lgs. n. 14/2019), che, pur non modificando il primo (e fino al 2019 unico) comma della norma, ne ha cambiato la rubrica, sostituendo all'espressione «direzione e gerarchia dell'impresa», quella di «gestione dell'impresa» e aggiungendo un secondo comma, che obbliga l'imprenditore («ha il dovere») operante in forma societaria o collettiva ad «istituire un assetto organizzativo [...] adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa, anche in funzione della rilevazione tempestiva della crisi dell'impresa e della perdita della continuità aziendale, nonché di attivarsi senza indugio per l'adozione e l'attuazione di uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale». Sul nuovo art. 2086 c.c., v., per tutti e in generale, Scognamiglio, 2023, 73.

153. Tullini, 2024, 5.

154. Si rinvia, *ex plurimis*, ai contributi di Tullini, 2021, 429 ss., nonché a Novella, 2021, 451 ss.

155. Fusco, 2024, 648.

156. La differenza tra continuità aziendale e continuità occupazionale è messa bene in luce da Cordella, 2024, spec. 81-82. Sulla «continuità produttiva» come obiettivo del Diritto del lavoro e a partire dal valore sociale dell'impresa, Marazza, 2022, 191, *passim*.

157. In senso conf. Tullini, 2024, 9; in senso analogo, già Alvino, 2023, 11.

mazione e consultazione prevede che questi ultimi debbano essere adempiuti proprio per valutare con i sindacati, «la situazione, la struttura e l'andamento prevedibile dell'occupazione nella impresa, nonché, in caso di rischio per i livelli occupazionali, le relative misure di contrasto» (art. 4, co. 3, d.lgs. n. 25/2007)¹⁵⁸.

Nella prospettiva dei diritti/doveri di informazione e consultazione va anche considerato il sostegno legislativo offerto al coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nelle decisioni assunte dall'impresa *durante* le procedure di regolazione di crisi e insolvenza, ricavabile dall'art. 4, co. 3, del "codice delle crisi"¹⁵⁹. Tale disposizione impone al datore di lavoro (che occupi complessivamente più di quindici dipendenti) di informare i soggetti sindacali

delle rilevanti determinazioni, assunte nel corso delle trattative della composizione negoziata e nella predisposizione del piano nell'ambito di uno strumento di regolazione della crisi e dell'insolvenza, che incidono sui rapporti di lavoro di una pluralità di lavoratori.

Tornando, invece, alla prima parte del co. 2 dell'art. 2086 c.c. («L'imprenditore, che operi in forma societaria o collettiva, ha il dovere di istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa»), va rimarcato che la norma pone, in generale, all'impresa "sana" un vincolo "interno", che incide sul potere gestorio dell'imprenditore, tenuto ad adottare modelli organizzativi/gestionali attestati e validati, che soddisfino la doverosità imposta dall'art. 2086 c.c. e che siano in grado di misurare il grado di diligenza organizzativa richiesta dalla «natura» e dalle «dimensioni» dell'impresa¹⁶⁰.

Per quel che qui interessa, il canone dell'adeguatezza impegna l'imprenditore/datore di lavoro a un corretto esercizio dei poteri organizzativi¹⁶¹, dovendo ispirarne tutti i provvedimenti, anche quelli di ordinaria gestione della forza la-

158. Cordella, 2024, 84.

159. La norma prosegue: «I soggetti sindacali, entro tre giorni dalla ricezione dell'informativa, possono chiedere all'imprenditore un incontro. La conseguente consultazione deve avere inizio entro cinque giorni dal ricevimento dell'istanza e, salvo diverso accordo tra i partecipanti, si intende esaurita decorsi dieci giorni dal suo inizio. La consultazione si svolge con vincolo di riservatezza rispetto alle informazioni qualificate come tali dal datore di lavoro o dai suoi rappresentanti nel legittimo interesse dell'impresa. In occasione della consultazione svolta nell'ambito della composizione negoziata è redatto, ai soli fini della determinazione del compenso dell'esperto di cui all'articolo 25-ter, comma 5, un sintetico rapporto sottoscritto dall'imprenditore e dall'esperto». Sul nesso fra l'art. 4, co. 3 del "codice delle crisi" e l'art. 4, par. 2, lett. b, della Dir. 2002/14, Cordella, 2024, 90.

160. Tullini, 2024, 4. *Contra* Maresca, 2023, 105, per il quale il dovere dell'imprenditore di dotarsi di un assetto adeguato non avrebbe una «valenza autonoma» e non sarebbe, quindi destinato a operare in via generale ma solo per «assolvere alla specifica funzione delle rilevazione tempestiva della crisi» (107).

161. Tullini, 2024, 2.

voro (e non soltanto quelli legati alle situazioni di crisi). Quel canone richiede, cioè, all'impresa una "diligenza organizzativa" da adoperare, per esempio, in presenza di quei processi di riconversione produttiva ai quali più volte si è fatto riferimento nel corso di questo scritto e che, per quanto concerne i lavoratori, coinvolgono le loro professionalità e competenze.

In questa prospettiva, strumenti di gestione delle risorse umane come le «intese di rimodulazione dell'orario di lavoro per mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa ovvero per favorire percorsi di ricollocazione dei lavoratori» possono costituire misure organizzative adeguate, *ex art.* 2086 c.c. strumentali rispetto a condotte imprenditoriali efficienti e "sostenibili"¹⁶².

Seguendo il filo dipanato nel corso di questo scritto e i risultati dell'indagine empirica riportati ai §§ 6 e 6.1, la conclusione che sembra trarsi è che, però, nel passaggio dalle affermazioni di principio e dalle strumentazioni apprestate dal legislatore alle concrete misure applicative qualcosa si è inceppato.

Contratti come l'Ato e l'accordo di ricollocazione sono stati impiegati con poca fantasia regolativa e scarsa progettualità formativa e per lo più usati come canali di accesso prolungato alla Cigs.

Ma quali sono le possibili cause dell'insuccesso? e quali correttivi possono proporsi?

Riguardo alle prime, è evidente che il legislatore ha previsto strumenti funzionali a una gestione della crisi concertata con i sindacati, ma *senza* una contropartita economicamente misurabile.

In altri termini, non sono previsti incentivi che spingano le imprese a coinvolgere i sindacati nella ricerca di misure di Pal alternative al recesso datoriale, di talché il soggetto collettivo nella maggior parte dei casi continua a essere coinvolto solo nella fase della sua necessaria partecipazione alla procedura, *ex art.* 24, d.lgs. n. 148/2015, ma nei fatti non esercita strumenti di pressione nei confronti della controparte datoriale perché quest'ultima ha *comunque* la possibilità di accedere a un periodo di ulteriore integrazione salariale; sono previsti degli incentivi, ma solo per le imprese che decidano di assumere questi lavoratori¹⁶³, non per quelle che dovrebbero siglare gli accordi.

L'assenza di incentivi economici alla predisposizione di piani di ricollocazione collettiva o di riqualificazione professionale si abbina a un assai debole

162. Ivi, 4.

163. Nemmeno per queste è davvero conveniente assumere lavoratori in esubero con contratto a tempo indeterminato. L'art. 1, co. 243, l. n. 234/2021 prevede che al datore di lavoro che assume un lavoratore coinvolto in un accordo di transizione occupazionale spetti un incentivo è pari al 50%, per ogni mese e per un massimo di 12, dell'ammontare del trattamento straordinario di Cigs che sarebbe stato corrisposto al lavoratore se non fosse stato assunto; la disposizione deve essere letta congiuntamente alla Circolare Inps 29 gennaio 2025, n. 25, la quale ha stabilito il trattamento massimo di Cigs previsto per l'anno in corso è pari a 1.404,03 euro lordi, per cui, a conti fatti, all'impresa «conviene» di più assumere un lavoratore con un contratto di apprendistato professionalizzante, cui si può fare ricorso senza limiti di età, e con l'applicazione di tutte le condizioni previste dall'art. 47, d.lgs. n. 81/2015». Su questi aspetti, si v. Massi, 2025, 412.

sistema di certificazione delle competenze, funzionale a rendere spendibili le conoscenze acquisite dal lavoratore nella precedente occupazione e in altri contesti lavorativi.

Qualcosa a livello contrattuale sotto questo aspetto si sta muovendo, ma il percorso è lento e ancora tutto da costruire.

Ciò nonostante, la legislazione continua a guardare al sindacato quale soggetto privilegiato (accanto alle imprese), considerandolo capace di occuparsi non solo dei lavoratori coinvolti nelle crisi o nei processi di riorganizzazione aziendale, ma anche dei disoccupati, dei quali non dovrà più farsi carico solo il soggetto pubblico, come mostrano le ultime normative sulle intese di rimodulazione e accesso al Fnc.

Può aggiungersi che l'insuccesso delle disposizioni sugli Ato e gli accordi di ricollocazione si ascrive anche a una certa inerzia delle Regioni (o almeno di alcune), deputate ad attuare l'intero Programma Gol e dunque anche le parti riguardanti il percorso di ricollocazione collettiva. Malgrado la possibilità di un utile esercizio della competenza regionale in materia di formazione professionale, numerose sono, come si è visto, le Regioni inadempienti, che non hanno ancora emesso gli Avvisi pubblici di attuazione del V percorso.

Non è quindi difficile immaginare che senza un incentivo economico che orienti le scelte imprenditoriali, senza un affidabile e consolidato sistema di certificazione delle competenze e, a volte, nell'impossibilità che i contratti aziendali si inseriscano utilmente nel V percorso di Gol, le imprese continueranno a percorrere la via più semplice e breve dell'uso dell'integrazione salariale come sussidio meramente passivo e non utilmente curvato verso la formazione, l'edificazione di nuove competenze e/o le transizioni occupazionali.

Se il quadro complessivo lascia poco spazio all'ottimismo, può essere utile formulare qualche suggerimento idoneo a correggere il tiro del modello regolativo che il legislatore ha sviluppato nell'ultimo lustro (v. *supra*, § 5.2).

La prima indicazione riguarda l'opportunità di uscire da una logica di intervento rapsodica, che è quella seguita sino a questo momento dal legislatore, per assumere una visione di *policy* più omogenea, che determini interventi organici e strutturati, i soli in grado di imprimere una spinta più decisa al ruolo delle imprese e della contrattazione nella programmazione di misure di politica attiva del lavoro.

Il vantaggio sarebbe anche quello di non frammentare eccessivamente le azioni di Pal, valorizzandone alcune direttrici di intervento uniforme sul piano nazionale, anche al fine di evitare che le politiche attive di fonte contrattuale e bilaterale e le politiche attive pubbliche corrano su binari paralleli, destinati a non incontrarsi¹⁶⁴.

Un altro suggerimento riguarda il sostegno alla contrattazione collettiva decentrata.

Inutile dire che il riconoscimento legale di alcune tipologie di accordo de-

164. Ciucciiovino, 2021, 653.

centrato non implica, di per sé, un regime legale di efficacia soggettiva generalizzata degli accordi che consenta di estenderne gli effetti ai lavoratori non iscritti e/o dissenzienti. Le norme di legge esaminate non dispongono tale regime – a differenza di quanto avviene, per esempio, per gli “accordi di prossimità” (ex art. 8, l. n. 148/2011) – ma si limitano a prevedere contratti legalmente tipici (e non legalmente efficaci *erga omnes*).

È vero che i diversi argomenti impiegati a sostegno dell’efficacia soggettiva generalizzata di alcuni accordi aziendali – gestionali o stipulati per fronteggiare situazioni di crisi – potrebbero trovare spazio anche in questi casi (l’indivisibilità dell’interesse della comunità aziendale e/o della materia disciplinata, la natura dell’agente contrattuale comparativamente più rappresentativo ecc.).

Ma è anche vero che una specifica previsione di efficacia soggettiva generalizzata potrebbe fugare ogni dubbio di applicabilità di questi accordi ai lavoratori non iscritti e/o dissenzienti¹⁶⁵, soprattutto nelle ipotesi in cui l’interesse *indivisibile*, che può presumersi sotteso, non è quello della tradizionale difesa dell’occupazione, ma è declinato in termini nuovi (la tutela dell’occupazione e/o dei mercati del lavoro interni alle imprese o delle imprese di alcuni settori o di alcuni territori che contraddistingue, per esempio, gli Ato e gli accordi di ricollocazione), oppure riguarda la progettazione e la realizzazione di interventi di *upskilling* per mutate esigenze organizzative e produttive dell’impresa, come avviene nel caso delle intese di rimodulazione dell’orario di lavoro. Riguardo a queste ultime e stando all’attuale quadro normativo, può ritenersi, infatti, che i lavoratori non iscritti o dissenzienti siano *obbligati* ad accettare lo scambio orario di lavoro/ore di formazione? E che siano, dunque, *obbligati* a partecipare alle iniziative formative concordate nell’intesa?¹⁶⁶

165. Come è noto, resta difficoltosa l’applicabilità dei contratti aziendali (o comunque decentrati) nei confronti dei lavoratori aderenti a Oo.Ss. diverse e che ne condividano l’esplicito dissenso; la giurisprudenza, pur impiegando la tesi della indivisibilità dell’interesse e inglobando, così, i *non iscritti* nel raggio di efficacia soggettiva del contratto aziendale, tende infatti a escluderne i *dissenzienti*: v., nella giurisprudenza della Suprema Corte, Cass. 20.11.2020, n. 26509 e, da ultima, Cass. 12.2.2025, n. 3609 (ord.).

166. Sul rifiuto di svolgere attività formative la giurisprudenza si è concentrata sul dovere di formazione riguardante la salute e la sicurezza; secondo questa giurisprudenza è abbastanza pacifico che *il lavoratore non possa rifiutarsi di effettuare la formazione sulla sicurezza anche se impartita oltre l’orario normale di lavoro* (per es. Cass. 10.5.2024, n. 12790) e che è dunque legittimo il licenziamento disciplinare, per motivi soggettivi (per violazione degli obblighi di diligenza e di fedeltà e/o delle regole di correttezza e di buona fede in caso di rifiuto (Cass. 7.1.2019, n. 138). Il Testo Unico sulla Sicurezza prevede che ogni lavoratore abbia l’*obbligo* di prendersi cura della propria salute e sicurezza, nonché di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro e in più ha l’obbligo – la cui violazione rientra nel campo penale – di *partecipare ai programmi di formazione e addestramento organizzati dal proprio Datore di Lavoro come espresso nell’articolo 20 del d.lgs. n. 81/2008*. In particolare, il fatto riguardava un lavoratore che non aveva preso parte alla formazione obbligatoria sull’accordo Stato-Regioni, fatto che risultava recidivo in riferimento a due analoghe condotte sanzionate (da parte dell’Azienda) con due provvedimenti di natura conservativa. La sentenza, comunque articolata, porta in evidenza che la mancata partecipazione al corso di formazione da parte del dipendente sia da classificare come «una gra-

È insomma ovvio che un intervento ausiliario che affrontasse anche la questione dell'*erga omnes*, porterebbe con sé vantaggi non indifferenti in termini di maggiore *effettività* delle misure contrattualmente concordate.

Non si nega che interventi legislativi di questo tipo producono sovrapposizioni della sfera dell'eteronomia a quella dell'autonomia¹⁶⁷ comprensibilmente considerate, in altre occasioni (ci si riferisce a quella della disciplina legislativa degli accordi di prossimità) con accenti sfavorevoli; ma è anche vero che nelle ipotesi qui considerate la “sovrapposizione” avrebbe non tanto (o non solo) lo scopo di assecondare ragioni e obiettivi manageriali, quanto quello di perseguire, da una parte interessi dei lavoratori riguardanti la loro posizione nei mercati transizionali del lavoro (per es., l'interesse collettivo alla occupabilità), dall'altra e più in generale, obiettivi di politica dell'impiego e dell'occupazione (v. *supra*, § 5.2).

Si tratterebbe, insomma, di interventi di sostegno rivolti a una contrattazione che “cambia pelle”, aprendosi a nuove dimensioni¹⁶⁸ e che, molto diversamente da quanto accade nel caso della contrattazione di prossimità (e senza rischi di sconfinamento nella destrutturazione delle garanzie legali e degli assetti contrattuali fondati sui Ccnl) intercetta aspetti virtuosi dei poteri – organizzativi, gestionali e regolativi – dell'impresa che, come si è visto, possono riguardare la progettazione dell'offerta formativa, il sostegno ai lavoratori nei passaggi di posto o di carriera ecc., facendo dell'impresa un tramite delle politiche pubbliche¹⁶⁹.

È pur vero, infine, che le regole giuridiche possono aiutare ma che i problemi non si risolvono del tutto con l'intervento del legislatore; come è vero che ogni esercizio di studio e verifica (come quello fatto in queste pagine) della contrattazione, ma anche di “ciò che il diritto è” o “può essere”¹⁷⁰ lascia il tempo che trova in assenza di un mutamento culturale adeguato, che, come mostrano i più retri stereotipi sull'impiego della Cigs, appare anche in questo campo necessario perché le imprese e il sindacato possano raccogliere le nuove sfide.

ve violazione, da parte del lavoratore, degli obblighi di diligenza e di fedeltà ovvero delle regole di correttezza e di buona fede, di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c., tale da ledere in via definitiva il vincolo fiduciario e di rendere proporzionata la sanzione irrogata». Bisogna tuttavia considerare anche qualche isolata pronuncia sulla legittimità del licenziamento per Gms in caso di rifiuto di adempimento dell'obbligo formativo: era il caso di un tecnico informatico che si era rifiutato di approfondire lo studio di due sistemi operativi (Open Stack e Red Hat) e che viene quindi licenziato per Gms «per avere tenuto un comportamento passivo e privo di spirito di collaborazione». Si v. Cass. 9.5.2023, n. 12241 (ord.).

167. Si mutua l'espressione dal Leccese, 2012, 479 e 493.

168. Leccese, 2012, 483.

169. Treu, 2024, 21.

170. Ferrajoli, 2016, 105-106.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv. (2024). *Innovare i processi di transizione. La gestione delle crisi aziendali nella Regione Piemonte*. Milano: FrancoAngeli.
- Accornero A. (2001). Il lavoro che cambia e la storicità dei diritti. *LD*: 303 ss.
- Alaimo A. (2009). *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*. Torino: Giappichelli.
- Alaimo A. (2012). Servizi per l'impiego e disoccupazione nel "welfare attivo" e nei "mercati del lavoro transizionali". *RDSS*: 555 ss.
- Alberici A. (2007). *La possibilità di cambiare. Apprendere ad apprendere come risorsa strategica per la vita*. Milano: FrancoAngeli.
- Alessi C. (2001). Commentario agli artt. 5 e 6. In: Napoli M., Magnani M., Balboni E. (a cura di), *Congedi parentali, formativi e tempi delle città – Commentario legge 8 marzo 2000, n. 53, NLCC*: 1274 ss.
- Alvino I. (2023). Art. 2086 c.c. e procedure di informazione e consultazione sindacale. *LDE*: 1 ss.
- Barachetti C.E. (2022). La riforma degli ammortizzatori e le proposte della Cgil. In: Carabelli U., Fassina L. (a cura di), *Ristrutturazioni aziendali, tutela dell'occupazione, ammortizzatori sociali*. Roma: Futura editrice, 31 ss.
- Battista L. (2022). Innovazione tecnologica, riorganizzazioni industriali e occupazione: il contratto di espansione. *LDE*: 1 ss.
- Bavaro V. (2019). Diritto del lavoro e autorità del punto di vista materiale (per una critica alla dottrina del bilanciamento). *RIDL*, I: 175 ss.
- Bozzao P. (2023). L'intermediazione del lavoro nel Programma Gol. Potenzialità e criticità. *LD*: 259 ss.
- Calafà L. (2023). Le politiche del mercato del lavoro nel Pnrr: una lettura giuslavoristica. *LD*: 163 ss.
- Carchio C. (2023). *Le prestazioni integrative del reddito. Funzione sociale e sostenibilità finanziaria*. Bergamo: Adapt Labour Studies.
- Caruso B. (2007). Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro. *DLRI*: 1 ss.
- Casano L. (2016). Al cuore del lavoro agile: certificazione delle competenze e alfabetizzazione digitale degli adulti, in *Bollettino Adapt*, 4 marzo.
- Casano L. (2019). Professionalità e certificazione delle competenze: legge, contrattazione collettiva, autoregolazione. *DLM*: 549 ss.
- Casano L. (2020). *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, Bergamo: Adapt University Press.
- Casano L. (2021). Ripensare il "sistema" delle politiche attive: l'opportunità (e i rischi) della transizione ecologica. *DRI*: 999 ss.
- Ciucciovino S. (2013). *Apprendimento e tutela del lavoro*. Torino: Giappichelli.
- Ciucciovino S. (2021). Contrattazione collettiva e politiche attive del lavoro. *DLRI*: 641 ss.
- Ciucciovino S. (2022). Professionalità, occupazione e tecnologia nella transizione digitale. *Federalismi.it*: 23 marzo.
- Ciucciovino S. (2023). L'intermediazione alla prova dello skill mismatch. *LD*: 309 ss.
- Ciucciovino S. (2025). Microcredenziali e "certificazioni" delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell'apprendimento permanente. *Federalismi.it*: 21 maggio.

- Ciucciiovino S., Toscano A., Faioli M. (2021). Oltre il concetto di Blockchain: tecnica sociale di regolazione, fascicolo elettronico e nuovi diritti del lavoratore. *Federalismi.it*: 18 gennaio.
- Ciucciiovino S., Toscano A., Faioli M. (2023). MetApprendo. Il primo caso di social blockchain su larga scala. Formazione continua, contrattazione collettiva e aspetti di innovazione digitale. *Federalismi.it*: 8 febbraio.
- Corazza L. (2013). Il principio di condizionalità (al tempo della crisi). *DLRI*: 489 ss.
- Cordella C. (2024). *Crisi d'impresa e sindacato*. Bari: Cacucci.
- Corti M., Sartori A. (2019). L'eutanasia del contratto di solidarietà espansiva: il nuovo contratto di espansione. *RIDL*, III: 131 ss.
- D'Antona M. (1983). L'intervento straordinario della cassa integrazione guadagni nelle crisi aziendali: interessi pubblici, collettivi, individuali. In: Caruso B., Sciarra S. (a cura di), *Opere*, vol. III. Milano: Giuffrè, 2000, 615 ss. (già in *RGL*, 1983, I: 15).
- D'Antona M. (1987). La "crisi" d'impresa. In: Caruso B., Sciarra S. (a cura di), *Opere*, vol. III. Milano: Giuffrè, 2000, 783 ss. (già in *Pubblico e privato. Secondo rapporto Cer-Censis sull'economia italiana*, Milano: Ed. Il Sole 24-ore, 1987, 93 ss.).
- D'Antona M. (1987). Pubblici poteri nel mercato del lavoro. Amministrazione e contrattazione collettiva nella legislazione recente. In: Caruso B., Sciarra S. (a cura di), *Opere*, vol. I. Milano: Giuffrè, 2000, 669 ss. (già in *RIDL*, 1987, I: 226 ss.).
- D'Antona M. (1990). Contrattazione collettiva e autonomia individuale nei rapporti di lavoro atipici. In: Caruso B., Sciarra S. (a cura di), *Opere*, vol. I. Milano: Giuffrè, 2000 (già in *DLRI*, 1990: 529 ss.).
- Dagnino E. (2024). Intelligenza artificiale e mercati del lavoro. Prima rassegna ragionata della letteratura economica e giuridica. *Cnel*, n. 3.
- Dalla Sega M. (2022). Il contratto di espansione tra riforme e prassi applicativa: una rassegna ragionata. *DRI*: 206 ss.
- Del Gaiso V. (2025). I patti territoriali quali accordi di programmazione negoziata strumentali al raggiungimento degli obiettivi del programma "Gol". Analisi e riflessioni a margine di alcuni casi empirici. *RIDL*, I: 57 ss.
- Deleonardis N. (2024). *L'organizzazione sindacale e il mercato del lavoro*. Bergamo: Adapt University Press.
- Di Corrado G. (2025). Il Fondo nuove competenze quale strumento strutturale per la transizione digitale ed ecologica. *RDSS*: 103 ss.
- Di Meo R. (2023). *Governo del mercato del lavoro e libertà di scelta del contraente*. Bari: Cacucci.
- Faioli M. (2021). Il contratto di espansione nell'ambito del piano "Next Generation EU" e delle relazioni industriali italiane. *Federalismi.it*: 10 maggio.
- Ferrajoli L. (2016). *La democrazia costituzionale*. Bologna: il Mulino.
- Ferrara M.D. (2015). Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità. *LD*: 639 ss.
- Franceschetti M., Giovannini F., Santanicchia M. (2022). Continuità formativa e rispondenza ai fabbisogni di competenze nella filiera lunga IeFP-Ifts-Its. *Working paper Inapp*, n. 91.
- Freedland M.R., Countouris N. (2005). Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa. *DLRI*: 557 ss.
- Fusco E. (2024). Assetti organizzativi adeguati dopo il correttivo-ter al Codice della crisi. *GC*: 647 ss.
- Garbuio C. (2023). *Politiche del lavoro e condizionalità*, II ed. Torino: Giappichelli.

- Garofalo D. (2004). *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*. Bari: Cacucci.
- Garofalo D. (2019). Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive. *LG*: 329 ss.
- Garofalo D. (2022). Gli strumenti di gestione della crisi di impresa. Un quadro d'insieme. *Working Paper Adapt*, n. 8.
- Giugni G. (1989). La funzione giuridica del contratto collettivo. Ora in: Giugni G. (a cura di), *Lavoro, legge, contratti*. Bologna: il Mulino, 152 ss.
- Gragnoli E. (2012). Gli strumenti di tutela del reddito di fonte alla crisi finanziaria. *DLRI*: 573 ss.
- Gramano E. (2024). Giuslavoristi ed economia: metodi, valori e... fascinazioni. In: Falsone M. (a cura di), *Essere giurista del lavoro oggi*. Torino: Giappichelli, 177 ss.
- Hemerijck A., Bokhorst D. (2024). Perché l'investimento sociale è la chiave per realizzare il Rapporto Draghi. *Menabò di Etica ed Economia*, n. 225. Disponibile su: eticaeconomia.it/perche-linvestimento-sociale-e-la-chiave-per-realizzare-il-rapporto-draghi/.
- Impellizzieri G. (2022). Politiche attive del lavoro e contrattazione collettiva: una prima ricognizione. *DRI*: 1 ss.
- Impellizzieri G. (2026). Note sulla formazione continua dei lavoratori, tra legge e contrattazione collettiva. *In questo volume*.
- Inapp (2025). *XXIV Rapporto sulla formazione continua. Annualità 2023-2024*, aprile.
- Lagala C., D'Onghia M. (2010). *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa*. Roma: Ediesse.
- Lamberti F. (2024). Formazione, occupabilità e certificazione delle competenze (tramite blockchain): un'alternativa alla "disoccupazione tecnologica". In: Biasi M. (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*. Milano: Giuffrè, 290 ss.
- Lassandari A. (2016). La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive, *LD*: 237 ss.
- Leccese V. (2012). Il diritto sindacale al tempo della crisi. Intervento eteronomo e profili. *DLRI*: 479 ss.
- Liso F. (1997). Autonomia collettiva e occupazione, Congresso AIDLASS del 1997. In: *Autonomia collettiva e occupazione, Atti del XII Congresso nazionale di Diritto del lavoro*, Milano, 23-25 maggio 1997. Milano: Giuffrè.
- Magnani M. (2024). La nuova curvatura della Cigs verso la formazione di nuove competenze: un tentativo riuscito? *LDE*: 1 ss.
- Marazza M. (2022). Il diritto del lavoro per la sostenibilità del valore sociale dell'impresa, Congresso nazionale AIDLASS, Taranto, 28-30 ottobre 2021. In: *Il diritto del lavoro per una ripresa sostenibile*, Piacenza: La Tribuna, 191 ss.
- Maresca A. (2023). I profili lavoristici della riforma dell'art. 2086 c.c. In: Alvino I., Imberti L., Romei R. (a cura di), *La gestione dei rapporti di lavoro nelle crisi d'impresa*. Milano: Giuffrè, 105 ss.
- Massi E. (2022a). Contratto di espansione: strumento per superare la crisi. *DPL*: 2579 ss.
- Massi E. (2022b). Cigs: chiarimenti amministrativi e novità. *DPL*: 1045 ss.
- Massi E. (2025). Ammortizzatori sociali 2025 fra modifiche e proroghe. *DPL*: 407 ss.
- Napoli M. (1979). Art. 35, co. 2. In: Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti economici*, tomo I. Bologna, Roma: Zanichelli, Il Foro Italiano, 19 ss.

- Novella M. (2021). Potere del datore di lavoro nell'impresa digitale: fenomenologia e limiti, *LD*: 451 ss.
- Persiani M. (1999). Contratti collettivi normativi e contratti collettivi gestionali. *ADL*: 1.
- Perulli A. (2023). Il "lavoro personale" nel prisma dell'Unione europea. *RIDL*, I: 61 ss.
- Pogliotti G., Tucci C. (2025). Riqualficazione, boom di richieste alla piattaforma. *Il Sole 24 ore*: 19 febbraio.
- Rapporto Draghi (2024). *The future of European competitiveness*, presentato il 9 settembre.
- Rondelli F. (2024). La contrattazione aziendale come strumento organizzativo: il caso Motori Marinelli. *DRI*: 856 ss.
- Salimbeni M.T. (2020). Ammortizzatori sociali e crisi d'impresa: le opposte scelte di politica del diritto in alcune norme recenti. *DLM*: 269 ss.
- Salomone R. (2023). Rischi e opportunità nelle riforme del mercato del lavoro al tempo del Pnrr. *LD*: 193 ss.
- Scognamiglio G. (2023). Il nuovo art. 2086 c.c.: la prospettiva del diritto commerciale. In: Alvino I., Imberti L., Romei R. (a cura di), *La gestione dei rapporti di lavoro nelle crisi d'impresa*. Milano: Giuffrè, 73 ss.
- Speciale V. (2023). Impresa e transizione ecologica: alcuni profili lavoristici. *DLRI*: 283 ss.
- Squeglia M. (2020). La natura "polimorfa" del nuovo contratto di espansione: la risposta legislativa alla trasformazione digitale e all'Industria 4.0. *ADL*: 589 ss.
- Tiraboschi M. (2021). Mercati transizionali e possibili linee evolutive della regolazione giuridica del lavoro. In: Ciucciovino S., Garofalo D., Sartori A., Tiraboschi M., Trojsi A., Zoppoli L. (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?* Bergamo: Adapt University Press, 228 ss.
- Tiraboschi M. (2023). Lo studio giuridico della contrattazione collettiva: problemi e prospettive. In: Tiraboschi M. (a cura di), *Introduzione allo studio della contrattazione collettiva*. Bergamo: Adapt University Press, 1 ss.
- Treu T. (2024). Impresa sostenibile: implicazioni per il diritto del lavoro. *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 483/2024, 1 ss.
- Treu T. (2024). Politiche europee e nazionali per la transizione verde. *DRI*: 3 ss.
- Trojsi A. (2013). *Le fonti del diritto del lavoro tra Stato e Regione*. Torino: Giappichelli.
- Tullini P. (2021). La questione del potere nell'impresa. Una retrospettiva lunga mezzo secolo. *LD*: 429 ss.
- Tullini P. (2024). Assetti organizzativi e responsabilità sociale dell'impresa. *LDE*: 1 ss.
- Valente L. (2022a). Gli attori del mercato del lavoro in rapporto diretto con imprese e lavoratori. *VTDL*: 633 ss.
- Valente L. (2022b). Transizioni occupazionali, politiche attive del lavoro e ruolo del sindacato nell'era del Governo Draghi. *Bollettino Adapt*, 21 febbraio, n. 7.
- Vallebona A. (1997). Autonomia collettiva e occupazione: l'efficacia soggettiva del contratto collettivo, Congresso AIDLASS del 1997. In: *Autonomia collettiva e occupazione, Atti del XII Congresso nazionale di Diritto del lavoro*, Milano, 23-25 maggio 1997. Milano: Giuffrè.
- Vimercati A. (2016). Le norme in tema di formazione professionale. In: Ghera E., Garofalo D. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*. Bari: Cacucci, 126 ss.

Zoppoli L. (2021). Rappresentanza collettiva e mercati transizionali del lavoro: le prospettive di cambiamento. In: Ciucciovino S., Garofalo D., Sartori A., Tiraboschi M., Trojsi A., Zoppoli L. (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?* Bergamo: Adapt University Press, 221 ss.

Sostenibilità, innovazione e contratto di lavoro. Il ruolo della formazione e delle competenze

di Cristina Alessi*

SOMMARIO: 1. Sostenibilità, impresa, diritto del lavoro – 2. Transizione ecologica e professionalità dei lavoratori – 3. Impresa sostenibile, collaborazione e contratto di lavoro – 4. Competenze e formazione dei lavoratori alla luce dell'innovazione tecnologica: l'impatto dell'*AI Act* – 5. Formazione, competenze e mercato del lavoro.

1. Sostenibilità, impresa, diritto del lavoro

Negli ultimi anni, il concetto di sostenibilità ha assunto un ruolo centrale nel dibattito giuridico, economico e sociale, diventando un principio cardine delle politiche pubbliche e delle strategie aziendali. Si tratta, tuttavia, di un lemma polisenso, come sottolinea la dottrina¹, che va calato nel contesto specifico e che non sempre risulta complementare o sintonico con l'innovazione tecnologica². Come è stato rilevato, infatti, l'introduzione di strumenti di gestione algoritmica dell'organizzazione del lavoro o deputati a guidare/governare lo svolgimento della prestazione ha spesso un impatto ambientale elevato, il che comporta la necessità di operare un attento bilanciamento tra i profili accennati.

Sulle questioni di carattere più generale è possibile fare solo alcuni cenni, funzionali alla ricostruzione dell'incidenza di esse sulla struttura del contratto di lavoro. La c.d. *twin transition*, infatti, pone problemi in larga misura inediti al diritto del lavoro, costringendo a interrogarsi nientemeno che sulla categoria fondante del contratto di lavoro e sul suo contenuto, in relazione alle trasformazioni dell'impresa nella direzione della sostenibilità³.

* Professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Brescia.

1. Cagnin, 2018, 24 ss., evidenzia le diverse dimensioni della sostenibilità; si v. anche Lazzeroni, 2024, 60 ss.; Laforgia, 2021, 1 ss.

2. Daubler, 2023, 527 ss.; Tomassetti, 2018, 9; Verdolini, Belpietro, 2022, 205 ss., sottolinea l'importanza di un approccio coordinato alle due transizioni.

3. Treu, 2024a, 5, ci ricorda che «nessuno degli istituti della nostra materia ricevuti dal passato può attraversare le due transizioni senza modifiche profonde».

È noto che l'inserimento dell'ambiente tra i limiti all'attività economica privata ha suscitato un acceso dibattito sul significato di detto limite e sulla portata di esso. Trascurando, anche per ragioni di spazio, una ricostruzione compiuta del dibattito, quel che emerge è certamente che «la riforma costituzionale impone una diversa considerazione dei fini e dei contenuti del Diritto del lavoro», «orientando la formula equivoca della *just transition* nel senso di un diritto ecologicamente funzionale»⁴. Si tratta dell'espressione di quella «concettualizzazione neo-pluralista del rapporto di lavoro che ne rilegge i tratti e le categorie fondamentali alla luce dei legami tra impresa, lavoro e società»⁵. Una simile impostazione, in realtà, poteva ricavarsi anche prima della riforma costituzionale, a partire dalle direttive in materia di salute e sicurezza degli anni '70, dopo il tragico caso dell'Icmesa di Seveso⁶ fino all'altrettanto tragica vicenda dell'Ilva di Taranto⁷, recentemente oggetto di due pressoché coeve sentenze della Corte di giustizia⁸ e della Corte costituzionale⁹. In realtà, la tensione tra tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa è sempre stata sullo sfondo degli interventi in materia di sicurezza¹⁰, soprattutto di stampo internazionale ed europeo¹¹. Non c'è dubbio, tuttavia, che la revisione degli artt. 9 e 41 Cost. avvalorì l'idea per la quale le finalità ambientali agiscono *dall'interno* dell'impresa, imponendo la considerazione delle stesse nelle politiche aziendali¹² e affiancando alle tradizionali finalità dell'impresa quella della tutela – o meglio, del rispetto¹³ – dell'ambiente. Ciò implica anche una ridefinizione dell'impresa come soggetto *lato sensu* politico, rivolto non più (o non solo) a disegnare una propria visione del mondo¹⁴, ma a orientare quella visione in un senso ecologicamente sostenibile¹⁵; il che non implica certo, come è stato detto, che si chieda all'impresa di diventare altruista, «bensì di coltivare un *egoismo intelligente*»¹⁶, dal momento che il principio di sostenibilità si configura «come archetipo di una possibile compatibilità tra le ragioni di mercato, sociali, ambientali»¹⁷. Del resto, che all'iniziativa economica privata e allo stesso diritto del lavoro sia ri-

4. Speciale, 2023, 290, citando Morrone, 2022, 513 ss.

5. Tomassetti, 2018, 50.

6. Tomassetti, 2018, 77 ss.; Malzani, 2014, 63 ss.

7. Laforgia, 2022, 29 ss.; D'Andrea, 2022, 8 ss.

8. Cgue 25.6.2024, C.Z., causa C-626/22, *RIDPC*, 2024, n. 4, 769 ss., nt. Baisi, 2024, 793 ss.; sul punto si v. anche Malzani, 2025, spec. 379 ss.

9. C. cost. 9.6.2024, n. 105. Detta sentenza è stato oggetto di critiche accese per la sua asserita natura compromissoria, avendo indicato il termine di 36 mesi per l'adeguamento degli impianti. Si v., sul punto, Baisi, 2024, 795, nota 6.

10. Pascucci, 2022, 335 ss.

11. Su questi aspetti si v. Garofalo, 2021, 4 ss.; Brino, 2022, 97 ss.; Buoso, 2022, 271 ss.

12. Treu, 2024, 21; Pascucci, 2022.

13. Speciale, 2023, 296, richiamando Cass. n. 32899/2021

14. Si v. le considerazioni di Barbera, 2014, spec. 637 ss.

15. Treu, 2025, 302.

16. Così già Del Punta, 2006, 55.

17. Caruso, Papa, 2022, 2

conducibile parte della responsabilità dell'attuale crisi ambientale è un dato asodato¹⁸, cui la previsione costituzionale cerca di porre un argine.

Anche i più recenti interventi europei in materia vanno nella direzione dell'imposizione all'impresa di obiettivi ulteriori rispetto a quelli meramente economici, non solo in materia di sicurezza; il riferimento è, in particolare, alla recente direttiva sulla *due diligence*¹⁹, ma anche alle previsioni in tema di tassonomia delle imprese²⁰ e di rendicontazione di sostenibilità²¹, ad esempio. Si tratta di forme di intervento che imprimevano all'attività di impresa una direzione volta alla realizzazione di interessi di carattere generale, attraverso strumenti cogenti che, come ricordava già Luigi Mengoni negli anni '60²², non arrivano, né possono arrivare, alla funzionalizzazione dell'attività di impresa agli obiettivi fissati dallo Stato²³, ma ne orientano l'attività attraverso strumenti di incentivazione, se non sanzionatori²⁴. In verità, come è stato rilevato in dottrina, alla funzionalizzazione ci si avvicina molto, se è vero che «la crescita sostenibile incide profondamente sugli obiettivi del sistema economico, impone cambiamenti profondi nel rapporto tra produzione e ambiente in relazione a tecnologie, cicli produttivi, propensioni al consumo»²⁵. È noto come la direttiva in materia di *due diligence*, ad esempio, utilizzi strumenti come la valutazione dei rischi di impatto dell'attività di impresa sui diritti umani, ivi compresi i diritti fondamentali dei lavoratori, che tuttavia presentano alcuni rilevanti problemi di attuazione che potrebbero, ove mal congegnati, minarne l'effettività²⁶. L'imposizione di ulteriori obblighi di comunicazione e trasparenza in capo alle imprese, che vanno ad aggiungersi agli obblighi via via previsti dalla legislazione (a partire da quelli di trasparenza sul contenuto del contratto di lavoro²⁷), potrebbe indurre le imprese a un adempimento solo formale, come è avvenuto in altri casi²⁸. Un intervento di razionalizzazione e coordinamento degli obblighi appena citati, da questo punto di vista, potrebbe rivelarsi opportuno, accanto a una verifica dell'effettiva applicazione delle norme²⁹. Anche lo scarso coinvolgimento dei lavoratori, specie nel caso dell'applicazione di *standard* nazionali o sovranazionali, costitui-

18. Si v. le riflessioni di Lassandari 2022, spec. 10 ss.; Tomassetti, 2024, 17 ss.; Centamore, 2022, 135 ss.

19. Micheli, 2025, 75 ss.; Murgo, 2025, 45 ss.

20. Si v. Malzani, 2023, 75 ss.; Valenti, 2024, 469 ss.; Treu, 2024, 13 ss.

21. Borelli, Mucciarelli, 2024, 492 ss.; Tonelli, 2025, 117 ss.

22. Mengoni, 1985 (ma 1963), spec. 168 ss.

23. Su questi aspetti, anche per un riepilogo del dibattito, si v. Malzani, 2025, 381 ss.

24. Valenti, 2024, 475 ss.; Lazzeroni, 2024, 49 ss.

25. Speciale, 2023, 286; si v. anche Daubler, 2023, 545 ss.

26. Micheli, 2023, 51 ss.; 2025, 80 ss.; Loi, 2024, 119 ss.

27. Sulla trasparenza nei rapporti di lavoro si v., in generale, Zilli, 2022, e i contributi raccolti in Garofalo, Tiraboschi, Filì, Trojsi, 2023.

28. Un esempio eclatante riguarda la certificazione della parità di genere. Sul punto si v. Tonelli 2025, 264 ss.; Casano, 2024, spec. 175 ss.

29. Tonelli, 2025, 180 ss.

sce una questione di cui occorre tener conto³⁰. Lo stesso obbligo dello Stato di garantire la tutela dell'ambiente è messo in discussione, come è avvenuto nella sentenza del Tribunale di Roma che ha chiuso la controversia denominata "Giudizio Universale"³¹, nella quale veniva richiesta l'esecuzione in forma specifica degli obblighi di tutela dell'ambiente di cui all'art. 9 Cost.³². Anche la recente sentenza della Corte costituzionale sul caso Priolo, pur richiedendo la fissazione di un termine certo per l'adeguamento degli impianti, non sembra ancora spingersi oltre le posizioni precedenti³³. Sul piano sovranazionale, tuttavia, qualcosa si sta muovendo, dal momento che sempre più spesso i diritti collegati alla tutela dell'ambiente vengono portati davanti alle Corti³⁴. La stessa Corte di giustizia ha sottolineato, cosa che del resto poteva ricavarsi tranquillamente dalla sua costante giurisprudenza sul punto, che i privati possono far valere i propri diritti alla salute e all'ambiente nei confronti dello Stato (alla cui nozione viene ricondotta anche Acciaierie d'Italia spa)³⁵ e che nel bilanciamento tra i diritti fondamentali implicati in una vicenda come quella dell'Ilva il diritto alla tutela dell'occupazione deve essere garantito attraverso strumenti che non sacrificino i primi.

Che cosa significhi questo sul piano del rapporto di lavoro è un tema che deve essere necessariamente affrontato per gradi, così come si cercherà di fare rispetto all'altro "corno" della transizione, quello relativo al cambiamento digitale.

2. Transizione ecologica e professionalità dei lavoratori

Come si è detto, le modifiche dell'art. 9 e dell'art. 41 della Costituzione hanno affiancato alle tradizionali finalità dell'impresa quella della tutela dell'ambiente, imponendo una ridefinizione/riorganizzazione delle attività dell'impresa in senso sostenibile ecologicamente³⁶. E ciò a prescindere dalla valutazione sull'impatto della revisione costituzionale nella creazione di una gerarchia tra i diritti fondamentali, questione come noto innescata dalla sentenza della Corte costituzionale del 2013³⁷ e oggetto oggi di un acceso dibattito nell'ambito della dottrina (costituzionalistica e non)³⁸.

30. Ivi, 201 ss.

31. T. Roma 26.2.2024, n. 3552, *DPA*, 2024, 914 SS., nt. Valaguzza, che nega la configurabilità di un diritto soggettivo all'ambiente, azionabile davanti al giudice. Nello Stesso senso Vari, 2022, 26.

32. Sulla questione si rinvia a Malzani, 2025, 377 ss.

33. C. cost. 13.6.2024, n. 105, *D&G*, 14.6.2024, nt. Kalb; Treu, 2025, 302 ss.

34. Si v. i casi riportati da Bin, 2022, 123 ss.; Daubler, 2023, 537 ss.

35. Cgue 25 giugno 2024, C-626/22, *C.Z.*, cit., punti 59 e 60 della motivazione; Baisi, 2022, 822.

36. Morrone, 2002, 525 sottolinea che la previsione dell'art. 9 «sembra prefigurare una organizzazione dei poteri privati e pubblici teleologicamente orientata alla protezione dell'ambiente combinando autonomia ed eteronomia, auto-responsabilità privata e comando pubblicistico».

37. Corte cost. 9.5.2013, n. 85, *Giur cost*, 2013, 1424 ss., nt. Onida, Pulitanò, Bin, Sereno.

38. Morrone, 2022, 529 afferma che la prima conseguenza della revisione costituzionale è

Dall'angolo visuale adottato in questo contributo, la transizione ecologica implica necessariamente un impatto sulla professionalità dei lavoratori³⁹, ai quali può essere richiesta una prestazione lavorativa in linea con gli obiettivi di salvaguardia dell'ambiente, attraverso l'esercizio dei tradizionali poteri organizzativi del datore di lavoro. Si consideri anche il fatto che dalla violazione di obblighi di tutela dell'ambiente deriva una precisa responsabilità dell'impresa, che è tenuta ad adottare le misure necessarie a evitare impatti negativi della propria attività⁴⁰. In questo caso, dunque, l'interesse dell'impresa comporta anche l'orientamento in senso ecologicamente sostenibile dell'esecuzione della prestazione lavorativa. Dal lato opposto, una delle questioni che si pongono alla luce dei nuovi obblighi imposti alle imprese *in primis* dalle norme costituzionali richiamate è la possibilità o meno per il lavoratore di rifiutare l'esecuzione di un'attività che potrebbe incidere negativamente sull'ambiente⁴¹. La legittimità di detto rifiuto dipende dalla individuazione di un vero e proprio obbligo generale dell'impresa di prevenire danni all'ambiente, a prescindere cioè da previsioni specifiche di legge o di contratto collettivo, ovvero dall'adozione di politiche di sostenibilità come strumenti di *governance* dell'impresa⁴².

Naturalmente, la riorganizzazione dell'attività in senso *green* può, e probabilmente *deve*, richiedere un adeguamento della professionalità dei lavoratori⁴³, anche qualora le mansioni siano ricomprese astrattamente nello stesso livello di classificazione (o, meglio, nello stesso ruolo). In questo quadro, non si può che riaffermare la funzione della formazione come diritto-dovere del lavoratore⁴⁴, un vero e proprio «diritto-opportunità insieme individuale e collettivo esigibile da tutti i lavoratori durante le varie fasi della vita attiva»⁴⁵. Anche le fonti sovranazionali, peraltro, favoriscono decisamente gli interventi di formazione quali principali strumenti per accompagnare le transizioni⁴⁶.

Per questi profili, un ruolo assolutamente rilevante ha la contrattazione collettiva, anche attraverso gli enti bilaterali, sia per la programmazione della formazione necessaria, sia per il coinvolgimento dei lavoratori in processi di trasformazione di questo genere. A tal proposito, è stato da più parti rilevato che la transizione ecologica comporta anche il passaggio a un sistema di relazioni sindacali di stampo maggiormente partecipativo, anche in ragione degli interes-

«l'attribuzione costituzionale della "primarietà" ai valori enunciati nel terzo comma dell'art. 9 Cost.». Si v. anche D'Aloja, 2022, 1 ss.; Santini, 2021, 461 ss.

39. In questo senso si v. Buoso, 2024, 2 ss.; Treu, in questo volume.

40. Gragnoli, 2025, 467 ss.

41. Tomassetti, 2018, 265 ss.

42. Sulle quali si v. Malberti, 2024, spec. 38 ss.

43. Capriotti, 2025, 90 ss.

44. Alessi, Ravelli, 2020, 451 ss.

45. Treu, in questo volume.

46. Garofalo, 2021, 10 ss.; Treu, 2024a, 5 ss.

si coinvolti, che hanno carattere più generale⁴⁷, come del resto è previsto anche dalla direttiva n. 2022/2464 sulla rendicontazione di sostenibilità⁴⁸. Un impulso importante rispetto alla realizzazione di questi obiettivi potrebbe giungere dalla recente legge 15 maggio 2025, n. 76 sulla partecipazione dei lavoratori, che prevede, da un lato, l'istituzione di commissioni paritetiche finalizzate «alla predisposizione di proposte di piani di miglioramento e di innovazione dei prodotti, dei processi produttivi, dei servizi e dell'organizzazione del lavoro» (art. 7), dall'altro l'individuazione della figura del referente per la formazione, cui dovrebbe essere assegnato un ruolo consultivo e propositivo in materia⁴⁹ (art. 8). A ciò si aggiunga che l'art. 9 prevede la partecipazione consultiva dei lavoratori sulle “scelte aziendali”, una previsione di carattere generale che, se pur eccessivamente indeterminata⁵⁰, consentirebbe il coinvolgimento delle rappresentanze dei lavoratori sulle decisioni in materia di sostenibilità. Certo, la formulazione delle norme richiamate è piuttosto blanda (le aziende/i contratti collettivi *possono* promuovere... *possono* prevedere...), ma si tratta di un segnale positivo rispetto ai temi della sostenibilità e dell'innovazione – specie se la contrattazione collettiva saprà utilizzare gli spazi aperti dalla legge⁵¹ –, mentre un segnale sicuramente negativo è quello della scomparsa, nel passaggio del disegno di legge dalla Camera al Senato, della figura del “Garante della sostenibilità sociale”, che avrebbe dovuto essere incardinato presso il Ministero del lavoro⁵².

Una simile visione, però, implica anche una scommessa sulla capacità della contrattazione collettiva di gestire temi tradizionalmente estranei alla propria competenza⁵³, garantendo anche, specialmente nelle situazioni di crisi, un bilanciamento di esigenze che possono essere in conflitto tra loro, come dimostra plasticamente il caso dell'Ilva di Taranto⁵⁴. Anche da questo punto di vista, la recente legge sulla partecipazione può essere utile, dal momento che all'art. 12 prevede una formazione specifica per i componenti delle commissioni paritetiche di cui all'art. 7 di almeno 10 ore annue, finanziabile attraverso il Fondo Nuove Competenze o i piani paritetici interprofessionali⁵⁵.

47. Caruso, Del Punta, Treu, 2020, 37 ss.; Murgo 2025, 48 ss.

48. Borelli, Mucciarelli, 2024, 497 ss.

49. Impellizzieri, 2025a, 209 ss.

50. Impellizzieri, 2025b, 187 ss., che sottolinea come nella versione di cui al ddl fosse presente un elenco che comprendeva, tra l'altro, le decisioni in tema di transizione ecologica e di innovazione.

51. Ales, 2023, 916 ss., sia pure in relazione all'originaria proposta Cisl, ritiene comunque che le previsioni in parola possano fungere da stimolo per la contrattazione. In questo senso anche Armaroli 2025, 160 ss.

52. In merito si v. Malzani 2025, 386 ss.; Tiraboschi 2025, 5. Sulle funzioni del Garante nella proposta Cisl si v. Ales 2023, 935 ss.

53. Treu, 2025, 303 ss.

54. D'Andrea, 2022, spec. 8 ss.

55. Impellizzieri, 2025b, 181 ss.

Certamente, però, la contrattazione collettiva, anche di livello aziendale, ha un ruolo di rilievo nella ridefinizione dell'inquadramento dei lavoratori, ai fini della valorizzazione, anche sul piano retributivo, delle mansioni c.d. *green* e delle competenze trasversali dei lavoratori⁵⁶, anche nell'ottica del miglioramento del benessere organizzativo⁵⁷.

3. Impresa sostenibile, collaborazione e contratto di lavoro

La questione centrale che pongono i nuovi modelli di organizzazione del lavoro orientati alla sostenibilità è la trasformazione in senso collaborativo del contratto di lavoro. Secondo questa ricostruzione, semplificando, l'introduzione accanto agli obiettivi di profitto dell'impresa la tutela e la salvaguardia dell'ambiente, aprirebbe la strada a una rivalutazione della collaborazione di cui all'art. 2094 c.c., al punto da considerarlo un elemento tale da incidere sulla causa del contratto⁵⁸, che si connoterebbe in senso collaborativo e partecipativo. In verità, le operazioni di intervento sulla causa vanno condotte con cautela, non solo perché la stessa nozione di funzione economico-sociale è da tempo sottoposta a critica dalla dottrina civilistica⁵⁹, ma anche perché la collaborazione deve più propriamente essere intesa come modo di atteggiarsi dell'obbligazione di lavoro⁶⁰; in questo senso la collaborazione deve essere ricondotta alla professionalità del lavoratore come oggetto del contratto di lavoro. Non è la sede per tornare su argomentazioni che chi scrive ha espresso in più occasioni⁶¹; ci si limita a ricordare che una simile posizione appare oggi confermata dalla formulazione dell'art. 2103 c.c.⁶² e dalla traduzione che di quella norma è stata fatta dalla contrattazione collettiva⁶³.

Il fatto che nelle moderne organizzazioni produttive vi sia una collaborazione più intensa, che deriva dal fatto che gli obiettivi dell'impresa divengono, alla fine, non tanto comuni quanto collettivi, se non generali⁶⁴, non implica necessariamente una "deriva" in senso collaborativo del contratto di lavoro e della sua causa, ma semplicemente un diverso atteggiarsi della diligenza nell'adempimento, richiesta dalle organizzazioni del lavoro orientate alla sostenibilità⁶⁵. *Se e nella misura in cui* la professionalità del lavoratore deve essere orientata agli obiettivi di sostenibilità adottati dall'impresa, può essere richiesto uno sforzo cooperativo del lavoratore in tal senso. Questo spiega anche perché la transi-

56. Speciale, 2023, 301.

57. Albertini, Muzzi, 2023, 97 ss.

58. Caruso, Del Punta, Treu, 2020, 24 ss.

59. Per un riepilogo del dibattito si v. Piraino, 2015, spec. 68 ss.

60. Secondo quanto sostiene Napoli 1996, 1164 ss.

61. A partire da Alessi 2004, spec. 81 ss.

62. Alessi, Ravelli, 2020, 445 ss.

63. In senso diverso si v. Pinto, 2023, 331 ss.

64. Speciale, 2023, 311 ss.

65. Si v. le osservazioni di Viscomi, 2024, spec. 62 ss.

zione verso un'organizzazione del lavoro *green* richieda necessariamente una formazione mirata⁶⁶, che costituisce un diritto e un obbligo del lavoratore, correlato all'obbligo del datore di lavoro di erogarla (e al diritto di esigerla), anche là dove dal punto di vista dell'inquadramento del lavoratore non cambi nulla. Ciò naturalmente nel caso in cui tra le competenze previste dalla contrattazione collettiva non siano già ricomprese quelle *green* (ma anche sul significato di *green* in questo contesto vi sono interpretazioni divergenti⁶⁷). Del resto, su questa funzione della formazione vi sono ormai conferme in tutti i più recenti provvedimenti europei e nazionali, che pongono la formazione al centro degli interventi necessari per la riconversione delle attività produttive (e anche per le innovazioni introdotte dall'intelligenza artificiale, come si dirà più avanti).

Questa ricostruzione, evidentemente, pone qualche questione non banale, ad esempio in tema di lavoro da remoto o rispetto alla richiesta di utilizzo di mezzi non inquinanti. Provando a formulare alcune ipotesi, posto che il lavoro agile sembra essere una tipologia contrattuale che risponde anche a obiettivi ambientali (in termini di riduzione dell'inquinamento), come si concilia la collaborazione che, nell'ottica appena descritta, verrebbe richiesta al lavoratore con la volontarietà dell'adesione a detta modalità di lavoro? È ragionevole pensare che a un lavoratore "green" possa essere imposto di svolgere il lavoro da remoto, al di fuori di una sua espressa richiesta, qualora questo contribuisca a migliorare le *performance* aziendali dal punto di vista ambientale? Del resto, durante la pandemia, l'adibizione unilaterale al lavoro agile era stata giustificata con ragioni di tutela della salute collettiva, non solo individuale, oltre che da esigenze di salvaguardia dell'occupazione⁶⁸. È legittimo che al lavoratore venga richiesto un atteggiamento adesivo rispetto agli obiettivi di sostenibilità, quantomeno sul luogo di lavoro? Si pensi al caso del consumo di alimenti sostenibili e del risparmio energetico, per esempio.

Su questi aspetti una riflessione della dottrina giuslavoristica si impone. Occorre chiedersi cioè se ciò che gli autori del Manifesto chiamano «una [...] ragionevole cooptazione [del lavoratore] nel perseguimento degli *standard* di produzione e produttività dell'impresa»⁶⁹ non comporti il rischio di una perdita di spazi di autonomia individuale, come quelli aperti proprio dal lavoro agile/da remoto.

In questo senso, la sempre maggiore accentuazione, negli studi organizzativi prima ancora che in quelli giuridici, del rilievo delle c.d. *soft skills*, che contribuirebbero a rendere i dipendenti più autonomi, consentendone una maggiore realizzazione come persone, oltre che come lavoratori, deve essere vagliata proprio alla luce dell'imposizione di nuovi modelli di collaborazione rispetto

66. Una formazione, cioè, "a contenuto ecologico", come avviene nell'ordinamento francese: sul punto si v. Capriotti, 2025, 94 ss.

67. Verdolini, Vona, 2022, 174 ss.; Speciale, 2023, 300 ss.

68. Alessi, Vallauri, 2020, 132 ss.; Ludovico, 2023, 207.

69. Caruso, Del Punta, Treu, 2020, 25.

agli obiettivi dell'impresa sostenibile, che integrano gli obblighi contrattuali. In altre parole, occorre chiedersi quali spazi di autonomia residuino al lavoratore nell'esecuzione della prestazione, una volta che ne siano predeterminate modalità, obiettivi e strumenti di attuazione.

Diverso è il caso dell'incentivazione alla condivisione degli obiettivi di tutela ambientale, anche attraverso l'utilizzo di strumenti di *welfare* aziendale. In questo caso, certamente un ruolo di rilievo svolge la contrattazione di secondo livello, che può indirizzare l'erogazione di elementi incentivanti della retribuzione verso obiettivi di interesse ambientale.

4. Competenze e formazione dei lavoratori alla luce dell'innovazione tecnologica: l'impatto dell'*AI Act*

La questione dell'incidenza dell'innovazione tecnologica (e in particolare dell'introduzione di sistemi di intelligenza artificiale che governino l'attività produttiva e la stessa organizzazione del lavoro) sulla professionalità dei lavoratori deve essere affrontata in termini parzialmente diversi⁷⁰. In questo caso, infatti, ci muoviamo nel classico terreno delle scelte discrezionali dell'impresa rispetto ai modi di produzione, il che comporta un approccio in un certo senso più tradizionale, in termini cioè di limiti ai poteri del datore di lavoro, da un lato, e di ricaduta della struttura del contratto di lavoro dall'altro.

Da questo punto di vista, uno degli effetti più rilevanti dell'introduzione dell'IA nell'organizzazione del lavoro riguarda senz'altro la valutazione del corretto adempimento della prestazione del lavoratore che interagisce con un sistema governato da una macchina intelligente. Questa prospettiva, peraltro, sembra la più probabile, come si ricava anche dai documenti europei: si va, cioè, verso la complementarità, piuttosto che verso la sostituzione, del lavoro umano con le macchine⁷¹.

Non ci si occuperà in questa sede delle prospettive di integrazione dell'intelligenza artificiale con quella umana, attraverso sistemi che pongono, come rilevato in dottrina, inediti problemi di rispetto della dignità umana (la prospettiva del lavoratore "aumentato"⁷², ad esempio). L'ottica è quella posta dalle forme di cooperazione tra l'intelligenza umana e quella artificiale, attraverso l'utilizzo di strumenti di lavoro governati in via principale da quest'ultima⁷³.

Occorre a tal proposito richiamare la letteratura sull'intelligenza artificiale, che sottolinea come i sistemi c.d. di *machine learning*, che hanno ormai un ruolo centrale nelle organizzazioni produttive più innovative, sono in grado di elaborare un'enorme quantità di informazioni in tempi rapidissimi⁷⁴ e di modificare, di con-

70. Si riprendono qui alcune delle considerazioni svolte in Alessi, 2024.

71. Treu, 2024b, 6.

72. V. Maio, 2020, 518 ss.

73. Santosuosso, 2021, 1494 ss.

74. Si v., ad es., la classificazione proposta da Italiano, Prati, 2022, 57 ss.

seguenza, i modelli organizzativi secondo criteri legati al miglioramento dell'efficienza e della produttività. In queste operazioni, tuttavia, l'IA ha bisogno dell'interazione con la persona⁷⁵ sia per apprendere, sia per correggere eventuali errori, che dipendono dai criteri in base ai quali il sistema è programmato⁷⁶. Del resto, lo stesso Regolamento sull'IA, attraverso il principio della sorveglianza umana, si pone in questa prospettiva⁷⁷. Queste peculiarità, cioè la necessità di adeguare la prestazione dovuta in ragione delle esigenze che si manifestano nel corso del tempo, si presentano in tutti i contratti di durata⁷⁸, come il contratto di lavoro, perché proprio l'utilizzo dell'IA consente di conformare di volta in volta la prestazione dovuta in relazione alle esigenze organizzative del datore di lavoro.

Le questioni che si pongono, al riguardo, sono diverse:

1. da un lato, la valutazione della prestazione del lavoratore dal punto di vista della diligenza *ex art. 2104 c.c.*⁷⁹;
2. il rilievo delle competenze del lavoratore nell'adempimento corretto della prestazione, alla luce dell'interazione con la macchina;
3. la responsabilità del datore di lavoro per l'utilizzo del sistema di IA.

I tre profili devono considerarsi strettamente intrecciati.

Non c'è dubbio, infatti, che al lavoratore che interagisce con sistemi di intelligenza artificiale siano richieste competenze non solo tecniche, ma anche trasversali⁸⁰, come quelle che consentono di reagire in tempo reale agli *input* della macchina, di modificarne eventualmente il funzionamento e di correggere eventuali errori. Le più recenti esperienze contrattuali, sia nel settore privato che nel pubblico, sembrano andare nella direzione della valorizzazione delle competenze trasversali dei lavoratori, riconfigurando la classificazione dei lavoratori non più intorno al concetto di mansione, bensì a quello di ruolo⁸¹ (cui nel settore pubblico si aggiunge quello di "famiglia"), strettamente collegato alle competenze tecniche e non del lavoratore e all'organizzazione concreta del lavoro. In un simile quadro, la valutazione della prestazione del lavoratore non dovrebbe prescindere dall'apporto dato, attraverso la propria professionalità⁸², al miglioramento della stessa organizzazione del lavoro, tramite l'interazione con la macchina. Insomma, come è stato esattamente rilevato, la professionalità «può rendere dinamica l'organizzazione del lavoro e scardinare le vecchie gerarchie professionali»⁸³.

75. Secondo Faioli, 2018, 211 ss. la macchina intelligente costituisce un terzo elemento nell'assetto contrattuale.

76. Si v. Zappalà, 2022, 147 ss.

77. Lazzeroni, 2024, 226 ss.

78. Ferrari, 2024, 9 ss.

79. Boscati, 2024, 470 ss.; Viscomi, 2024, 60 ss.

80. Treu, 2024b, 7.

81. Tomassetti, 2022, 193 ss.; Focareta, 2023, 308 ss.; Preteroti, Cairoli, 2021, 146 ss.

82. Dagnino, 2019, 103 ss.

83. Causarano, 2018, 166.

Il punto, però, è stabilire, quando la prestazione di lavoro è integrata in un sistema di IA, quale comportamento può richiedersi al lavoratore e fino a che punto quest'ultimo può considerarsi responsabile dell'inesatto adempimento della prestazione.

Sul punto l'*AI Act*⁸⁴ offre alcuni spunti di riflessione, dal momento che il Regolamento impone al *deployer*, oltre all'obbligo di trasparenza, anche quello di formazione⁸⁵. Secondo il Regolamento, infatti, il *deployer* è tenuto a fornire agli utenti una formazione adeguata sull'uso corretto del sistema di intelligenza artificiale (art. 4 *AI Act*); in particolare, è richiesto che la sorveglianza su detti sistemi venga affidata a «persone fisiche che dispongono della competenza, della formazione e dell'autorità necessarie nonché del sostegno necessario» (art. 26, co. 2). Da questo punto di vista, dunque, la professionalità del lavoratore, da intendersi anche come possesso delle competenze trasversali di cui si è detto, non può bastare per ritenere che il lavoratore possa svolgere con la diligenza dovuta la prestazione di lavoro. Occorre anche una formazione specifica all'utilizzo del sistema di AI cui il lavoratore è adibito⁸⁶. Un approccio di questo tipo, dunque, richiede che la professionalità del lavoratore sia adeguata al ruolo assegnato all'interno dell'impresa e venga costantemente aggiornata rispetto all'evoluzione tecnologica⁸⁷. Il che conferma il ruolo centrale della formazione nelle moderne organizzazioni del lavoro, alla luce della previsione sul diritto alla formazione contenuto nell'art. 2103 c.c., che pare decisamente rafforzato dall'*AI Act*. I continui mutamenti dell'organizzazione produttiva, poi, richiedono anche un costante aggiornamento delle competenze dei lavoratori, come si ricava sempre dalle previsioni dell'*AI Act* appena citate e dagli altri documenti sovranazionali in materia. In mancanza, non solo non potrà ritenersi imputabile al lavoratore l'eventuale inadempimento della prestazione, ma neppure potrà ritenersi lo stesso responsabile degli eventuali danni che la sua attività abbia provocato al datore di lavoro o a terzi.

La necessità di adeguamento continuo della professionalità del lavoratore alle modifiche dell'organizzazione e delle modalità di svolgimento del lavoro è forse l'aspetto maggiormente connesso alla rapidità con cui si muove l'innovazione tecnologica e alla correlata richiesta di capacità di adattamento del lavoratore⁸⁸.

La letteratura in materia (non solo giuridica) è concorde nell'affermare che la formazione basata esclusivamente sulle competenze tecniche è, in questo quadro, destinata a fallire e che occorre pensare a un sistema di formazione

84. Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024

85. Su questi profili, in generale, si v. Alaimo, 2023; Peruzzi, 2024.

86. L'esigenza di formazione riguarda anche il *management*, come sottolinea Boscati, 2024, 470.

87. Boscati, 2024, 472.

88. Dagnino, 2019, spec. 108 ss.

continua che, in qualche modo, anticipi l'innovazione. Sul punto si può certamente concordare, precisando tuttavia che non si tratta di una novità. Oggi, ma questo valeva anche in passato, il sistema formativo non dovrebbe seguire l'evoluzione tecnologica, ma anticiparla, altrimenti il rischio è quello di una rincorsa infinita. E siccome l'evoluzione tecnologica viaggia alla velocità della luce, la formazione deve basarsi sullo sviluppo delle capacità trasversali, anche quelle collegate all'apprendimento continuo. In questo senso si muovono le indicazioni europee in materia, ivi comprese quelle dell'*AI Act*.

Nelle moderne organizzazioni del lavoro, là dove al lavoratore viene richiesto un continuo adeguamento delle proprie competenze, il diritto alla formazione si deve ritenere applicabile anche a tutte le ipotesi di modifica dell'organizzazione del lavoro, specie quando veicolate da sistemi di intelligenza artificiale che possono incidere in maniera pervasiva, come si è detto, sulla stessa organizzazione del lavoro⁸⁹.

Un simile diritto, tuttavia, resta svuotato di senso se non è sostenuto dalle previsioni della contrattazione collettiva e dall'edificazione di un sistema di formazione professionale continua nel quale un ruolo rilevante deve assumere la valorizzazione delle competenze richieste dall'evoluzione tecnologica, in primis le c.d. *soft skills*⁹⁰. Un sistema, cioè, nel quale si guardi non tanto alle competenze tecniche, ma alle *capabilities*⁹¹. Da questo punto di vista, la contrattazione di secondo livello potrebbe fornire un supporto importante alla valorizzazione e all'incremento delle competenze dei lavoratori nelle organizzazioni più innovative, proprio perché in grado di seguire da vicino l'evoluzione delle modalità di organizzazione del lavoro. Del resto, mi pare che in questo senso depongano le previsioni dell'*AI Act* di cui si è parlato.

5. Formazione, competenze e mercato del lavoro

Resta la questione, ancora più rilevante, dell'aggiornamento delle strutture di governo del mercato del lavoro e delle politiche formative⁹², comprese quelle veicolate attraverso gli enti bilaterali e del sostegno all'innovazione nelle Pmi, che faticano non poco a stare al passo. Il nostro Paese, su questi punti, soffre (non da oggi) di ritardi quasi cronici, dovuti a una gestione prevalentemente burocratica del mercato del lavoro che non è stata intaccata dalle riforme che si sono succedute negli anni. Questi profili sono diffusamente trattati nei contributi presenti in questo volume; perciò, ci si limiterà ad alcuni rilievi.

Sui problemi richiamati hanno inciso molto poco (almeno finora) gli in-

89. Della necessità di un pieno riconoscimento del diritto alla formazione parla anche Del Punta, 2023, 580; nello stesso senso Treu, 2025, 307.

90. Ciucciiovino, 2018, 14 ss.

91. Caruso, 2018, 106 ss.

92. Per questi profili si v. i saggi contenuti nella Sezione I di questo volume; Treu, 2025, 306 ss.

terventi realizzati nell'ambito del Pnrr (si pensi al Programma Gol e al Fondo Nuove competenze, in particolare). Nella stessa pubblica amministrazione, che dovrebbe essere la leva principale del cambiamento, la spinta all'innovazione stenta a fare breccia rispetto a modelli organizzativi consolidati e ormai in larga parte obsoleti (si pensi all'amministrazione digitale, per dirne una).

Un passo nella direzione del miglioramento dei sistemi formativi è senz'altro l'introduzione di sistemi di Individuazione, Validazione e Certificazione delle competenze, ai fini della spendibilità delle competenze acquisite dal lavoratore nel mercato del lavoro. Com'è noto, il D.M. 9 luglio 2024 ha attribuito alcune funzioni in materia ai fondi interprofessionali, pur non riconoscendo direttamente ai fondi stessi il ruolo di certificatori⁹³. Un punto importante riguarda il fatto che la formazione finanziata dai Fondi da sottoporre a Ivc debba essere progettata «riportando gli obiettivi di apprendimento o i risultati attesi di attività agli standard di qualificazione previsti dal medesimo D.M., già nelle fasi di programmazione, di progettazione e di personalizzazione degli interventi», nella logica di raccordo tra i vari soggetti che operano nel sistema formativo.

Nonostante le innovazioni richiamate, nel nostro ordinamento non può ancora dirsi affermata l'universalizzazione del diritto sociale alla formazione, anche al di fuori del lavoro subordinato, recentemente teorizzata in dottrina⁹⁴. Eppure, questa prospettiva costituirebbe (finalmente) attuazione delle norme costituzionali in materia di formazione e di elevazione professionale dei lavoratori.

Riferimenti bibliografici

- Alaimo A. (2023). Il Regolamento sull'Intelligenza Artificiale: dalla proposta della Commissione al testo approvato dal Parlamento. Ha ancora senso il pensiero pessimistico? *Federalismi.it*, 25: 133 ss.
- Albertini S., Muzzi C. (2023). Contrattazione aziendale e cambiamento organizzativo. In: Casnici N., Castellani M. (a cura di), *Relazioni industriali decentrate. Ricerche empiriche e riflessioni a partire dal caso bresciano*, Milano: FrancoAngeli, 97 ss.
- Ales E. (2023). La proposta di legge Cisl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa socialmente responsabile: una stimolante e articolata base per una seria riflessione. *DRI*: 913 ss.
- Alessi C. (2004). *Professionalità e contratto di lavoro*. Milano: Giuffrè.
- Alessi C. (2024). Intelligenza artificiale, professionalità e contratto di lavoro. In: Chiaromonte W., Vallauri M.L. (a cura di), *Trasformazioni, valori e regole del lavoro. Scritti per Riccardo Del Punta*. Firenze: FUP, 31 ss.
- Alessi C., Ravelli F. (2020). Commento all'art. 2103 c.c. In: Del Punta R., Scarpelli F. (a cura di), *Commentario alle leggi sul lavoro*. Milano: Wolters Kluwer, 437 ss.
- Alessi C., Vallauri M.L. (2020). Il lavoro agile alla prova del Covid-19. In: Bonardi O., Carabelli U., D'Onghia M., Zoppoli L. (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*. Roma, Ediesse, 131 ss.

93. Su questi aspetti si v. Ciucciiovino, 2025.

94. Da Valenti, 2025, spec. 218 ss.

- Armaroli I. (2025). Partecipazione organizzativa dei lavoratori. In: Tiraboschi M. (a cura di), *Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori*, Bergamo: Adapt University Press, 157 ss.
- Baisi I. (2024). Il caso *ex Ilva* di Taranto al vaglio della Corte UE: l'attività va sospesa se a rischiare sono ambiente e salute umana. *RIDPC*: 793 ss.
- Barbera M. (2014). Noi siamo quel che facciamo: prassi ed etica nell'impresa post-fordista. *DLRI*: 632 ss.
- Bin R. (2022). Il disegno costituzionale. *LD*: 115 ss.
- Borelli S., Mucciarelli F.M. (2024). La direttiva sulla rendicontazione di sostenibilità tra trasparenza e partecipazione. *RGL*, I: 492 ss.
- Boscato A. (2024). Intelligenza artificiale e adempimento della prestazione: regole e responsabilità. In: Aa.Vv., *Occupazione, persona, solidarietà. Studi in memoria di Mario Napoli*. Torino: Giappichelli, 459 ss.
- Brino V. (2022). Il raccordo tra lavoro e ambiente nello scenario internazionale. *LD*: 97 ss.
- Buoso S. (2022). Sicurezza sul lavoro, ambiente e prevenzione: disciplina positiva e dilemmi regolativi. *LD*: 271 ss.
- Buoso S. (2024). Mercato del lavoro e strumenti per la transizione ecologica: il rischio della riproposizione di antichi problemi. In: Zilio Grandi G. (a cura di), *Organizzazione dell'impresa e qualità del lavoro*. Bergamo: Adapt University Press, 2 ss.
- Cagnin V. (2018). *Diritto del lavoro e sviluppo sostenibile*. Padova: Cedam.
- Capriotti P. (2025). Formazione continua e transizione ecologica: alcune suggestioni dal sistema francese. *VTDL*: 89 ss.
- Caruso B. (2018). Strategie di flessibilità funzionale e di tutela dopo il Jobs Act: fordismo, post-fordismo e industria 4.0. *DLRI*: 106 ss.
- Caruso B., Del Punta R., Treu T. (2020). *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*. Disponibile su: csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/OurUsers/Manifesto_Caruso_Del_Punta_Treu.pdf.
- Caruso B., Papa V. (2022). Sostenibilità sociale e diritti del lavoro ai tempi della resilienza europea. *Biblioteca 20 maggio*, 2, 1 ss.
- Casano L. (2024). Certificazione della parità di genere e trasparenza: riflessioni a margine della prima attuazione del sistema. *Equal*: 160 ss.
- Causarano P. (2018). Dimensioni e trasformazioni della professionalità. In: Cipriani A., Gramolati A., Mari G. (a cura di), *Il lavoro 4.0: la Quarta Rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*. Firenze: FUP, 160 ss.
- Centamore G. (2022). Una *just transition* per il diritto del lavoro. *LD*: 129 ss.
- Ciucciovino S. (2018). Le nuove questioni di regolazione del lavoro nell'industria 4.0 e nella gig economy: un *problem framework* per la riflessione. *Working Paper Astril*, 36: 1 ss.
- Ciucciovino S. (2025). Trasformazioni tecnologiche e professionalità soggettiva nella prospettiva del mercato del lavoro. *RGL*, I: 202 ss.
- D'Aloia A. (2022). La Costituzione e il dovere di pensare al futuro. *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, 2: 1 ss.
- D'Andrea A. (2022). Diritto del lavoro dell'emergenza ambientale e della transizione ecologica. In: Battisti A.M., Cassar S., Cataudella M.C., Pileggi A. (a cura di), *Il Diritto del lavoro nell'interesse delle nuove generazioni*. Roma: LPO, 6 ss.
- Dagnino E. (2019). *Dalla fisica all'algoritmo: una prospettiva di analisi giuslavoristica*. Bergamo: Adapt University Press.

- Daubler W. (2023). Protezione del clima e diritto del lavoro. *DLRI*: 525 ss.
- Del Punta R. (2006). Responsabilità sociale dell'impresa e diritto del lavoro. *LD*: 55 ss.
- Del Punta R. (2023). I diritti del lavoro nell'economia digitale. In: Chiaromonte W., Vallauri M.L. (a cura di), *Riccardo Del Punta. Trasformazioni, valori e regole del lavoro*, vol. II. Firenze: FUP, 580 ss.
- Faioli M. (2018). *Mansioni e macchina intelligente*. Torino: Giappichelli.
- Ferrari C. (2024). Esecuzione del contratto e intelligenza artificiale. *De Iustitia*, 4: 1 ss.
- Focareta F. (2023). Commento all'art. 1, Titolo II, Ccnl Metalmeccanici. In: Bavaro V., Focareta F., Lassandari A., Scarpelli F. (a cura di), *Commentario al Contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici*. Roma: Futura, 308 ss.
- Garofalo D. (2021). Diritto del lavoro e sostenibilità. *DML*: 1 ss.
- Garofalo D., Tiraboschi M., Filì V., Trojsi A. (2023). *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro*. Bergamo, Adapt University Press.
- Gagnoli L. (2024). Gli obblighi e la responsabilità civile dell'impresa alla luce della direttiva sul dovere di diligente controllo nelle organizzazioni transnazionali. *VTDL*: 462 ss.
- Impellizzieri G. (2025a). Formazione dei rappresentanti dei lavoratori. In: Tiraboschi M. (a cura di), *Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori*. Bergamo: Adapt University Press, 209 ss.
- Impellizzieri G. (2025b). Partecipazione consultiva dei lavoratori. In: Tiraboschi M. (a cura di), *Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori*. Bergamo: Adapt University Press, 181 ss.
- Italiano G.F., Prati E. (2022). Storia, tassonomia e sfide future dell'intelligenza artificiale. In: Severino P. (a cura di), *Intelligenza artificiale. Politica, economia, diritto, tecnologia*. Roma: Luiss University Press, 57 ss.
- Laforgia S. (2021). Sostenibilità dell'ordinamento civile e sostenibilità dell'ordinamento sociale nella prospettiva del giuslavorista. *Ambientediritto.it*, 4: 1 ss.
- Laforgia S. (2022). "Se Taranto è l'Italia": il caso Ilva. *LD*: 29 ss.
- Lassandari A. (2022). Il lavoro nella crisi ambientale. *LD*: 7 ss.
- Lazzeroni L. (2024). *Responsabilità sociale d'impresa 2.0 e sostenibilità digitale. Una lettura giuslavoristica*. Firenze: FUP; Siena: USiena PRESS.
- Loi P. (2024). Gestione del rischio e modelli regolativi del lavoro. In: De Simone G., Novella M. (a cura di), *La regolazione del lavoro oltre il diritto del lavoro*. Napoli: Editoriale Scientifica, 107 ss.
- Ludovico G. (2023). *Lavori agili e subordinazioni*. Milano: Giuffrè.
- Maio V. (2020). Diritto del lavoro e potenziamento umano. I dilemmi del lavoratore aumentato. *DLRI*: 513 ss.
- Malberti C. (2024). Scopo dell'impresa e *corporate governance*: dallo *shareholders value* al successo sostenibile. In: De Simone G., Novella M. (a cura di), *La regolazione del lavoro oltre il diritto del lavoro*. Napoli: Editoriale Scientifica, 31 ss.
- Malzani F. (2014). *Ambiente di lavoro e tutela della persona*. Milano: Giuffrè.
- Malzani F. (2023). Tassonomia UE e vincoli per l'impresa sostenibile nella prospettiva prevenzionistica. *DLRI*: 75 ss.
- Malzani F. (2025). Lavoro e ambiente: sostenibilità e inclusione alla luce dell'art. 41 cost. riformato. *ADL*, 3: 373 ss.
- Mengoni L. (1985). Forma giuridica e materia economica. In: Mengoni L. (a cura di), *Diritto e Valori*. Bologna: il Mulino, 168 ss.

- Micheli F. (2023). *Il lavoro nelle catene globali del valore. Strumenti e tecniche di tutela*. Torino: Giappichelli.
- Micheli F. (2025). La *due diligence* e le caratteristiche degli strumenti di analisi e gestione dei rischi. Note a margine della direttiva (UE) 2024/1760. *DRI*: 75 ss.
- Morrone A. (2022). La Costituzione del lavoro e dell'ambiente. Per un nuovo contratto sociale. *DLRI*: 513 ss.
- Murgo M. (2025). Il ruolo dei lavoratori nella *due diligence* sociale e ambientale: quadro legale e prospettive di sviluppo. *DRI*: 45 ss.
- Napoli M. (1995). Contratto e rapporti di lavoro, oggi. In: Aa.Vv., *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, tomo II. Milano: Giuffrè, 1057 ss.
- Pascucci P. (2022). Modelli organizzativi e tutela dell'ambiente interno ed esterno all'impresa. *LD*: 335 ss.
- Peruzzi M. (2024). Intelligenza artificiale e lavoro: l'impatto dell'*AI Act* nella ricostruzione del sistema regolativo UE di tutela. In: Biasi M. (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Milano: Giuffrè, 115 ss.
- Pinto V. (2023). Contratto di lavoro e professionalità. In: *Enciclopedia del diritto, I tematici*, VI. Milano: Giuffrè, 324 ss.
- Piraino F. (2015). Riflessioni su dogmatica e autonomia privata: il concetto di causa del contratto. *Teoria e critica della regolazione sociale*: 53 ss.
- Preteroti A., Cairoli S. (2021). Il nuovo inquadramento professionale nell'industria metalmeccanica 4.0. In: Zilio Grandi G. (a cura di), *Commentario al Ccnl Metalmeccanici 5 febbraio 2021*, Torino: Giappichelli, 146 ss.
- Santini G. (2021). Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost. *Forum QC*, 2: 461 ss.
- Santosuoso A. (2021). A proposito della coevoluzione di umani e macchine intelligenti: note preliminari. *GI*: 1494 ss.
- Speziale V. (2023). Impresa e transizione ecologica: alcuni profili lavoristici. *DLRI*: 290 ss.
- Tiraboschi M. (2025). Partecipazione dei lavoratori: oggetto e finalità della legge n. 76/2025. *ADL*: 1 ss.
- Tomassetti P. (2018). *Diritto del lavoro e ambiente*, Bergamo: Adapt University Press.
- Tomassetti P. (2022). Competenze e formazione nei sistemi di inquadramento di nuova generazione. *RGL*, I: 191 ss.
- Tomassetti P. (2024). Diritto del lavoro e limiti ecologici alla crescita. In: Zilio Grandi G. (a cura di), *Organizzazione dell'impresa e qualità del lavoro*. Bergamo: Adapt University Press, 13 ss.
- Tonelli R. (2025). *Standardizzazione tecnica e diritto del lavoro. Un percorso di ricerca*. Napoli: Jovene.
- Treu T. (2024a). Impresa sostenibile: implicazioni per il diritto del lavoro. *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 483.
- Treu T. (2024b). Intelligenza Artificiale (IA): integrazione o sostituzione del lavoro umano? *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 487.
- Treu T. (2025). Sostenibilità, diritti umani, imprese. *DRI*: 295 ss.
- Valenti C. (2024). Riflessioni in tema di sostenibilità sociale nel diritto del lavoro tra tecniche di tutela e prove di *regulatory compliance*. *DLM*: 469 ss.
- Valenti C. (2025). *Tutela della professionalità e formazione dei lavoratori nella tripla transizione*. Torino: Giappichelli.
- Vari F. (2022). Prime note sulla riforma costituzionale in materia di ambiente. In:

- Battisti A.M., Cassar S., Cataudella M.C., Pileggi A. (a cura di), *Il Diritto del lavoro nell'interesse delle nuove generazioni*, Roma: LPO, 25 ss.
- Verdolini E., Belpietro C. (2022). Giusta transizione ecologica: l'impatto delle tecnologie digitali. *DLRI*: 205 ss.
- Verdolini E., Vona F. (2022). Lavoro e transizione energetica. In: Cnel (a cura di), *XXIV Rapporto Mercato del Lavoro e Contrattazione Collettiva*. Roma: Cnel, 271 ss.
- Viscomi A. (2024). Professionalità e diligenza ai tempi della transizione digitale. *LLI*: 54 ss.
- Zappalà (2022). voce: *Machine Learning*. In: Borelli S., Brino V., Faleri C., Lazzeroni L., Tebano L., Zappalà L. (a cura di), *Lavoro e tecnologie. Dizionario del diritto del lavoro che cambia*. Torino: Giappichelli, 147 ss.
- Zilli A. (2022). *La trasparenza nel lavoro subordinato. Principi e tecniche di tutela*. Pisa: Pacini.

Ripensare il diritto al lavoro nella doppia transizione: il ruolo delle politiche attive e della governance multilivello

di Bruno Caruso*

SOMMARIO: 1. Introduzione: un cambio di paradigma nel diritto al lavoro – 2. Il lavoro come snodo delle transizioni e leva di coesione – 3. Politiche attive e capacità istituzionale: dalla frammentazione al coordinamento – 4. Contrattazione collettiva, partecipazione e impresa formativa – 5. Divari territoriali e ruolo della macchina amministrativa – 6. Conclusione: verso una nuova infrastruttura pubblica del lavoro.

1. Introduzione: un cambio di paradigma nel diritto al lavoro

Le trasformazioni che attraversano il mondo del lavoro impongono un ripensamento del diritto del lavoro stesso, non soltanto nei suoi strumenti tradizionali di regolazione dei rapporti individuali e collettivi, ma anche nella sua funzione istituzionale e sociale. La doppia transizione digitale ed ecologica, insieme ai mutamenti demografici e alla ridefinizione degli assetti produttivi, richiede un ampliamento del perimetro del diritto al lavoro: non più soltanto protezione dal rischio di esclusione, ma capacitazione e accompagnamento verso un'occupazione di qualità. Il diritto al lavoro, inteso in chiave costituzionale, assume oggi una valenza dinamica: non più mera garanzia formale, ma diritto alla transizione giusta, fondata su opportunità reali di apprendimento, adattamento e partecipazione. L'obiettivo non è soltanto la creazione di posti di lavoro in senso quantitativo, ma la promozione di forme di lavoro socialmente riconosciute, sostenibili e significative, capaci di conferire senso e stabilità alla vita delle persone. In questa prospettiva, il lavoro torna a essere, come suggeriva Hannah Arendt nella sua riflessione sulla *vita activa*, uno spazio di relazione e di realizzazione personale, dove la dimensione economica si intreccia con quella civile e comunitaria.

Questo cambio di paradigma riporta al centro il tema del riconoscimento: come ha evidenziato Honneth¹, l'inserimento nel lavoro è uno dei principali

* Già Professore ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Catania.

1. Si veda Honneth, 2025, e le considerazioni contenute in Caruso, 2025a, 3, 431 ss.

vettori di autostima sociale, ma solo a condizione che l'attività lavorativa sia dignitosa, qualificata e coerente con le aspirazioni individuali. Il lavoro è la preconditione esistenziale e fattuale di una reale partecipazione democratica.

È qui che la transizione digitale ed ecologica mostra il suo doppio volto: da un lato, potenzialità straordinarie di innovazione e inclusione; dall'altro, rischi di polarizzazione e precarietà se non governata da istituzioni capaci di orientare il cambiamento².

In tale contesto, il ruolo delle politiche attive del lavoro diventa centrale. Da tempo, almeno dal tentativo di riforma attuato con il "Jobs Act" nel 2015³, esse non sono più una componente accessoria o meramente tecnica, ma rappresentano uno snodo cruciale della nuova infrastruttura pubblica necessaria per rendere effettivo il diritto al lavoro⁴. Attraverso di esse si possono accompagnare i lavoratori nella transizione tra fasi occupazionali diverse, prevenire l'obsolescenza delle competenze, anticipare i fabbisogni professionali emergenti, rafforzare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro su scala territoriale e settoriale. Le politiche attive non si limitano a fornire servizi, ma diventano strumenti abilitanti per rendere le persone capaci di affrontare il cambiamento, in una logica di *empowerment* e resilienza⁵. In questo senso, rappresentano uno degli assi portanti della transizione giusta, intesa come progetto pubblico volto a ridurre le disuguaglianze e promuovere una crescita inclusiva e sostenibile. Ma affinché tale infrastruttura sia efficace, occorre interrogarsi sulla sua governance, sulla capacità di adattamento ai contesti territoriali e sulla coerenza degli strumenti attivati.

Come dimostrano le esperienze regionali più avanzate, la riuscita delle politiche attive dipende non solo dall'entità delle risorse investite, ma dalla qualità dei meccanismi di governance: dalla cooperazione tra Stato, Regioni e parti sociali, dalla capacità dei Centri per l'impiego di integrare orientamento e formazione, dalla presenza di sistemi informativi interoperabili e da un capitale umano pubblico adeguatamente formato. In questo senso, la riforma introdotta dal Programma Gol rappresenta un passaggio paradigmatico: essa ha reso visibile la necessità di passare da un approccio amministrativo e frammentato a un modello sistemico, fondato su presa in carico personalizzata, digitalizzazione dei processi e coordinamento multilivello.

Le politiche attive diventano così strumenti abilitanti, in grado di generare autonomia e resilienza, e non semplici meccanismi di ricollocazione. Esse traducono il principio del diritto al lavoro in un diritto all'accompagnamento nella

2. Si rinvia, per considerazioni generali, a Caruso, Del Punta, Treu, 2020; 2023.

3. Ichino, 2020.

4. In questo senso v. gli scritti anticipatori di fine secolo: D'Antona, 1999, 15; Rusciano, 1999, 26; tema ampiamente ripreso da Alaimo, 2009, spec. cap. I.

5. Interessante in tal senso il modello veneto descritto da Barone, Sposato, Candido 2025, 73 ss., con l'introduzione nei Centri per l'impiego di due figure dedicate ai rapporti tra utenti (persone o imprese) e operatori proprio per offrire servizi universali, personalizzati e sostenibili: il Case manager (per le persone) e l'Account manager (per le imprese).

transizione, alla formazione continua e alla qualità dell'occupazione, facendo del lavoro non solo un mezzo di sostentamento, ma un pilastro della cittadinanza democratica.

2. Il lavoro come snodo delle transizioni e leva di coesione

Il passaggio da una logica di mera protezione del lavoro a una strategia di capacitazione attiva trova la sua applicazione più concreta nel modo in cui una società affronta le grandi transizioni in corso. Le transizioni digitale ed ecologica non sono processi settoriali o tecnologici: esse toccano la struttura stessa del lavoro, ridefinendo competenze, professioni, modalità organizzative e forme d'impresa. In questo scenario, il lavoro diventa il punto di snodo in cui si intrecciano le tensioni e le opportunità del cambiamento, il luogo in cui si misura la capacità di una società di trasformare l'innovazione in progresso sociale⁶.

Governare la transizione significa allora spostare l'attenzione dal mero mantenimento dell'occupazione alla qualità dei percorsi di inserimento e permanenza. Non si tratta più solo di "tutelare" i lavoratori più esposti, ma di riconfigurare l'intero modello di inclusione occupazionale, valorizzando l'apprendimento continuo, la mobilità professionale e la partecipazione ai processi di innovazione. Ciò implica il superamento delle tradizionali dicotomie tra lavoro garantito e lavoro precario, tra inclusione e attivazione, tra protezione e flessibilità, in favore di un modello fondato sulla continuità dei diritti nella discontinuità delle carriere. Come evidenziato insieme a Treu e Del Punta, ciò comporta una ridefinizione del concetto stesso di inclusione lavorativa: non basta accedere al lavoro, occorre poterci restare, crescere, trasformarsi⁷.

Un nodo cruciale di questo nuovo paradigma riguarda il rapporto tra pubblico e privato nella gestione delle politiche attive. L'esperienza recente mostra che la mera contrapposizione tra servizi pubblici per l'impiego e operatori privati non è più sostenibile: occorre invece un'integrazione virtuosa, capace di coniugare la funzione pubblica di garanzia con la capacità di innovazione del privato⁸. Ciò richiede, tuttavia, strumenti di regolazione e monitoraggio che evitino comportamenti opportunistici e assicurino standard di qualità uniformi sul territorio. In questa prospettiva, il sistema pubblico deve configurarsi come regista e garante del processo, capace di definire obiettivi comuni, coordinare le risorse e valutare gli esiti.

L'esperienza del modello Veneto Lavoro dimostra come la cooperazione tra amministrazioni regionali, centri per l'impiego e attori territoriali possa generare un ecosistema di politiche attive coerente e reattivo, basato su infrastrutture digitali condivise, forte investimento nel capitale umano degli operatori

6. Sulla integrazione tra formazione e inclusione, Linfante, Radicchia, Toti, 2025, 57.

7. Oltre ai Manifesti di cui alla nt. 2, cfr. Treu, 2026, in questo volume.

8. De Minicis, Giubileo, 2025, 11. Sul punto si v. anche Mandrone, Marocco, 2025, 79.

e orientamento ai risultati⁹. Qui il lavoro viene effettivamente pensato come bene comune, da rigenerare attraverso politiche pubbliche che non si limitano a preservare posti esistenti, ma accompagnano le persone nella costruzione di percorsi professionali sostenibili e di valore.

La stessa impostazione si ritrova nel Programma Gol, che ha introdotto una logica di presa in carico integrata e percorsi personalizzati di riqualificazione. La “transizione giusta” diventa così non solo un obiettivo politico, ma una metodologia amministrativa, fondata su diagnosi dei fabbisogni, interoperabilità dei dati e coordinamento multilivello¹⁰. In questa direzione, la digitalizzazione dei Centri per l’Impiego – pur con le difficoltà evidenziate – può rappresentare un passaggio decisivo per migliorare l’accessibilità e l’efficacia dei servizi, riducendo la distanza tra cittadini, istituzioni e mercato del lavoro¹¹.

L’idea di fondo è che la coesione sociale non si costruisce in opposizione all’innovazione, ma attraverso di essa, quando l’innovazione è resa inclusiva e governata da istituzioni competenti. Le transizioni digitali ed ecologiche, se affrontate con visione sistemica, possono diventare fattori di coesione e non di polarizzazione: occasioni per ripensare il patto tra lavoro e cittadinanza, tra sviluppo economico e giustizia sociale. Ma ciò richiede una progettazione pubblica consapevole, capace di integrare politiche industriali, formative e occupazionali in un disegno comune di trasformazione sostenibile.

3. Politiche attive e capacità istituzionale: dalla frammentazione al coordinamento

Affrontare con efficacia le transizioni in corso implica non solo disporre di strumenti adeguati¹², ma anche di istituzioni capaci di renderli operativi in modo coerente e tempestivo. La vera sfida oggi non è tanto la mancanza di policy, quanto la distanza tra la progettazione e l’attuazione: la difficoltà, cioè, di tradurre le intenzioni normative in processi amministrativi funzionali e misurabili. È in questo spazio che si gioca la partita della capacità istituzionale, intesa come l’insieme delle risorse organizzative, professionali e cognitive che permettono di attuare politiche pubbliche efficaci e inclusive¹³.

Le politiche attive del lavoro diventano così un banco di prova della qualità amministrativa dello Stato. Esse richiedono coordinamento tra livelli istituzionali, capacità di analisi dei fabbisogni, strutture organizzative stabili e personale formato.

9. Barone, Sposato, Candido, cit.

10. Linfante, Radicchia, Toti, cit.

11. Scarano, 2025, 94.

12. Uno dei temi centrali trattato in un focus di E&L del 2025 (Luci e ombre in due parti) è l’uso non solo della digitalizzazione eufemisticamente definibile ormai tradizionale, ma l’utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale nelle analisi predittive dei bisogni e anche nell’attività di ricollocazione: si rinvia all’interessante intervento di Evangelista, Satta, 2015, 101.

13. Si vedano le analisi di Lupo, Radicchia, Toti, 2025, 2, 73; Lion, Santomieri, Stocco, 2025, 21.

Tuttavia, il sistema italiano soffre ancora di una marcata frammentazione: la moltiplicazione dei programmi – dal Gol al Fondo Nuove Competenze, fino alle microcredenziali – ha prodotto un mosaico di strumenti potenzialmente sinergici, ma spesso disallineati per tempi, governance e destinatari¹⁴. La presenza di piani paralleli di programmazione (nazionale, regionale, contrattuale) genera problemi di interoperabilità, duplicazione degli adempimenti e difficoltà di accesso per i cittadini¹⁵.

È qui che emerge con forza il tema della capacità istituzionale. Non bastano strumenti ben disegnati: servono strutture organizzative, competenze amministrative, investimenti stabili nei servizi pubblici per l'impiego, sistemi informativi integrati, meccanismi di valutazione centrati sugli esiti e non solo sugli adempimenti. La sfida è quella di superare una logica puramente di mero adempimento e burocratica, per costruire un'amministrazione abilitante, capace di sostenere attivamente i percorsi delle persone.

In questa direzione, la governance multilivello può rappresentare una risorsa, a condizione che sia fondata su cooperazione, fiducia tra i livelli istituzionali, e condivisione di obiettivi. Tuttavia, occorre anche riconoscere che l'assetto istituzionale attuale, segnato dalla riforma costituzionale del 2001 e dalla competenza concorrente in materia di lavoro, ha generato un'articolazione regionale dei sistemi che risulta ancora incompiuta. Le amministrazioni regionali del lavoro si trovano a operare come «governi regionali dei mercati del lavoro», ma con tassi molto diseguali di capacità amministrativa, dotazione strumentale ed efficienza gestionale¹⁶.

Questa disomogeneità costituisce una delle principali sfide per l'effettività del diritto alle politiche attive e introduce il tema dei ritardi strutturali di alcune realtà del Sud d'Italia su cui si tornerà¹⁷. È proprio a partire da questa tensione tra disegno riformatore e limiti attuativi che si apre la questione del ruolo delle parti sociali e dell'impresa nella co-progettazione dei percorsi formativi¹⁸.

In definitiva, la sfida della capacità istituzionale consiste nel costruire un'amministrazione pubblica "abilitante": capace di apprendere, cooperare e adattarsi, dotata di personale competente e di strumenti di monitoraggio basati sugli esiti, non solo sugli adempimenti. In un Paese segnato da forti divari territoriali e da una pluralità di modelli regionali, tale obiettivo richiede un nuovo patto di coerenza istituzionale tra Stato, Regioni e livelli locali, fondato su responsabilità condivise e apprendimento organizzativo continuo.

14. In generale sulle politiche attive in Italia si v. Giubileo, Scarano, 2024. Sulle microcredenziali si v. Ciucciavino, 2025, 156 che evidenzia come la mancanza di una cornice nazionale integrata dell'apprendimento permanente renda la proliferazione di strumenti – dalle microcredenziali ai percorsi formativi brevi – poco coerente con le politiche attive e con i sistemi di qualificazione, contribuendo alla frammentazione complessiva del sistema.

15. Analizzano bene la questione, Linfante, Radicchia, Toti, cit.

16. Marchetti, Valente, 2025, 49.

17. Si rinvia, sin d'ora, a Martini, Pontecorvo, 2024.

18. Il tema è ampiamente sviluppato da Alaimo, Di Meo, 2025, 252.

Ma qualunque ipotesi di ingegneria istituzionale deve fare i conti con la qualità del lavoro di chi nelle politiche attive è direttamente impegnato. Un elemento decisivo riguarda, infatti, la professionalità degli operatori dei Centri per l'Impiego, chiamati a svolgere oggi funzioni molto più complesse di quelle originarie: non semplici esecutori di procedure, ma veri e propri case manager, in grado di integrare analisi dei fabbisogni, orientamento, monitoraggio e accompagnamento personalizzato¹⁹.

Come è stato osservato, la qualità della relazione di servizio è la condizione essenziale per trasformare un dispositivo amministrativo in un percorso di inclusione attiva. Senza investimenti nella formazione continua e nella valorizzazione di queste competenze, la digitalizzazione e le riforme organizzative rischiano di restare meri esercizi di efficientamento.

La dimensione tecnologica, infatti, non può sostituire la dimensione relazionale. Le piattaforme digitali, i sistemi informativi interoperabili e gli algoritmi di profilazione rappresentano strumenti indispensabili per razionalizzare i processi e migliorare la tempestività dell'intervento, ma devono essere integrati in una cultura amministrativa centrata sulla persona. Solo in questo modo la digitalizzazione, anziché ampliare i divari, può diventare fattore di inclusione e trasparenza²⁰.

4. Contrattazione collettiva, partecipazione e impresa formativa

Nel disegno di una nuova infrastruttura pubblica del lavoro, capace di accompagnare e orientare la doppia transizione, la dimensione contrattuale e partecipativa assume un rilievo decisivo. La qualità dell'intervento pubblico dipende in larga misura dalla sua capacità di attivare alleanze strategiche con i soggetti collettivi – parti sociali, imprese, enti di formazione – in un'ottica di co-progettazione e corresponsabilità. Non si tratta soltanto di rinnovare gli strumenti della concertazione, ma di costruire spazi permanenti di partecipazione in cui gli attori del sistema produttivo contribuiscano alla definizione dei fabbisogni formativi e professionali, alla progettazione dei percorsi e alla valutazione degli esiti²¹.

In questo quadro, la contrattazione collettiva si espande oltre il perimetro tradizionale della regolazione salariale e normativa, assumendo una funzione di regia negoziale della transizione. Gli accordi territoriali e settoriali diventano strumenti di integrazione tra politiche pubbliche, innovazione tecnologica e formazione continua²². È attraverso questi canali che il lavoro può essere

19. Sul ruolo degli operatori dei centri per l'impiego, Giubileo, 2025, 93.

20. Scarano, cit.

21. Mandrone, Marocco, cit.

22. Per un esame delle tipologie di contratto collettivo aziendale finalizzato a gestire crisi, ristrutturazioni e riconversioni produttive attraverso la leva delle politiche attive del lavoro e della formazione, coadiuvata anche da un'analisi empirica, v. Alaimo, Di Meo, cit.

ripensato come bene relazionale e apprendimento condiviso, in cui le competenze individuali e le esigenze produttive si sviluppano in modo coerente e reciproco. La dimensione partecipativa, dunque, non è un semplice complemento del diritto del lavoro, ma il suo rinnovato fondamento nel contesto delle transizioni²³.

L'impresa, in questa prospettiva, si configura come luogo educativo e generativo, non più separato dalla funzione pubblica della formazione. Il concetto di impresa formativa assume un valore paradigmatico: integrare la dimensione produttiva con quella formativa significa concepire il lavoro come esperienza di crescita personale e collettiva. Nei contesti territoriali più dinamici, l'impresa formativa è divenuta un laboratorio di sperimentazione continua, in cui la cooperazione tra pubblico e privato consente di progettare percorsi professionalizzanti, aggiornare le competenze e favorire la mobilità interna ed esterna dei lavoratori.

Le esperienze regionali più avanzate mostrano che la co-progettazione tra amministrazioni, imprese e organismi formativi può generare sistemi territoriali virtuosi di apprendimento permanente, con benefici misurabili in termini di occupabilità, innovazione e produttività. Questi modelli si fondano su tre condizioni essenziali: un'amministrazione pubblica capace di regia, un tessuto produttivo cooperativo e una contrattazione collettiva orientata allo sviluppo, non solo alla tutela.

In tale contesto, la tecnologia digitale può diventare un potente alleato. L'uso consapevole delle piattaforme e degli strumenti di intelligenza artificiale generativa, se guidato da criteri etici, può favorire una personalizzazione intelligente dei percorsi di orientamento, rendendo l'interazione più tempestiva e inclusiva²⁴. Tuttavia, come avvertono gli studiosi, e come già evidenziato, la digitalizzazione non può sostituire la dimensione umana della relazione formativa: l'IA deve essere intesa come supporto alla funzione consulenziale del formatore e del counselor, non come sua surrogazione²⁵.

Infine, la partecipazione dei lavoratori nei processi di innovazione, anche attraverso i canali della rappresentanza e della contrattazione, costituisce una leva fondamentale per la competitività e la giustizia sociale. La transizione digitale ed ecologica, se affrontata in chiave partecipativa, consente di combinare innovazione e inclusione, efficienza e dignità, produttività e riconoscimento. È su questo equilibrio che si misura oggi la qualità democratica dell'impresa e, più in generale, la capacità del sistema economico di generare sviluppo sostenibile e coesione sociale²⁶.

Tuttavia, affinché tale modello si diffonda, è necessario un contesto favorevole in termini di capacità istituzionale, cultura della cooperazione e sostegno

23. Si rinvia a Caruso, 2025b.

24. Evangelista, Satta, cit.; Alaimo, 2026.

25. Cfr. Del Conte, 2026.

26. Si rinvia a Caruso, 2024.

pubblico. E proprio nella divaricazione tra territori dotati e territori fragili si manifesta uno degli ostacoli principali all'effettività di queste strategie.

5. Divari territoriali e ruolo della macchina amministrativa

Se la riflessione precedente ha messo in luce la diversa velocità di adattamento delle amministrazioni regionali nel costruire un'infrastruttura di politiche attive coerente ed efficace, lo sguardo si sposta ora sugli effetti concreti di tali disegualianze. I divari territoriali non sono solo una questione di efficienza amministrativa, ma rappresentano una vera e propria frattura di cittadinanza: incidono sulla possibilità effettiva per i cittadini di accedere ai servizi, partecipare ai percorsi di formazione e beneficiare delle politiche pubbliche del lavoro²⁷.

I dati più recenti sull'attuazione del Programma Gol evidenziano con chiarezza che le regioni dotate di una macchina amministrativa più solida – in particolare quelle del Nord e del Centro – hanno registrato un'elevata capacità di presa in carico dei beneficiari, tempi rapidi di attivazione delle misure e maggiore integrazione tra Cpi e sistema formativo. Al contrario, le regioni del Sud, e tra esse la Sicilia, continuano a scontare ritardi significativi in tutte le fasi del ciclo di policy: dalla profilazione all'erogazione dei servizi, dalla gestione dei fondi alla misurazione dei risultati²⁸.

Questi ritardi non sono imputabili solo a carenze contingenti, ma a una debolezza strutturale delle amministrazioni, caratterizzate da organici insufficienti, scarsa digitalizzazione e processi decisionali frammentati. La carenza di personale qualificato, in particolare nei Centri per l'Impiego, si traduce in una presa in carico disomogenea e in una limitata capacità di personalizzare i percorsi. In molte realtà, il modello del case management fatica ad affermarsi per mancanza di competenze e strumenti informativi integrati²⁹.

In termini più ampi, la letteratura recente ha mostrato che la capacità istituzionale rappresenta una variabile determinante della qualità delle politiche del lavoro. Dove le amministrazioni regionali hanno saputo costruire reti di cooperazione con le imprese, investire in formazione degli operatori e utilizzare in modo strategico i dati, l'efficacia delle misure cresce in modo esponenziale.

L'analisi comparativa delle regioni italiane mostra che la frammentazione della governance e la scarsa interoperabilità dei sistemi informativi ostacolano il coordinamento delle politiche e la valutazione dei risultati. L'assenza di un quadro unitario nazionale amplifica i divari, trasformando il diritto alle politiche attive in un diritto "a geometria variabile". Ciò produce una duplice distorsione: da un lato, i cittadini del Sud accedono a servizi di qualità inferiore;

27. Mandrone, Marocco, cit.

28. Linfante, Radicchia, Toti, cit.; v. Del Gaiso, 2026.

29. Giubileo, cit.

dall'altro, si perpetua un'immagine stereotipata di inefficienza che finisce per giustificare la riduzione di risorse e competenze³⁰.

Rilanciare il ruolo delle amministrazioni regionali come attori della promozione attiva del lavoro significa dunque investire simultaneamente in capitale umano, innovazione organizzativa e cooperazione multilivello. La costruzione di una rete nazionale delle politiche attive richiede una visione sistemica, fondata su un quadro istituzionale nel quale lo Stato definisca obiettivi comuni e standard di qualità, e le Regioni li declinino secondo le specificità territoriali.

Da questa consapevolezza discende la necessità di ricomporre un disegno nazionale coerente, capace di connettere le diverse scale istituzionali e di rendere effettivo, ovunque nel Paese, il diritto a un'occupazione dignitosa e a percorsi di transizione ben governati. Che ciò implichi un più solido coordinamento nazionale delle politiche del lavoro è ormai un punto acquisito nell'agenda pubblica. Dopo il fallimento della riforma costituzionale del 2016 – che avrebbe inciso sul Titolo V e sulla competenza concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro – la soluzione realisticamente percorribile non può che consistere in un rafforzamento del coordinamento amministrativo centrale, utilizzando appieno gli strumenti già disponibili, in primo luogo la Conferenza Stato-Regioni.

Tuttavia, questa prospettiva di cooperazione verticale non sembra, allo stato, rientrare nel mood politico-istituzionale dell'attuale governo – né, a ben vedere, di quelli precedenti; e proprio tale persistente incertezza nella regia nazionale costituisce oggi uno dei principali ostacoli alla costruzione di un vero spazio pubblico del lavoro, unitario ma differenziato.

6. Conclusione: verso una nuova infrastruttura pubblica del lavoro

L'analisi condotta mostra come le politiche attive, i dispositivi formativi e gli strumenti di accompagnamento alla transizione costituiscano oggi componenti strutturali del sistema di garanzie del lavoro, da collocarsi sullo stesso piano dei tradizionali meccanismi di protezione. Esse incidono direttamente sui principi di eguaglianza sostanziale, dignità della persona e coesione sociale, assumendo una funzione che può essere letta in chiave costituzionale, come espressione dinamica del diritto al lavoro nella sua accezione più ampia e contemporanea.

In questa prospettiva, l'effettività del diritto al lavoro dipende dalla presenza di una infrastruttura pubblica integrata, capace di combinare funzioni promozionali e regolative, accompagnamento e orientamento, innovazione e stabilità. Gli strumenti non possono essere valutati in astratto, o per pregiudiziali preferenze per il pubblico o per il privato, ma in relazione alla capacità istituzionale degli attori che li implementano e alla coerenza delle strategie nel tempo. La qualità della governance, più ancora delle risorse economiche, rappresenta il fattore determinante per la riuscita delle politiche.

30. De Minicis, Giubileo, cit.

Gli esiti del Programma Gol e, più in generale, delle misure del Pnrr, confermano che gli scarti di efficacia dipendono in misura diretta dai divari di capacità amministrativa e dalla frammentazione del sistema. Dove le istituzioni regionali hanno saputo cooperare, investire nel capitale umano e integrare i servizi, i risultati in termini di presa in carico e riqualificazione sono stati più solidi e inclusivi; dove invece la macchina amministrativa è rimasta debole, il diritto alla transizione si è tradotto in un diritto condizionato, diseguale, territorialmente asimmetrico³¹.

Tuttavia, la ricostruzione di questo spazio pubblico del lavoro non può prescindere dalla diversità dei contesti territoriali. I mercati locali del lavoro, le culture amministrative, le risorse materiali e simboliche di ciascun territorio impongono un approccio situato, capace di coniugare coerenza nazionale e adattamento locale. La giustizia territoriale diventa così parte integrante della giustizia occupazionale: un obiettivo di equità sostanziale che si realizza attraverso politiche differenziate ma coordinate, in grado di riconoscere le identità locali senza rinunciare alla coesione complessiva del sistema.

In definitiva, il diritto al lavoro si conferma come indice della qualità democratica e istituzionale dello Stato. Non più solo clausola programmatica, ma misura concreta della capacità pubblica di governare le transizioni economiche e sociali con strumenti efficaci, equi e territorialmente articolati. Ripensare il diritto al lavoro nella doppia transizione significa dunque ripensare la stessa architettura dello Stato sociale, orientandola verso la promozione attiva delle capacità delle persone, la valorizzazione dei territori e la responsabilità condivisa delle istituzioni. È su questa base che potrà fondarsi una nuova cittadinanza del lavoro, capace di unire libertà e sicurezza, innovazione e solidarietà³².

Riferimenti bibliografici

- Alaimo A. (1999). *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*. Torino: Giappichelli.
- Alaimo A. (2026). Brevi note su Intelligenza Artificiale e matching: dal Reg. UE 2024/1689 alla legge delega n. 132/2025. La strumentazione normativa è adeguata? *In questo volume*.
- Alaimo A., Di Meo R. (2025). Politiche attive del lavoro e formazione nella doppia transizione: impresa, sindacato e contrattazione collettiva. *GDLRI*, 186(2): 252.
- Barone T., Sposato E., Candido L. (2025). Approfondimento di un modello Regionale: Il caso di Veneto lavoro. *E&L*: 1, 73 ss.
- Caruso B. (2024). Impresa partecipata e contratto di lavoro. *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 484.
- Caruso B. (2025a). Leggendo Adrian Pabst e John Milbank. Per un diritto del lavoro post-liberale. *GDLRI*, 3: 410 ss.

31. Barone, Sposato, Candido, cit.

32. In generale si rinvia a Caruso, 2025a.

- Caruso B. (2025b). Lavoro e impresa tra profitto e responsabilità. Le forme giuridiche dello stakeholderism. *RIDL*, 1: 343-373.
- Caruso B., Del Punta R., Treu T. (2020). Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile. Disponibile su: csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/OurUsers/Manifesto_Caruso_Del_Punta_Treu.pdf.
- Caruso B., Del Punta R., Treu T. (2023). Il diritto del lavoro nella giusta transizione. un contributo “oltre” il manifesto. Disponibile su: csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/OurUsers/Manifesto_Caruso_Del_Punta_Treu_2023.pdf.
- Ciucciiovino S. (2025). Microcredenziali e “certificazioni” delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell’apprendimento permanente. *Federalismi*, 156.
- D’Antona M. (1999). Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell’ordinamento comunitario. *RGL*, 3: 15.
- De Minicis M., Giubileo F. (2025). Il delicato rapporto pubblico e privato dei servizi per l’impiego in Italia. *E&L*, 2: 11.
- Del Conte M. (2026). Dalla disoccupazione al *mismatch*: evoluzione, sfide e prospettive delle politiche attive nell’era dell’intelligenza artificiale. *In questo volume*.
- Del Gaiso (2026). Il Programma Gol, la concertazione territoriale e le politiche di sviluppo locale. Casi empirici a confronto. *In questo volume*.
- Evangelista L., Satta S. (2015). Il ruolo dei siti di Intelligenza Artificiale generativa nelle attività di orientamento. *E&L*, 2: 101.
- Giubileo F. (2025). La figura del dipendente del Cpi: dal Counsellor al Case Manager. *E&L*, 1: 93.
- Giubileo F., Scarano G. (2024). Le politiche attive. In: Brancati R., Carboni C. (a cura di), *Verso la piena sottoccupazione*. Roma: Donzelli.
- Honneth A. (2025). *Il lavoratore sovrano*. Bologna: il Mulino.
- Ichino P. (2020). *L’intelligenza del lavoro*. Milano: Rizzoli.
- Linfante G., Radicchia D., Toti E. (2025), Dall’assessment all’erogazione dei servizi e delle politiche attive nel Programma Gol. *E&L*, 2: 57.
- Lion C., Santomieri K., Stocco P. (2025). La Garanzia giovani rafforzata: prime evidenze sull’attuazione. *E&L*, 1: 21.
- Lupo V., Radicchia D., Toti E. (2025). Attuazione del Programma Gol: sfide e prospettive. *E&L*, 2: 73.
- Mandrone E., Marocco M. (2025). Rafforzare la rete dei servizi al lavoro per migliorare la trasparenza del mercato del lavoro. *E&L*, 1: 79.
- Marchetti S., Valente L. (2025). Il rapporto stato-regioni nella gestione delle politiche del lavoro. *E&L*, 1: 49.
- Martini A., Pontecorvo M.E. (2024). Geografie del lavoro. In: Brancati R., Carboni C. (a cura di), *Verso la sottoccupazione*. Roma: Donzelli.
- Rusciano M. (1999). Il lavoro come diritto: servizi per l’impiego e decentramento amministrativo. *RGL*, 1: 26.
- Scarano G. (2025). Cosa significa innovare lì dove siamo più indietro: la digitalizzazione dei centri per l’impiego. *E&L*, 2: 94.
- Treu T. (2026). Formazione e politiche del lavoro nelle transizioni. *In questo volume*.

Formazione permanente, certificazione e portabilità delle competenze nel mercato europeo

di Vincenzo Del Gaiso*

SOMMARIO: 1. Premessa e obiettivi dell'indagine – 2. Formazione professionale e breve quadro normativo – 2.1. Il diritto soggettivo alla formazione continua: tra disciplina legislativa e contrattuale – 3. Certificazione e portabilità delle competenze – 3.1. La tecnologia blockchain quale strumento innovativo per la pianificazione e la tracciabilità dei percorsi formativi – 4. Osservazioni conclusive.

1. Premessa e obiettivi dell'indagine

Nel 1930 John Maynard Keynes introdusse il concetto di *technological unemployment*¹, anticipando il rischio che l'innovazione tecnologica potesse determinare una riduzione della domanda di lavoro umano. A quasi un secolo di distanza, la cosiddetta quarta rivoluzione² industriale conferma l'attuale validità di tale intuizione³: le più recenti tecniche di *algorithmic management*⁴, implementate dai meccanismi di *machine learning*⁵ e di *deep learning*⁶, modi-

* Assegnista di ricerca in Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi del Molise. Il saggio riproduce, con i necessari approfondimenti, l'intervento svolto il 16 maggio 2025 in occasione del convegno *Mercato del lavoro e politiche attive nello scenario europeo*, presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

1. Keynes, 1932, 358 ss.

2. Rullani, 2018.

3. Lamberti, 2024, 281.

4. Si tratta di un fenomeno che può essere definito come l'impiego di strumenti tecnologici – tra cui l'intelligenza artificiale – volti ad automatizzare, in tutto o in parte, le funzioni riconducibili all'esercizio dei poteri datoriali, tradizionalmente riservate all'attività di manager umani (cfr. Gaudio, 2024, 4; Adams-Prassl, Binns, Kelly-Lyth, 2023, 144 ss.; Zappalà, 2022, 150 ss.; Kelly-Lyth, 2021, 899 ss.; Aloisi, De Stefano, 2020, 77-79).

5. Si tratta di una branca dell'intelligenza artificiale che si concentra sullo sviluppo di tecniche volte a conferire ai sistemi la capacità di apprendere. L'utilità di tale tecnologia risiede nella possibilità di analizzare dati e formulare predizioni attraverso modelli elaborati a partire da insiemi di informazioni selezionati dagli sviluppatori. Una prima intuizione in tal senso si rintraccia già nelle riflessioni di Alan Turing (cfr. Somenzi, Cordeschi, 1986, 157 ss.; Jakhar, Kaur, 2019).

6. È un sottogruppo del *machine learning* e incorpora modelli e algoritmi computazionali

ficano i processi produttivi, riorganizzando le strutture aziendali e ridefinendo l'assetto dei rapporti di lavoro⁷. I sistemi di IA, invero, non si limitano a gestire e processare grandi volumi di dati, ma creano un ecosistema tecnologico eterogeneo e adattabile, capace di riconfigurarsi in base alle esigenze produttive, ai mercati di riferimento e alle caratteristiche della forza lavoro. Queste trasformazioni, unitamente ad altri fattori⁸, contribuiscono a ridefinire l'organizzazione del lavoro e pongono nuove sfide regolatorie, spesso difficili da soddisfare con la rapidità richiesta dai mutamenti in corso. Le trasformazioni in essere potrebbero comportare – anche in considerazione del contesto economico e geopolitico attuale⁹ – una nuova ondata di disoccupazione.

La letteratura sul *skill-biased technological change*¹⁰ evidenzia come l'adozione di nuove tecnologie produca effetti eterogenei: da un lato, favorisce la creazione di nuove occupazioni e alimenta la domanda di competenze tecniche elevate; dall'altro, mette in discussione attività professionali standardizzate, routinarie e facilmente automatizzabili. L'impatto occupazionale risulta dunque differenziato. In alcuni contesti, l'automazione tende a sostituire il lavoro umano nelle sue componenti più ripetitive; in altri, funge da fattore abilitante, accrescendo il grado di responsabilità del lavoratore nella gestione dei processi digitali. I modelli organizzativi possono, pertanto, produrre esiti contrastanti: compressione della qualità del lavoro, da un lato, e miglioramento delle condizioni lavorative dall'altro, grazie all'integrazione tra produttività, efficienza e valorizzazione delle competenze.

In tale scenario, la nozione di *professionalità soggettiva*, congiunta alla centralità della *formazione continua*, assume un ruolo strategico per il prestatore, non solo per l'inserimento nel mercato del lavoro, ma anche per la sua stabilità occupazionale e mobilità professionale: è necessario adottare un approccio antropocentrico, in cui le competenze – tanto tecniche quanto trasversali – costituiscono il fulcro della relazione lavorativa e dell'identità professionale. Ne deriva l'esi-

che imitano l'architettura delle reti neurali biologiche nel cervello, cfr. LeCun, Bengio, Hinton, 2015, 436-444.

7. Butera, 2017, 3; Pero, 2017, 1, 4-18; Colombo, Prodi, Seghezzi, 2019, 3 e 4; Garibaldi, Rinaldini 2021.

La consapevolezza del cosiddetto *pacing problem*, ossia il disallineamento tra la velocità del progresso tecnologico e la capacità di reazione del sistema giuridico (in argomento, cfr. Marhant, Allenby, Herkert, 2011).

8. Oltre all'incessante sviluppo tecnologico, le altre cause che incidono sul mercato del lavoro, ridefinendo sia i posti di lavoro che le competenze richieste, sono: la transizione verde, i cambiamenti macroeconomici e geoeconomici nonché le trasformazioni demografiche (v. *Future of Jobs Report 2025* del World Economic Forum, 10 ss.).

9. Da un lato, dazi, sanzioni e barriere commerciali stanno crescendo in misura esponenziale; e, dall'altro, le tensioni geopolitiche (tanto sul fronte russo-ucraino, tanto su quello israelo-palestinese) non sembrano allentarsi. Sul punto sembrano più che attuali i pensieri di Bastiat, 1996, secondo il quale, in estrema sintesi, dove non passano le merci, passeranno gli eserciti (v. «barriers result in isolation; isolation gives rise to hatred; hatred, to war; war, to invasion»).

10. Autor, Levy, Mrnane, 2003, 1279 ss.

genza di un profilo professionale composito che combini specializzazione tecnica e *soft skills*, quali autonomia, flessibilità e senso di responsabilità, in linea con i requisiti dei nuovi modelli produttivi globalizzati, fondati sull'IA. Quest'ultima, invero, richiede nuove competenze, ovvero figure professionali capaci di interagire con le nuove necessità del mercato del lavoro così da limitare un disallineamento¹¹ – tra competenze richieste e quelle offerte – dal quale conseguirebbe una maggiore disoccupazione. Siamo dinanzi a una sfida senza precedenti che implica un passaggio radicale nell'ambito della direzione e della formazione del personale poiché quest'ultimo dovrà essere abilitato a *cavalcare* le nuove tecnologie¹².

Alla luce di tale inquadramento, il presente contributo si propone di analizzare il ruolo strategico della formazione, della trasparenza e certificazione nonché portabilità delle competenze. Verrà, in primo luogo e brevemente, illustrato l'impianto normativo giuridico di riferimento, al fine di offrire una panoramica degli sviluppi legislativi e contrattuali intervenuti in materia.

2. Formazione professionale e breve quadro normativo

La formazione, intesa non solo quale garante della promozione professionale individuale bensì quale strumento fondamentale delle politiche attive del lavoro poiché funzionale a contrastare gli squilibri¹³ tra domanda e offerta nel mercato del lavoro, trova piena corrispondenza nel contesto normativo nazionale¹⁴ e unionale.

Sul piano dell'Unione europea, la formazione professionale è stata sin dalle origini un settore di interesse della Comunità economica europea: l'art. 128 del Trattato di Roma del 1957 (oggi art. 166 Tfu) ne sanciva la centralità quale strumento di mobilità e integrazione dei lavoratori. Su tale fondamento, la Decisione del Consiglio 63/266/CEE introdusse per la prima volta i principi generali di una politica comune, definendo obiettivi condivisi e meccanismi di coordinamento tra gli Stati membri.

Negli anni Settanta¹⁵ e Ottanta¹⁶ si susseguirono diversi atti di indirizzo volti

11. Marchant, Allenby, Herkert, 2011; e già Veneziani, 1987, 1-60.

12. Cfr. *Future of Jobs Report 2025 del World Economic Forum*, op. ult. cit., e *Adult Learning in Italy: what role for Training Funds? Getting Skills Right*, Oecd Publishing, 2019, 28 ss.; Ciucciovino, 2022, 129 ss.

13. Ricordiamo che la disoccupazione tecnologica deriva – *ex multis* – dalla circostanza che scopriamo nuovi «modi per risparmiare lavoro a una velocità superiore di quella alla quale scopriamo nuovi modi per impiegare il lavoro; ma è soltanto un disallineamento temporaneo», cfr. Keynes, 1930.

14. Conformemente al principio di sussidiarietà, la responsabilità primaria dei sistemi di istruzione e formazione professionale incombe sugli Stati membri, mentre l'Unione ha solo un ruolo di sostegno, resosi più attivo negli ultimi tempi (v. www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/139/istruzione-e-formazione-professionale).

15. Cfr. Decisione del Consiglio 75/368/CEE che promuove il pari accesso alla formazione professionale per uomini e donne e si lega alle prime politiche antidiscriminatorie dell'Unione europea.

16. Cfr. Decisione del Consiglio 83/624/CEE che avvia il primo programma d'azione speci-

a garantire pari accesso alla formazione e a promuovere specifici programmi di azione. Con l'Atto Unico Europeo del 1987, la dimensione sociale dell'integrazione si rafforzò, aprendo la strada a interventi più organici. Successivamente, la formazione – unitamente all'istruzione – entrava formalmente nell'ambito di competenza dell'Unione con il Trattato di Maastricht del 1992¹⁷. Tra le tappe successive (e più significative) si annoverano il Libro bianco *Crescita, competitività, occupazione*, del 1993, che mise in risalto il nesso tra formazione e occupazione, riconoscendo alla prima una funzione di promozione all'inclusione sociale e alle pari opportunità lavorative; e il Libro bianco *Insegnare e apprendere. Verso la società cognitiva*, del 1995, che mise in luce le criticità dei sistemi educativi e formativi, quali l'assenza di un autentico mercato europeo delle qualifiche e delle professioni, la mancanza di trasparenza e il limitato riconoscimento dei titoli e delle competenze a livello comunitario. Un momento di svolta è stato segnato dal Processo di Copenaghen del 2002 che avviò una cooperazione strutturata tra Stati membri e istituzioni europee, promuovendo strumenti comuni di trasparenza e comparabilità delle qualifiche. In epoca più recente, il Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017 ha enunciato 20 principi fondamentali, tra i quali il primo afferma che ogni persona ha diritto a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità, al fine di mantenere e sviluppare competenze che consentano di affrontare con successo le transizioni nel mercato del lavoro.

Nell'attuale fase di rivoluzione tecnologica, la formazione assume un rilievo ancora maggiore rispetto al recente passato. L'Accordo quadro sulla digitalizzazione¹⁸, sottoscritto dalle parti sociali europee (BusinessEurope, SMEunited, Ceep ed Etuc), evidenzia il ruolo centrale della *formazione permanente* come condizione imprescindibile per garantire una transizione digitale equa e inclusiva. Le parti si sono impegnate a promuovere sistemi di apprendimento conti-

fico in materia di formazione professionale, con particolare attenzione a giovani e disoccupati. Menzioniamo anche l'Atto Unico Europeo poiché inserisce formalmente la politica sociale e occupazionale nel diritto primario, rafforzando la base per le azioni in materia di formazione. Nel 1987 viene approvata la Decisione 87/327/CEE che, pur centrata sull'istruzione superiore, segna la svolta nella mobilità transnazionale anche per la formazione professionale, aprendo la strada a successivi programmi integrati.

17. La "clausola sociale" orizzontale (articolo 9 Tfue) stabilisce che, nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto, tra l'altro, delle esigenze connesse con un elevato livello di istruzione e formazione. L'articolo 166 Tfue stabilisce inoltre che l'Unione attui una politica di formazione professionale volta a rafforzare e integrare le azioni degli Stati membri, nel pieno rispetto della responsabilità di questi ultimi per quanto riguarda il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale. Si veda anche l'art. 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, secondo cui «ogni individuo ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua».

18. L'Accordo è stato sottoscritto dall'Etuc, per parte sindacale, BusinessEurope, Ceep e SMEunited, per parte datoriale. L'ambito di applicazione dell'accordo è esteso a tutti i settori e le attività produttive, e richiama l'attenzione sulla necessità di organizzare la formazione per l'aggiornamento e la riqualificazione del personale, partendo da una verifica del fabbisogno di competenze digitali.

nuo, accessibili e flessibili, fondati sulla cooperazione tra imprese, lavoratori e istituzioni pubbliche, con l'obiettivo di prevenire i divari digitali e favorire l'adattabilità del lavoro ai cambiamenti tecnologici¹⁹.

La valorizzazione della formazione permanente è stata ulteriormente promossa attraverso il *Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027*²⁰, il *Libro bianco sull'intelligenza artificiale*²¹ e l'Agenda per le competenze per l'Europa, anch'essa finalizzata a rendere effettivo, in tutta l'Unione, il diritto alla formazione e all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. In questa prospettiva, la Decisione (UE) 2023/936 sull'Anno europeo delle competenze ha dato nuovo impulso all'apprendimento permanente e agli investimenti nella formazione, con particolare attenzione al rafforzamento delle competenze digitali²². Nella stessa direzione si colloca la comunicazione della Commissione "Carenze di manodopera e competenze nell'UE: un piano d'azione" (2024) che si fonda su strumenti politici e finanziari già operativi, quali il Patto per le competenze, e individua cinque settori d'intervento a livello unionale, nazionale e delle parti sociali, comprendenti misure di sostegno allo sviluppo delle competenze, della formazione e dell'istruzione.

Nel 2025 è stata adottata la strategia *Unione delle competenze*²³, articolata in quattro direttrici principali:

- a. sviluppare le competenze necessarie per l'accesso a occupazioni di qualità e a una vita dignitosa, attraverso solide basi educative e un approccio inclusivo all'apprendimento permanente;
- b. favorire la riqualificazione e l'aggiornamento delle competenze di una forza lavoro agile, capace di affrontare le transizioni digitale e verde, con particolare riguardo alle persone con livelli medio-bassi di competenze;
- c. promuovere la circolazione delle competenze mediante la libera circolazione delle persone in tutta l'UE;
- d. attrarre, sviluppare e trattenere i talenti. In tale quadro, il diritto all'apprendimento permanente viene affermato come diritto della persona, spostando l'attenzione dalla mera erogazione di corsi alla valorizzazione e capitalizzazione delle competenze acquisite in contesti formali, non formali e informali.

19. Cfr. Peruzzi, 2020, 1213.

20. Definisce due priorità strategiche e 14 azioni per un'istruzione digitale di elevata qualità, inclusiva e accessibile nell'UE e si pone l'obiettivo di sostenere l'adattamento dei sistemi di istruzione e formazione degli Stati membri all'era digitale.

21. Tra le priorità si annovera il potenziamento «delle competenze e della forza lavoro per prepararla a una trasformazione guidata dall'IA».

22. Già il Patto per il Lavoro del 1996 e l'Intesa del 2010 sulla formazione avevano posto l'accento sulla continuità nell'accesso all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e sulla necessità di accreditare i soggetti valutatori.

23. Secondo Bronzini, 2026, 49, la «potenzialità del Piano d'azione *Union of skills* è immensa ed è collegata a una visione prospettica da stato federale».

Passando agli interventi di ambito nazionale, tra le più recenti iniziative in materia di formazione professionale assumono particolare rilievo gli strumenti introdotti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr)²⁴. In particolare, con la Missione su “Coesione e Inclusione, Componente Politiche per il lavoro”, si mira a favorire le transizioni occupazionali, a garantire percorsi formativi adeguati alle persone, a ridurre lo skills mismatch e ad accrescere qualità e quantità dei programmi formativi destinati a disoccupati e giovani. La riforma più significativa in tema di politiche attive e formazione è rinvenibile nel Programma Nazionale per la Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (Gol)²⁵ e nel Piano Nazionale Nuove Competenze (Pnc), finalizzati a una revisione complessiva del sistema della formazione professionale. Rilevante è, inoltre, il ruolo del Fondo Nuove Competenze (Fnc)²⁶, concepito per agevolare l’attuazione dei sistemi di attestazione e certificazione delle competenze, sostenere il coinvolgimento attivo delle imprese nell’individuazione dei fabbisogni formativi e promuovere interventi personalizzati. Il Fnc si configura come uno strumento strategico a supporto dei processi di adattamento ai nuovi modelli organizzativi e produttivi, sia per le imprese sia per i lavoratori, in quanto incentiva la formazione professionale continua mediante la copertura dei costi – inclusi oneri previdenziali e assistenziali – connessi alle ore di formazione. Esso costituisce, inoltre, un significativo esempio di coordinamento tra politiche pubbliche e autonomia collettiva²⁷. Nella stessa prospettiva, ma con un orientamento più spiccatamente sociale, si colloca la misura “Supporto per la formazione e il lavoro” (Sfl)²⁸, concessa a seguito della partecipazione a percorsi di formazione, qualificazione e riqualificazione professionale, nonché ad attività di orientamento, accompagnamento al lavoro e, più in generale, a politiche attive del lavoro. A seguito della stipula del patto di servizio, l’interessato, tramite la piattaforma digitale dedicata, può ricevere offerte di lavoro e servizi di orientamento e accompagnamento, oppure essere inserito in percorsi formativi specifici erogati da soggetti pubblici o privati.

La formazione professionale si presta, in definitiva, a una disciplina multi-livello, condivisa tra attori istituzionali, parti sindacali e *stakeholder* locali, potendo essere regolata anche nell’ambito di patti territoriali²⁹.

24. Di Carluccio, Esposito, 2023, 279 ss.

25. Di Carluccio, Esposito, 2023, 287 e 289; Salomone, 2023, 196 ss.; Calafà, 2023, 163 ss.; Bozzao, 2023, 259 ss.; Garofalo, 2022, 124; Casano, 2022, 664 ss.; Varesi, 2022, 97 ss.

26. Introdotto dall’art. 88 d.l. n. 34/2020.

27. In tal senso, i contratti collettivi aziendali o territoriali prevedono accordi specifici volti a riprogrammare l’orario di lavoro, al fine di destinarne una parte alla partecipazione a corsi formativi. I costi, inclusi gli oneri previdenziali e assistenziali, connessi alle ore di formazione sono coperti dal Fondo (v. Massagli, Impellizzieri, 2020, 1192).

28. V. d.l. n. 48/2023, convertito con mod. in l. 85/2023.

29. Sia consentito il rinvio a Del Gaiso, 2025, 74 ss.

2.1. Il diritto soggettivo alla formazione continua: tra disciplina legislativa e contrattuale

La formazione si configura oggi, più che in passato, come uno strumento meritevole di protezione nell'interesse di entrambe le parti del rapporto di lavoro. Da un lato, infatti, un'adeguata formazione rappresenta per il *management* una leva strategica per accrescere la competitività aziendale; dall'altro, rappresenta per i lavoratori un elemento essenziale per la conservazione dell'occupazione. In tale prospettiva, entro i confini del lavoro subordinato, il principale³⁰ riferimento normativo è individuabile nell'art. 2103 c.c., il quale – dopo le modifiche apportate dal d.lgs. n. 81/2015 – delinea una tutela della professionalità dinamica e flessibile, ispirata a una maggiore mobilità del lavoratore sia in senso orizzontale sia verticale, valorizzando la polifunzionalità delle mansioni come elemento positivo. Come contrappeso all'ampliato potere di *ius variandi*, il legislatore ha previsto al comma terzo che il «mutamento delle mansioni è accompagnato, ove necessario, dall'assolvimento dell'obbligo formativo, il cui mancato adempimento non determina comunque la nullità dell'atto di assegnazione delle nuove mansioni». Viene così delineato un vero e proprio diritto alla formazione, a lungo auspicato dalla dottrina³¹, che si rivela necessario per il prestatore in ragione del definitivo superamento di una concezione statica della professionalità. La disposizione non può che essere accolta con favore, in quanto un'adeguata formazione rappresenta una garanzia per il prestatore della propria occupabilità sia “interna al rapporto contrattuale” in corso di esecuzione che esterna al medesimo, essendo funzionale a un eventuale reinserimento nel mercato del lavoro.

Senza entrare nel merito delle diverse interpretazioni relative alle problematiche poste dal terzo comma dell'articolo 2103 c.c.³², preme qui sottolineare

30. Cfr. anche l'art. 10 dello Statuto dei lavoratori e l'art. 6 della legge n. 53/2000.

31. L'aggiornamento professionale e un alto livello di istruzione riducono il rischio di sostituzione del lavoratore e rappresentano, dunque, per quest'ultimo una “forma di protezione” rispetto alle continue e costanti trasformazioni produttive e tecnologiche. Cfr. Brollo, 2019, 499-500; Pisani, 2004, 397; 2016, 15; Palladini, 2012, 201; Dell'Olio, 1984, 676.

32. La formulazione, essendo approssimativa e generica, è foriera di incertezza e, quindi, di dubbi interpretativi e applicativi. Il legislatore, ad esempio, non ha specificato il destinatario dell'obbligo formativo e, di guisa, neppure la natura del precetto in questione. Una parte della dottrina ritiene che il soggetto obbligato sia il datore di lavoro; vuoi perché è quest'ultimo a essere responsabile del mutamento delle mansioni del prestatore; vuoi perché l'obbligo formativo può essere considerato quale espressione dell'obbligo datoriale di cooperazione; vuoi perché la formazione deve essere compiuta «ove necessario», ovvero qualora il contenuto delle nuove mansioni assegnate sia differente da quello delle mansioni precedenti, e solo la parte datoriale avrebbe gli strumenti per valutare la necessità o meno della formazione; vuoi, infine, perché talora è la contrattazione collettiva a prevedere espressamente a carico della parte datoriale l'assolvimento dell'obbligo formativo (Tani, 2016, 142; Voza, 2015, 16; De Angelis, 2015, 7). Altro dilemma interpretativo scaturisce dalla formulazione «ove necessario», ovvero è indispensabile comprendere *quando* sia necessario espletare l'obbligo formativo. Possiamo comprendere dalla

che la formazione, come interesse condiviso tra le parti, si presta a essere gestita dall'autonomia collettiva, risultando – *inter alia* – fondamentale l'analisi ciclica del fabbisogno formativo tramite monitoraggi identificativi delle *skills* da sviluppare. Un esempio virtuoso, in tal senso, è il Ccnl Metalmeccanici del 2021³³ che afferma l'importanza della formazione professionale tanto per i lavoratori quanto per le imprese: le parti sociali evidenziano come sia strumento per i primi di crescita all'interno del contesto produttivo e di rafforzamento della propria posizione nel mercato, e per le seconde di incremento della competitività. È sancito³⁴ il diritto alla formazione continua, ovvero una sorta di *lifelong-learning* che accompagna i lavoratori nelle transizioni occupazionali all'interno del mercato del lavoro. Una formazione che potrà avvenire in via privilegiata³⁵ all'interno della singola realtà produttiva, così da poterla costruire con le rappresentanze sindacali sulla base delle specifiche esigenze; in via sussidiaria, invece, è prevista la possibilità che i percorsi formativi vengano promossi a livello sovra-aziendale.

Le modalità dei percorsi formativi ricomprendono sia quelle tradizionali (ad esempio, la partecipazione a convegni, seminari e *workshop*), sia quelle più innovative (ad esempio, l'autoapprendimento con *e-learning*); per la prima volta, viene riconosciuta dignità formativa ad alcune procedure non formali, quali il *coaching*, l'*action learning*, il *training on the job*³⁶.

Le aree tematiche, invece, dovranno essere spendibili nel contesto aziendale, oppure finalizzate all'acquisizione di competenze trasversali, linguistiche, gestionali e digitali³⁷.

Una novità particolarmente importante introdotta nel 2021 è relativa all'am-

locuzione che l'intento del legislatore sia quello di circoscrivere l'espletamento dell'obbligo: non deve essere adempiuto dinanzi a ogni mutamento delle mansioni, ma solo nelle ipotesi di *necessità*. Alcuni autori hanno ritenuto che quest'ultima possa essere presunta (Miscione, 2015, 437-444); altri che possa fungere da parametro l'insufficienza del bagaglio professionale posseduto dal lavoratore (Liso, 2015, 13); altri ancora che l'obbligo vada espletato «con ragionevolezza e proporzionalità nel caso in cui il cambiamento di mansioni comporti una modifica sostanziale delle attività svolte, per le quali il lavoratore non dispone delle necessarie competenze o queste richiedano un adattamento rispetto ai nuovi compiti (Brollo, 2015, 85; Gargiulo, 2015, 10). Le diverse tesi dottrinali propendono, tutte, per la conclusione che l'obbligo formativo sia necessario in tutte le ipotesi in cui le nuove mansioni di adibizione richiedano competenze, teoriche e pratiche, diverse rispetto a quelle già acquisite dal prestatore nel corso della sua *vita* professionale pregressa. La norma ha sollevato ulteriori dubbi relativi: al termine «formazione»; e alla circostanza se l'obbligo debba essere riferito soltanto al mutamento delle mansioni di cui al primo e al secondo comma dell'art. 2103 c.c. oppure anche alle altre ipotesi disciplinate dall'articolo (Liso, cit., 12-13.; Pisani, 2015, 146).

33. Cfr. art. 7, Titolo VI della Sezione IV, Ccnl Metalmeccanici del 2021. In relazione al sistema generale della formazione di cui al rinnovo contrattuale del 2021, cfr. Di Noia, 2023, 662 ss.; Ciucciovino, 2022, 83 ss.

34. Cfr. comma 1 dell'art. 7, Titolo VI della Sezione IV, Ccnl Metalmeccanici del 2021.

35. Cfr. comma 5 dell'art. 7, Titolo VI della Sezione IV, Ccnl Metalmeccanici del 2021.

36. Cfr. comma 5 dell'art. 7, Titolo VI della Sezione IV, Ccnl Metalmeccanici del 2021.

37. Cfr. comma 7 dell'art. 7, Titolo VI della Sezione IV, Ccnl Metalmeccanici del 2021.

bito soggettivo degli aventi diritto alla formazione. Oltre ai lavoratori a tempo indeterminato, la titolarità è estesa a quelli «a tempo determinato laddove la durata del contratto sia compatibile e comunque di durata non inferiore a 9 mesi»³⁸. L'estensione dell'ambito soggettivo del diritto alla formazione è una scelta condivisibile in quanto influisce positivamente su una determinata tipologia di lavoratori precari, aumentando tanto l'interesse datoriale alla loro possibile stabilizzazione, tanto i loro livelli di rioccupabilità. Sarebbe stato, in realtà, auspicabile che tale estensione venisse prevista a favore di tutti i lavoratori precari.

La rilevanza, infine, che il Ccnl attribuisce alla formazione è rinvenibile anche nelle disposizioni³⁹ che prevedono un sistema di Commissioni paritetiche per le politiche attive, per la formazione e l'apprendistato.

In definitiva, possiamo considerare il Ccnl Metalmeccanici del 2021 un “faro in una zona di penombra” come può considerarsi quella del diritto alla formazione: il comma 3 dell'art. 2103 c.c. è ambiguo, ha alimentato dubbi interpretativi e non ha sancito un effettivo diritto alla formazione “continua”. Fino a quando non vi saranno interventi correttivi⁴⁰ della normativa legale, è auspicabile che tutte le parti sociali, come verificatosi con il Ccnl Metalmeccanici del 2021, si adoperino – come già accaduto⁴¹ – affinché il diritto alla formazione possa concretamente garantire una riqualificazione permanente per i prestatori di lavoro. Quest'ultima assicurerebbe ai lavoratori una maggiore stabilità del rapporto contrattuale in corso di esecuzione e un aumento delle possibilità di reinserimento lavorativo, e alle imprese una maggiore competitività.

38. Cfr. comma 5 dell'art. 7, Titolo VI della Sezione IV, Ccnl Metalmeccanici del 2021.

39. Cfr. artt. 5 e 6, sezione prima, Ccnl Metalmeccanici del 2021. In relazione a tali articoli, si veda il commento di Martelloni, Nuzzo, 2023, 70 ss.

40. Se da un lato la conferma dell'importanza della formazione professionale nel rapporto di lavoro, è ribadita dal d.lgs. n. 104/2022; dall'altro l'art. 11 del Decreto non riconosce diritti soggettivi aggiuntivi in relazione alla formazione. Il Decreto, d'altronde, recepisce la direttiva UE 2019/1152, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea. La normativa unionale, in tema di formazione, si limita a prevedere: che il lavoratore sia informato del proprio diritto a ricevere la formazione, qualora prevista (art. 4, comma 2); laddove la normativa nazionale legale o collettiva imponga al datore di lavoro di erogare al lavoratore la formazione necessaria allo svolgimento dell'attività lavorativa, tale formazione deve essere garantita gratuitamente, possibilmente durante l'orario di lavoro e deve considerarsi come orario di lavoro (art. 13). La Direttiva, dunque, non impone al datore un obbligo formativo, ma si limita a delineare specifiche modalità di attuazione nel caso in cui tale obbligo o diritto sia previsto dal diritto nazionale.

41. Il diritto soggettivo alla formazione permanente è stato sancito anche da altri contratti collettivi, ad esempio: dal Ccnl per i lavoratori del settore elettrico del 18 luglio 2022 (art. 36); dal Ccnl per il settore gas-acqua del 30 settembre 2022 (art. 20); dal Ccnl per gli addetti alle aziende che producono occhiali e articoli inerenti l'occhialeria (art. 58); dal Ccnl studi professionali del 16 febbraio 2024 (art. 23); dal Ccnl banche di credito cooperativo del 9 luglio 2024 (art. 63); dal Ccnl industrie tessili dell'11 novembre 2024 (art. 65); dal Ccnl area comunicazione del 18 novembre 2024 (art. 14).

3. Certificazione e portabilità delle competenze

Questa breve ricostruzione ci consente di rilevare come, a livello politico-istituzionale, la professionalità e la formazione siano considerate fattori imprescindibili per lo sviluppo di una economia, anche di carattere antropocentrico, e come, nel contesto attuale, esse assumano una rinnovata centralità⁴².

La valorizzazione della professionalità nel mercato del lavoro si è affermata grazie a un articolato quadro regolativo che, nell'arco dell'ultimo trentennio, ha interessato i temi della formazione continua, delle politiche attive del lavoro, dello sviluppo dei servizi per l'impiego e dell'apprendimento permanente. Tuttavia, se da un lato, l'investimento sul capitale umano in termini di conoscenza, competenze e abilità, rappresenta lo strumento indispensabile per affrontare le transizioni in atto; dall'altro, emerge un ulteriore ambito di azione e di indagine relativo ai processi di identificazione e certificazione⁴³ delle competenze acquisite, al fine di assicurarne la piena portabilità⁴⁴ all'interno del mercato europeo. Le competenze maturate in contesti formali, non formali o informali, non devono essere solo sviluppate, ma anche riconosciute, certificate, rese trasparenti e, quindi, valorizzate in funzione della portabilità professionale⁴⁵. Ne discende, altresì, l'esigenza – rafforzata dal principio del *lifelong learning*⁴⁶ – di adottare un linguaggio comune nelle procedure di annotazione e registrazione della formazione. In tale prospettiva, il tentativo di armonizzare a livello europeo i sistemi di registrazione delle competenze si è concretizzato nell'istituzione, nel 2008⁴⁷, del Quadro Europeo delle Qualificazioni (Eqf), successivamente aggiornato nel 2017⁴⁸. L'Eqf si fonda su un impianto strutturato sui risultati dell'apprendimento, articolato in otto livelli validi per tutte le tipologie di qualificazioni, e si configura come uno strumento di “traduzione” tra i diversi quadri nazionali delle qualificazioni. Esso è destinato a favorire la trasparenza, la comparabilità e la portabilità delle qualificazioni, consentendo di confrontare titoli e percorsi formativi provenienti da paesi e istituzioni diversi⁴⁹. In tale prospettiva, la Raccomandazione del Consiglio del 26 novembre 2018 precisa – ribadendo anche

42. Filì, 2021, 625 ss.; Lamberti, 2024, 295.

43. In relazione agli strumenti tecno-giuridici propedeutici alla certificazione delle competenze, cfr. Lackova, 2026, 116, in questo volume. L'A. rileva che gli attuali sistemi tecnologici di tracciamento dei risultati formativi, tra cui rientrano anche le microcredenziali, «stanno assumendo un ruolo crescente nell'organizzazione dell'apprendimento e della certificazione delle competenze, offrendo possibilità innovative per garantire la salvaguardia dei diritti soggettivi di nuova generazione per i lavoratori», relativi alla «trasparenza, portabilità e riconoscibilità della loro identità professionale individuale».

44. Ciucciiovino, Garofalo, Sartori, Tiraboschi, Trojsi, Zoppoli, 2021.

45. Buratti, Casano, Petruzzo, 2013.

46. V. il principio 1 del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali del 2017.

47. Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio 2008/C 111/01.

48. Raccomandazione del Consiglio sul Quadro europeo delle qualifiche (2017/C 189/03).

49. Cfr. europass.europa.eu/it/strumenti-europass/il-quadro-europeo-delle-qualificazioni.

l'applicabilità della Convenzione di Lisbona relativa al riconoscimento delle qualificazioni accademiche in Europa e oltre – che l'Ecf costituisce uno strumento volto a promuovere la trasparenza nonché a rafforzare la fiducia reciproca tra i sistemi nazionali di istruzione e formazione.

L'esigenza di rendere trasparenti le competenze acquisite è stata avvertita anche a livello nazionale. In tal senso il d.lgs. n. 276/2003 aveva istituito il libretto personale del lavoratore, destinato a raccogliere tutte le competenze maturate, ad esempio, nell'ambito dell'apprendistato o acquisite, in contesti formali e informali, secondo gli indirizzi dell'Unione europea in materia di apprendimento permanente⁵⁰. Successivamente, con la legge n. 92/2012, il legislatore ha riconosciuto l'apprendimento permanente come un diritto personale⁵¹ e introdotto⁵² un sistema di certificazione delle competenze⁵³, poi, implementato dal d.lgs. n. 13/2013⁵⁴. Ulteriori sviluppi si sono registrati con il d.lgs. n. 150/2015 che, abrogato il libretto formativo del cittadino⁵⁵, ha introdotto il fascicolo elettronico del lavoratore, concepito come strumento liberamente accessibile ai singoli interessati.

Gli strumenti predisposti, sia a livello unionale sia a livello nazionale, si sono rilevati inadeguati a svolgere pienamente le rispettive funzioni. Con riguardo all'Ecf, i descrittori dei livelli (da 1 a 8) appaiono eccessivamente generici: sebbene tale scelta fosse motivata dall'esigenza di adattabilità ai diversi sistemi formativi nazionali, essa ha prodotto ambiguità interpretative⁵⁶. Lo strumento ha, inoltre, sofferto di una scarsa visibilità, tanto tra i lavoratori⁵⁷ quanto tra i datori di lavoro⁵⁸. Analogamente, anche il libretto formativo del

50. V. art. 2, comma 1, lett. i, d.lgs. n. 276/2003.

51. V. art. 4, comma 51, l. n. 92/2012 e art. 1, d.lgs. n. 13/2013.

52. V. art. 4, comma 58, l. n. 92/2012.

53. Siamo dinanzi a un atto pubblico, ovvero un diploma o un titolo che documenta in modo trasparente gli apprendimenti conseguiti.

54. V. art. 1, comma 2, d.lgs. n. 13/2013.

55. V. art. 35, comma 1, d.lgs. 150/2015.

56. Ad esempio, il livello 4 descrive «abilità cognitive e pratiche necessarie a risolvere problemi specifici in un campo di lavoro o di studio» mentre il 5 parla di «abilità cognitive e pratiche necessarie a sviluppare soluzioni a problemi astratti». La distinzione tra problemi specifici e problemi astratti risulta difficile da applicare in molti contesti professionali. Ad esempio un tecnico informatico che risolve problemi di rete deve affrontare sia questioni specifiche che richiedono soluzioni creative, sia problematiche più astratte che richiedono pensiero sistemico.

57. Per quanto riguarda i lavoratori, si rilevano le seguenti problematiche: in primo luogo, una scarsa conoscenza dell'esistenza stessa dell'Ecf e del suo funzionamento; in secondo luogo, la difficoltà a comprendere come le proprie qualifiche si posizionino all'interno del quadro; inoltre, la mancanza di strumenti pratici per verificare e comunicare il proprio livello Ecf ai potenziali datori di lavoro; vi è poi la complessità nel trasferire i propri livelli in contesti transnazionali; infine, l'assenza di percezione dei vantaggi concreti derivanti dal *framework* nella ricerca di lavoro.

58. Per i datori di lavoro emergono problematiche quali la limitata integrazione dell'Ecf nei processi di selezione e gestione delle risorse umane; la difficoltà nell'utilizzare i livelli Ecf come strumento affidabile per valutare le competenze dei candidati; la preferenza per verifiche dirette delle competenze rispetto all'affidamento sui livelli Ecf; la scarsa fiducia nell'equivalenza delle

cittadino è risultato inidoneo poiché, sebbene concepito anche in versione digitale, nella maggior parte dei contesti regionali italiani è stato principalmente attuato su supporto cartaceo, con limitate funzionalità digitali. La natura prevalentemente cartacea del Libretto ha comportato numerosi problemi operativi, *in primis* relativi all'aggiornamento del documento. Neppure il fascicolo elettronico, per quanto concepito in modalità digitale, è riuscito a superare tali limiti, incontrando difficoltà di implementazione e di interoperabilità⁵⁹ tra le diverse regioni e istituzioni, risultando ancora in attesa di attuazione⁶⁰. Ai fini dell'analisi qui condotta, rileva in particolare la circostanza che il fascicolo elettronico del cittadino avrebbe dovuto rappresentare il punto di convergenza di una duplice tipologia di informazioni: da una parte, i dati amministrativi detenuti dagli enti pubblici – con specifico riferimento a quelli afferenti al sistema informativo della formazione professionale – e, dall'altra, le attestazioni della formazione erogata sotto la responsabilità datoriale nell'ambito del rapporto di lavoro, limitatamente ai casi per i quali si prevede l'obbligo di registrazione nel libretto formativo del lavoratore⁶¹. Appare evidente che il valore informativo del fascicolo elettronico del cittadino e, conseguentemente, la sua stessa implementabilità operativa, presuppongano l'adozione preliminare di parametri standardizzati di registrazione. Questi ultimi, mutuando il modello metodologico dell'*European Qualifications Framework* per il settore della formazione professionale, devono necessariamente presidiare la tracciabilità delle attività formative erogate in ambito datoriale, assicurandone una decodifica uniforme e interoperabile a livello sistemico. Risulta, dunque, fondamentale implementare strumenti metodologici condivisi per l'individuazione, la verifica e la registrazione delle esperienze formative, considerati prerequisiti funzionali al successivo iter procedimentale affidato alle amministrazioni pubbliche competenti, articolato nelle fasi di individuazione e validazione, e infine di certificazione delle competenze acquisite. Un simile approccio sistematico consente di rendere effettivamente esigibili i diritti soggettivi correlati al riconoscimento dell'identità professionale del prestatore, garantendo al contempo la concreta spendibilità del patrimonio professionale nei diversi contesti lavorativi e formativi⁶². Un vero cambio di passo non si è avuto neppure con il Quadro Nazionale delle Qualificazioni istituito, con decreto interministeriale dell'8 gennaio 2018, al fine di descrivere e classificare le qualifiche rilasciate nel sistema nazionale di certificazione delle competenze. Tale strumento,

qualifiche tra paesi nonostante l'armonizzazione teorica e la mancanza di incentivi concreti per familiarizzare con il sistema e implementarlo nelle pratiche aziendali.

59. La frammentazione dei sistemi informativi regionali ha generato una molteplicità di piattaforme incompatibili tra loro: il Siuf in Lombardia, il Sifer in Emilia-Romagna, Idol in Toscana e il Silv in Veneto. Le differenze strutturali nei modelli di dati adottati da ciascun sistema ostacolano significativamente la condivisione delle informazioni.

60. Ciucciovino, Toscano, Faioli, 2021, vi.

61. Lamberti, 2024, 300.

62. *Ibidem*; Casano, 2016, 471 ss.

concepito anche per mettere in relazione e associare le qualifiche nazionali agli otto livelli dell'Ecf, come previsto dalla Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2017, non ha colmato del tutto le criticità segnalate. In questo contesto, risultano, invece, apprezzabili i più recenti interventi adottati con i decreti ministeriali del 5 gennaio 2021 e del 9 luglio 2024, n. 115. Il primo ha reso operativo il sistema nazionale di certificazione delle competenze, definendo le linee guida necessarie a garantire l'interoperabilità tra gli enti pubblici titolari del medesimo sistema. L'articolo 2 sancisce l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di assicurare il rispetto degli standard minimi relativi al processo, all'attestazione, al sistema e ai livelli essenziali di *performance*. L'allegato tecnico individua specificatamente:

1. gli indicatori per la valutazione degli standard minimi di riferimento;
2. i criteri metodologici per l'implementazione e l'aggiornamento del Repertorio nazionale, nonché per la manutenzione dell'Atlante del Lavoro e delle Qualificazioni;
3. gli elementi informativi minimi necessari all'attuazione del sistema informativo unico, assicurando l'interoperabilità tra i *database* centrali e quelli territoriali.

Dopo un intervallo di otto anni, gli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze dispongono finalmente delle linee guida indispensabili per l'esercizio delle proprie funzioni istituzionali.

In attuazione del decreto del 2021, il decreto del 2024 disciplina i servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze relative alle qualificazioni di titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ai sensi del d.lgs. n. 13/2013. L'operatività delle procedure di certificazione è garantita attraverso l'adozione di specifici schemi approvati con decreto ministeriale, con il supporto tecnico-scientifico dell'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (Inapp). Strumento cardine del sistema è costituito dal Repertorio delle qualificazioni, di cui all'art. 3, articolato in micro-qualificazioni definite sulla base dei risultati di apprendimento e descritte in apposite schede operative di riferimento. Nelle more dello sviluppo dell'Atlante del Lavoro e delle Qualificazioni – strumento necessario per consentire la certificazione in coerenza con i quadri di riferimento unionali e internazionali – l'art. 3, comma 2, ricomprende le competenze riconducibili ai principali *framework* europei, quali il Quadro Comune Europeo di Riferimento per le lingue (Qcer) e il Digital Competence Framework (DigComp) per le competenze digitali. Parallelamente al quadro normativo delineato dal d.lgs. n. 13/2013, il decreto del 2024 stabilisce standard minimi di sistema (art. 5), di processo (art. 6) e di attestazione (art. 7), volti a garantire un procedimento di certificazione improntato sulla qualità, affidabilità e trasparenza. Con riguardo alle attestazioni, esse devono essere rilasciate in formato digitale aperto e conservate in modalità digitale presso gli enti titolari delegati o gli enti titolati che le hanno emesse; in caso

di loro estinzione, la conservazione è assicurata nell'ambito del sistema informativo unitario delle politiche attive del lavoro di competenza ministeriale. Le attestazioni sono registrate secondo le modalità e gli standard definiti dalle linee del Decreto del 2021, al fine di agevolare l'implementazione del fascicolo elettronico del lavoratore.

Nonostante il crescente interesse manifestato dal legislatore, l'attuazione del sistema di individuazione e certificazione delle competenze ha a lungo risentito di una sostanziale inerzia operativa degli attori istituzionali competenti⁶³. In questo contesto sistemico, le parti sociali si confermano – analogamente a quanto già osservato per la formazione professionale in senso stretto – gli attori maggiormente idonei a gestire i processi di identificazione e certificazione delle competenze⁶⁴.

3.1. La tecnologia blockchain quale strumento innovativo per la pianificazione e la tracciabilità dei percorsi formativi

Alle criticità derivanti dalla mancata piena operatività del sistema nazionale di certificazione e del fascicolo elettronico del lavoratore, si è dato riscontro, nel settore metalmeccanico e a livello di contrattazione collettiva, attraverso l'introduzione di un sistema di registrazione delle competenze basato sulla tecnologia *blockchain*. In particolare, l'art. 7 del Ccnl metalmeccanici del 5 febbraio 2021 ha previsto, aderendo a un percorso di riflessione scientifica avviato nel 2018 presso il Cnel⁶⁵, la creazione di una piattaforma nazionale dedicata alla fruizione della formazione, nonché alla pianificazione e registrazione delle competenze mediante l'utilizzo della su indicata tecnologia. In attuazione di tali disposizioni, è stata istituita l'associazione non riconosciuta⁶⁶ *MetApprendo*⁶⁷, incaricata della gestione dell'omonima piattaforma, finalizzata a promuovere i servizi previsti dall'art. 7. La piattaforma consente di organizzare, pianificare e registrare le attività formative in un dossier formativo digitale del lavoratore⁶⁸. Tale modello si configura come un prototipo funzionante

63. Mostarda, 2025, 248-249.

64. *Ibidem*.

65. Ciucciiovino, Faioli, 2019, 1 ss.

66. I soci di *MetApprendo* sono le parti stipulanti il Ccnl, ma anche le imprese del settore aderenti.

67. *MetApprendo* è un organismo paritetico rappresentativo delle parti stipulanti, istituito con l'obiettivo di attuare: i) la piattaforma nazionale per i servizi formativi destinati alle imprese metalmeccaniche e del settore dell'installazione di impianti, con particolare attenzione alle specificità delle Pmi; ii) il *dossier* formativo del lavoratore su tecnologia *blockchain*, finalizzato alla registrazione permanente della formazione svolta in applicazione del Ccnl (v. Ciucciiovino, Toscano, Faioli, 2023, 182 ss.; Faioli, 2022, 111 ss.).

68. Il *dossier* formativo nasce dalla collaborazione tra *MetApprendo* e un gruppo di ricerca interuniversitario formato da tre partner: il Dipartimento di Economia dell'Università Roma Tre, l'associazione *LabChain* (centro specializzato in *blockchain* e politiche del lavoro) e la società IT Logix s.r.l.

del fascicolo elettronico del lavoratore⁶⁹, nel quale vengono registrate tutte⁷⁰ le informazioni rilevanti a livello formativo, garantendo – grazie alla tecnologia applicata – veridicità, completezza e integrità dei dati⁷¹. La *blockchain* si presenta, invero, come un vero e proprio “libro mastro”⁷² digitale che conserva in modo sicuro, cronologico e immutabile la registrazione permanente di tutte le transazioni effettuate: si tratta di un *distributed ledger system*, ossia un registro distributivo che consente di tracciare dati, informazioni, documenti, archiviandoli attraverso blocchi⁷³ contrassegnati temporalmente (*time-stamped*), datati e registrati senza l’intervento di terzi certificatori e non più modificabili successivamente. Ogni volta che viene effettuata una registrazione e, dunque, generata una nuova informazione, questa è incorporata in un blocco crittografato mediante una funzione di *hashing*, che attribuisce al blocco un’impronta digitale univoca⁷⁴. Ogni blocco contiene il proprio *hash* e quello del blocco precedente⁷⁵, garantendo così la continuità e l’integrità della catena. Ne deriva un elevato grado di sicurezza e di affidabilità delle informazioni registrate, poiché per infrangere il sistema sarebbe necessario violare simultaneamente tutte le copie del “libro mastro”, operazione che richiederebbe una potenza di calcolo pressoché infinita⁷⁶. La tecnologia applicata si caratterizza, pertanto, per la capacità di assicurare la tracciabilità dei percorsi professionali e l’interoperabilità delle banche dati, consentendo di collegare al cittadino-lavoratore una pluralità di titoli e qualificazioni, funzionali alla creazione e all’implementazione del fascicolo elettronico del lavoratore. In questo modo si contribuisce alla costruzione di una vera e propria identità digitale delle persone impegnate nel mercato del lavoro e, ancora prima, di una identità digitale dei cittadini.

Passando al piano della portabilità, quest’ultima è garantita poiché il *dossier* – seppur gestito dal datore – è intestato al singolo lavoratore, il quale può così conservarlo e mantenerne la titolarità lungo le proprie transizioni occupazionali. Si tratta di una rivoluzione copernicana⁷⁷: il lavoratore può finalmente ricomporre, gestire e controllare i propri dati formativi, i risultati di apprendimento (*learning outcomes*) e altre informazioni rilevanti non solo per il rapporto di

69. Lamberti, 2024, 301.

70. Il dossier formativo digitale è stato strutturato secondo una logica di unificazione sistematica dell’intero *corpus* di dati afferenti al singolo lavoratore, i quali risultano attualmente frammentati e distribuiti presso una molteplicità di attori del sistema, v. Lamberti, 2024, 302.

71. *Ibidem*.

72. Razzano, 2021, 423 ss.

73. La registrazione dei dati nella catena di blocchi presenta, sotto il profilo giuridico, le medesime caratteristiche della firma digitale e della marca temporale elettronica: siamo dinanzi a una presunzione giuridica di veridicità e integrità dei dati immessi e può essere utilizzata come prova in giudizio (cfr. art. 8-ter, d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, l. conv. 11 febbraio 2019, n. 12, e in dottrina Ciucciovino, Toscano, Faioli, 2023, 190).

74. Peluso, 2022, 322.

75. Law, 2017, 14.

76. Ciucciovino, Toscano, Faioli, 2023, 190.

77. Ivi, 186.

lavoro, ma anche per la sicurezza e per la sua posizione nel mercato del lavoro⁷⁸. È stata condivisa una logica di unificazione sistematica dell'intero *corpus* di dati riferiti al singolo lavoratore, dati che risultano attualmente frammentati e distribuiti tra una pluralità di attori del sistema⁷⁹. Il *dossier* formativo si configura così come strumento di *policy* di nuova generazione, previsto dalle parti stipulanti a sostegno della formazione continuativa e delle politiche attive di fonte negoziale: rappresenta un dispositivo potenzialmente idoneo a garantire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, nel quadro più ampio del *matchmaking*⁸⁰.

È auspicabile, dunque, che la tecnologia *blockchain* trovi ulteriore applicazione in futuro, poiché essa potrebbe costituire una soluzione efficace al problema della interoperabilità delle banche dati⁸¹, consentendo di collegare al cittadino-lavoratore una pluralità di titoli e qualità funzionali alla creazione e all'alimentazione del fascicolo elettronico, facendovi confluire i dati archiviati da diversi enti⁸². In tal modo, si potrebbe avviare un processo di profilazione certificata, capace di rendere più efficiente il *matchmaking* tra domanda e offerta di lavoro⁸³. Si pensi, ad esempio, alla possibilità per una agenzia del lavoro di selezionare i candidati sulla base di *token*, ossia asset digitali, registrati su *blockchain*, capaci di garantire l'affidabilità e l'autenticità delle competenze acquisite⁸⁴. Il *token* potrebbe contenere metadati pubblicamente verificabili e non modificabili, atti a descrivere la competenza acquisita⁸⁵. Una simile tecnologia presenterebbe indubbi vantaggi, ovvero:

1. i dati non sarebbero suscettibili di falsificazione;
2. le competenze risulterebbero rapidamente e pubblicamente verificabili;

78. *Ibidem*.

79. Lamberti, 2024, 302.

80. L'esperienza di *MetApprendo* evidenzia come l'innovazione tecnologica in ambito sociale, per essere efficace, non possa limitarsi al progresso tecnico e alla disponibilità di strumenti avanzati. Essa richiede la capacità di governare processi complessi, definire obiettivi condivisi, stabilire regole di funzionamento delle relazioni e valutare in anticipo l'impatto dell'innovazione sui contesti di riferimento. In questa prospettiva, il dossier formativo basato su *blockchain* rappresenta il frutto di un rilevante impegno delle parti sociali nella gestione congiunta di obiettivi, regole, soluzioni tecnologiche, dati e informazioni, volto a tutelare gli interessi comuni di lavoratori e imprese. Le tecnologie emergenti, come i registri distribuiti, possono quindi costituire un fattore propulsivo di innovazione sociale, aprendo la strada a nuovi scenari di *policy* (v. Ciucciiovino, Toscano, Faioli, 2023, 187 e 188).

81. Lamberti, 2024, 304; Petrilli, Faioli, 2016, 140 ss.

82. Lamberti, 2024, 304.

83. Ciucciiovino, Toscano, Faioli, 2021, 14.

84. Lamberti, 2024, 305.

85. A titolo esemplificativo, ipotizziamo che un ente formativo debba accreditare un percorso formativo. In tal caso, potrà essere creato un *token* su una *blockchain* e il primo potrà essere assegnato al *wallet* digitale del lavoratore. In tal modo chiunque potrebbe verificare l'autenticità del *token* senza contattare direttamente l'ente formatore, ma accedendo direttamente alla *Blockchain* (Lamberti, 2024, 305).

3. le certificazioni acquisirebbero una piena portabilità digitale, eliminando la necessità di copie cartacee;
4. sarebbe favorita l'integrazione con gli *smart contract*.

Non mancano, tuttavia, profili critici: sarà necessario, da un lato, conciliare l'esigenza di "trasparenza/pubblicità" delle informazioni con la tutela dei dati personali e, dall'altro, predisporre un protocollo condiviso e generalizzato, in grado di assicurare l'interoperabilità dei sistemi. Resta, infine, il problema del *digital divide*, poiché non tutti i cittadini dispongono di un accesso adeguato agli strumenti digitali⁸⁶.

L'identità professionale digitale dei lavoratori potrebbe trovare collocazione all'interno di tale quadro innovativo, in linea con quanto già previsto dal d.l. n. 19 del 2 marzo 2024, istitutivo del Portafoglio Digitale Italiano. In questa prospettiva, il dossier digitale potrebbe essere incluso tra i documenti destinati a confluire nel *digital wallet* di ciascun cittadino⁸⁷.

4. Osservazioni conclusive

La capacità dei lavoratori e delle imprese di cogliere le opportunità offerte dalla rivoluzione digitale e di mantenere la propria competitività sul mercato dipende, in larga misura, dall'accesso a determinati fattori, tra i quali assumono rilievo primario la formazione e le competenze digitali. Al fine di contrastare il rischio di un *digital divide* che potrebbe tradursi in una crisi occupazionale, è necessario sviluppare professionalità coerenti con le esigenze del sistema produttivo. In tale prospettiva, la formazione continuativa, unitamente alla certificabilità e portabilità delle competenze, costituisce uno strumento essenziale tanto per contrastare la "disoccupazione tecnologica" quanto per garantire la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione. Un lavoratore adeguatamente formato può, invero, garantire una prestazione "di indiscusso valore economico" – per riprendere l'espressione utilizzata dalla Corte di giustizia nella sentenza Lawrie-Blum⁸⁸ del 1986 – mentre la portabilità delle competenze rappresenta una risorsa strategica:

1. da un lato, per il lavoratore, quale soggetto in grado di offrire servizi nel mercato europeo;
2. dall'altro, in coerenza con la *ratio* dell'art. 45 Tfu, quale strumento funzionale alla costruzione di un mercato europeo competitivo, efficiente e fondato sulla libera circolazione dei lavoratori.

86. *Ibidem*.

87. *Ibidem*.

88. Corte di Giustizia, 3 luglio 1986, causa 66/85, Lawrie-Blum c. Land Baden-Württemberg, disponibile su: curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-66/85. In dottrina, cfr. Aimo, 2021, 655 ss.

È dunque auspicabile che le politiche attive continuino a promuovere azioni mirate alla formazione, nonché alla certificazione e portabilità delle competenze, mediante un utilizzo sempre più esteso dei sistemi di digitalizzazione, tra i quali rientrerebbe a pieno titolo anche il *dossier* digitale sul patrimonio formativo. In questa prospettiva, come sottolineato dall'Oecd in relazione al rapporto tra intelligenza artificiale e mercato del lavoro⁸⁹, le nuove tecnologie rappresentano una risorsa strategica per il potenziamento dei sistemi di formazione e apprendimento. Si pensi, ad esempio, alle applicazioni di realtà aumentata e virtuale ovvero a tutte quelle soluzioni che consentono esperienze formative in modalità immersiva: nel metaverso, i lavoratori potrebbero acquisire competenze all'interno di ambienti simulati⁹⁰, incrementando l'efficacia e la flessibilità dei percorsi di apprendimento. Le nuove tecnologie, inoltre, permettono di analizzare con precisione i fabbisogni di competenze nel mercato del lavoro, progettare corsi di formazione mirati e individuare transizioni professionali sostenibili. Gli algoritmi di *machine learning* possiedono, invece, la capacità di processare ingenti volumi di dati, offrendo un supporto informativo per un orientamento formativo dinamico e costantemente aggiornato. Tale approccio si dimostra più efficace rispetto alle fonti tradizionali, come le indagini a cadenza annuale, che presentano limiti intrinseci di tempestività e flessibilità⁹¹. Un esempio emblematico⁹² è rappresentato dalla start-up canadese *SkyHive* che utilizza una tecnologia *Quantum Labor Analysis* per valutare la domanda e l'offerta nel mercato del lavoro, al fine di individuare le competenze funzionali alla transizione dei lavoratori da ruoli obsoleti a quelli innovativi.

La tecnologia, se da un lato, generando nuovi mondi produttivi e occupazionali, è foriera di rischi⁹³; dall'altro, può costituire un efficace strumento per rendere effettivamente esigibili diritti e interessi di nuova generazione, tanto nella dimensione individuale, a beneficio dei lavoratori, quanto in quella collettiva, a vantaggio delle economie. Il progresso tecnologico, del resto, ha sempre comportato la sostituzione di mestieri tradizionali con nuove attività: un processo che, pur determinando nell'immediato un aumento della disoccupazione, si è

89. Oecd, *Oecd Employment Outlook 2023: Artificial Intelligence and the Labour Market*, Oecd Publishing, Paris, 2023, 172 ss.

90. Si pensi ai simulatori di volo e di operazioni chirurgiche. Cfr. De Angelis, 2023, 1 ss.

91. Mostarda, 2025, 256.

92. *Ibidem*.

93. Si pensi alla compatibilità con la protezione dei dati personali oppure ai rischi discriminatori. In argomento, v. il Reg. UE 2024/1689 (AI Act), di portata generale e non specificatamente lavoristica, che in relazione ai sistemi di IA adotta un approccio *risk-based*, distinguendo fra rischio "inaccettabile", "alto" e "non alto/minimo". In ambito lavorativo e formativo l'uso di AI non implica di per sé un alto rischio, ma sarà necessario di volta in volta valutare la finalità, la modalità di utilizzo e i potenziali impatti sui diritti fondamentali delle persone (Ciucciiovino, 2024, 573 ss.; cfr. anche Elmo, 2024, 1 ss.; De Angelis, 2023, 1 ss.; Barbera, 2018, 403 ss. Si vedano anche le osservazioni di Oecd, *Oecd Employment Outlook 2023 cit.*, 175).

rilevato fenomeno contingente⁹⁴ e destinato⁹⁵ a essere riassorbito dal tessuto produttivo rinnovato. L'obiettivo strategico diviene, pertanto, quello di riqualificare i lavoratori affinché possano dedicarsi sia alle numerose occupazioni già richieste, ma non coperte, sia alle nuove opportunità di impiego che emergeranno in futuro e che non potranno essere svolte dalle macchine.

In conclusione, sebbene il progresso tecnologico non abbia mai avuto, né presumibilmente avrà in futuro, la capacità di rendere superfluo il lavoro umano⁹⁶, esso impone un investimento costante nell'istruzione, nella formazione e nella portabilità delle competenze⁹⁷. Sarà, in particolare, imprescindibile rafforzare i processi formativi orientati a garantire una adeguata alfabetizzazione dei lavoratori rispetto al funzionamento e all'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale: solo attraverso la maturazione di un nuovo approccio culturale e professionale verso le potenzialità dell'IA, sarà possibile cogliere appieno i benefici che tale tecnologia è in grado di offrire.

Riferimenti bibliografici

Adams-Prassl J., Binns R., Kelly-Lyth A. (2023). Directly Discriminatory Algorithms. *Modern Law Review*, 86(1): 144 ss.

Aloisi A., De Stefano V. (2020). *Il tuo capo è un algoritmo. Contro il lavoro disumano*. Roma-Bari: Laterza, 77-79.

Autor D.H., Levy F., Mrnane R.J. (2003). The skill content of recent technological change: an empirical exploration. *The Quarterly Journal of Economics*, 118: 1279 ss.

Barbera M. (2018). Impresa, lavoro e non lavoro nell'economia digitale, fra differenziazione e universalismo delle tutele. *DLRI*: 403 ss.

Bastiat F. (1996). *Economic Sophisms*, 91. Disponibile su: oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/276/Bastiat_0182_EBk_v6.0.pdf?utm_source=chatgpt.com.

Bozzao P. (2023). L'intermediazione del lavoro nel Programma Gol: potenzialità e criticità. *LD*, II: 259 ss.

Brollo M. (2015). Disciplina delle mansioni (art. 3). Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi. *AB*, 48: 85.

Brollo M. (2015). La disciplina delle mansioni dopo il Jobs Act. *ADL*, 1: 1169.

Brollo M. (2019). Quali tutele per la professionalità in trasformazione? *ADL*, 3: 499-500.

Bronzini G. (2026). Educazione, formazione, occupazione. Il compass dell'Unione europea. *In questo volume*.

94. Ichino, 2017, 551.

95. In senso contrario, cfr. Rifkin, 1995.

96. Ichino, 2017, 551.

97. Valenti, 2021, 131 ss., secondo cui «se da un lato si evidenzia l'effetto distruttivo dell'evoluzione tecnologica sul lavoro tradizionale, dall'altro, mediante un approccio propositivo, si ravvede, nella capacità della tecnologia di generare nuovi posti di lavoro, un'opportunità per il progresso sociale ed economico della collettività».

- Buratti U., Casano L., Petruzzo L. (2013). *Certificazione delle competenze. Prime riflessioni sul decreto legislativo 16 gennaio 2013*. Bergamo: Adapt University Press.
- Butera F. (2017). Lavoro e organizzazione nella quarta rivoluzione industriale: la nuova progettazione sociotecnica. *L'industria*: 3.
- Calafà L. (2023). Le politiche del mercato del lavoro nel Pnrr: una lettura giuslavoristica. *LD*, II: 163 ss.
- Casano L. (2016). Il sistema della formazione: fondi interprofessionali, certificazione delle competenze. In: Tiraboschi M. (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il jobs Act*, Milano: Giuffrè, 471 ss.
- Casano L.V. (2022). Formazione continua e transizioni occupazionali. *VTDL*, IV: 664 ss.
- Ciucciovino S. (2022). La formazione continua nel settore metalmeccanico: dal diritto soggettivo alla formazione al sistema dell'apprendimento permanente. In: Treu T. (a cura di), *Commentario al contratto collettivo dei metalmeccanici*. Torino: Giappichelli, 83 ss.
- Ciucciovino S. (2022). Professionalità, occupazione e tecnologia nella transizione digitale. *Federalismi*, 9: 129 ss.
- Ciucciovino S. (2024). Intelligenza artificiale e diritto del lavoro: problemi e prospettive – Risorse umane e intelligenza artificiale alla luce del regolamento (UE) 2024/1689, tra norme legali, etica e codici di condotta. *DRI*, 3: 573 ss.
- Ciucciovino S., Faioli M. (2019). Blockchain e politiche del lavoro. *I quaderni del Cnel*, 1: 1 ss.
- Ciucciovino S., Garofalo D., Sartori A., Tiraboschi M., Trojsi A., Zoppoli L. (2021). *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?* Bergamo: Adapt University Press.
- Ciucciovino S., Toscano A., Faioli M. (2021). Oltre il concetto di Blockchain: tecnica sociale di regolazione, fascicolo elettronico e novi diritti del lavoratore. *Federalismi*, 2: vi.
- Ciucciovino S., Toscano A., Faioli M. (2023). MetApprendo. Il primo caso di social blockchain su larga scala. Formazione continua, contrattazione collettiva e aspetti di innovazione digitale. *Federalismi*, 4: 182 ss.
- Colombo M., Prodi E., Seghezzi F. (2019). *Le competenze abilitanti per Industria 4.0 in memoria di Giorgio Usai*. Bergamo: Adapt University Press, 3-4.
- De Angelis L. (2015). Note sulla nuova disciplina delle mansioni e i suoi (difficilissimi) rapporti con la delega. *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 263: 7.
- De Angelis N. (2023). La formazione dei lavoratori nell'ambiente virtuale. Rischi e opportunità del metaverso. *AmbienteDiritto*, 2: 1.
- De Martin J.C. (2017). *Università futura tra democrazia e bit*. Torino: Codice Edizioni.
- Del Gaiso V. (2025). I patti territoriali quali accordi di programmazione negoziata strumentali al raggiungimento degli obiettivi del Programma Gol. Analisi e riflessioni a margine di alcuni casi empirici. *RIDL*, I: 74 ss.
- Dell'Olio M. (1984). Nuove forme di lavoro dipendente. *MGL*, 676.
- Di Carluccio C., Esposito M. (2023). Attivazione, inclusione e condizionalità ai tempi del Pnrr. *LD*, II: 279 ss.
- Di Noia F. (2023). Formazione continua. In: Bavaro V., Focareta F., Lassandari A., Scarpelli F. (a cura di), *Commentario al contratto collettivo dei metalmeccanici*. Roma: Futura Editrice, 662 ss.
- Elmo M. (2024). Sistemi IA e rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori: riflessioni a margini della regolamentazione europea. *AmbienteDiritto*, 4.

- Faioli M. (2021). Istituzioni paritetiche e procedimenti partecipativi nella contrattazione collettiva dei meccanici. In: T. Treu (a cura di), *Commentario al contratto collettivo dei metalmeccanici*. Torino: Giappichelli, 111 ss.
- Fili V. (2021). I diritti sindacali nella dimensione transnazionale del lavoro (alla prova della sfida tecnologica e delle transizioni occupazionali). *VTDL*, 3: 625 ss.
- Gargiulo U. (2015). Lo jus variandi nel “nuovo” art. 2103 cod. civ. *WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT*, 268: 10.
- Garibaldo F., Rinaldini M. (2021). *Il lavoro operaio digitalizzato. Inchiesta nell’industria metalmeccanica bolognese*. Bologna: il Mulino.
- Garofalo D. (2022). Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del Pnrr. *DRI*, I: 124.
- Gaudio G. (2024). Le discriminazioni algoritmiche. *LDE*, 1: 4.
- Ichino P. (2017). Conseguenze dell’innovazione tecnologica sul diritto del lavoro. *RIDL*, 4: 551.
- Jakhar D., Kaur I. (2019). Artificial intelligence, machine learning and deep learning: definitions and differences. *Clinical and Experimental Dermatology*, 45(1): 131-132.
- Kelly-Lyth A. (2021). Challenging Biased Hiring Algorithms. *Oxford Journal of Legal Studies*, 41: 899 ss.
- Keynes J.M. (1930). *Essay in Persuasion*. New York: Harcourt, Brace and Company. 358 ss.
- Keynes J.M. (1991). *La fine del laissez faire e altri scritti*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Lamberti F. (2024). Formazione, occupabilità e certificazione delle competenze (tramite blockchain): un’alternativa alla “disoccupazione tecnologica”. In: Biasi M. (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*. Milano: Giuffrè, 281 ss.
- Lacková E. (2026). Riconoscimento e portabilità delle competenze nel mercato del lavoro europeo: norme, tecnologie e prospettive future. *In questo volume*.
- Law A. (2017). *Smart Contracts and their Application in Supply Chain Management*. Massachusetts Institute of Technology.
- LeCun Y., Bengio Y., Hinton G. (2015). Deep learnig. *Nature*, 512: 436-444.
- Marchant G.E., Allenby B.R., Herkert J.R. (2011). *The Growing Gap between Emerging Technologies and Legal-Ethical Oversight. The Pacing Problem*. Dordrecht: Springer.
- Martelloni F., Nuzzo V. (2023). Commissione nazionale sulle Politiche attive e Formazione professionale. In: Bavaro V., Focareta F., Lassandari A., Scarpelli F. (a cura di), *Commentario al contratto collettivo dei metalmeccanici*. Roma: Futura Editrice, 2023.
- Massagli E., Impellizzieri G. (2020). Fondo Nuove competenze: funzionamento, elementi di originalità e primi rilievi critici. *DRI*, 4: 1192.
- Miscione M. (2015). Jobs Act: le mansioni e la loro modificazione. *LG*, 5: 437-444.
- Liso F. (2015). Brevi osservazioni sulla revisione della disciplina delle mansioni contenuta nel decreto legislativo n. 81/2015 e su alcune recenti tendenze di politica legislativa in materia di rapporto di lavoro. *WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT*, 257: 13.
- Mostarda A. (2025). Le tecnologie digitali a supporto della formazione professionale: profili normativi e di relazioni industriali. *Federalismi*, 17: 248-249.
- Palladini A. (2012). La mobilità del lavoro in azienda: recenti tendenze giurisprudenziali e contrattazione di prossimità. *MGL*, 3: 201.

- Peluso M.G. (2022). Intelligenza Artificiale e dati di qualità: la tecnologia come valido alleato. *Media-Laws*, 2: 322.
- Pero L. (2017). Organizzazione, lavoro e tecnologie 4.0. *Professionalità Studi*, 1: 4-18.
- Peruzzi M. (2020). Il dialogo sociale europeo di fronte alle sfide della digitalizzazione. *DRI*, 4: 1213.
- Peruzzi M. (2023). *Intelligenza artificiale e lavoro. Uno studio su poteri datoriali e tecniche di tutela*. Torino: Giappichelli.
- Petrilli E., Faioli D. (2016). Blockchain, contratti e lavoro. La rivoluzione del digitale nel mondo produttivo e nella P.A. *Economia e lavoro*, 2: 140 ss.
- Pisani C. (2004). Formazione professionale “continua”, equivalenza delle mansioni, giustificato motivo oggettivo di licenziamento. *MGL*, 397.
- Pisani C. (2015). *La nuova disciplina del mutamento delle mansioni*. Torino: Giappichelli, 146.
- Pisani C. (2016). I nostalgici dell’equivalenza delle mansioni. *WP CSDLE “Massimo D’Antona”*. *IT*, 310: 15.
- Razzano G. (2021). Tecnologia Blockchain per la banca dati per le DAT? Osservazioni alla luce del diritto alla protezione (e controllo) dei dati personali e del principio del buon andamento. *Consulta online*, 2: 423 ss.
- Rifkin J. (1995). *La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l’avvento dell’era post-mercato*. Milano: Baldini e Castoldi.
- Rullani E. (2018). Lavoro in transizione: prove di Quarta Rivoluzione industriale in Italia. In: Cipriani A., Gramolati A., Mari G., cura di, *Il lavoro 4.0. La Quarta Rivoluzione industriale e la trasformazione delle attività lavorative*. Firenze: University Press.
- Salomone R. (2023). Rischi e opportunità nelle riforme del mercato del lavoro al tempo del Pnrr. *LD*, II: 196 ss.
- Somenzi V., Cordeschi R. (1986). *La filosofia degli automi. Origini dell’intelligenza artificiale*. Torino: Boringhieri, 157 ss.
- Tani L. (2016). L’obbligo formativo. In: Zilio Grandi G., Gramano E. (a cura di), *La disciplina delle mansioni prima e dopo il Jobs Act: quadro legale e profili problematici*. Milano: Giuffrè, 142.
- Valenti C. (2021). La tutela della professionalità nel mercato del lavoro che cambia. *LD*, 1: 131 ss.
- Varesi P.A. (2022). Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell’Unione europea e riforme nazionali. *DRI*, I: 97 ss.
- Veneziani B. (1987). Nuove tecnologie e contratto di lavoro: profili di diritto comparato. *DLRI*: 1-60.
- Viesti G. (2018). *La laurea negata. Le politiche contro l’istruzione universitaria*. Roma-Bari: Laterza.
- Voza R. (2015). Autonomia privata e norma inderogabile nella nuova disciplina del mutamento di mansioni. In: Ghera E., Garafalo D. (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure per la conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*. Bari: Cacucci, 16.
- Zappalà L. (2022). Management algoritmico. In: Aa.Vv. (a cura di), *Lavoro e tecnologie. Dizionario del diritto del lavoro che cambia*. Torino: Giappichelli, 150 ss.

Note sulla formazione continua dei lavoratori, tra legge e contrattazione collettiva

di Giorgio Impellizzieri*

SOMMARIO: 1. Posizione e perimetro del problema – 2. I rinvii di legge in materia di formazione continua – 3. I modelli di intervento della contrattazione collettiva: in attuazione delle deleghe di legge... – 4. (*Segue*): ... e oltre – 5. Considerazioni conclusive.

1. Posizione e perimetro del problema

All'inizio del nuovo millennio, alcuni tra i più attenti studiosi delle forme di interazione tra formazione e lavoro sostenevano che «nella costruzione *in concreto* del diritto alla formazione continua» un contributo cruciale sarebbe dovuto arrivare «dall'intervento della contrattazione»¹, nella convinzione che l'attuazione di questo diritto, da tempo in attesa di un riconoscimento effettivo, non potesse prescindere dalle determinazioni delle parti collettive.

Questa valutazione prendeva le mosse dall'entrata in vigore della legge n. 53 del 2000, recante la disciplina dei congedi per la formazione e per la formazione continua, la cui effettiva implementazione era largamente affidata a «la contrattazione di categoria, nazionale e decentrata»². Tuttavia, le radici di tale modello di intervento erano rintracciabili già nella legge n. 300 del 1970 (c.d. Statuto dei lavoratori) che aveva introdotto i permessi per il diritto allo studio proprio a partire dall'iniziativa negoziale registrata in alcune categorie contrattuali, dove erano state avviate alcune sperimentazioni a favore della formazione, intesa come elemento essenziale per la crescita del lavoratore (e cittadino)³.

Sicché, ben si può ritenere che da tempo nell'ordinamento giuridico italiano la formazione sia promossa dal legislatore statale come «vera e propria risorsa

* Assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

1. Alessi, 2001, 1287. Enfasi nostro.

2. Art. 6, co. 2, legge n. 53/2000.

3. Causarano, 2015, 246, secondo il quale l'azione sindacale negli anni Settanta e Ottanta era innanzitutto orientata a realizzare una «democratizzazione delle opportunità formative».

negoziale»⁴ che le parti sociali trattano nelle loro relazioni⁵. Sia in una logica difensiva, come misura di contrasto al depauperamento professionale e all'obsolescenza delle mansioni, sia in una logica espansiva, come leva di sviluppo della professionalità e delle competenze⁶.

Molto è stato detto sul punto, anche negli anni più recenti, durante i quali non sono mancate nuove raccomandazioni a livello euro-unitario⁷ e ulteriori proposte interpretative volte a leggere la formazione come «tutela transizionale» del lavoratore⁸ e a promuovere un effettivo protagonismo degli attori della rappresentanza del lavoro e dell'impresa, individuati come soggetti privilegiati per via della prossimità ai contesti produttivi e agli interessi dei lavoratori, nella definizione dei programmi formativi⁹.

Tuttavia, poco o nulla si sa dei contenuti negoziali effettivamente disposti dall'autonomia collettiva in materia di formazione professionale nell'esercizio delle deleghe di legge in materia (e non solo). Salvo alcune eccezioni¹⁰, non vi sono analisi sistematiche delle clausole contrattual-collettive. Il che è quanto mai singolare, considerata l'ampiezza delle deleghe di legge nonché le note difficoltà che il diritto alla formazione ha nell'affermarsi all'interno dell'ordinamento giuridico italiano¹¹, anche a causa, ma non solo¹², delle carenze delle parti sociali a livello di implementazione nei luoghi di lavoro¹³.

Obiettivo di questo intervento è pertanto quello di offrire una sintetica rappresentazione delle forme di dialogo tra legge e contrattazione collettiva in materia di formazione continua – intesa nella sua nozione più restrittiva cioè quella riferita ai programmi miglioramento delle competenze professionali dei lavoratori nell'ambito della esecuzione di un contratto di lavoro¹⁴ – e, con ciò,

4. Ciucciovino, 2013.

5. Veneziani, 1998 che sottolinea come la formazione fosse entrata compiutamente «nel circuito delle relazioni industriali» a partire dalla stagione concertativa di fine Novecento.

6. Ciucciovino, 2013, 185; Garofalo, 2023, 673.

7. Bronzini, 2026, *in questo volume*.

8. Per una lettura della formazione professionale come tutela del lavoratore secondo il paradigma dei mercati transizionali vedi già Alaimo, 2012; successivamente Casano, 2020.

9. Treu, 2026, e Alaimo, Di Meo, 2026, *entrambi in questo volume*; Ciucciovino, Garofalo, Sartori, Trojisi, Zoppoli, 2021.

10. Varesi, 1981; Garofalo 2004, 330 ss. In tema vedi anche Isfol, 2004.

11. Inapp, *XXIII Rapporto sulla formazione continua: annualità 2021-2022*, 2024.

12. F. Carinci, 2020, 1040 ss., tra le altre determinanti, evidenzia l'indisponibilità delle piccole-medio imprese che caratterizzano il tessuto economico italiano a farsi carico del costo delle azioni formative.

13. In tema vedi l'intervista a Gino Giugni a cura di Pietro Ichino, 1992, nella quale, proprio con riguardo all'istituto contrattuale per eccellenza in materia di formazione, cioè le «150 ore», è rimarcato come il sindacato non abbia «saputo gestire neppure le riforme che ha negoziato esse stesso in sede di contrattazione collettiva e che andavano implementate nei luoghi di lavoro». «Il clamore e l'entusiasmo che furono alimentate intorno a queste [...] conquiste fu enorme», dichiarava Giugni, «ma i risultati furono poverissimi».

14. Benché non esista una definizione di legge di «formazione continua», si può ritenere

una analisi di alcune previsioni dei contratti collettivi di categoria e di accordi aziendali, con particolare attenzione alla regolazione dei dispositivi esercitabili dal lavoratore nell'ambito del rapporto di lavoro individuale¹⁵.

2. I rinvii di legge in materia di formazione continua

Sono numerosi i provvedimenti legislativi che demandano ai contratti collettivi l'attuazione degli istituti di riferimento per la "formazione continua".

È in particolare la già menzionata legge 8 marzo 2000, n. 53, recante «disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città» che, agli artt. 5 e 6, rinvia alla contrattazione collettiva per la gestione dei «congedi per la formazione» e i «congedi per la formazione continua». I primi consistono in periodi non retribuiti di sospensione del rapporto di lavoro per un periodo non superiore a undici mesi, continuativo o frazionato, riconosciuti a dipendenti con cinque o più anni di anzianità al fine di conseguire un titolo di studio di secondo grado, diploma universitario o di laurea o di partecipare ad attività formative diverse da quelle poste in essere o finanziate dal datore di lavoro (art. 5, co. 2, l. n. 53/2000). I secondi, quelli che assumono rilievo ai fini della nostra indagine, sono invece collegati a percorsi espressamente rivolti ad «accrescere conoscenze e competenze *professionali*» nell'ambito di piani formativi predisposti dalla azienda ovvero formulati su «autonoma scelta del lavoratore» (art. 6, co. 1, l. n. 53/2000).

Con particolare riguardo ai congedi per la formazione continua, al «la contrattazione collettiva di categoria, nazionale e decentrata» è assegnato il compito di prevedere le modalità di fruizione del congedo individuando:

1. il monte ora da destinare ai congedi;
2. i criteri per l'individuazione dei lavoratori;
3. le modalità di orario e retribuzione connesse alla partecipazione ai percorsi di formazione.

che essa sia quel particolare segmento dell'«apprendimento permanente» di cui all'art. 4, co. 51, legge n. 92/2012 che ha per beneficiari le persone adulte e come scopo la qualificazione e riqualificazione esclusivamente professionale. Secondo una definizione ampia, condivisa a livello sovranazionale, la formazione continua (*continuous vocational training and education*) è rivolta tanto ai lavoratori occupati quanto alle persone in cerca di occupazione (vedi in punto il *Glossary* curato dal Cedefop, disponibile su: www.cedefop.europa.eu). Secondo una visione più restrittiva, adottata dal Ministero del lavoro, la formazione continua si riferisce solo ai lavoratori già occupati (vedi la voce *Fondi alle imprese per la formazione continua*, disponibile su: www.lavoro.gov.it).

15. Fuoriesce dai limiti dell'indagine altresì la delicata questione del finanziamento delle attività formative e, in particolare, dei fondi paritetici inter-professionali per la formazione continua nonché l'analisi delle clausole di c.d. parte obbligatoria dei contratti collettivi. In tema vedi, rispettivamente, Tiraboschi, 2022; Impellizzieri 2023a.

L'ambito dei congedi formativi *ex lege* n. 53/2000 non è però l'unico rispetto al quale la legge chiama l'autonomia collettiva a intervenire. Nell'ultimo decennio, in particolare, sono state promosse diverse forme di formazione "delegata", tramite politiche volte alla diffusione di piani formativi negoziati a livello di impresa o di territorio. Il riferimento è a istituti come l'*accordo di ricollocazione* di cui all'art. 24-*bis* del d.lgs. n. 148/2015, introdotto dall'art. 1, co. 136, della legge n. 205/2017 che riconosce l'attribuzione anticipata dell'assegno di ricollocazione di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 150/2015, che può essere utilizzato anche per accedere a servizi di formazione¹⁶, ai lavoratori beneficiari di un trattamento di integrazione salariale straordinario a esito di una procedura di consultazione sindacale conclusasi con un accordo che preveda un piano di ricollocazione; l'*accordo di transizione occupazionale* di cui all'art. 22-*ter* che, ai fini del riconoscimento del trattamento di integrazione salariale straordinario, deve definire le azioni finalizzate alla rioccupazione o all'autoimpiego «quali formazione e riqualificazione professionale»¹⁷; il *contratto di espansione* di cui all'art. 41, d.lgs. n. 148/2015 al quale deve allegato «un progetto di formazione e di riqualificazione»¹⁸; fino ad arrivare al più pregnante *fondo nuove competenze* di cui all'art. 88, decreto-legge n. 34/2020 convertito con modificazioni dalla legge n. 77/2020 che, in forza di un accordo collettivo, copre il costo di parte della retribuzione dei lavoratori per le ore di lavoro destinate ad attività formative¹⁹.

Si tratta, a ben vedere, di rinvii di legge che differiscono tra di loro per:

- livello negoziale selezionato, centrale o comunque di categoria per i congedi di formazione continua ovvero decentrato per tutti gli altri istituti;
- attori negoziali selezionati, individuati nelle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative per l'accordo di ricollocazione, il fondo nuove competenze, il contratto di espansione e accordo di transizione occupazionale ovvero in tutte le organizzazioni sindacali nel caso dei congedi formativi;
- funzione socio-economica, di gestione degli esuberanti e dell'*outplacement* a favore di dipendenti di aziende in crisi nel caso dell'accordo di ricollocazione, di promozione dei processi di transizione e riorganizzazione nei casi dell'accordo di transizione occupazionale, contratto di espansione e fondo nuove competenze, di generica valorizzazione e manutenzione del patrimonio professionale nel caso dei congedi formativi.

Al netto di tali differenze, è chiara l'intenzione del legislatore di promuovere l'intervento dell'autonomia collettiva in materia di formazione continua sia tramite il ricorso a «risorse istituzionali» che tramite il ricorso a «risorse

16. Valente, 2019.

17. Carabelli, 2022, 25 ss.

18. Garofalo, 2023, 698 ss.

19. Impellizzieri, 2023b, 176 ss.

normative»²⁰. Sul primo piano, sono ingenti sia le risorse finanziarie volte a coprire i costi del personale in formazione (i trattamenti di integrazione salariale nei casi di sospensione; i costi dei salari dei lavoratori in formazione durante l'orario di lavoro; ecc.) che le forme di cooperazione e integrazione con il sistema pubblico di dispositivi di diritto del mercato del lavoro attivati (i servizi per l'impiego e la formazione del sistema di politiche attive; i fondi interprofessionali i repertori di referenziazione delle competenze; il sistema di individuazione, validazione e certificazione delle competenze).

Sul piano normativo, invece, la tecnica di rinvio prescelta è quella dei rinvii integrativi e di completamento che, secondo le tassonomie elaborate in dottrina²¹, più di altre valorizza il contributo delle parti collettive poiché prevede che l'operatività e l'attuazione di un istituto siano oggetto di un intervento di normazione di dettaglio necessario da parte dell'autonomia collettiva. Intervento senza il quale, in altri termini, i congedi formativi e tutti gli altri dispositivi di formazione dei lavoratori non sarebbero attivabili.

3. I modelli di intervento della contrattazione collettiva: in attuazione delle deleghe di legge...

Tanto il legislatore promuove l'intervento dell'autonomia collettiva nella regolazione formazione continua nel rapporto di lavoro quanto è da verificare il modo con cui le parti sociali hanno esercitato le deleghe di legge. In tema, si può senz'altro distinguere tra l'implementazione dei congedi formativi, rispetto ai quali la contrattazione collettiva di categoria è intervenuta in maniera diffusa, e i dispositivi di più recente introduzione rispetto ai quali il bilancio pare chiaro-scuro.

Sin dai primi del Duemila, difatti, le parti sociali hanno dato attuazione alla legge n. 53/2000, introducendo in quasi tutte i settori i congedi per la formazione continua²². Sul punto, in fase di abbozzamento di una sistematizzazione delle clausole contrattual-collettive in materia, è possibile distinguere tra tre diversi modelli di regolazione collettiva, ovviamente da intendersi non come rigidamente distinti l'uno dall'altro ma con diversi margini di interazione e di evoluzioni.

Un primo modello di intervento, che si può definire "minimo", con il quale il contratto collettivo riconosce l'interesse soggettivo alla formazione del lavoratore, con una previsione ampia e generica che non dispone termini e condizioni dell'esercizio in concreto di un diritto o facoltà di una parte del rapporto di lavoro²³, ma si limita tutt'al più a richiamare il fondo inter-professionale di riferimento²⁴.

20. Liso, 1997, 52 ss.

21. Da ultimo Alvino, 2018.

22. Isfol, 2004, 29 ss.

23. Vedi, per esempio, l'art. 23 del Ccnl Studi professionali (H442) che prevede che «le parti riconoscono la formazione quale diritto soggettivo di lavoratori».

24. Vedi, per esempio, l'art. 108 del Ccnl Terziario, distribuzione e servizi (H011) con cui «le

Un secondo modello di intervento, definibile “dispositivo”, nella misura in cui dispone norme di comando all’autonomia privata individuale e delinea strumenti/dispositivi che le parti possono attivare per lo svolgimento di percorsi di formazione continua. Tra questi dispositivi rientra per esempio il «pacchetto formativo» previsto nel settore del credito dove l’impresa «*promuove* corsi di formazione professionale» a favore dei lavoratori non a termine fino a un massimo di cinquanta ore, distribuite tra l’orario di lavoro (ventiquattro ore) e l’orario di non lavoro (ventisei ore), della cui solo una parte retribuita (recentemente aumentata da otto a tredici)²⁵; analogamente il contratto collettivo dell’industria chimico-farmaceutica, prevede che le parti, anche su richiesta delle parti possano concordare l’attuazione di programmi formativi da svolgere per un totale di quattro giorni all’anno, imputate per una giornata e mezza sui permessi retribuiti del lavoratore e per due giornate e mezzo (incrementate di un giorno nell’ultimo rinnovo) con permessi retribuiti aggiuntivi riconosciuti dall’azienda²⁶.

Una declinazione particolare di questi patti formativi è quella recentemente introdotta nel settore dell’industria alimentare²⁷, dove la partecipazione del lavoratore ad attività formative (per un massimo di quaranta ore) è subordinata, secondo quello che può intendersi a tutti gli effetti come un patto di stabilità²⁸, all’impegno del lavoratore «alla permanenza in azienda per un periodo di due anni conseguenti al termine del corso», a pena della rivalsa datoriale, in misura pari alle ore di formazione, sul monte residuo di permessi retribuiti, ex festività e ferie ovvero, in caso di incapacienza, a pena di una trattenuta di «una somma pari all’importo retribuito».

Un terzo e ultimo modello di intervento in materia di congedi formativi è quello che può definirsi *latu sensu* di “sistema”, nella misura in cui sviluppa precisi meccanismi di raccordo con le istituzioni e i diversi “capitoli” del sistema contrattuale di riferimento. Il riferimento è, in particolare, a quelle clausole collettive che inseriscono i dispositivi formativi individuali – che, non a caso, in questi casi hanno una configurazione giuridica più vincolante (vedi *infra*, par. 4) – in più ampi ambiti di partecipazione e contrattazione con le rappresentanze sindacali sia a livello aziendale²⁹ che a livello nazionale dove operano or-

parti individuano in For.Te (Fondo paritetico interprofessionale per la formazione continua per le imprese del Terziario) il fondo con cui le imprese faranno riferimento per l’accesso agevolato alle risorse destinate dal legislatore al finanziamento di programmi per la formazione continua». Analogamente anche l’art. 23 del Ccnl Pubblici esercizi (H05Y).

25. Art. 76, Ccnl Credito (J241), così come modificato dal rinnovo del 23 novembre 2023.

26. Art. 63, Ccnl Industria chimico-farmaceutica (B011).

27. Art. 3, Ccnl Industria alimentare (E012) così come modificato in occasione del rinnovo dell’1° marzo 2024.

28. Cass. civ., sez. lav., 9 giugno 2017, n. 14457/2017, in *DeJure*. Più recentemente Trib. Roma, sent. 9 febbraio 2024, n. 1624, in *Bollettino ADAPT*, dove proprio l’impegno formativo del datore di lavoro è ritenuto adeguato corrispettivo alla limitazione della facoltà di recesso del lavoratore.

29. Vedi, per esempio, l’art. 36, Ccnl Elettrici (K051) che dispone che «le modalità e finalità di espletamento, il numero delle ore dedicate, la individuazione della formazione incentivata e fi-

ganismi paritetici bilaterali con funzioni di monitoraggio e rilevazione dei fabbisogni professionali³⁰. Così come, a maggior ragione, sono di “sistema” quelle previsioni che legano la formazione all’evoluzione dei sistemi di classificazione e inquadramento del personale e, con questo, allo sviluppo e alle progressioni di carriera dei lavoratori³¹.

Di tutt’altro tenore, rispetto a quello registrato in materia di congedi formativi, è l’intervento delle parti sociali nella attuazione dei dispositivi formativi di “nuova generazione”. In tema si sconta senz’altro, dal punto di vista metodologico, la scarsa conoscibilità della contrattazione di “secondo livello” rispetto alla quale non si dispone di fonti informative ufficiali³², a differenza di quanto accade per la contrattazione collettiva nazionale che è accessibile in modo completo tramite l’archivio nazionale del Cnel.

Tuttavia, le analisi dei principali osservatori sulla contrattazione collettiva decentrata³³, afferenti alle organizzazioni sindacali oppure a centri di ricerca³⁴, rappresentano comunque una base informativa sufficiente, in assenza di monitoraggi da parte delle istituzioni pubbliche, per individuare le principali tendenze.

Non v’è dubbio che, tra tutti, il fondo nuove competenze è lo strumento che ha riscosso l’interesse maggiore tra le parti sociali, coinvolgendo una quantità significativa di lavoratori in attività formative – circa mezzo milione³⁵ – benché non siano mancate le criticità, legate principalmente alla categoria legale dei lavoratori coinvolti, prevalentemente impiegati; alla sotto-negoziazione dei contenuti formativi, determinati pressoché unilateralmente dal datore di lavoro; alle difficoltà di accesso al programma da parte delle aziende di piccole e medie dimensioni³⁶.

nanziata così come i percorsi formativi completati annualmente [...] oggetto di specifico incontro con le strutture sindacali interessate».

30. Vedi, per esempio, l’art. 6 del Ccnl Industria metalmeccanica (C011) che costituisce una articolata rete di osservatori che operano in una logica multilivello. Vedi Ciucciuvino, 2022.

31. Vedi, a proposito, gli accordi sottoscritti in data 11 settembre 2024 dalle parti firmatarie del Ccnl Elettrici, con a oggetto «Nuove professionalità, competenze emergenti e classificazione», da un lato, e «Proposta di politiche attive». Per un primo commento vedi Comi, 2024 che sottolinea come la riclassificazione delle competenze e dei profili professionali del settore sia funzionale a orientare anche i piani formativi delle aziende. In questa prospettiva vedi Tomassetti, 2022; Ciucciuvino, 2022; Tiraboschi, 2024.

32. A proposito della difficile reperibilità dei testi contrattuali sottoscritti a livello aziendale o territoriale vedi Tiraboschi, 2023, 12 ss.

33. Il riferimento è all’Osservatorio sulla contrattazione collettiva di secondo livello curato da Cgil e Fondazione di Vittorio, quello della Cisl (Ocsel) nonché, da ultimo, a quello di Digit@ Uil.

34. Il riferimento è all’Osservatorio “FareContrattazione” di ADAPT.

35. E ciò che si può desumere dal rapporto della Corte dei Conti del maggio 2022 secondo cui i lavoratori coinvolti erano pari a 378.182, ai quali devono aggiungersi anche tutti i beneficiari della seconda edizione (Decreto interministeriale del 22 settembre 2022) e della terza edizione del fondo (Decreto interministeriale del 10 ottobre 2024).

36. Impellizzieri, 2021, 895 ss.; ADAPT, 2022, 287 ss.

Ben altre proporzioni, invece, ha avuto l'utilizzo del contratto di espansione, rispetto al quale si hanno notizie di pochi casi di attivazione, con accordi centrati soprattutto sui profili legati al turnover generazionale e agli esodi incentivati, più che sui percorsi di formazione professionale³⁷.

Poco o nulla si sa, inoltre, degli accordi di transizione occupazionale³⁸, salvo qualche eccezione³⁹. Tra queste si veda, ad esempio, l'accordo di transizione occupazionale sottoscritto il 29 giugno 2022 presso la Direzione lavoro di Regione Veneto dall'azienda Forall Confenzioni S.p.A., le Rsu, Confindustria Vicenza, Filctem Cgil e Femca Cisl. Oggetto dell'accordo, in particolare, è il prolungamento della cassa integrazione straordinaria, avviata nell'anno precedente ai sensi dell'art. 44 del decreto-legge n. 109/2018 (cassa integrazione per cessazione di ramo produttivo), a favore di circa un centinaio di dipendenti. Tra le altre cose, l'accordo impegna la società a portare a compimento un progetto formativo approvato e finanziato dalla Regione Veneto (D.D.R. n. 929, 25/10/2021) finalizzato «al reimpiego dei lavoratori» valutando anche l'«opportunità di avviare altri progetti formativi, ricorrendo a Fondi interprofessionali o regionali se presenti» (art. 5) e convenendo con la controparte che i lavoratori sospesi accedano altresì al programma “Garanzia di occupabilità dei lavoratori (Gol)” nell'ambito delle politiche attive regionali (art. 6)⁴⁰.

4. (Segue): ... e oltre

Una volta esplorati, pur sommariamente, i modelli di intervento della contrattazione collettiva in esercizio delle deleghe di legge, è opportuno rimarcare l'ovvio, cioè che l'autonomia collettiva nell'ambito della propria competenza c.d. originaria può predisporre dispositivi e istituti che prescindono da specifico rinvio di legge.

È questo il caso, per esempio, del c.d. diritto soggettivo alla formazione introdotto nel settore metalmeccanico⁴¹, che già tanta attenzione ha attirato nella dottrina giuslavoristica⁴², che riconosce al lavoratore il «diritto soggettivo» ad

37. Dalla Sega, 2022, 206 ss. ADAPT, 2022, 274 ss.

38. Non si trova alcun riferimento all'istituto in nessuno dei rapporti di monitoraggio della contrattazione collettiva di Cgil, Cisl, Uil e ADAPT. Alaimo, Di Meo, 2026, 302 ss.

39. Oltre il caso dell'accordo di transizione occupazionale sottoscritto presso Forall di cui si dirà di seguito, si veda anche l'«Accordo quadro per la gestione della crisi aziendale e della transizione occupazionale/ammortizzatori sociali» sottoscritto da Unicoop, Unifond, Ebilcoop e Ugl, per il quale però è necessario evocare il dubbio che sia rispettato il requisito di legge che limita l'accesso alle procedura di consultazione sindacale di cui all'art. 24 del d.lgs. 148/2015, ad esito della quale si può giungere alla stipula di un accordo di transizione, alle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.

40. Il riferimento è in particolare al “percorso 5” del Programma Gol di cui al D.M. 5 novembre 2021. Per l'analisi del programma vedi Varesi, 2022.

41. Art. 7, Sezione IV, Titolo V, Ccnl Industria metalmeccanica (C011).

42. Tra gli altri, Ciucciiovino, 2022.

accedere a un monte ore formativo di ventiquattro ore nel triennio. Un diritto soggettivo pare essere riconosciuto anche dal contratto collettivo degli elettrici nella clausola nel quale, benché non sia usata esplicitamente la locuzione «diritto soggettivo», è disposto che «a livello aziendale è progettata un'offerta formativa tale da assicurare, a ogni lavoratore a tempo indeterminato, il coinvolgimento in iniziative formative individuali o collettive pari a un minimo di 28 ore pro-capite nel triennio che si eleva [...] a 40 ore a partire dal 2024»⁴³.

Così come dal contratto collettivo del lavoro in somministrazione che, nei casi di «mancanza di occasioni lavorative» ha predisposto una procedura obbligatoria (c.d. procedura Mol) che prevede l'inserimento del lavoratore in percorsi di riqualificazione e ricollocazione⁴⁴.

Ma è soprattutto a livello di contrattazione decentrata che la creatività delle parti collettive moltiplica le soluzioni negoziali in materia di formazione continua – il tema, del resto, è oggetto di circa il 15 per cento degli accordi aziendali, come emerge dai rapporti di monitoraggio⁴⁵.

L'analisi della contrattazione collettiva di secondo livello in materia di formazione⁴⁶ rende possibile l'identificazione di cinque modelli di intervento⁴⁷:

1. le clausole istituzionali con a oggetto la costituzione e regolazione di organismi paritetici con funzioni di consultazione, confronto, pianificazione e monitoraggio delle azioni formative;
2. gli accordi che definiscono principi, contenuti e finalità delle azioni formative;
3. le forme di incentivazione alla partecipazione ai corsi formativi, attraverso un riconoscimento economico;
4. procedure di attestazione, validazione e certificazione delle competenze acquisite;
5. gli accordi finalizzati ai mercati esterni del lavoro, alla gestione delle transizioni e ricollocazione dei lavoratori in esubero.

Alle clausole istituzionali appartengono quelle clausole che, anche in coordinamento con le previsioni del contratto collettivo di categoria, (a) costitui-

43. Art. 36, Ccnl Elettrici (K051).

44. Art. 25, Ccnl Agenzie di somministrazione di lavoro (V212).

45. Il 16% del totale degli accordi, secondo il *X Rapporto sulla contrattazione collettiva in Italia* di ADAPT (p. 153); il 25,2% secondo il *IV rapporto sulla contrattazione di secondo livello* della Fondazione di Vittorio (p. 61); l'11% secondo il *VI Rapporto OCSEL* (p. 113). Per l'indagine delle differenze tra i risultati dei diversi monitoraggi si rinvia alle note metodologiche dei rapporti.

46. La ricerca è condotta sul materiale contrattuale raccolto presso la banca dati di *FareContrattazione* di ADAPT, per un totale di 107 accordi analizzati, sottoscritti nell'anno 2024 nei settori dell'industria metalmeccanica, chimico-farmaceutica, alimentare e nel settore delle telecomunicazioni.

47. Impellizzieri, 2023a, 254 ss.

scono le commissioni paritetiche per la formazione⁴⁸ ovvero (b), istituiscono la figura del delegato delle rappresentanze sindacali unitarie incaricato di «contribuire alla definizione dei piani formativi [...] inerenti alla formazione finanziaria» da parte dei fondi interprofessionali⁴⁹.

Alla seconda categoria di clausole collettive aziendali appartengono le patuizioni relative:

- a. alla disposizione del monte orario di formazione annuo, secondo lo schema del diritto potestativo, anche a specificazione delle clausole nazionali⁵⁰;
- b. alla collocazione della attività formativa nell'orario di lavoro e il relativo trattamento economico (p.e. riconoscimento degli straordinari in caso di formazione fuori dall'orario di lavoro)⁵¹;
- c. alla definizione dei contenuti formativi e del raccordo con le attività produttive e le mansioni del lavoratore⁵².

Alla terza categoria di clausole collettive sono riconducibili:

- a. quegli accordi di gestione dei sistemi di classificazione e inquadramento dei lavoratori, che impegnano le parti a valutare congiuntamente percorsi di sviluppo professionale a esito di percorsi di formazione che «portino a generare nuove posizioni di lavoro/competenze»⁵³;
- b. così come gli accordi che inseriscono la partecipazione alle attività formative tra gli indicatori per l'erogazione del premio di risultato⁵⁴.

Alle disposizioni collettive in materia di “certificazione” delle competenze – una certificazione che, bene precisarlo, non inerisce al sistema di certificazione delle competenze *ex d.lgs. n. 13/2013* – sono riconducibili le clausole che istituiscono e regolano dispositivi (p.e. libretto formativo) tramite i quali registrare le attività formative svolte e le competenze acquisite, anche in funzione di percorsi di mobilità aziendale e infra-gruppo⁵⁵.

48. Vedi, a titolo esemplificativo, accordo *Ducati* del 25 maggio 2024 nel settore metalmeccanico.

49. Vedi, a titolo esemplificativo, l'accordo *Airliquide* del 5 maggio 2024 nel settore chimico-farmaceutico.

50. Vedi, a titolo esemplificativo, l'accordo *Pedon* del 29 marzo 2024 nel settore alimentare.

51. Vedi, a titolo esemplificativo, l'accordo *Gran Guizza S.p.A.* del 18 aprile 2024 nel settore alimentare.

52. Vedi, a titolo esemplificativo, l'accordo *Hitachi Rail Sts* del 22 aprile 2024 nel settore metalmeccanico.

53. Vedi, a titolo esemplificativo, l'accordo *Magnini e Petrini* del 20 settembre 2024 nel settore alimentare.

54. Vedi, a titolo esemplificativo, l'accordo *Benetton* del 9 settembre 2021 nel settore tessile.

55. Vedi, a titolo esemplificativo, l'accordo *Ducati* del 25 maggio 2024 nel settore metalmeccanico.

Nell'ultima categoria di clausole collettive sulla formazione per l'*outplacement* del lavoratore in esubero, infine, sono ricomprese:

- a. sia gli accordi triangolari con le regioni che si impegnano a finanziare percorsi di politica attiva⁵⁶;
- b. sia gli accordi triangolari con altre aziende interessate alla assunzione dei lavoratori in esubero⁵⁷;
- c. sia gli accordi bilaterali con l'impegno da parte dell'azienda in crisi di finanziare percorsi di riqualificazione dei lavoratori per la loro ricollocazione⁵⁸.

5. Considerazioni conclusive

Non è semplice, tornando alla introduzione di questo breve contributo, dire se la contrattazione collettiva abbia o meno realizzato il diritto alla formazione continua dei lavoratori. I monitoraggi istituzionali a riguardo offrono dati frammentati, provenienti prevalentemente da indagini statistiche che non specificano se le attività formative a cui partecipano i lavoratori siano o meno disposte da pattuizioni collettive. Così come l'assenza di una fonte informativa ufficiale sull'universo dei contratti collettivi aziendali rende impossibile conoscere il numero di lavoratori ai quali è attribuita una qualche forma di tutela normativa.

Tuttavia, in sede di conclusioni, è comunque possibile appuntare tre primi "risultati".

Innanzitutto, si può osservare come, a livello di contrattazione collettiva nazionale, sia crescente l'interesse delle parti sociali a rendere più effettivo l'accesso ai congedi formativi. In questo senso vanno quelle disposizioni che aumentano il numero di ore annue di formazione a carico dell'azienda così come le diverse forme di diritto soggettivo alla formazione che vanno diffondendosi, benché non manchino le difficoltà di implementazione nei luoghi di lavoro – è stato infatti calcolato che soltanto un terzo dei lavoratori della metalmeccanica ha esercitato il diritto soggettivo alla formazione.

In secondo luogo, è chiaro come nella larga parte dei sistemi contrattuali la formazione non sia ancora un diritto «potestativo», esigibile anche in via giudiziale senza che il datore di lavoro possa opporre rifiuto (pur motivato). Dai repertori giurisprudenziali, infatti, emerge chiaramente una pressoché totale assenza di contenzioso in materia di formazione continua. Il congedo formativo, al momento, altro non è che una mera «aspettativa» che, in quanto tale, non corrisponde a un potere modificativo dell'altrui sfera giuridica⁵⁹.

56. Vedi, a titolo esemplificativo, l'accordo *Sielte* del 24 giugno 2024 nel settore telecomunicazioni.

57. Vedi, a titolo esemplificativo, l'accordo *Laika Caravans* del 22 dicembre 2020 nel settore metalmeccanico.

58. Vedi, a titolo esemplificativo, l'accordo *Bayer* del 8 luglio 2021.

59. Scognamiglio, 1958, 228 ss.

In terzo luogo, dalla analisi contrattuale è emersa chiaramente una qual certa resistenza datoriale a estendere la platea di beneficiari della formazione. In questa direzione devono essere lette le disposizioni che, per evitare il fenomeno del *free riding*, limitano la facoltà di recesso del lavoratore in formazione nonché tutte quelle clausole, ben più diffuse, che escludono dalle attività formative i lavoratori assunti con contratto non a tempo indeterminato.

Questi paiono alcuni degli ambiti di riflessioni di prospettiva che possono essere sviluppati per la promozione di un diritto effettivo alla formazione continua che, nonostante le evoluzioni contrattuali degli ultimi anni, è ancora lontano dal realizzarsi pienamente.

Riferimenti bibliografici

- Adapt (2022). *VIII rapporto sulla contrattazione collettiva in Italia (2021)*. Bergamo: Adapt University Press.
- Alaimo A. (2012). Servizi per l'impiego e disoccupazione nel welfare attivo e nei mercati del lavoro transizionali. Note sulla riforma dei servizi all'occupazione e delle politiche attive nella legge 28 giugno 2012, n. 92. *RDSS*, 3: 555 ss.
- Alaimo A., Di Meo R. (2026). Politiche attive del lavoro e formazione nella doppia transizione: impresa, sindacato e contrattazione collettiva. *In questo volume*.
- Alessi C. (2001). Commentario agli artt. 5 e 6. In: Napoli M., Magnani M., Balboni E. (a cura di), *Congedi parentali, formativi e tempi delle città – Commentario legge 8 marzo 2000, n. 53. NLCC*: 1274 ss.
- Alvino I. (2018). *I rinvii legislativi al contratto collettivo. Tecniche e interazioni con al dinamica delle relazioni sindacali*. Napoli: Jovene
- Biagi A. (1996). Formazione e qualità: note per una strategia comunitaria dell'occupazione. *DRI*: 75 ss.
- Bronzini G. (2026). Educazione, formazione, occupazione: il Compass dell'Unione Europea. *In questo volume*.
- Carabelli U., Fassina L. (2022). Ristrutturazioni aziendali, tutela dell'occupazione, ammortizzatori sociali. *Seminari della Consulta giuridica della Cgil*, n. 5.
- Casano L. (2020). *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*. Bergamo: Adapt University Press.
- Causarano P. (2015). La formazione professionale fra relazioni industriali e regolazione pubblica. Il caso italiano dal dopoguerra agli anni '70. In: *Annali di storia dell'educazione e delle istituzioni scolastiche*, 22: 233-252.
- Ciucciovino S., Garofalo D., Sartori A., Tiraboschi M., Trojisi A., Zoppoli L. (2021). *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro*. Bergamo: Adapt University Press.
- Ciucciovino S. (2022). La formazione continua nel settore metalmeccanico: dal diritto soggettivo alla formazione al sistema dell'apprendimento permanente. In: Treu T. (a cura di), *Commentario al contratto collettivo dei metalmeccanici*. Torino: Giappichelli, 83-99.
- Ciucciovino S. (2013). *Apprendimento e tutela del lavoro*. Torino: Giappichelli.
- Comi G. (2024). Per una storia della contrattazione collettiva in Italia/233 – Accordi collettivi del settore elettrico in materia di classificazione e formazione: la profes-

- sionalità e le competenze alla prova della transizione energetica e digitale. *Bollettino Adapt*, 34.
- Corti M. (2007). L'edificazione del sistema italiano di formazione continua dei lavoratori. *RGL*, 1: 163 ss.
- Dalla Sega M. (2022). Il contratto di espansione tra riforme e prassi: una rassegna ragionata. *DRI*: 206 ss.
- Garofalo D. (2023). Formazione nel contratto di lavoro (voce). In: *Enciclopedia del diritto. I tematici*, vol. VI: *Contratto di lavoro*. Milano: Giuffrè, 670 ss.
- Garofalo D. (2004). *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, Bari.
- Impellizzieri G. (2021). Fondo nuove competenze e contrattazione collettiva: una rassegna ragionata. *DRI*: 895 ss.
- Impellizzieri G. (2023a). La formazione dei lavoratori nei contratti collettivi tra vecchi e nuovi modelli. *LG*, 3: 247 ss.
- Impellizzieri G. (2023b). Sviluppo delle competenze: alternanza formativa, Fondo nuove competenze e personale dell'Agenzia Industrie Difesa (artt. 17, commi 4-5, 19 e 33, d.l. n. 48/2023). In: Dagnino E., Garofalo C., Picco G., Rausei P. (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48, c.d. "decreto lavoro"*, Adapt Labour Studies e-Book series, n. 99. Bergamo: Adapt University Press.
- Liso F. (1997). Autonomia collettiva e occupazione. In: *Atti del Congresso nazionale Aidlass di Milano del 23-25 maggio 1997*. Milano: Giuffrè, 3-78.
- Isfol (2004). *La formazione continua nella contrattazione collettiva*, I libri del Fondo sociale europeo.
- Loffredo A. (2012). *Diritto alla formazione e lavoro realtà e retorica*. Bari: Cacucci.
- Scognamiglio R., (1958). Aspettativa di diritto. In: *Enciclopedia del Diritto*, III, Milano, 226 ss.
- Tiraboschi M. (2024). I sistemi di classificazione e inquadramento del lavoro oggi: una prospettiva di diritto delle relazioni industriali. *DRI*, 4: 1 ss.
- Tiraboschi M. (2023). Lo studio giuridico della contrattazione collettiva: problemi e prospettive. In: M. Tiraboschi (a cura di), *Introduzione allo studio della contrattazione collettiva*. Bergamo: Adapt University Press, 1-23.
- Tiraboschi M. (2022). *I fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua venti anni dopo. Scenari e prospettive evolutive per il fondo For.Te.*, 1° forum nazionale sulla formazione continua.
- Tomassetti P. (2022). Competenze e formazione nei sistemi d'inquadramento di nuova generazione. *RGL*, 3: 191 ss.
- Treu T. (2026). Formazione e politiche del lavoro nelle transizioni. *In questo volume*.
- Valente L. (2019). *Assegno di ricollocazione*. Milano: Giuffrè online.
- Varesi P.A. (1981). L'alternanza studio-lavoro nella contrattazione collettiva e nella legislazione. *RGL*: 202 ss.
- Veneziani B. (1998). La formazione dei lavoratori dalla concertazione triangola al "Pacchetto Treu". *LG*: 5 ss.

Mercato del lavoro e sindacato nella doppia transizione: stagioni e funzioni degli obblighi di informazione e consultazione

di Valeria Nuzzo*

SOMMARIO: 1. I diritti di informazione e consultazione sindacale di fronte alla transizione ecologica e digitale – 2. Il coinvolgimento sindacale per fronteggiare le ricadute occupazionali, ieri e oggi: licenziamenti collettivi, chiusure di stabilimento e crisi d'impresa – 3. La generalizzazione del coinvolgimento sindacale nelle vicende organizzative dell'impresa – 4. Innovazione tecnologica e ruolo del sindacato – 5. Le funzioni (attuali e potenziali) dei diritti di informazione e consultazione: un nuovo ruolo per il sindacato?

1. I diritti di informazione e consultazione sindacale di fronte alla transizione ecologica e digitale

Il diritto del lavoro e il diritto del mercato del lavoro sono costretti a misurarsi, da qualche tempo, con la transizione ecologica e quella digitale che investono, in atto e in potenza, i variegati mondi della produzione, dello scambio e del consumo. È comune – e persino banale – la constatazione alla cui stregua questi processi di trasformazione e mutamento, anche radicale, degli assetti organizzativi e produttivi hanno natura ambivalente: tanto la transizione ecologica quanto quella digitale, in altri termini, sono tali da schiudere nuove possibilità e, al contempo, profilare nuovi rischi. Si tratta, peraltro, di processi necessari, nel senso archetipico e filosofico del concetto di *necessità: non possono non essere* e – potrebbe aggiungersi – *devono* essere. Costituiscono, in altri termini, una condizione indefettibile per la conservazione della terra, per la sopravvivenza della specie e per la salvaguardia del vivente.

È indubitabile, tuttavia, che – almeno nel breve termine – la doppia transizione stia producendo anche effetti negativi sulle condizioni di lavoro e, più ancora, sull'occupazione, com'è peraltro sempre accaduto al volgere delle grandi transizioni tecnologiche, in ogni passaggio di fase o salto di paradigma

* Professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

che la storia ricordi, dalla prima rivoluzione industriale fino alla digitalizzazione dell'economia e all'avvento dell'Intelligenza Artificiale (IA) applicata alla produzione¹.

Non per caso, le policy pubbliche, il diritto del lavoro e il diritto del mercato del lavoro stanno perfezionando strumenti, istituti e tecniche funzionali a gestire le predette transizioni. Tra questi strumenti – come risulta anche dagli approfondimenti contenuti in questo volume – gioca un ruolo di primo piano l'implementazione delle politiche attive del lavoro e della formazione e riqualificazione professionale², volta a incrementare le capacità di integrazione e adattamento ai mercati transizionali, sia in caso di perdita dell'occupazione che nelle riconversioni e riorganizzazioni aziendali³.

In tutte queste vicende è indubbio il ruolo di primo piano attribuito al sindacato, basti pensare alla valorizzazione della contrattazione collettiva decentrata nella gestione delle crisi di impresa e, più in generale, nei processi di riconversione tecnologica o green⁴. Ma non c'è solo la contrattazione. Il coinvolgimento sindacale nel mercato del lavoro si va progressivamente rinforzando anche attraverso l'introduzione e il potenziamento di forme di partecipazione alle scelte organizzative dell'imprenditore che, direttamente o indirettamente, siano in grado di generare conseguenze sulle condizioni di lavoro o sui livelli occupazionali. Negli ultimi anni si sono notevolmente ampliati gli ambiti entro cui operano i diritti di informazione e consultazione sindacale, divenuti parte

1. In riferimento al fenomeno della digitalizzazione e alle conseguenze che da essa derivano in termini di trasformazione del mercato del lavoro la letteratura è davvero ampia: v., tra i tanti, Barbera, 2022, 339; Brino, 2022, 97; Feltrin, Pero, 2019, 468 ss.; Ichino, 2017, 525 ss.

2. Negli ultimi anni, l'attenzione degli attori istituzionali nei confronti della professionalità, della formazione continua e della portabilità – nonché della certificazione – delle competenze ha conosciuto una significativa intensificazione. Non a caso, l'Unione europea ha proclamato il 2023 “Anno europeo delle competenze”, riconoscendo nelle competenze strumenti essenziali per accrescere la competitività delle imprese e, al contempo, garantire il pieno sviluppo della persona. In questa stessa prospettiva, il recente Regolamento (UE) 2024/1689 (c.d. AI Act) ha introdotto, a carico del deployer – e dunque del datore di lavoro nel caso in cui faccia uso di sistemi di intelligenza artificiale – l'obbligo di assicurare un'adeguata alfabetizzazione del personale in materia di IA; cfr. art. 4 e Considerando 20 del Reg. UE 2024/1689, e in dottrina v. Peruzzi, 2024, 128 ss. Sul tema si tornerà *infra*.

3. Sul tema v. Alaimo, Di Meo, 2025, 252. Le politiche attive del lavoro giocano un ruolo fondamentale nei processi di transizione sia digitale che green anche in ragione del noto disallineamento delle competenze possedute da chi cerca un impiego rispetto alle richieste, un *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro che deve essere affrontato attraverso percorsi formativi che rispondano all'esigenza di alfabetizzazione digitale e di competenze tecniche avanzate: cfr. le *Conclusioni del consiglio sulla carenza di manodopera e di competenze nell'UE: mobilitare il potenziale di forza lavoro inutilizzato nell'Unione europea*, 15 novembre 2024, n. 15463/24. Sul punto si rinvia a Fenoglio, 2025, cap. I.

4. V. ancora Alaimo, Di Meo, 2025, 252 ss., che esaminano anche nel dettaglio le diverse esperienze contrattuali. Sul ruolo della contrattazione collettiva nella transizione ecologica, in particolare, v. Tomassetti, 2021, 77 ss.; Carta, 2022, 327 ss.; Zito, 2022, 694 ss.; Testa, 2023, 324 ss.

integrante della modalità di gestione dell'impresa, al punto da coinvolgere decisioni imprenditoriali strategiche relative agli assetti organizzativi e produttivi.

In altre parole, oggi la libertà dell'imprenditore di organizzare l'impresa come meglio crede – ovvero di conformare gli assetti organizzativi e produttivi nella maniera più efficiente, funzionale al raggiungimento del suo fine economico – è stata progressivamente limitata attraverso la necessità di un coinvolgimento sindacale in tutte quelle decisioni che possono ripercuotersi sui livelli di occupazione o sulla persona impegnata nell'esecuzione del contratto di lavoro, ovvero sulla sua sicurezza, libertà o dignità. In termini più strettamente giuridici, nel quadro dei rapporti economici delineati in Costituzione, sembra profilarsi una più serrata dialettica tra primo e secondo comma dell'art. 41 Cost., con felice congedo di anacronistiche interpretazioni assolutizzanti della libertà economica (comma 1) tese a degradare al rango di mero simulacro ogni limite o finalità della medesima (comma 2). Com'è stato giustamente osservato dalla dottrina più autorevole,

il carattere anacronistico e indebito di quella degradazione è oggi univocamente confermato dall'ultima rilevante riforma della Carta fondamentale che, nell'accordare rilievo costituzionale alla tutela dell'ambiente (art. 9, comma 3), lo ha anche significativamente iscritto tra i vincoli dell'iniziativa economica privata (art. 41, comma 2), rivitalizzando la disposizione nel suo complesso, quali che fossero le divergenti opinioni registratesi in dottrina nel corso del tempo⁵.

Si tratta di una rivitalizzazione che opera a tutto tondo, anche con riguardo a finalità diverse e ulteriori rispetto a quelle più recentemente introdotte, e dunque a partire dalla più tradizionale funzione sociale dell'iniziativa economica privata.

Parimenti, pare oggi rivitalizzato l'art. 46 della Costituzione: sebbene sia debole e discutibile la più recente e diretta traduzione normativa della partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa, adottata attraverso la legge n. 76 del 2025⁶, essa certamente ha il merito di riaprire un dibattito da troppo sopito sul coinvolgimento sindacale nelle decisioni di impresa⁷.

In altri termini, nell'odierno quadro normativo sembra lecito inquadrare gli obblighi di informazione e consultazione sindacale e, più ancora, la loro recente e significativa espansione, al crocevia tra l'art. 41 comma 2 e l'art. 46 Cost.

5. Lo Faro, 2025, 246. Così anche Speciale, 2023, 290.

6. Su cui si rinvia a Gentile, 2025; Ingraio, 2025, 123, anche per le perplessità nei confronti della riforma.

7. Si v. già il confronto, precedente all'emanazione della legge, sulla proposta della Cisl, alla quale è dedicato un fascicolo tematico di *DRI* (e qui in particolare v. Treu, 2023, 889; Ales, 2023, 913; Zoppoli, 2023, 958). Questa rivitalizzazione del dibattito segna quanto meno una fase nuova rispetto a quella in cui – com'è stato efficacemente scritto – il tema della partecipazione era «ai margini del pensiero politico-istituzionale e delle sue prassi, oltre che della progettualità giuridica» (così Pedrazzoli, 2005, 427). Sulle potenzialità dell'art. 46 Cost e sulla necessità di una legge di attuazione v. Zoli, 2013, 557.

giacché il sindacato, anche in virtù della sua indubbia rilevanza costituzionale (art. 39 Cost.), sembra profilarsi agli occhi del legislatore nazionale e sovranazionale come l'agente più idoneo a governare i rilevanti cambiamenti che scuotono il sistema produttivo, salvaguardando per questa via interessi e valori di rango costituzionale che possono andare in frizione con l'iniziativa economica privata al cospetto della transizione digitale e ambientale.

La dimensione organizzativa, insomma, si tinge di elementi nuovi e inconsueti: per un verso, sul piano delle categorie fondamentali del diritto del lavoro tese a disegnare il suo campo d'applicazione, l'inserimento nell'organizzazione altrui gioca un ruolo ben più significativo che in passato nel determinare l'imputazione degli effetti di tutela di marca giuslavoristica – anche a prescindere dalla soggezione al potere direttivo dell'imprenditore (come dimostra la cristallizzazione in legge della nozione di collaborazioni etero-organizzate *ex art. 2, comma 1, d.lgs. n. 81/2015*) –; per altro verso, la determinazione dell'assetto organizzativo di cui si discute non si esaurisce nella sola sfera di pertinenza del suo titolare, tenuto a coinvolgere, in misura variabile, anche altri portatori d'interesse in una pluralità di decisioni strategiche⁸. Proprio in considerazione degli effetti che le decisioni organizzative sortiscono sui rapporti di lavoro, il legislatore le ha variamente procedimentalizzate, introducendo diverse gradazioni di coinvolgimento del soggetto sindacale in diversi campi e contesti, che vanno da quello più classico e tradizionale delle scelte di riduzione o chiusura dell'impresa fino all'introduzione di nuove infrastrutture tecnologiche o sistemi di intelligenza artificiale.

Tale espansione quantitativa e qualitativa pare suggerire, in definitiva, che il diritto del lavoro non si limiti a guardare all'imprenditore come parte del contratto di lavoro e creditore della relativa prestazione, secondo l'assetto tradizionale della materia, ma si spinga oltre, limitando, vincolando e funzionalizzando talune scelte imprenditoriali assunte anche in qualità di capo – o gestore – dell'impresa.

Questa idea trova riscontro nell'assetto normativo che si sta sviluppando, di fronte al quale si consolida l'impressione che il governo della doppia transizione ecologica e tecnologica stia spingendo il legislatore a chiamare in causa soggetti esponenziali, a partire dal sindacato, affinché svolgano ruoli più pregnanti, giudicati indispensabili a governare mutamenti tanto delicati da non poter essere affidati, in via esclusiva, al capo dell'impresa da cui gerarchicamente dipendono i suoi collaboratori (art. 2086 c.c.).

8. Si pensi, in generale, alla valorizzazione del ruolo degli stakeholder, tra cui i lavoratori e i loro rappresentanti, nelle Direttive sulla rendicontazione di sostenibilità (2022/2462) e sulla Due Diligence (2024/1760). Non è questa la sede per approfondire questo tipo di coinvolgimento, per il quale si rinvia a Guarriello, 2024, 245, e, sul ruolo del sindacato, già Guarriello, 2021, 580, segnalando come l'opinione dell'A. sia ottimistica, nel senso di un ampliamento del ruolo sindacale. Valutazione a cui, tuttavia, si potrebbe anche obiettare che in tali recenti atti normativi il sindacato è considerato al pari degli altri stakeholder e non quale interlocutore privilegiato. Su queste posizioni v. la lucida analisi di Caruso, 2024.

2. Il coinvolgimento sindacale per fronteggiare le ricadute occupazionali, ieri e oggi: licenziamenti collettivi, chiusure di stabilimento e crisi d'impresa

Nella doppia transizione riesce difficile non apprezzare un coinvolgimento delle parti sociali ogniquale volta l'innovazione tecnologica o *green* determini – o abbia la ragionevole possibilità di generare – crisi, licenziamenti collettivi o chiusure di stabilimenti o di aziende.

Il timore che la tecnologia causi addirittura la fine del lavoro è risalente⁹ e, analogamente (seppur qui con minor enfasi), è indubbio che anche le innovazioni legate alla transizione *green* possono comportare ricadute occupazionali¹⁰. Un indicatore significativo di questa consapevolezza si rinviene, del resto, nelle modifiche apportate all'istituto della Cigs dalla l. n. 234/2021 (legge di bilancio 2022) che, nell'adeguare la disciplina delle causali proprio al contesto della transizione ecologica¹¹, include oggi nella nozione di "riorganizzazione aziendale" anche quei percorsi diretti a «realizzare processi di transizione individuati e regolati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministro dello sviluppo economico»¹². Così chiarendo l'utilizzabilità dello strumento di integrazione salariale quando l'imprenditore intenda realizzare percorsi di modernizzazione digitale e tecnologica o di sostenibilità ambientale ed energetica.

I licenziamenti collettivi, le chiusure di stabilimenti, ma anche il mero stato di crisi dell'impresa cui possono conseguire, in via eventuale, le due situazioni anzidette, rappresentano momenti nei quali il legislatore ha previsto un

9. Al di là dei film di fantascienza, si pensi al noto saggio di Rifkin, 1995, e ancora prima a Keynes, 1930, che elaborò il concetto di *technological unemployment*, anticipando il rischio che l'innovazione potesse determinare una riduzione strutturale della domanda di lavoro umano.

10. Si pensi, ad esempio, alla vicenda dell'Ilva, su cui v. Laforgia, 2022, 29 o alla crisi dell'automotive, settore colpito da una profonda riorganizzazione legata alle sfide della transizione *green* che impongono il progressivo superamento del motore endotermico, che in UE sarà messo al bando dal 2035. Sul caso *Stellantis* v. Valente, 2024.

11. Speciale, 2023, 306 ss.; Salimbeni, 2022, 287.

12. Art. 21, c. 1, lett. a, d.lgs. n. 148 del 2015. Il D.M. 33/2022, che ha aggiornato il D.M. 94033/2016 con riferimento alla nuova veste dell'istituto, ha introdotto una disciplina che differenzia la riorganizzazione "semplice" dai "processi di transizione" ai fini dell'ammissione al trattamento d'integrazione salariale. Nel primo caso, il programma d'interventi necessario per l'ammissione alla Cigs deve indicare le previsioni di recupero occupazionale di almeno il 70% del personale coinvolto dalla riduzione dell'orario di lavoro, da realizzare mediante riassorbimento anche presso altre unità produttive o imprese. Inoltre, il programma può prevedere l'erogazione di attività formative o di programmi di riqualificazione per agevolare il recupero occupazionale dei lavoratori. Nel secondo caso, il piano d'interventi non può limitarsi a indicare le suddette previsioni di recupero occupazionale, ma deve definire anche le azioni necessarie a tal fine ricorrendo, in modo prioritario, all'attivazione di programmi di formazione professionale. Di talché, se la riorganizzazione aziendale viene attuata nel quadro di un programma di transizione sostenibile dell'impresa, l'ammissione alla Cigs presuppone un atteggiamento più virtuoso dell'impresa richiedente, finalizzato a salvaguardare i livelli occupazionali. Sul punto v. Testa, 2024.

coinvolgimento sindacale *forte*, volto ad attenuare l'impatto di queste decisioni sull'occupazione e sui lavoratori coinvolti.

La procedimentalizzazione della scelta di dichiarare un'eccedenza di personale per pervenire a un licenziamento di più lavoratori in un arco di tempo circoscritto è – come noto – risalente. Sin dalla direttiva comunitaria del 1975 (n. 75/129/CEE, poi modificata dalle direttive 92/56/CEE e 98/59/CE) l'Europa introduce una tutela in caso di licenziamenti collettivi incentrata sugli aspetti procedimentali e, in particolare, sul coinvolgimento del sindacato attraverso la previsione di diritti di informazione e consultazione¹³. A distanza di meno di due anni, la tecnica della procedimentalizzazione si estende alle ipotesi di alienazione dell'impresa o di una sua parte, tramite la direttiva n. 77/187/CEE, poi confluita nella direttiva 2001/23/CE. All'indomani dello shock petrolifero, che aveva contribuito a generare un incremento del tasso di disoccupazione dovuto proprio a ristrutturazioni e chiusure di aziende, le istituzioni comunitarie intervengono, insomma, con due direttive adottate a brevissima distanza l'una dall'altra, per coinvolgere il sindacato nella decisione datoriale di licenziare o in quella di trasferire l'attività. Ciò, con l'intenzione di favorire la possibilità che tali eventi siano gestiti mediante accordo sindacale: un accordo che il legislatore non rende obbligatorio, ma caldeggia, imponendo la condivisione di informazioni e prevedendo un momento di dialogo tra imprenditore e sindacato. È per questo che le informazioni vanno fornite secondo una precisa scansione temporale e secondo regole di contenuto altrettanto puntuale, come risulta evidente da una disamina funzionale delle norme in discorso. Si tratta, in questo caso, di una procedimentalizzazione robusta, che, in mancanza di un obbligo a contrarre sconosciuto al nostro sistema giuridico¹⁴, non sconfina nella co-gestione, ma impone di assolvere, costruttivamente e in buona fede¹⁵, agli obblighi di consultazione¹⁶.

Nel discorso che qui interessa, i diritti di informazione e consultazione previsti dall'art. 4 della l. n. 223/1991, applicabile sia alla fattispecie della riduzione del personale che a quella del Cig, coinvolgono le rappresentanze sindacali nella decisione organizzativa datoriale, imponendo un confronto volto a ricercare misure alternative al recesso, come diverse modalità di impiego del personale, contratti di solidarietà e forme flessibili di gestione del tempo di lavoro¹⁷. È affidato, dunque, al sindacato il compito di immaginare e proporre le soluzioni più opportune per scongiurare i licenziamenti o, almeno, per ridurne l'impatto, come si deduce, anche a valle, dalla primazia della fonte pattizia su quella legale

13. In relazione alla l. n. 223/1991, di attuazione della citata direttiva, la dottrina ha sottolineato come sia «stata in qualche misura la via attraverso la quale il nostro ordinamento si è aperto, più o meno consapevolmente, alla sottile penetrazione dei valori partecipativi»: Del Punta, 1993, 297.

14. Zoli, 1992.

15. In tal senso v., tra le tante, Cass. n. 22260/2015.

16. Per tutti: D'Antona, 2000, 890.

17. Sulla procedimentalizzazione introdotta dall'art. 4 l. n. 223/1991 v., per tutti, Zoli, 1997, 76.

in ordine all'individuazione dei criteri di scelta dei lavoratori da licenziare (art. 5, l. n. 223/91). Ancora, e in ogni caso, spetta innanzitutto al sindacato il compito d'individuare efficaci misure che incidano sulla c.d. occupabilità dei lavoratori, attraverso l'attivazione di strumenti di politica attiva del lavoro come i percorsi di formazione e/o riqualificazione professionale. Anzi, soprattutto nell'ambito della Cigs le recenti innovazioni legislative hanno esaltato la funzione protettiva della formazione professionale attraverso quelle previsioni che regolano i contenuti del piano di interventi relativi al processo di transizione, l'accordo di ricollocazione e l'accordo di transizione occupazionale¹⁸.

Come si è anticipato, l'accordo con le rappresentanze sindacali, ancorché incentivato, resta, in questo caso, meramente eventuale, potendosi serenamente procedere al licenziamento collettivo anche nelle ipotesi di mancato accordo.

Più incisiva, sotto questo aspetto, si profila l'odierna disciplina in tema di delocalizzazioni, che procedimentalizza la decisione imprenditoriale di chiudere uno stabilimento (art. 1, cc. 224 e ss., l. n. 234/2021) anche – ma non soltanto – nelle ipotesi di decentramento di un'attività oltreconfine. Questa disciplina si propone di gestire le ricadute sociali della decisione imprenditoriale intervenendo proprio sul fronte dell'occupabilità dei lavoratori coinvolti.

Le norme trovano applicazione solo alle grandi imprese¹⁹ e prevedono il previo confronto con le organizzazioni sindacali e con le pubbliche autorità (in particolare con tutti quei soggetti che hanno interesse a valutare le ricadute occupazionali che l'operazione economica produce sullo specifico territorio, e quindi le Regioni interessate, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Mise²⁰) volto alla predisposizione di un *piano* che indichi puntualmente le azioni di salvaguardia dei livelli occupazionali²¹. Anche in questa circostanza, a onor del vero, la normativa non contempla un obbligo giuridicamente vincolante a concordare il Piano, atteso che l'impresa resta libera di cessare la propria attività senza la sua adozione, ma quest'ultima è fortemente incentivata, come si deduce dalle conseguenze radicalmente diverse che derivano nelle due distinte ipotesi²². Resta il fatto che la cessazione dell'attività di impresa, sempre

18. Su questi aspetti si rinvia a Bozzao, D'Avino, 2022, 713 ss.; Alaimo, Di Meo, 2025, 252.

19. Tale procedura trova applicazione nei confronti dei datori di lavoro che, nell'anno precedente, abbiano occupato con contratto di lavoro subordinato, inclusi gli apprendisti e i dirigenti, in media almeno 250 dipendenti e, quando dalla chiusura della sede, filiale, ufficio o reparto consegua il licenziamento di almeno 50 lavoratori.

20. E fino alla sua soppressione anche l'Anpal.

21. In seguito alla comunicazione con la quale il datore di lavoro rende edotte le rappresentanze sindacali della volontà di cessare l'attività produttiva, quest'ultimo è tenuto a elaborare un piano che preveda: a) le azioni tese a salvaguardare i livelli occupazionali, quali il ricorso ad ammortizzatori sociali, il riassorbimento presso altre imprese o di incentivi all'esodo; b) le azioni finalizzate alla rioccupazione o all'autoimpiego dei lavoratori, come programmi formativi; c) le prospettive di trasferimento dell'azienda o di rami della stessa con finalità di continuazione dell'attività.

22. È prevista: 1) la possibilità per i lavoratori coinvolti di fruire di uno specifico ammortizzatore sociale per transizione occupazionale, della durata massima, di 12 mesi; 2) il datore non è

possibile, deve necessariamente avvenire a seguito di un'effettiva interlocuzione con i soggetti deputati alla rappresentanza sociale degli interessi nonché con gli attori pubblici interessati alla salvaguardia del tessuto produttivo in un dato territorio²³.

La disciplina è peraltro rafforzata dalla previsione di un robusto impianto sanzionatorio: in particolare, nel caso di omessa presentazione del piano o di carenza degli elementi necessari previsti dal comma 228, il datore di lavoro è tenuto a pagare il contributo Naspi in misura pari al doppio; invece, nel caso di mancata approvazione, se ritenuto dalle parti sociali poco soddisfacente, il datore deve corrispondere il contributo Naspi con un aumento dell'importo pari al 500%²⁴.

tenuto a pagare il contributo addizionale per i licenziamenti collettivi, mentre se non presenta il Piano o questo non viene sottoscritto, si dispone un incremento del contributo addizionale piuttosto rilevante (dal doppio al quintuplo); 3) i lavoratori interessati dal piano sociale concordato accedono al programma di politica attiva *Garanzia di occupabilità dei lavoratori* (Gol).

23. Su questo piano parimenti interessante è la strada già percorsa in Francia con la *Loi Florange* (l. 29 marzo 2014, n. 2014-384). Anche qui è prevista una procedura di informazione e consultazione che coinvolge non solo il sindacato, ma anche gli attori istituzionali e locali (Comitato sociale ed economico, rappresentanti del personale, Autorità amministrative, Sindaco della città in cui l'azienda si trova e Prefetto) e c'è un piano diretto alla salvaguardia dell'occupazione, ma la legge francese impone al datore di lavoro di adoperarsi per cercare un acquirente ovvero per consentire, attraverso l'eventuale supporto di un consulente ingaggiato dall'azienda, che i dipendenti stessi possano presentare un'offerta d'acquisto. Tale previsione costituisce il cardine della regolamentazione francese: il datore ha un vero e proprio obbligo di ricercare potenziali acquirenti informandoli della sua intenzione di cedere il sito. E anche il Comitato sociale ed economico può partecipare attivamente a tale ricerca, sia valutando le offerte pervenute, sia sottoponendo al datore proprie proposte. Essendo l'obbligazione principale posta a carico del datore, la legge disciplina con dettaglio tutta una serie di adempimenti stringenti: dall'informazione ai possibili acquirenti, alla condivisione di dati, dalla valutazione delle offerte alla giustificazione dell'eventuale rifiuto. Non c'è un obbligo di accettare le proposte ricevute, il datore di lavoro è cioè vincolato entro il perimetro di un'obbligazione di mezzi, ovvero nella ricerca di un acquirente, il che non comporta necessariamente anche la conclusione di un accordo per la compravendita. Tuttavia, il rifiuto di un'offerta deve essere motivato e a esso deve seguire la convocazione del Cse e la presentazione ai rappresentanti del personale di un rapporto da inviare per conoscenza anche all'autorità amministrativa. In caso di inadempimento degli obblighi di ricerca di un acquirente o di rifiuto senza motivo legittimo di un'offerta seria di acquisizione, la *Loi Florange*, nella sua versione originaria, prevedeva un meccanismo sanzionatorio fortemente incisivo. Il Cse aveva infatti la possibilità di agire in giudizio nei confronti del datore di lavoro per chiedere una sanzione economica di importo pari fino a venti volte il valore mensile del salario minimo legale per ogni impiego soppresso a causa del licenziamento collettivo (entro il 2% del volume d'affari annuale dell'impresa). Il ricavato sarebbe stato impiegato per finanziare progetti in grado di creare attività economiche e occasioni d'impiego nel territorio in cui è insediato lo stabilimento. Questo apparato sanzionatorio è stato però considerato illegittimo dal *Conseil constitutionnel* (Cons. Const., 27 marzo 2014, n. 2014-692), per violazione del diritto di proprietà (sancito dagli artt. 2 e 17, Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789) e della libertà d'impresa (ricavata in via interpretativa dall'art. 4, Dichiarazione del 1789). Questo ha parzialmente disinnescato l'efficacia della regolamentazione. Su questa regolamentazione si rinvia a Nuzzo, 2022, e, per maggiori approfondimenti, si v. Centamore, 2022, 423.

24. Su questi aspetti si rinvia ancora a Nuzzo, 2022.

Il divieto di intimare licenziamenti per Gmo/collettivi nelle more dell'esame del piano e la previsione di un apparato sanzionatorio costituiscono un ulteriore incentivo per il datore a elaborare un programma convincente e idoneo a incidere positivamente sulla salvaguardia dei livelli occupazionali²⁵.

Il coinvolgimento sindacale diventa poi una componente fondamentale della nuova disciplina applicabile alle crisi di impresa. Il riferimento è al Codice della Crisi e dell'insolvenza (d.lgs. n. 14/2019) entrato in vigore nel luglio 2022 (d'ora in poi Ccii).

Il Ccii non ha soltanto introdotto una specifica procedura di informazione e consultazione sindacale in materia di composizione negoziata della crisi²⁶ – da attivare qualora non siano previste altre procedure di informazione e consultazione sindacale²⁷ – ma ha anche corredato l'art. 2086 c.c. di un secondo comma che impone all'imprenditore «il dovere di istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa, anche in funzione della rilevanza tempestiva della crisi d'impresa e della perdita della continuità aziendale» prescrivendogli «di attivarsi senza indugio per l'adozione e l'attuazione di uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale». È stato già sottolineato in dottrina come da tale norma discenda per l'imprenditore un *obbligo*, e non una mera facoltà, di avvalersi in caso di crisi di strumenti quali la composizione negoziata, la Cigs o gli accordi di transizione occupazionale o di ricollocazione: una pluralità di strumenti che impongono, dunque e non per caso, un coinvolgimento sindacale nella gestione dell'impresa che versa in condizioni di difficoltà²⁸.

L'importanza di tale coinvolgimento trova peraltro conferma nella direttiva n. 19/2023²⁹, che espressamente include i diritti di informazione e consultazione sindacale tra quelli che non possono essere pregiudicati dall'attuazione di interventi finalizzati a salvare l'impresa attraverso il quadro di ristrutturazione preventiva³⁰.

25. Ferrara, 2022, 655 ss.; Garofalo, 2023, 17; Gambacciani, 2024, 538.

26. L'art. 4, comma 3, del Ccii impone al datore di lavoro di informare i soggetti sindacali «delle rilevanti determinazioni, assunte nel corso delle trattative della composizione negoziata e nella predisposizione del piano nell'ambito di uno strumento di regolazione della crisi e dell'insolvenza, che incidono sui rapporti di lavoro di una pluralità di lavoratori, anche solo per quanto riguarda l'organizzazione del lavoro o le modalità di svolgimento delle prestazioni». A seguito di tale informazione è poi prevista la possibilità per il sindacato di chiedere una consultazione. Sul tema v. Cordella, 2024, 90; Alaimo, Di Meo, 2025, 286.

27. Previste dalla legge o dai contratti collettivi di cui all'art. 2, co. 1, lett. g, d.lgs. 25/2007: art. 4 Ccii.

28. Così Alvino, 2023, 11.

29. Riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione.

30. Art. 13, su cui v. sempre Alvino, 2023, 12 ss. che sottolinea come il coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori deve essere sempre assicurato attraverso l'informazione sull'evoluzione dell'attività di impresa.

Tornando, infine, alla nuova disciplina della Cigs³¹ – cui si è già fatto cenno in apertura di questo ragionamento – l’art. 22-ter del d.lgs. n. 148/2015 prevede che proprio al fine di sostenere le transizioni occupazionali è possibile, all’esito dell’intervento straordinario di integrazione salariale, un ulteriore intervento di integrazione salariale straordinaria “in deroga”, finalizzato al recupero occupazionale dei lavoratori a rischio di esubero, pari a un massimo di dodici mesi complessivi non ulteriormente prorogabili. In tal caso al sindacato è affidato il compito di confrontarsi con il datore di lavoro, in sede di procedura di consultazione sindacale di cui all’art. 24, sulle «azioni finalizzate alla rioccupazione o all’autoimpiego, quali formazione e riqualificazione professionale, anche ricorrendo ai fondi interprofessionali».

Tirando le somme di quanto detto sinora, anche alla luce della doppia transizione nel cui ambito s’inscrive questa riflessione, emerge chiaramente come l’informazione e la consultazione sindacale rappresentino, oggi, un momento necessario nell’elaborazione e nell’attuazione di qualsiasi decisione attinente ai processi produttivi o all’organizzazione aziendale che abbia ripercussioni sull’occupazione. Ed emerge così un doppio “ruolo” del sindacato: interlocutore non solo nelle crisi e nei processi di riqualificazione e riconversione aziendale, ma anche nella tutela dei disoccupati, coinvolto – insieme ai soggetti pubblici – a realizzare obiettivi di politica dell’impiego e dell’occupazione, che attengono direttamente alla gestione del mercato del lavoro³².

3. La generalizzazione del coinvolgimento sindacale nelle vicende organizzative dell’impresa

L’iniziativa europea in tema di informazione e consultazione si è significativamente rafforzata nel nuovo secolo, specie a partire dal 2002, quando – come noto – è stata adottata una direttiva volta a istituire un quadro generale di obblighi e prerogative sindacali relative all’informazione e alla consultazione dei lavoratori nell’UE (dir. 2002/14/CE).

La novità rispetto al passato risiede nel fatto che non si tratta di una direttiva tematica bensì di indicazioni e regole di natura trasversale, che trovano applicazione in differenti vicende della vita di un’impresa, accumulate dalla circostanza che producono – o sono idonee a produrre in potenza – conseguenze su quantità e qualità di lavoro in un’attività economica organizzata per la produzione e lo scambio di beni e servizi. Benché si possa rimproverare alla direttiva

31. Come modificata dal c.d. Decreto Sostegni-ter (d.l. n. 4/2022, convertito dalla l. n. 25/2022). Per un esame approfondito v. Deleonardis, 2025, 155 ss.

32. Così Alaimo, Di Meo, 2025, 275. Oggetto di altri lavori del volume, ma che ben si prestano a disegnare questo tipo di coinvolgimento sindacale, sono peraltro il Fondo nuove competenze, che chiama i sindacati a sottoscrivere gli accordi di rimodulazione dell’orario di lavoro dedicati a percorsi di formazione sulle competenze verdi e digitali (Di Corrado, 2025, 104 ss.; Testa, 2025, 346 ss.), nonché i Patti territoriali per la transizione ecologica e digitale (su cui si rinvia a Del Gaiso, in questo volume, e a Casano, 2022, 673 ss.).

va di aver optato per una forma di partecipazione sindacale tenue o “debole”, declinata attorno alla mera informazione e consultazione dell’attore collettivo, essa ha senza dubbio il merito di aver fatto assurgere tale tipo di coinvolgimento al rango di elemento «strutturale e fisiologico nella gestione delle imprese»³³, estendendolo a eventi e circostanze diverse e ulteriori rispetto a quelle espressamente contemplate dalla legge e per lo più legate alle decisioni implicanti la (o il rischio di) cessazione dei rapporti di lavoro.

Nei suoi considerando, infatti, la direttiva chiarisce subito la necessità di estendere l’informazione e la consultazione sindacale a una pluralità di decisioni imprenditoriali destinate a incidere, in vario modo, su lavoratrici e lavoratori che vi sono coinvolti. I campi d’applicazione sono dunque più ampi rispetto al passato e riguardano l’evoluzione recente e probabile dell’attività dell’impresa o dello stabilimento e della situazione economica; la struttura e l’evoluzione probabile dell’occupazione e le eventuali misure anticipatrici in caso di minaccia dell’occupazione; le decisioni suscettibili di comportare cambiamenti di rilievo in materia di organizzazione del lavoro, contratti di lavoro.

Peraltro, per espressa previsione del legislatore europeo, le modalità di informazione e consultazione sono stabilite «in modo da garantire l’efficacia dell’iniziativa». In questa chiave, precisando la relazione funzionale che intercorre tra i due istituti, si chiarisce che l’informazione debba essere servente rispetto alla consultazione, tanto da definire precisi criteri di tempo e contenuti della prima in funzione dell’efficace svolgimento della seconda.

Da ultimo, ma non per ultimo, la medesima direttiva invoca, per la prima volta, un sistema sanzionatorio da adottarsi nelle ipotesi di omessa informazione e consultazione, obbligando gli Stati membri a predisporre, in caso di violazione di obblighi, prerogative e diritti che ne discendono, sanzioni «effettive, proporzionate e dissuasive».

In Italia, la direttiva 2002/14/CE ha trovato attuazione con il d.lgs. n. 25/2007 che ha istituito, per l’appunto, «un quadro generale relativo alla informazione e consultazione dei lavoratori» affidando alla contrattazione collettiva il compito di stabilire le modalità dell’informazione e consultazione³⁴. Essa deve riguardare:

- a. l’andamento recente e quello prevedibile dell’attività dell’impresa, nonché la sua situazione economica;
- b. la situazione, la struttura e l’andamento prevedibile dell’occupazione nella impresa, nonché, in caso di rischio per i livelli occupazionali, le relative misure di contrasto;
- c. le decisioni dell’impresa che siano suscettibili di comportare rilevanti cambiamenti dell’organizzazione del lavoro, dei contratti di lavoro (art. 4).

33. Magnani, 2006, 149.

34. Sul tema v., per tutti, Corti, 2008, 849.

Alla contrattazione è stata rimessa anche la possibilità di determinare l'*oggetto* dell'informazione e consultazione, specificando quanto sancito, in termini generali, dall'art. 4 del d.lgs. n. 25/2007. Così, nell'ampia formula che abbraccia «l'andamento recente e quello prevedibile dell'attività dell'impresa, nonché la sua situazione economica» si possono ricomprendere non soltanto le vicende concernenti gli andamenti produttivi, ma anche, ad esempio, per quel che qui interessa, l'innovazione tecnologica e i suoi inevitabili effetti sugli organici aziendali e gli assetti organizzativi dell'impresa. Questa inferenza pare del resto confermata anche dalla formula espressamente riferita alle «decisioni dell'impresa che siano suscettibili di comportare rilevanti cambiamenti dell'organizzazione del lavoro», ove certamente rientrano tutti i mutamenti e le innovazioni di processo che trovano fondamento nella transizione tecnologica o ecologica³⁵.

Tali presupposti abbracciano tanto le informazioni periodiche quanto l'informazione preventiva, incrementando notevolmente le forme e il grado di coinvolgimento sindacale nelle decisioni strategiche e organizzative. Tanto più ove si accolga l'interpretazione, ampiamente e autorevolmente argomentata, alla cui stregua gli obblighi di coinvolgimento del sindacato non si limitino alla necessità di una sua semplice consultazione bensì alla vera e propria *trattativa*³⁶. Un obbligo di tal fatta, beninteso, non imporrebbe comunque all'imprenditore l'adozione di soluzioni concordate, ma certamente di garantire alla partecipazione un certo grado di effettività, nello spirito della normativa sovranazionale.

Senza indugiare sui problemi legati all'uso dello strumento contrattual-collettivo³⁷, pare utile sottolineare, in questa sede, qualche rilevante esperienza negoziale per i risvolti che assume nell'economia di questo contributo.

Nella tornata contrattuale successiva al 2007, che ha conosciuto le innovazioni più rilevanti in tema di informazione e consultazione in sede aziendale, di particolare interesse, anche per il contenzioso che ne è derivato, è stata la disciplina dell'art. 9, parte I, del Contratto Collettivo dei Metalmeccanici introdotta nel 2008 e tuttora vigente³⁸.

Qui i diritti di informazione sindacale in sede aziendale sono pensati come momento strutturale e fisiologico nell'andamento di ogni azienda metalmeccanica, fatte salve le imprese di piccole dimensioni. In tutte le aziende che occupano almeno 50 dipendenti, infatti, le organizzazioni sindacali verranno informate anche su aspetti e questioni che trascendono l'interesse collettivo di cui il sindacato è tradizionalmente portatore, come le condizioni di lavoro o la salvaguardia dell'occupazione, essendo dovuta alle Oo.Ss. anche l'informazione

35. Sul punto v. approfonditamente Deleonardis, 2024, in part. 134 ss.

36. Zoli, 2008, 178 e ivi anche per un esame approfondito della disciplina introdotta dal d.lgs. n. 25/2007.

37. Sul punto si rinvia a Zoli, 2008, 163.

38. Pur con qualche modifica rispetta alla versione originaria. Sul tema sia consentito rinviare a Martelloni, Nuzzo, 2023, 87. Sull'esame di altre esperienze contrattuali si rinvia a Deleonardis, 2024, 145 ss.

riguardante interessi diffusi di carattere più generale, tra cui anche la sostenibilità ambientale degli investimenti produttivi e la tutela dell'ambiente esterno.

Lo stesso avviene nell'ambito della previsione di “un apposito incontro”, dove l'informazione riguarda mutamenti nell'organizzazione imprenditoriale che possono avere effetti sull'occupazione, quali – ad esempio – quelli connessi a rilevanti modifiche tecnologiche o produttive, a operazioni di decentramento di fasi di attività, a processi di esternalizzazione o a spostamenti non temporanei di significative aliquote di lavoratori. Ciò significa che, in occasione di decisioni destinate a incidere sugli organici, sull'organizzazione del lavoro o sul luogo di svolgimento della prestazione lavorativa, il datore ha l'onere di disporre un incontro con i sindacati, volto a informarli, previamente, di ogni decisione cui l'impresa ha intenzione di dare corso.

I diritti di informazione paiono essere, peraltro, ulteriormente ampliati e rinforzati nella proposta di rinnovo contrattuale del 2025 quasi giunta alla firma. L'ampliamento riguarda la richiesta di apposito incontro, che viene prevista anche per i dati relativi all'occupazione e alle retribuzioni del personale femminile. Il rafforzamento, invece, deriva dalla cancellazione della previsione che dichiarava assorbiti gli obblighi di informazione contrattuali dalle procedure previste dalla legge in tema di licenziamenti collettivi, trasferimento d'azienda e Cigs. Non è una novità di poco conto, di cui peraltro non si può negare l'opportunità, considerando che il confronto tanto sull'andamento recente e prevedibile dell'attività dell'impresa quanto sulla situazione economica o occupazionale vuole impedire che il sindacato sia costretto a misurarsi con situazioni già irrecuperabili o definitive. L'informazione soddisfa la sua maggiore utilità quando si colloca in un momento antecedente ogni decisione, in cui – come sottolineato in giurisprudenza – può «essere fruttuosa e portare a quel condizionamento virtuoso delle scelte dell'azienda che è poi la finalità ultima delle norme contrattuali in esame»³⁹, in ciò coerente con il diritto dell'Unione.

I descritti obblighi informativi sono funzionali alla possibilità di richiedere, in forma scritta ed entro un termine di 5 giorni dalla ricezione delle informazioni, un esame congiunto. Sugli obblighi informativi si innesta, così, una fase eventuale di consultazione sindacale, che a sua volta può essere preceduta dalla formalizzazione di un parere dei rappresentanti sindacali di cui il datore dovrà tenere conto, essendo previsto un obbligo a suo carico di fornire una “risposta motivata”.

Insomma, usando le parole pronunciate dal segretario generale della Cgil in occasione del rinnovo contrattuale del 2022⁴⁰: «anche l'impresa deve ripensarsi come luogo nel quale imprenditore e lavoratori possano discutere e realizzare accordi non solo su salari e orari ma anche su ciò che fanno e su come lo fanno, con quale sostenibilità ambientale, sociale».

39. T. Trieste 23 settembre 2022 sul caso *Wartsila Italia*.

40. *Cambiamo il modello sociale*, intervista al Segretario generale della Cgil Maurizio Landini, su *Avvenire*, 18 dicembre 2022.

4. Innovazione tecnologica e ruolo del sindacato

Con particolare riguardo alla transizione digitale, è agile registrare come sia questo il terreno privilegiato dai più recenti interventi normativi europei volti a rafforzare il coinvolgimento sindacale nelle decisioni imprenditoriali riguardanti l'adozione di nuove tecnologie.

Restando impregiudicata la perdurante vigenza dell'art. 4 Statuto dei lavoratori, che espressamente prevede un previo accordo sindacale per l'installazione di qualsiasi tecnologia che abbia l'effetto collaterale di realizzare un controllo sull'attività di lavoro, il coinvolgimento sindacale nelle decisioni attinenti all'adozione di *strumenti automatizzati di decisione e monitoraggio* compare sia nella Direttiva piattaforme (2024/1831) sia nel Regolamento sull'intelligenza artificiale (AI Act).

Il primo corpus normativo, funzionale al miglioramento delle condizioni lavorative nel lavoro mediante piattaforme digitali, estende i diritti di informazione e consultazione sindacale di cui alla direttiva 2002/14, alle decisioni delle piattaforme di lavoro digitali che possono comportare l'introduzione di sistemi di monitoraggio automatizzati o di sistemi decisionali automatizzati o modifiche sostanziali al loro utilizzo (art. 13). Inoltre la Direttiva obbliga i gestori delle piattaforme a informare i lavoratori e *i loro rappresentanti* sull'introduzione, l'uso e il funzionamento dei sistemi automatizzati di decisione e di monitoraggio⁴¹. Conformemente allo spirito che accompagna i provvedimenti normativi del nuovo secolo, anche la c.d. direttiva piattaforme prevede che l'informazione ai rappresentanti dei lavoratori avvenga, in modo *completo e dettagliato, prima* dell'uso di detti sistemi o *prima* dell'introduzione di modifiche che incidano sulle condizioni di lavoro, sull'organizzazione del lavoro o sul monitoraggio dell'esecuzione del lavoro, nonché in *qualsiasi momento su richiesta* (art. 9), così rimarcando l'idea che tali forme di coinvolgimento debbano obbedire a un generale principio di effettività⁴².

L'IA Act, dal canto suo, obbliga il datore di lavoro a informare i rappresentanti dei lavoratori e i lavoratori interessati prima dell'utilizzo sul luogo di lavoro di un sistema di IA ad alto rischio⁴³ (art. 26, pt. 7), mentre quando, per il tra-

41. La Direttiva Piattaforme differenzia gli obblighi informativi (sia individuali che collettivi) tra sistemi di monitoraggio automatizzati e sistemi decisionali automatizzati. Amplia poi il coinvolgimento sindacale nelle previsioni relative all'obbligo di effettuare la valutazione di impatto dell'art. 35, par. 1, del Gdpr e prevede che la sorveglianza sui sistemi automatizzati venga periodicamente aggiornata anche nella valutazione d'impatto, sempre con il coinvolgimento delle rappresentanze dei lavoratori. Sul tema v., da ultimo, Natullo, 2025, 448.

42. Per un esame approfondito delle disposizioni della Direttiva, del loro rapporto con il Regolamento sull'IA e con la Direttiva del 2002 si rinvia a Delfino, 2023.

43. Quali sono i sistemi incidenti sui rapporti di lavoro, ad eccezione dei sistemi di rilevazione delle emozioni sul luogo di lavoro, salvo gli impieghi per la rilevazione di dolore o affaticamento per finalità mediche o di sicurezza (art. 5, par. 1, lett. f), nonché i sistemi di categorizzazione biometrica volti a inferire caratteristiche sensibili (art. 5, par. 1, lett. g), per i quali vige la proibizione di immissione sul mercato, messa in servizio e uso (art. 5).

mite di sistemi di IA, si adottano decisioni o si assiste all'adozione di decisioni che riguardino persone fisiche, il datore deve informarne gli interessati (pt. 11).

Benché si tratti, in questo caso, di meri doveri d'informazione, non necessariamente seguiti da fasi di consultazione e/o negoziazione con il soggetto collettivo⁴⁴, sono comunque obblighi che si cumulano a quelli previsti da altre norme di diritto interno e sovranazionale, che consegnano al sindacato una funzione inedita di “controllore tecnologico”: l'informazione tecnica ha, insomma, la funzione di assegnare al sindacato il compito di *tradurre* il linguaggio tecnologico, prima per comprenderne e poi per svelarne il funzionamento, anche a beneficio del singolo lavoratore che incontra, di regola, maggiori difficoltà di accesso alla scatola nera. Ciò, se non altro, in ragione del fatto che il sindacato dovrebbe avere la forza economica e organizzativa che gli consente di dotarsi di saperi tecnici, interni o esterni, idonei a verificare il reale funzionamento di tali sistemi. L'informazione, dunque, è strumentale a una conoscenza tecnica più approfondita e verticale che consegna al sindacato la facoltà di verificare interferenze, attuali o potenziali, con il concreto svolgimento dei rapporti di lavoro, per attivare, eventualmente, consultazione, contrattazione e, se del caso, conflitto collettivo⁴⁵.

Questa nuova regolamentazione si somma, peraltro, a quella della Direttiva 2002/14/Ce, attuata in Italia con il d.lgs. n. 25/2007, a quella della Direttiva trasparenza, e quindi all'art. 1-*bis* del d.lgs. n. 152/1997. Quest'ultima disposizione, al comma 6, introduce una informazione alle rappresentanze sindacali in azienda sugli aspetti del rapporto di lavoro sui quali incide l'utilizzo di sistemi decisionali e di monitoraggio integralmente automatizzati⁴⁶, nonché quelle relative alla funzionalità dei sistemi stessi. Sembrerebbe poi non esserci dubbio sul fatto che, a seguito di tali informazioni, il sindacato abbia la possibilità di chiedere un confronto all'imprenditore. Tale possibilità deriva dell'art. 4 del d.lgs. n. 25/2007, in quanto l'adozione di un sistema automatizzato rientra certamente tra «le decisioni dell'impresa che siano suscettibili di comportare rilevanti cambiamenti dell'organizzazione del lavoro».

Il risultato di tale articolato quadro normativo, che in molti casi determina sovrapposizioni di discipline, è un coinvolgimento sindacale che assume varie

44. Sulla “debolezza” della Direttiva, che «non si spinge fino a prevedere il diritto collettivo a “negoziare l'algoritmo”», v. Aimo 2024, 10.

45. Si è detto che «nel caso della IA dovrebbe puntare ad attenuare l'asimmetria informativa, accrescere la trasparenza, specialmente attraverso una partecipazione all'analisi e alla valutazione di impatto dell'uso dell'IA nei contesti di lavoro»: Ciucciiovino, 2024, 18. Si segnala che la Ces ha pubblicato un manuale sul coinvolgimento del sindacato nella progettazione dell'algoritmo, consultabile in www.etuc.org/en/publication/fair-platforms-project-thematic-reports.

46. L'informazione è stata limitata, dal c.d. Decreto semplificazioni del maggio 2023, ai soli strumenti integralmente automatizzati (art. 26 d.l. n. 48/2023, convertito da l. n. 85/2023). Per una lettura che alla luce delle nuove fonti eurounitarie (IA Act e Direttiva Piattaforme) sdrammatizza la necessità di individuare i confini tra *monitoraggio automatizzato* e *monitoraggio integralmente automatizzato* sia consentito rinviare a Nuzzo, 2024, 555.

forme e intensità in base a una serie di variabili che entrano in gioco in tutti i casi in cui l'impresa intenda impiegare nuove tecnologie, informatiche, elettroniche o di IA. Il punto di partenza è sempre costituito dal coinvolgimento sindacale, che vede una duplice funzione dei rappresentanti dei lavoratori: di supporto tecnico e di interlocutore "sociale". Alla fase di informazione segue poi, nei casi previsti dal d.lgs. n. 25/2007, il momento della consultazione. Infine, ogni qual volta la tecnologia che si intenda adottare determini indirettamente un controllo sul lavoratore, l'accordo diventa obbligatorio ai sensi dell'art. 4 st. lav., potendo esso essere sostituito solo dall'autorizzazione amministrativa. È chiaro, insomma, che benché a geometrie variabili il coinvolgimento sindacale nelle transizioni tecnologiche è un tassello fondamentale nel puzzle che il legislatore ha costruito per la tutela dei lavoratori, tanto nel mercato che nel rapporto di lavoro.

5. Le funzioni (attuali e potenziali) dei diritti di informazione e consultazione: un nuovo ruolo per il sindacato?

La ricognizione (parziale) degli obblighi di informazione e consultazione sindacale sommariamente riassunta alle pagine che precedono segnala – a opinione di chi scrive – qualche elemento utile ad arricchire la disamina funzionale degli istituti in discorso.

Emerge infatti, da uno sguardo sulla normativa europea e nazionale, specie se esteso al più recente andamento dei formanti legale e contrattual-collettivo, un impianto orientato a *responsabilizzare* impresa e sindacato nella gestione delle difficili transizioni in corso⁴⁷.

Per vero, non sempre l'attore collettivo è espressamente vocato a gestire la transizione ecologica e/o quella tecnologica. Tuttavia, per un verso alcune risalenti risorse normative – si pensi all'art. 4 della l. n. 223/91 – sono oggi sovente attivate in connessione oggettiva con la doppia transizione: si pensi, in proposito, ai licenziamenti tecnologici già registrati in imprese ad alto valore aggiunto⁴⁸ o, in prospettiva, alle eccedenze di personale cui potrebbe realisticamente dare luogo il crescente ricorso a sistemi di Intelligenza Artificiale applicati nei processi produttivi. Per altro verso, sempre più spesso i due principali vettori sui quali viaggia, a velocità molto sostenuta, l'odierno salto di paradigma, sono espressamente richiamati dalla legge e dalla contrattazione collettiva in veste di presupposto che richiede o impone, in forma più o meno intensa a seconda delle specifiche fonti di regolazione, il coinvolgimento sindacale nelle decisioni strategiche e nel governo del relativo impatto sull'andamento dei rapporti e delle

47. È peraltro noto, peraltro, che da sempre «il contesto imprenditoriale italiano è maggiormente disponibile a modelli di relazione con il sindacato collaborativi e partecipativi durante le fasi di crisi o di transizione»: così Alaimo, 2014, 9.

48. Si pensi a Dell, Intell, Microsoft, Amazon e alle altre big tech che nell'ultimo anno hanno annunciato licenziamenti a pioggia.

condizioni di lavoro. Tale elemento si apprezza, in modo plastico, nella più recente disciplina europea del lavoro attraverso piattaforme digitali o nel regolamento sull'intelligenza artificiale, ma emerge con altrettanta forza in importanti prodotti negoziali – ad esempio il contratto collettivo dei metalmeccanici – che contemplano istituti di partecipazione legali, direttamente o indirettamente, alla transizione tecnologica e a quella ambientale, anche in combinazione tra loro.

Se è dunque indubbiamente vero che la formazione continua, la riqualificazione professionale e i servizi per l'impiego si segnalano come vettori fondamentali per rispondere alle nuove sfide poste dagli odierni mutamenti che si rinvergono nella produzione e nel lavoro⁴⁹, è altrettanto pacifico che tali risorse ben possono essere mobilitate su impulso dell'attore collettivo o, comunque, intrecciare il ruolo e le prerogative dal medesimo esercitate a ridosso di rilevanti scelte economico-organizzative, tali da sortire effetti sulla quantità e qualità del lavoro nelle imprese in transizione.

Del resto, proprio la temporalità che scandisce gli obblighi di informazione e quelli di consultazione e/o negoziazione sindacale dovrebbe consentire all'attore collettivo di rinnovare e accrescere il proprio ruolo, proiettando nel futuro la tradizionale funzione di rappresentanza sociale degli interessi: spingerlo ad agire, insomma, se non «nell'interesse delle generazioni future» – come pure parrebbe suggerire la più recente e rilevante riforma costituzionale⁵⁰ – almeno nell'interesse futuro dei lavoratori maggiormente esposti alle trasformazioni e innovazioni del tempo presente.

In conclusione, pare doversi registrare, rispetto al passato, un'eccedenza di funzioni delle odierne regole relative agli obblighi d'informazione e consultazione contenuti nell'ordinamento multilivello. Essi ancora servono, indubbiamente, a consentire al sindacato di mobilitare “ammortizzatori” idonei ad attutire gli effetti delle crisi strutturali d'impresa e delle eccedenze di personale divenute inevitabili, ma, ancor prima, a permettergli di discutere le scelte strategiche, negoziare le soluzioni organizzative nonché mobilitare risposte e risorse che consentano alla forza lavoro di reagire, con resilienza, alla doppia transizione che sta attraversando e scuotendo il panorama socio-economico. In una parola, esse conducono il soggetto istituzionalmente e costituzionalmente deputato alla rappresentanza sociale degli interessi a svolgere la propria parte nella prospettiva sottesa agli articoli 41 comma 2 e 46 Cost., senza rinunciare a giocare un ruolo di rilievo nel mercato del lavoro e nelle c.d. transizioni occupazionali.

Oneri e onori che, per parte sua, il sindacato dovrà esser capace di meritare e agire sul campo.

49. V. i contributi pubblicati in questo volume.

50. In ordine all'impatto sulla disciplina giuslavoristica della riforma adottata con legge costituzionale n. 1/2022 che ha iscritto la tutela dell'ambiente in Costituzione modificando gli artt. 9 e 41 comma 2, Cost., cfr. i fascicoli di *Lavoro e Diritto* nn. 1 e 2/2022 dal titolo *Lavoro e ambiente nell'Antropocene* (rispettivamente: *I. Il problema e il sistema*; *II Le regole e la prospettiva*) e ivi, in particolare, Bin, 2022, 115.

Riferimenti bibliografici

- Aimo M.P. (2024). Trasparenza algoritmica nel lavoro su piattaforma: quali spazi per diritti collettivi nella proposta di Direttiva in discussione? *LDE*, 2
- Alaimo A. (2014). L'eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali. *Biblioteca "20 Maggio"*.
- Alaimo A., Di Meo R. (2025). Politiche attive del lavoro e formazione nella doppia transizione: impresa, sindacato e contrattazione collettiva. *DLRI*, 2: 252.
- Ales E. (2023). La proposta di legge Cisl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa socialmente responsabile. Una stimolante e articolata base per una riflessione. *DRI*, 4: 913.
- Barbera M. (2022). Giusta transizione ecologica e diseguglianze: il ruolo del diritto. *DLRI*, 3: 339.
- Bin R. (2022). Il disegno costituzionale. *LD*, 1: 115 ss.
- Bozzao P., D'Avino E. (2022). Gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro: passato e futuro alla luce della recente riforma. *VTDL*, IV: 713 ss.
- Brino V. (2022). Il raccordo tra lavoro e ambiente nello scenario internazionale. *LD*, I: 97.
- Carta C. (2022). La transizione ecologica nelle relazioni sindacali. *LD*: II, 327 ss.
- Caruso B. (2024). Impresa partecipata e contratto di lavoro. *WP CSDLE*, 484.
- Casano L. (2022). Formazione continua e transizioni occupazionali. *VTDL*, IV: 673 ss.
- Centamore G. (2022). L'obbligo di cercare un acquirente in caso di dismissione di grandi siti produttivi, ovvero: l'arma spuntata della Loi Florange. *RGL*, 3: 423.
- Ciucciiovino S. (2024). La disciplina nazionale sulla utilizzazione della intelligenza artificiale nel rapporto di lavoro. *LDE*, 5.
- Corti M. (2008). I diritti di informazione e consultazione in Italia dopo il d.lgs. n. 25 del 2007 tra continuità e innovazione. *NLCC*, 4: 849.
- Corti M. (2014). L'informazione e la consultazione dei lavoratori tra art. 27 della "Carta di Nizza" e direttiva 2002/14/CE: un diritto "condizionato". *DRI*, 4: 1178.
- Cosattini L.A. (2024). Le procedure di consultazione fra diritti di informazione e obblighi di riservatezza. *LDE*: 1
- D'Antona M. (2000). «Riduzione di personale» e licenziamento: la rivoluzione copernicana della l.n. 223/1991. In: Caruso B., Sciarra S. (a cura di), *Massimo D'Antona. Opere*, vol. III, tomo II. Milano: Giuffrè, 890.
- Del Punta R. (1993). I licenziamenti collettivi. In: Papaleoni M., Del Punta R., Mariani F. (a cura di), *La nuova cassa integrazioni guadagni e la mobilità*. Padova: Cedam, 297 ss.
- Deleonardis N. (2024). *L'organizzazione sindacale e il mercato del lavoro*. Modena: Adapt University Press.
- Delfino M. (2023). Lavoro mediante piattaforme digitali, dialogo sociale europeo e partecipazione sindacale. *Federalismi.it*.
- Del Gaiso V. (2026). Il Programma Gol, la concertazione territoriale e le politiche di sviluppo locale. Casi empirici a confronto. *In questo volume*.
- Di Corrado G. (2025). Il Fondo nuove competenze quale strumento strutturale per la transizione digitale ed ecologica. *RDSS*, I: 104.
- Feltrin P., Pero L. (2021). Breve lettura del lungo addio al fordismo (1970 – 2020). In: Aa.Vv. (a cura di), *Dalla prima alla quarta rivoluzione industriale. Storia delle relazioni industriali dei metalmeccanici*, Milano: Solferino, 424 ss.

- Fenoglio A. (2025). *Professionalità e stabilità del lavoro nell'era delle transizioni*. Torino: Giappichelli.
- Ferrara M.D. (2022). Delocalizzazioni, “cessazione” dell’attività produttiva e ruolo del sindacato. *DLRI*, IV: 655.
- Gambacciani M. (2023). *Diritti sindacali partecipativi e dovere di contrarre*, Torino: Giappichelli.
- Gambacciani M. (2024). Partecipazione e condizionamento dei poteri datoriali, *MGL*, III: 538.
- Garofalo D. (2023). I licenziamenti economici tra scelte legislative e incursioni ideologiche. *ADL*, I: 17.
- Guarriello F. (2021). Il ruolo del sindacato e delle rappresentanze del lavoro nei processi di due diligence. *RGL*, 4: 580.
- Guarriello F. (2024). Take Due Diligence Seriously: commento alla Direttiva 2024/176. *DLRI*, 3: 245.
- Ichino P. (2017). Le conseguenze dell’innovazione tecnologica sul diritto del lavoro. *RIDL*, I: 525 ss.
- Ingrao A. (2025). La partecipazione dei lavoratori tra istanze costituzionali e compromessi legislativi: legge n. 76/2025, anatomia di una riforma mancata. *RIDL*: 123.
- Keynes J.M. (1930). *Essays in Persuasion*. New York: Harcourt, Brace and Company, 358 ss.
- Laforgia S. (2022). Se Taranto è l’Italia: il caso Ilva. *LD*, I: 29.
- Lo Faro A. (2025). *Please In My Back Yard*: esperienze locali di salario minimo e uso strategico dei contratti pubblici. *LD*, 2: 229 ss.
- Magnani M. (2006). Direttive comunitarie di vecchia e nuova generazione e trasformazione dell’impresa. In: Ficari L. (a cura di), *Società europea, diritti di informazione e partecipazione dei lavoratori*. Milano: Giuffrè, 149.
- Maraga R. (2022). I diritti di informazione e consultazione sindacale sui livelli occupazionali: brevi note sul caso Caterpillar. *ADL*, 5: 1047.
- Martelloni F., Nuzzo V. (2023). Commento all’art. 9. In: Bavaro V., Focareta F., Lessandari A., Scarpelli F. (a cura di), *Commentario al contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici*, Roma: Futura editrice, 87.
- Napoli M. (a cura di) (2008). L’impresa di fronte all’informazione e consultazione dei lavoratori. *NLCC*, II: 843 ss.
- Natullo G. (2025). IA e rapporti di lavoro: patologie e tecniche di tutela. *International Review Of Artificial Intelligence Law*, 2: 448.
- Nuzzo V. (2022). Delocalizzazioni e chiusure di stabilimenti: i nuovi limiti all’iniziativa economica privata tra scelte legislative e prospettive possibili. *RIDL*, IV: 524 ss.
- Nuzzo V. (2024). Vecchi e nuovi limiti al monitoraggio dei lavoratori al tempo dell’IA. *RGL*, 4: 555.
- Pedrazzoli M. (2005). Partecipazione, costituzione economica e art. 46 della Costituzione. Chiose e distinzioni sul declino di una idea. *RIDL*, I: 427.
- Peruzzi M. (2024). Intelligenza artificiale e lavoro: l’impatto dell’AI Act nella ricostruzione del sistema regolativo UE di tutela. In: Biasi M. (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*. Milano: Giuffrè, 128 ss.
- Rifkin J. (1995). *La fine del lavoro, il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era post-mercato*. Milano: Baldini&Castoldi.
- Salimbeni M.T. (2022). La nuova Cassa Integrazione Guadagni: l’approdo dopo la tempesta. *RIDL*, I: 287 ss.

- Speciale V. (2023). Impresa e transizione ecologica: alcuni profili lavoristici. *DLRI*: 290.
- Testa F. (2023). La funzione sostenibile del contratto collettivo: spunti teorici ed empirici. In: Bavaro A., Cataudella C., Lassandari A., Lazzeroni L., Tiraboschi M., Zilio Grandi G. (a cura di), *La funzione del contratto collettivo. Salari, produttività, mercato del lavoro*. Adapt University Press, 324.
- Testa F. (2024). *Lavoro e sindacato nella transizione ecologica*. Tesi di Dottorato XXXVII ciclo.
- Testa F. (2025). Esiste un diritto a una transizione giusta? In: *Le Grandi transizioni: sfide per la società, il diritto, l'economia. Atti della 1st Students' Conference 18 ottobre 2024*. Milano: Giuffrè, 346.
- Tomassetti P. (2021). Dal carbone al sole. Diritto del lavoro e identità sindacale nella transizione energetica (1800-2050). *DLM*, I: 77 ss.
- Treu T. (2023). La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro. Per una governance di impresa partecipata dei lavoratori. *DRI*, 4: 889.
- Tullini P. (2024). Assetti organizzativi e responsabilità sociale dell'impresa. *LDE*, 1.
- Valente L. (2024). Come affrontare la tripla transizione, in Stellantis e non solo. *Lavoce.info*.
- Zito M. (2022). Il ruolo del dialogo sociale e della contrattazione collettiva transazionale nella gestione delle tematiche legate all'ambiente e alla transizione verde. *DRI*, III: 694 ss.
- Zoli C. (1992). *Gli obblighi a trattare nel sistema dei rapporti collettivi*. Padova: Cedam.
- Zoli C. (1997). La procedura. *QDLRI*, I: 76.
- Zoli C. (2008). I diritti di informazione e di c.d. consultazione. *RIDL*, I: 169.
- Zoli C. (2013). La partecipazione dei lavoratori in Italia tra vecchi e nuovi modelli. *DLM*, 3: 557.
- Zoppoli L. (2023). La partecipazione sindacale nella civiltà digitale. *DRI*, 4: 958.

Aggiornamento e riqualificazione nella doppia transizione. Il ruolo dei Fondi interprofessionali per la formazione continua e del Fondo Nuove Competenze

di Alessandra Sartori*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il quadro europeo: qualche dato per cominciare – 3. La lenta edificazione del sistema di formazione continua – 4. I fondi interprofessionali: le origini – 4.1. Struttura e disciplina – 4.2 Profili problematici: dai dilemmi giuridici alle difficoltà applicative – 4.3. Le sfide del presente: verso un'eccessiva centralizzazione della formazione continua? Le prime avvisaglie – 4.4. Il consolidamento di un modello dirigitico – 5. Il Fondo nuove competenze: le origini – 5.1. Struttura e modus operandi – 5.2. Il Fondo nuove competenze 3.0... e oltre – 6. Qualche spunto di riflessione finale,

1. Premessa

Nel presente saggio si esaminerà il ruolo cruciale della formazione continua nel solco della doppia transizione in atto, soffermandosi in particolare su due strumenti di supporto economico a imprese e lavoratori, i fondi interprofessionali e il Fondo nuove competenze, che vengono analizzati dagli esordi sino alle più recenti declinazioni legate alle nuove sfide.

Per inquadrare il tema sembra opportuno iniziare ripercorrendo gli ambiziosi obiettivi fissati nel corso del tempo dalle istituzioni europee in materia di formazione, obiettivi strettamente intrecciati a quelli occupazionali, per poi confrontarli con i dati, piuttosto deludenti, relativi all'implementazione di queste *policy* sia a livello europeo sia nazionale.

Nel paragrafo successivo si entrerà quindi in *medias res* tratteggiando, pur con rapide pennellate, la tortuosa evoluzione del sistema italiano di formazione continua culminata nel 2000 nell'istituzione dei fondi interprofessionali: se ne illustrerà la disciplina, dando conto degli aspetti strutturali e funzionali per poi affrontare i principali profili problematici. Con riferimento ad alcuni di questi profili (ad es. la *vexata quaestio* della natura giuridica dei fondi e delle risorse ivi confluite) hanno ormai trovato pacificazione le annose dispute che hanno a

* Professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Milano Statale.

lungo affaticato dottrina e giurisprudenza; tuttavia, permangono irrisolte diverse criticità, legate più concretamente alla “messa a terra” e ai rapporti intercorrenti tra i vari attori che popolano il mercato del lavoro.

L’ultima parte del saggio è dedicata allo strumento di nuovo conio del Fondo nuove competenze, nato nel periodo buio del Covid per fronteggiare quella situazione di crisi e dischiudersi via via a nuovi orizzonti e prospettive. Sullo sfondo, l’attività frenetica di un legislatore logorroico, intervenuto in vari momenti della storia dei due istituti esaminati, per piegarne il funzionamento alle proprie strategie politiche, se non a logiche contingenti. Tanto che in dottrina alcuni studiosi hanno aspramente censurato la funzionalizzazione alle esigenze statali di strumenti che per loro natura dovrebbero essere invece appannaggio delle parti sociali, il cui ruolo in materia è stato di conseguenza svilito e mortificato.

Si cercherà dunque di sciogliere il seguente interrogativo. Questo spiccato interventismo legislativo è pernicioso e dissennato, oppure, alla luce dei nodi scoperti del sistema-formazione illustrati nei paragrafi precedenti, e sullo sfondo della complessa situazione del mercato (*rectius* mercati) del lavoro in transizione, può rivelarsi utile per arginare l’opportunismo degli attori a vario titolo coinvolti? Se fosse vera questa seconda ipotesi, l’efficacia del sistema di formazione potrebbe uscirne addirittura rafforzata.

2. Il quadro europeo: qualche dato per cominciare

La formazione, contemplata già nel Trattato di Roma (art. 128), diventa il fulcro della politica europea dell’occupazione sin dai suoi esordi: il Fondo sociale europeo, nato per favorire la mobilità dei lavoratori e le opportunità di impiego (art. 123 del Trattato di Roma), venne presto (dagli anni ’70) piegato espressamente a esigenze di formazione e riqualificazione, assurgendo, infine, al ruolo di polmone finanziario della Seo, quando allarga il suo cono di azione alle politiche attive e ai servizi per l’impiego¹.

L’Agenda di Lisbona si poneva l’obiettivo trasformare l’Europa in «un’economia competitiva, dinamica e basata sulla conoscenza»: in questo progetto i sistemi di istruzione e formazione rivestivano un’importanza decisiva, quale parte integrante delle politiche economiche e sociali, ed erano pertanto chiamati ad adeguarsi «alle esigenze della società dei saperi», in modo da fornire un apprendimento lungo tutto l’arco della vita, appropriato alle diverse fasi e ai differenti gruppi destinatari. Per questo gli Stati membri erano invitati ad accrescere sensibilmente gli investimenti in capitale umano e, in particolare, ad adottare misure atte a dimezzare il numero dei *drop-out* della scuola².

Seguendo gli sviluppi evolutivi della Seo, attraverso l’esame della normativa *soft* che la caratterizza, si può osservare come i *target* posti ai Paesi europei

1. Napoli, 2000, 899 ss.; Corti, 2007, 164 ss.

2. Contestualmente erano fissati precisi *target* occupazionali, diversificati a seconda del sesso e dell’età: precisamente 50% per gli *over 50*; 60% per le donne; 70% per gli uomini.

divengano sempre più ambiziosi. Del resto, a partire dalla seconda metà degli anni 2000, quando la *flexicurity* si innesta saldamente nella logica europea³, la formazione riceve ulteriore impulso quale carburante necessario della *job mobility* sottesa al modello.

In questo solco, strategia “Europa 2020”⁴, per traghettare i Paesi UE fuori dalla crisi economica globale che dal 2008 li aveva duramente colpiti, annullando i progressi sino ad allora raggiunti, li spingeva verso una «crescita intelligente, sostenibile, inclusiva». A tal fine, prevedeva sette “iniziative faro”, tra le quali campeggiava, per quel che ci interessa, il varo di «un’agenda per le nuove competenze e i nuovi posti di lavoro», quale base per la modernizzazione dei mercati del lavoro. Tra gli obiettivi puntuali da conseguire per il 2020 era fissato un tasso di occupazione generalizzato del 75%, coniugato con la riduzione al di sotto del 10% del tasso di abbandono scolastico, e con il contestuale aumento al 40% dei laureati.

La fine del decennio è stata, però, segnata da una nuova crisi, innescata dalla pandemia, che ha accelerato i processi di transizione *green* e digitale già in atto, distruggendo milioni di posti di lavoro in settori ormai obsoleti, ma creando nuove opportunità in settori in espansione. Queste trasformazioni fanno «emergere la necessità di un cambiamento senza precedenti della gamma di competenze»: così l’*incipit* della Comunicazione della Commissione relativa a «un’agenda per le competenze per l’Europa per la competitività sostenibile, l’equità sociale e la resilienza»⁵.

Gli articolati *target* ivi posti, da raggiungere entro il 2025⁶, sono sopravanzati dal Piano di azione del Pilastro europeo dei diritti sociali⁷, che nel principio n. 1, scolpisce «il diritto a un’istruzione, formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi». In attuazione di detto principio, il Piano, presentato a Oporto nel maggio 2021, contempla nuovi obiettivi per il 2030, giudicati ambiziosi, ma allo stesso tempo realistici: per un verso, aumentare al 60% la percentuale di adulti che nell’anno prendono parte ad attività formative, traguardo necessario «per favorire l’occupabilità, stimolare l’innovazione, garantire l’equità sociale e colmare il divario nel campo delle competenze di-

3. Per un’ampia disamina di questo controverso approccio, che ha contraddistinto un’intera stagione di politiche europee dell’occupazione, v. per tutti Corti, 2018, ove anche abbondanti riferimenti bibliografici. Più sinteticamente, v. anche Zoppoli, 2012; Treu, 2017, 597 ss.

4. COM (2010) 2020 definitivo, del 3 marzo 2010.

5. COM (2020) 274 definitivo, del 1° luglio 2020. Sulle numerose sollecitazioni dell’Unione europea, che si sono estrinsecate in un serrato florilegio di raccomandazioni, comunicazioni e risoluzioni delle principali istituzioni europee, v. approfonditamente Alaimo, Di Meo, 2025, 255 ss.

6. Precisamente, entro tale *deadline*, ogni anno dovrebbe partecipare ad attività di apprendimento almeno il 50% della popolazione adulta (il 30% con riferimento ai soggetti *low skilled*); entro lo stesso periodo il 70% della popolazione adulta dovrebbe avere competenze digitali di base.

7. COM (2021) 102 definitivo, del 4 marzo 2021. Sul Pilastro europeo dei diritti sociali la bibliografia è già molto abbondante: v. tra i tanti Corti, 2022.

gitali»; per altro verso, garantire che almeno l'80% delle persone di età compresa tra i 16 e i 74 anni possieda competenze digitali di base, «condizione preliminare per l'inclusione e la partecipazione al mercato del lavoro e alla società in un'Europa digitalmente trasformata». Questi obiettivi si saldano con il *benchmark* occupazionale, che è elevato al 78% per tutti.

Dal momento che un lustro è quasi trascorso e siamo ormai giunti a metà del guado, conviene dare uno sguardo ai dati oggi disponibili al fine stilare un bilancio provvisorio relativo ai risultati conseguiti dai Paesi membri. Viene in soccorso il Rapporto Draghi del 9 settembre 2024, ove si pone grande enfasi sulle conoscenze e competenze come motore di competitività: lo studio segnala tuttavia una grave carenza di competenze in Europa in diversi settori e occupazioni, sia con riferimento ai lavoratori qualificati, sia con riferimento ai non qualificati; tanto che il 77% delle imprese europee denuncia severi *skills shortages*, ossia gravi disallineamenti tra le professionalità richieste e quelle offerte dal mercato; questo nonostante le cospicue risorse investite nella formazione a livello sovranazionale (64 miliardi di euro). Tale insuccesso viene ricondotto a una pluralità di fattori, tra cui la mancanza di effettiva volontà degli Stati membri, che non spingono le loro politiche formative oltre blande forme di coordinamento; l'insufficiente coinvolgimento del mondo industriale in dette *policy*; la mancanza di valutazioni sistematiche degli interventi e il deficit nello sviluppo e utilizzo di strumenti di *skills intelligence*⁸.

Altrettanto allarmanti, e ben lontani dagli obiettivi del Piano di azione del 2021, i dati prospettati dalla Commissione nella nuova Comunicazione del 5 marzo 2025, l'*Unione delle Competenze*: il tasso di partecipazione della popolazione adulta al sistema di istruzione/formazione si attesta sotto al 40%; quanto alle competenze digitali, poco più del 50% della popolazione ne possiede, mentre ben il 90% delle aziende ne fa richiesta⁹. Per di più, scendendo da un piano macro a un piano micro, se isoliamo la posizione dell'Italia in questo non brillante contesto, rileviamo che il nostro Paese si colloca al di sotto della media europea, seguito da alcuni Stati dell'Est Europa (Polonia, Lituania, Repubblica Ceca), mentre *front runners*, sono, come immaginabile, i Paesi Nordici (Svezia, Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi)¹⁰, in cui anche le *performances* occupazionali sono decisamente migliori.

3. La lenta edificazione del sistema di formazione continua

Si prenderà ora in esame l'esperienza del nostro Paese, partendo da un breve *excursus* relativo alla lenta e tormentata edificazione del sistema italiano di formazione continua. Va peraltro precisato come il legislatore italiano spesso

8. Draghi, 2024, 36-37.

9. COM (2025) 90 definitivo, del 5 marzo 2025.

10. Si tratta di dati Eurostat 2024, che utilizzano come indicatore la percentuale di adulti partecipanti ad attività formative nelle ultime 4 settimane.

utilizzi l'espressione in maniera ampia, includendo non solo la formazione dei soggetti occupati, ma anche quella dei lavoratori *tout court*, dunque pure dei disoccupati¹¹.

Il punto di partenza va rintracciato nella storica legge Fanfani n. 264 del 1949, che costituisce la prima legge repubblicana sul mercato del lavoro: conservando intatto il regime di monopolio del collocamento ereditato dallo Stato fascista, sottrae la funzione al sindacato persona giuridica di diritto pubblico e la affida al Ministero del lavoro. Il provvedimento contiene un titolo *ad hoc* dedicato all'«addestramento professionale» (titolo IV), che contempla misure atte a qualificare o riqualificare i lavoratori disoccupati, in modo da consentirne la rapida reintegrazione lavorativa: si trattava in particolare dei «corsi per disoccupati», ossia corsi di carattere pratico promossi o autorizzati dal Ministero del lavoro in collegamento col servizio di collocamento (artt. 46-52), nonché dei noti «cantieri scuola», considerati unanimemente il prototipo dei lavori socialmente utili, organizzati su impulso ministeriale nelle zone di più accentuata disoccupazione (artt. 59-61)¹².

Ma erano altresì previsti corsi per i soggetti occupati finalizzati a prevenirne la disoccupazione tramite la riqualificazione delle competenze (c.d. corsi aziendali di riqualificazione), attivati su autorizzazione del ministero e su richiesta di grandi imprese (almeno 1.000 dipendenti) che lamentavano «una minore funzionalità per effetto di una maestranza in parte non rispondente alle esigenze aziendali o per il mancato adeguamento del carico di manodopera alle proprie possibilità funzionali ed economiche». I frequentanti non erano retribuiti, ma ricevevano un'integrazione salariale per la durata del corso (3-8 mesi) a carico della Cassa integrazione guadagni per gli operai dell'industria; invece, le spese di gestione erano a carico dei datori richiedenti (artt. 53-56)¹³. Questo significativo connubio tra l'utilizzo della Cassa integrazione e delle politiche formative, come si vedrà *infra*, è stato valorizzato dal legislatore negli anni più recenti nella disciplina di vari strumenti, nell'ottica di una sinergia tra politiche attive e passive.

Il passo successivo si compie con l'attuazione dell'autonomia regionale: la legge quadro sulla formazione professionale n. 845 del 1978¹⁴ attribuisce alle regioni le competenze per l'organizzazione e la realizzazione di iniziative for-

11. Per questa puntualizzazione v. Corti, 2007, 164, cui si rinvia anche per un'accurata ricostruzione storica. Per l'evoluzione diacronica del sistema di formazione professionale continua, a partire dalla legge quadro n. 845 del 1978, v. anche Garofalo, 2004, 309 ss.

12. Secondo la dottrina, nonostante la collocazione sistematica nel titolo IV, l'istituto non integrerebbe una forma di addestramento professionale finalizzato a riqualificare i lavoratori, bensì una forma di assistenza, volta a tamponare gli effetti della disoccupazione, in termini psicologici e di dispersione del patrimonio professionale: cfr. Mengoni, 1961, 453; nello stesso senso Tursi, 1996, 73.

13. Cfr. Mengoni, 1961, 449 ss.

14. Su questa legge cruciale per l'evoluzione della formazione professionale nel nostro Paese v. ampiamente Napoli, 1984.

mative di «qualificazione o specializzazione di lavoratori che abbiano avuto o abbiano esperienza di lavoro», e dunque rivolte anche a soggetti già occupati (art. 8, lett. e). Quanto alle risorse utilizzate, l'art. 25 della legge quadro istituisce il contributo integrativo dello 0,30%, per consentire l'accesso al Fondo sociale europeo tramite il Fondo di rotazione (verso cui confluivano i 2/3 del contributo): viene in tal modo garantito il cofinanziamento delle iniziative regionali in materia di formazione professionale, anche continua.

Negli anni '90 il sistema viene ripasmato per adeguarlo agli incrementati bisogni formativi comportati dalla transizione dal fordismo ai nuovi paradigmi produttivi. L'intervento principale è contenuto nella legge n. 236 del 1993 (di conversione del d.l. n. 148 dello stesso anno), approvata contestualmente ai negoziati tra Governo e parti sociali, sfociati nel Protocollo Ciampi-Giugni del 23 luglio 1993, che impegnava l'Esecutivo a istituire un apposito canale di finanziamento per la formazione continua. In linea con detti accordi, la legge n. 236 destina, ora integralmente, il contributo 0,30 al Fondo per la formazione professionale e l'accesso al Fondo sociale europeo, che ha sostituito il Fondo di rotazione (art. 9, co. 5)¹⁵: in particolare 1/3 delle risorse sono destinate alla formazione continua rivolta, *inter alia*, ai lavoratori sospesi in Cigs, ai lavoratori di aziende che cofinanziano almeno per il 20%, nonché ai lavoratori iscritti nelle liste di mobilità (co. 3)¹⁶.

Va sottolineato il ruolo cruciale delle parti sociali chiamate a concordare con le imprese progetti formativi per attingere alle risorse stanziare: la condivisione di tali piani, inizialmente non vincolante, ma titolo preferenziale nella selezione delle richieste, diventa in seguito *condicio sine qua non* per ottenere il finanziamento del Fondo¹⁷. Il procedimento decisionale, nel 1993 ancora accentrato in capo al Ministero del lavoro, che deve provvedere «d'intesa con le Regioni» e previo parere della Commissione regionale per l'impiego (co. 7), è stato progressivamente decentrato: cosicché le Regioni, prima rigidamente vincolate dalle prescrizioni ministeriali circa beneficiari, criteri e finalità degli interventi formativi, hanno cominciato ad ampliare il raggio di azione, plasmando in concreto le politiche formative¹⁸.

Tra gli studiosi la valutazione dell'impatto della legge n. 236 del 1993 è sicuramente positiva, giacché essa ha impresso un notevole impulso all'attivismo delle imprese, stimolando un florilegio delle iniziative formative sul territorio¹⁹. Non a caso, a questa legge «si fa usualmente risalire la nascita nel nostro Pae-

15. Anche se il Fondo per la formazione è divenuto effettivamente operativo in quest'ambito solo qualche anno dopo, su impulso del Patto per il lavoro del 24 settembre 1996 (v. la circ. Min. lavoro n. 174 del 1996). V. Corti, 2007, 200.

16. A queste categorie di destinatari sono stati aggiunti i disoccupati iscritti nelle liste di collocamento che abbiano partecipato ad attività socialmente utili (art. 9, co. 3-*bis*, inserito dal Collegato lavoro del 2010 – legge n. 183).

17. Corti, 2007, 201.

18. Ivi, 200.

19. Corti 2017, 202.

se di un sistema di formazione continua»²⁰. Tuttavia, è nel decennio successivo che il sistema si consolida, grazie all'istituzione dei Fondi interprofessionali per la formazione continua (art. 118, legge n. 388 del 2000), che nascono sulle macerie del tentativo abortito di cui alla legge n. 196 del 1997 (c.d. "Pacchetto Treu"), ove si prefigura uno strumento di questo tipo: tali sviluppi saranno oggetto di esame nei prossimi paragrafi.

Qui, in chiusura della rassegna diacronica, si vuole almeno menzionare un altro provvedimento legislativo, che ha contribuito in maniera determinante all'irrobustimento del diritto alla formazione continua: la legge n. 53 del 2000, nel solco della strategia di *life long learning* perseguita a livello comunitario, introduce e disciplina i congedi per la formazione²¹. L'istituto, di ispirazione francese, si articola in due tipologie, ovvero i congedi c.d. "sabbatici", volti a soddisfare esigenze formative degli occupati estranee all'attività professionale esercitata (art. 5), e i congedi per la formazione continua, funzionali all'interesse aziendale all'aggiornamento e riqualificazione della forza lavoro, ma fruibili anche dai disoccupati (art. 6).

Se il primo dispositivo costituisce, secondo parte della dottrina, un diritto soggettivo perfetto, malgrado i poteri integrativi attribuiti alla contrattazione collettiva²², non così il secondo strumento, il cui esercizio risulta invece fortemente plasmato e condizionato dalla regolazione delle parti sociali²³. All'inerzia delle parti sociali, che per molto tempo non mostrarono interesse, va probabilmente ricondotto il tardivo decollo dell'istituto²⁴. Negli anni più recenti, tuttavia, la situazione è mutata e in diversi contratti collettivi – pioniere il pluricommentato Ccnl dei metalmeccanici del 2016, rinnovato nel 2021 – i congedi formativi hanno trovato piena valorizzazione quale chiave di volta del diritto all'apprendimento permanente²⁵.

4. I fondi interprofessionali: le origini

I fondi interprofessionali sono figli della concertazione degli anni '90: il tema della formazione (nelle sue articolazioni) percorre come un filo rosso i principali accordi conclusi tra Governo e parti sociali. In effetti sotto questo aspetto si era finalmente venuta a creare una convergenza di interessi e di intenti tra sindacati e

20. Così Corti, 2007, 197.

21. V. *ex multis* Alessi, 2001, 1275 ss.; 2004, 177 ss., spec. 192 ss.; Corti, 2007, 227 ss.; da ultimo Valenti, 2025, 86 ss.

22. Alessi, 2001, 1278; Ead., 2004, 198; Corti, 2007, 228; Ciucciiovino, 2013, 189-190; *contra* Del Punta, 2001, 178.

23. Alessi 2001, 1287; Corti, 2007, 230; *contra* Ciucciiovino, 2013, 189-190, che ritiene si tratti, anche in questo caso, di un diritto potestativo del lavoratore, seppur assoggettato ai limiti inderogabili di legge o di contratto collettivo.

24. V. in questo senso Corti, 2007, 231-232, ove anche alcuni esempi di contrattazione collettiva attuativa.

25. Mostarda, 2021, 123 ss.; Ciucciiovino, 2022, 83 ss.

organizzazioni datoriali, che sino a quel momento si erano schierati su fronti contrapposti: i primi, avversi al superamento del fordismo e della connaturata figura dell'operaio massa, erano indifferenti alle esigenze formative superiori alla istruzione di base; le imprese, d'altro canto, consideravano la formazione una propria prerogativa da riservare alle professionalità elevate. La generalizzata presa di coscienza che il sistema di organizzazione del lavoro era ormai irreversibilmente mutato e i nuovi metodi produttivi, in un contesto sempre più esposto alla concorrenza internazionale, richiedevano una forza lavoro qualificata (*rectius* motivata, duttile, competente e continuamente aggiornata), cambiò le prospettive²⁶.

Gli impulsi comunitari (v. *supra*, par. 2) e l'esempio di altre esperienze europee, che avevano elaborato efficienti modelli formativi²⁷, hanno costituito un altro fattore trainante. Con il Protocollo Ciampi, come si è visto *supra* al par. 3, il Governo si è impegnato a finanziare la formazione continua concordata con le parti sociali; e in effetti di lì a poco è stata approvata la legge 236 del 1993, istitutiva del Fondo per la formazione professionale. Il Patto per il lavoro del 24 settembre 1996 cerca di rimediare alle inefficienze della legge n. 845 del 1978 sul versante del sistema istruzione/formazione, e al contempo si adopera per rendere effettivo il diritto alla formazione continua: in quest'ottica si prevede un maggior coinvolgimento degli attori sociali, il potenziamento degli strumenti di sostegno finanziario, l'introduzione di congedi per la formazione modellati su quelli stranieri.

In attuazione di tale progetto, la legge n. 196 del 1997, nell'ambito dei principi di riordino della formazione professionale, prevede la creazione di «uno o più fondi nazionali, articolati regionalmente e territorialmente [...] e gestiti con la partecipazione delle parti sociali», finanziati con le risorse della legge n. 236 (art. 17, co. 1 lett. d, l. n. 196 del 1997). Tuttavia, questo ambizioso disegno rimane inizialmente sulla carta, giacché il regolamento 21 dicembre 1998 attuativo delle previsioni della legge, non supera il vaglio della Corte dei conti e non entra in vigore²⁸. Il Governo ribadisce però l'impegno a proseguire nella riforma del sistema di istruzione e formazione nel Patto di Natale del 1998, annunciando altresì la creazione di un fondo interprofessionale per il finanziamento di interventi formativi previsti da piani aziendali o territoriali concordati dalle parti sociali. L'imbarcazione approda alla fine in porto, dopo una navigazione assai accidentata, con l'art. 118 della legge finanziaria n. 388 del 2000, che suggella la nascita dei fondi per la formazione continua e ne contiene la disciplina, più volte modificata²⁹.

26. Corti, 2007, 167-168.

27. In particolare, gli esempi francese e tedesco hanno attirato l'interesse di studiosi e *policy maker*: per una comparazione tra i modelli di formazione continua di Francia e Germania v. Corti, 2007, 184 ss. Sull'esperienza francese, alla luce della transizione *green*, v. recentemente Capriotti, 2025, spec. 94 ss.; nonché Valenti, 2025, 102 ss. e 252 ss.

28. Loffredo, 1999, 87-89.

29. Per una trattazione approfondita e sistematica v. Corti, 2007, 203 ss.; più sinteticamente anche Di Corrado, 2020, spec. 797 ss.; Varesi, 2023, 186 ss., nonché l'ulteriore bibliografia riportata *infra* nei luoghi opportuni.

4.1. Struttura e disciplina

I fondi hanno duplice natura, nazionale e interprofessionale: devono dunque coprire l'intero Paese, pur potendosi articolare a livello regionale e territoriale; per altro verso, abbracciano interi settori produttivi, elencati dalla legge in via esemplificativa (agricoltura, industria, artigianato, servizi), estensibili ad altri, purché le imprese siano assoggettate al contributo dello 0,30%³⁰ (art. 118, co. 1)³¹.

Sotto il profilo strutturale, possono assumere la forma giuridica dell'associazione, anche non riconosciuta o della fondazione: tale previsione è funzionale a garantirne l'assenza di scopo di lucro e il carattere mutualistico, per cui una quota delle risorse versate viene attribuita mediante bandi competitivi³². La costituzione è affidata alle parti sociali tramite accordi interconfederali (art. 118, co. 6): il consueto requisito della maggiore rappresentatività sul piano nazionale si è dimostrato nella prassi poco felice³³, in quanto privo di effettiva capacità selettiva³⁴, come dimostra il pernicioso radicamento dei fondi pirata (v. *infra*, par. 4.2).

Il ruolo delle parti sociali si riflette, oltre che nel momento genetico, anche nella *governance* nonché nelle modalità per accedere alle risorse. Sotto il primo profilo tutti gli organi dei fondi (dall'assemblea al consiglio di amministrazione al collegio dei sindaci) sono composti pariteticamente, da un egual numero di rappresentanti delle associazioni datoriali e sindacati³⁵. Sotto il secondo aspetto, l'accesso può avvenire esclusivamente tramite piani formativi concordati tra le parti sociali a livello settoriale, territoriale, aziendale, e financo individuale, e sentite ovviamente le regioni, competenti in materia (art. 118, co. 1). La scelta legislativa di puntare decisamente sugli attori delle relazioni industriali si giustifica con la fondata convinzione che si tratti dei soggetti più qualificati per intercettare i bisogni di competenze, e dunque i bisogni formativi, dei vari settori e ambiti lavorativi³⁶. Negli ultimi tempi, però, il legislatore ha assunto un ruolo

30. Sono pertanto esclusi i datori di lavoro che non sono tenuti a versare i contributi per l'indennità di disoccupazione, *in primis* le pubbliche amministrazioni.

31. Corti, 2007, 205-206.

32. Corti, 2007, 208-209. Fondimpresa mutualizza circa il 30% delle risorse, mentre Fondartigianato ha operato sino al 2023 esclusivamente tramite avvisi.

33. Cfr. Tiraboschi, 2022, 150.

34. Solo per il fondo dei dirigenti è correttamente utilizzato il criterio della maggiore rappresentatività comparata delle associazioni stipulanti gli accordi istitutivi: cfr. Tiraboschi, 2022, 150, il quale auspica una modifica legislativa che allinei a detto criterio anche gli altri fondi. Le nuove linee guida sui fondi interprofessionali (approvate con d.d. 9 gennaio 2026, n. 8) hanno, sotto questo profilo, perso un'occasione preziosa per innovare il quadro normativo. Anzi, in una prima versione del documento, per fortuna poi corretta, era consentita la costituzione dei fondi anche da parte di soggetti non rappresentativi, purché aggregati a soggetti dotati di tale carattere. Cfr. Tiraboschi 2025; Tiraboschi, 2026.

35. Per maggiori dettagli v. Corti, 2007, 214.

36. Cfr. Ciucciiovino, 2025b, 218.

più dirigistico, sottraendo via via a tali attori spazi di autonomia: tendenza questa che ha suscitato aspre critiche in dottrina (v., *amplius, infra*).

La propensione allo straripamento del legislatore nazionale dai confini istituzionali si era manifestata sin dagli esordi, tanto che la Corte costituzionale, su ricorso della Regione Emilia-Romagna, che lamentava invasione delle proprie competenze in materia di formazione professionale, era intervenuta in merito alla disciplina di cui all'art. 118 commi 1, 2, 6, come modificata dalla legge Finanziaria per il 2003 (sentenza 28 gennaio 2005, n. 51)³⁷. In particolare, il giudice delle leggi, per quel che qui interessa, censura la disposizione nella parte in cui «lascia le Regioni sullo sfondo», limitandosi a enunciare nell'*incipit* del primo comma, «un generico intento di coerenza con la programmazione regionale», subito ridimensionato dal richiamo alle «funzioni di indirizzo attribuite in materia al ministero» (punto 5.2); in conclusione, la declaratoria di illegittimità costituzionale investe la mancanza di «strumenti idonei a garantire una leale collaborazione tra Stato e Regione»³⁸.

I commentatori avevano così auspicato che la pronuncia segnasse il punto di partenza verso un percorso di maggiore collaborazione tra Stato e Regioni³⁹: tuttavia, questa fruttuosa sinergia tra sussidiarietà orizzontale e verticale, in considerazione della pluralità di attori che interagiscono ai diversi livelli di *governance*, sembra una sfida piuttosto ardua. Come è stato osservato, «le Regioni non conoscono realmente i Fondi con i quali continuano a collaborare in modo scoordinato e saltuario»⁴⁰.

Delineati i caratteri strutturali dei fondi, conviene ora soffermarsi più puntualmente sulla disciplina, che si ispira in parte a quella dettata per la previdenza complementare⁴¹. Anzitutto la platea dei beneficiari: va osservato un costante ampliamento, sia in virtù della progressiva generalizzazione dell'indennità di disoccupazione e del relativo contributo (lavoratori a termine nella PA, lavoratori dello spettacolo, apprendisti), sia tramite interventi specifici del legislatore,

37. In particolare, la Regione impugnava l'art 47, legge n. 289 del 2002, relativo al «finanziamento di interventi per la formazione professionale», nonché l'art. 48, che modificava l'art. 118, legge n. 388 del 2000 sui fondi interprofessionali per la formazione continua. Per un commento a questa fondamentale pronuncia, che fissa alcuni punti fermi circa il corretto inquadramento dei rapporti tra Stato e Regioni in tema di formazione professionale, materia di competenza residuale regionale, ma ricca di implicazioni e sovrapposizioni con le competenze esclusive statali relative all'ordinamento civile e alla previdenza sociale, v. il commento di S. Scagliarini, 2005, 822 ss.

38. Sul punto v. le riflessioni di Proia, 2006, 479 ss., secondo il quale la pronuncia della Corte non «predetermina la forma» della leale collaborazione tra Stato e Regioni, dischiudendosi dunque «un ventaglio di soluzioni», dalle «forme leggere» (come quella del parere di un organismo tecnico regionale), a forme più incisive (come l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni), prospettandosi anche «forme ancora diverse e originali», modellate sulle esigenze del caso concreto (481).

39. Scagliarini, 2005, 828.

40. Galvan, 2017, 126.

41. Così Corti, 2007, 205. Sulla previdenza complementare v. da ultimo l'ampia trattazione istituzionale di Candian, Squeglia, Tursi, 2022.

anche emergenziali (lavoratori a progetto, cassintegrati, percettori prima del reddito di cittadinanza e quindi delle nuove misure di contrasto alla povertà). Quindi, l'estensione dell'ambito di applicazione ha seguito una linea direttrice che ha portato i fondi a finanziare interventi a favore di lavoratori subordinati non standard, di lavoratori non subordinati, lavoratori sospesi, non lavoratori.

Quanto alla modalità di finanziamento, come accennato *supra*, avviene attraverso il contributo dello 0,30%, che il datore devolve, tramite l'Inps, al fondo cui decide di aderire. Poiché anche il datore non aderente ad alcun fondo è tenuto comunque al versamento del contributo, incamerato dall'Inps, il meccanismo incentiva la partecipazione al sistema. Le risorse così attribuite vengono accreditate in conti aziendali, dai quali i datori possono attingere presentando piani formativi concordati con i sindacati: è questa la modalità che il legislatore vuole favorire. Non è la sola: in ragione della natura mutualistica dei fondi, parte delle risorse sono attribuite tramite bandi competitivi (conto di sistema). Nella prassi non mancano forme ibride, anche tramite l'aggregazione di scopo di più imprese⁴². Come si può agevolmente intuire il primo metodo è quello più utilizzato dalle grandi imprese, che sono in grado di accumulare cospicue risorse nei conti aziendali. Al contrario le Pmi, che più difficilmente riescono a raccogliere una massa critica di contributi, partecipano ai bandi o puntano sul *pooling* di risorse, realizzando modalità di accesso ibride⁴³.

Altro punto sensibile della disciplina è la portabilità delle risorse. In effetti dal 2009 il legislatore ha cercato di incrementare la competizione del sistema, in un'ottica di efficientamento complessivo, consentendo alle imprese di spostare ciò che accumulato da un fondo all'altro (art. 19, co. 7-*bis*, l. n. 2 del 2009), sul modello dei fondi di previdenza complementare⁴⁴. Come si vedrà *infra* (par. 4.2), il meccanismo della portabilità delle risorse non ha però condotto al risultato auspicato, ma ha stimolato una concorrenza al ribasso, che sicuramente non ha giovato.

Poiché i fondi mobilitano somme ingenti, sin dagli esordi i controlli sulla struttura organizzativa e operativa sono stati molto rigorosi e progressivamente sono stati irrobustiti, raggiungendo contorni eccessivi e innescando una «impostazione burocratica» distonica rispetto alla *ratio* complessiva⁴⁵. Compete, in particolare, al Ministero del lavoro l'autorizzazione, la revoca, l'eventuale commissariamento e, altresì, la vigilanza sulla gestione dei fondi – quest'ultima funzione riacquisita dopo lo smantellamento di Anpal, cui era stata affidata dal relativo provvedimento istitutivo⁴⁶ (art. 118, co. 2).

42. Secondo gli ultimi dati disponibili, nel 2023 il 57% delle risorse è stato attribuito tramite avvisi, andando a finanziare azioni trasversali; il 43% è stato prelevato dai conti aziendali: v. Provini, 2025.

43. Ballarino, Cantalini, 2023, 48.

44. Corti, 2007, 211.

45. Tiraboschi, 2022, 155.

46. Precisamente dall'art. 9, comma 1, lett. n, d.lgs. n. 150 del 2015. L'art. 3, d.l. n. 75 del 2023 ha previsto la soppressione di Anpal e l'attribuzione delle sue funzioni al Ministero del la-

Sembra opportuno concludere questa disamina della regolazione dei fondi con un accenno alla tipologia di formazione finanziata nell'ambito dei piani concordati con gli attori sociali. La disciplina consente ai fondi una significativa libertà nel modulare le proprie prestazioni, come le spese ammissibili, la quota dei finanziamenti, i criteri selettivi dei progetti⁴⁷: in poche parole, essi sono in grado di elaborare proprie strategie formative in relazione ai fabbisogni rilevati. È perciò interessante verificare se questi attori si siano mostrati capaci di raccogliere e interpretare le sfide del presente.

In base all'ultimo rapporto Inapp sulla formazione continua, nel corso del 2023, nell'ambito delle iniziative formative incluse negli avvisi, i temi legati alla transizione *green* si collocano al secondo posto (18,6%), subito dopo l'innovazione aziendale, di processo e di prodotto (21,4%); anche la transizione digitale si piazza in buona posizione, al quarto posto (quasi il 13%)⁴⁸. Quanto alla finalità dei piani finanziati, sia per mezzo di avvisi sia per mezzo dei conti individuali, predomina l'aggiornamento delle competenze della forza lavoro⁴⁹. Tuttavia, si segnala, quale elemento di potenziale criticità, che un rilievo non marginale è rivestito dalla formazione obbligatoria in tema di salute e sicurezza⁵⁰, che, ad avviso di chi scrive, dovrebbe essere più opportunamente posta direttamente in capo ai datori obbligati, e non accollata ai fondi⁵¹.

4.2 Profili problematici: dai dilemmi giuridici alle difficoltà applicative

Si accennerà ora ad alcuni profili problematici che, anche a causa della lacerazione del legislatore, hanno catalizzato a lungo l'attenzione tanto della dottrina quanto della giurisprudenza, quanto della prassi ministeriale e delle Autorità indipendenti.

Un punto in passato piuttosto controverso riguardava la natura giuridica dei fondi e delle risorse ivi confluite, questione che è densa di implicazioni sul piano regolatorio⁵². Secondo il più recente orientamento del Consiglio di Stato, in una nota pronuncia del 2015 che segue anni di oscillazioni interpretative⁵³,

voro a far data dal regolamento di riorganizzazione del Ministero, adottato poi con d.p.c.m. n. 230 del 2023; cosicché l'agenzia ha smesso di operare dal 1° marzo 2024.

47. Corti, 2007, 212. Peraltro, le nuove Linee guida sui Fondi interprofessionali del 9 gennaio 2026 hanno irrigidito detta disciplina, introducendo tempistiche definite e soglie minime per l'erogazione delle risorse.

48. Inapp, 2024, 164.

49. Che caratterizza il 44,7% dei conti aziendali, e il 37,3% degli avvisi. Anche la competitività di impresa è però un obiettivo perseguito in larga misura, connotando il 27,4% dei conti aziendali e il 25,6% degli avvisi. Cfr. Inapp, 2024, 167-168.

50. E precisamente a questa finalità sono indirizzati il 23% dei conti aziendali e il 12,9% degli avvisi: Inapp, 2024, 167-168.

51. Dello stesso avviso Tiraboschi, 2022, 151.

52. Sul tema v. Proia, 2006, 470 ss.; Ciucciiovino, 2013, 83 ss.; Faioli, 2016; Galvan, 2017, 111 ss.

53. Consiglio di Stato, IV sezione, 15 settembre 2015, n. 4304.

pur essendo indubbia la natura privatistica dei fondi, in quanto organismi associativi di genesi contrattuale, ciò non significa che la loro attività resti regolata dall'autonomia privata. Infatti, per un verso, i Fondi perseguono un interesse pubblico generale di rilevanza costituzionale (art. 35, co. 2, Cost.), realizzando «un'ipotesi di delegazione di funzioni pubbliche nell'ambito delle politiche della formazione professionale continua»; per altro verso, anche se l'adesione al sistema dei fondi è facoltativa, i contributi costituiscono una prestazione patrimoniale imposta ai sensi dell'art. 23, Cost., rivestendo, dunque, natura pubblicistica; per altro verso ancora, il carattere incisivo e penetrante dei poteri ministeriali di regolazione e di controllo è sintonico alla funzionalizzazione pubblica dell'attività e delle procedure. In considerazione di questi aspetti, l'Anac li qualifica come «organismi di diritto pubblico, nonostante il dato formale delle veste giuridica privatistica», e conclude per l'assoggettamento alla disciplina eurounitaria e nazionale in materia di appalti pubblici⁵⁴.

Più precisamente, alla luce dell'ultima interpretazione ministeriale⁵⁵, sul piano operativo occorre distinguere, da un lato, le attività dei fondi volte ad acquisire verso corrispettivo beni e servizi per il proprio fabbisogno, cui si applica la normativa sulle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici; dall'altro lato, le attività tipicamente istituzionali, relative al finanziamento delle iniziative formative senza controprestazioni. Per queste ultime va ulteriormente differenziata l'erogazione dei contributi del conto impresa, che concretizzano una restituzione ai datori beneficiari di quanto precedentemente versato, per cui l'applicazione delle regole del fondo è sufficiente a soddisfare i principi di trasparenza; e la diversa modalità dell'assegnazione delle risorse in conto di sistema tramite bandi, per cui, mancando una corrispondenza tra quanto versato e ricevuto, è indispensabile la predeterminazione dei criteri e delle modalità di attribuzione, e lo svolgimento di procedure selettive atte a valutare nel merito i progetti presentati.

Tema connesso è quello dell'applicazione della normativa eurounitaria sugli aiuti di Stato⁵⁶. Le opinioni sono concordi che la natura pubblica dei contributi la imponga. Ma ovviamente solo quando le risorse siano attribuite tramite avvisi, che implicano una selezione discrezionale; e non per la distribuzione dei contributi su conto individuale⁵⁷. La soluzione è più complessa per le procedure ibride, che combinano le due modalità di finanziamento: in questi casi, la questione rimane aperta.

Scendendo dal piano regolatorio a quello pratico, ulteriori problemi sca-

54. Nota 15 gennaio 2016 di Anac al Min. lavoro. Più precisamente, l'Anac ravvisa tutti i tre elementi richiesti dalla normativa eurounitaria sugli organismi di diritto pubblico, tenuti ad applicare la normativa sugli appalti pubblici: ovvero, la personalità giuridica (da intendersi in senso lato, come inclusiva di ogni forma di soggettività giuridica); l'influenza pubblica dominante, risultante dai penetranti poteri di controllo ministeriali e dalla natura pubblica delle risorse versate; il perseguimento di un interesse generale non avente carattere industriale o commerciale.

55. Circolare Min. lavoro 18 febbraio 2016, n. 10.

56. In tema v. almeno Tiraboschi, 2002; Tebano, 2012; Garofalo, 2022, 19 ss.

57. Nota Anpal 23 ottobre 2017, prot. n. 13199. Cfr. anche Corti, 2007, 225-227.

turiscono dal pluralismo dei fondi, che nel corso degli anni sono aumentati in modo anomalo, e sono attualmente 24 (se si comprende *Formatemp*, riservato alla formazione dei lavoratori somministrati)⁵⁸. In questo panorama variegato e frammentato si segnalano soggetti, spesso creati da sindacati non rappresentativi, slegati dal sistema di contrattazione collettiva, che competono al ribasso, allettando le imprese ad aderirvi con la promessa di un accesso rapido e incondizionato ai loro conti aziendali, senza operare alcun filtro sui piani formativi presentati. Si tratta di veri e propri fondi *bancomat* (o fondi pirata), che perseguono esclusivamente logiche di mercato, limitandosi a distribuire risorse al di fuori di qualsiasi progettazione di politiche formative innovative⁵⁹.

La seconda criticità è rappresentata dalle difficoltà incontrate dalle piccole e medie imprese, che costituiscono il tessuto imprenditoriale caratteristico del nostro Paese, nell'utilizzo dei conti aziendali, a causa dell'esiguità delle risorse che sono in grado di accumulare. Questo aspetto si aggiunge alla burocrazia necessaria *ex ante* per attingere al finanziamento, nonché *ex post* in sede di rendicontazione (sensibilmente appesantita dalle nuove linee guida del gennaio 2026): difficoltà che, di nuovo, gravano soprattutto sulle realtà di minori dimensioni costituendo un serio deterrente quando si tratta di decidere se aderire al sistema dei fondi⁶⁰.

Pertanto, tra gli osservatori più pessimisti c'è chi paventa una pericolosa disaffezione al sistema: al momento, però, i numeri non sembrano suffragare tali previsioni funeree. Anzi, se si volge uno sguardo alle risorse versate nel 2023, per la prima volta si è sfiorata la soglia del miliardo di euro, con un incremento del 15% rispetto all'anno precedente⁶¹. Questo andamento positivo è rispecchiato dall'aumento delle imprese aderenti e dei lavoratori coperti dalle iniziative formative⁶². Si tratta di un dato distribuito in maniera assai eterogenea, poiché il 70% delle risorse è assorbito da 4 fondi solamente, e tra questi spicca Fondimpresa, che fagocita il 48,7% delle risorse⁶³.

58. Va tuttavia specificato che ben 4 fondi sono stati commissariati dal ministero e dunque non sono oggi operativi: per una tabella dei fondi operativi nel 2024 e delle organizzazioni sindacali promotrici v. Inapp, 2024, 226-227.

59. Cfr. Tiraboschi, 2022, 149 ss.; Ballarino, Cantalini, 2023, 53; Galvan, 2023, 134; Tiraboschi, 2026. Il vizio d'origine va ravvisato negli accordi costitutivi, che «non hanno potuto o saputo ancorarsi con decisione ai sistemi di contrattazione collettiva, e più in generale, di relazioni industriali di riferimento»: così Tiraboschi, 2022, 151, che analizza criticamente alcuni esempi di accordi interconfederali, mettendo in evidenza come in nessuno di essi sia fatta menzione espressa dei sistemi di classificazione e di inquadramento del personale, cui essi dovrebbero essere funzionali (153).

60. Ballarino, Cantalini, 2023, 52-53; Neglia, 2023, 142-143.

61. Inapp, 2024, 149 e 163. Per la verità, la somma si riferisce al contributo dello 0,30%, che per un terzo confluisce al Fondo di rotazione: ma la quota destinata ai fondi paritetici ammonta a 777 milioni circa, con un aumento di 1 milione rispetto al 2022.

62. Nel dicembre 2023 sono state censite circa 766 mila imprese con adesione attiva, con un saldo positivo di 1,2% rispetto al 2022. I piani formativi approvati riguardano il 12% delle imprese aderenti e il 20% dei lavoratori ivi occupati: Inapp, 2024, 156 e 166.

63. Inapp, 2024, 152.

Tuttavia, bisogna tenersi distanti anche da un giudizio eccessivamente ottimistico, in quanto, come insegna il vecchio proverbio, non è tutto oro ciò che luccica. In questo senso, va ricordato che i fondi da sempre riescono con grande difficoltà a impegnare le risorse a loro disposizione, difficoltà ora acuita dall'incremento delle somme messe sul piatto. E che i piani formativi spesso vedono un coinvolgimento solo virtuale dei sindacati, che, in quanto osservatori privilegiati del mercato del lavoro, dovrebbero più efficacemente orientare le strategie formative delle imprese: nei fatti, però, si limitano per lo più a “mettere la firma”, ratificando in modo pedissequo le proposte avanzate in via unilaterale dalle imprese⁶⁴. Si tratta, dunque, di problemi ancora aperti, che configurano importanti sfide per l'effettività del sistema di formazione continua.

4.3. Le sfide del presente: verso un'eccessiva centralizzazione della formazione continua? Le prime avvisaglie

Tra le sfide più complesse del presente una parte della dottrina ha messo in rilievo il fenomeno ormai inarrestabile di ricentralizzazione del sistema di formazione continua tramite la funzionalizzazione dei fondi, che subiscono una «torsione pubblicistica», deragliando dai binari del sistema delle relazioni industriali, in cui erano incardinati⁶⁵.

Si tratta di una tendenza in atto da oltre un decennio, divenuta sempre più impetuosa. Le prime avvisaglie vanno rintracciate nella crisi economico-finanziaria del 2008. In quel frangente il legislatore, astretto dai vincoli di bilancio pubblico, si è lasciato tentare dalle risorse gestite dai fondi e vi ha attinto, con un prelievo forzoso inaugurato dalla l. n. 190 del 2014 (art. 1, co. 722): per il periodo 2015-2021 le risorse destinate alla formazione sono state drenate verso il finanziamento degli ammortizzatori sociali⁶⁶. In questo solco si colloca anche la legge Fornero che, con una previsione poi confermata dal *Jobs Act*, ha consentito la confluenza dei Fondi interprofessionali per la formazione continua nei Fondi di solidarietà (art. 3, co. 13, l. n. 92 del 2012; artt. 26, co. 11, e 27, co. 2, d.lgs. n. 148 del 2015)⁶⁷. Si è trattato di una scelta, forse dettata anche da sfiducia nelle capacità di questi soggetti⁶⁸, da subito criticata in dottrina, paventan-

64. Cfr. Corti, 2007, 202; Casano 2022, 682; Ballarino, Cantalini, 2023, 49.

65. Così Tiraboschi, 2022, 144 ss.; Tiraboschi, 2025; Tiraboschi, 2026.

66. Questo provvedimento ha provocato reazioni molto severe sia in dottrina, sia tra le parti sociali: cfr. Galvan, 2017, 122.

67. Peraltro, va ricordato che, già nel 2009, il legislatore, nell'ambito della c.d. miniriforma degli ammortizzatori sociali, aveva previsto che i fondi interprofessionali potessero concorrere per quell'anno al finanziamento di «misure temporanee ed eccezionali anche di sostegno al reddito volte alla tutela di lavoratori [...] a rischio di perdita del posto di lavoro» (previsione aggiunta dalla l. n. 2 del 2009, di conversione del d.l. n. 185 del 2008).

68. Evidente anche dal ruolo assai modesto riservato ai fondi interprofessionali nella costruzione del sistema nazionale di apprendimento permanente: Carminati, Casano, Tiraboschi, 2012, 388-389; Casano 2016, 457.

dosi il rischio concreto che le misure di sostegno al reddito cannibalizzassero le politiche attive⁶⁹. Qualche voce più ottimista ha ravvisato la base normativa per realizzare fruttuose sinergie e interazioni tra questi due ambiti delle politiche del lavoro⁷⁰. Di fatto, le previsioni sono state pressoché ignorate dalla prassi, anche per ragioni di carattere squisitamente tecnico-giuridico, prima fra tutte la circostanza che i fondi sono per definizione intersettoriali, mentre i fondi di solidarietà sono costituiti a livello categoriale.

La direzione centripeta impressa dal *Jobs Act* si apprezza anche sotto altri aspetti. Va, anzitutto, segnalato l'inserimento dei fondi interprofessionali nella rete nazionale delle politiche attive, ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. f, d.lgs. n. 150 del 2015. Il che ne comporta l'assoggettamento agli obiettivi annuali e alle linee di indirizzo triennali del Ministero del lavoro in materia di politiche attive (art. 2, co. 1, lett. a, art. 3, co. 3, lett. b), con una conseguente funzionalizzazione all'erogazione delle politiche per i disoccupati e un indebolimento dell'autonomia collettiva nella programmazione delle strategie formative⁷¹. Peraltro, come è stato messo in evidenza⁷², il legislatore, tirato il sasso, ha nascosto la mano: nel resto del provvedimento non si fa quasi più menzione di tali soggetti, che «restano attori quasi muti della rete»⁷³. A eccezione di un fugace accenno nell'art. 22 in tema di condizionalità, poi abrogato dalla legge di Bilancio per il 2022⁷⁴, e nell'art. 15.

Ed è questo il secondo ambito del processo di centralizzazione: ai sensi del comma 1 di detto articolo i fondi interprofessionali sono coinvolti nella realizzazione del sistema informativo della formazione professionale, che registra i percorsi formativi finanziati in tutto o in parte con risorse pubbliche. A tale riguardo, la dottrina ha aspramente criticato il mancato raccordo con il d.lgs. n. 13 del 2013 che edifica il sistema nazionale di certificazione delle competen-

69. Cfr. Carminati, Casano, Tiraboschi, 2012, 384 e 388-389.

70. Cfr. Ciucciiovino, 2013, 93-94.

71. Casano, 2016, 458; Casano, Tiraboschi, 2017, 2-3; Casano, 2022, 681; Tiraboschi, 2022, 146-147. Peraltro, ai sensi dell'art. 3, co. 3, lett. c, d.lgs. n. 150 del 2015 al Ministero compete anche la definizione delle linee di indirizzo sul sistema di formazione professionale continua, compresa quella finanziata dai fondi interprofessionali di cui all'art. 118, l. n. 388 del 2000.

72. Casano, 2016, 455; Sartori, 2021, 972.

73. Così Sartori, 2021, 976.

74. L'art. 22, d.lgs. n. 150 del 2015, relativo al rafforzamento dei meccanismi di condizionalità per i percettori delle integrazioni salariali, chiamava questi ultimi, a determinate condizioni, a sottoscrivere il patto di servizio presso i centri per l'impiego: lo scopo era quello «di mantenere o sviluppare le competenze in vista della conclusione della procedura», e a tal fine prevedeva la collaborazione dei fondi interprofessionali in un inedito ruolo di soggetti co-erogatori di servizi propedeutici accanto al servizio pubblico per l'impiego. Si era mostrata piuttosto scettica sulla capacità dei fondi di rivestire questo compito Casano, 2016, 459-460. A ogni modo, l'art. 1, co. 203, l. n. 234 del 2021 ha abrogato l'articolo, collocando, *mutatis mutandis*, le regole sugli obblighi formativi dei percettori di Cigs in seno al d.lgs. n. 148 del 2015 (all'art. 25-ter): sparisce lo strumento del patto, ma vengono menzionati, anche se in modo più vago, i fondi interprofessionali.

ze⁷⁵: in questa direzione è intervenuto, con dieci anni di ritardo, il D.M. 9 luglio 2024, che include i fondi interprofessionali tra gli enti titolari delegati con funzioni «di individuazione, validazione, certificazione delle competenze acquisite in esito agli interventi promossi dagli stessi» (art. 4). Tuttavia, con una disposizione non perspicua, che denota anche una certa sfiducia nei confronti delle loro capacità, si prevede che l'esercizio concreto di tali funzioni (servizi di Ivc) sia subdelegato ad altri soggetti titolari, indicati nell'art. 5 del D.M.⁷⁶.

4.4. *Il consolidamento di un modello dirigistico*

Il processo di funzionalizzazione dei fondi procede a tappe forzate con i Governi “Giallo-Verde”, “Conte II” e “Draghi”. In seguito all'introduzione del reddito di cittadinanza, i fondi vengono coinvolti nel finanziamento dei percorsi formativi e di riqualificazione dei beneficiari: in particolare, l'art. 8, co. 2, d.l. n. 4 del 2019, come convertito dalla l. n. 26 del 2019, li comprende tra i soggetti che possono stipulare, attraverso specifici avvisi pubblici, il patto di formazione⁷⁷. Si tratta di uno strumento su cui il legislatore aveva scommesso per favorire la transizione nel mercato di soggetti con professionalità probabilmente obsoleta o deficitaria, tanto che vi aveva ricollegato diversi incentivi, i classici sgravi contributivi, differentemente modulati a seconda dei soggetti chiamati in causa⁷⁸. Purtroppo, il dispositivo si è rivelato ineffettivo, cosicché il d. l. n. 48 del 2023, nel disciplinare le nuove misure a contrasto della povertà (l'Assegno di inclusione e il Supporto per la formazione e il lavoro), non lo ha riproposto⁷⁹; probabilmente anche perché le misure formative per questo delicato *target* di utenti sono nel frattempo confluite nel Programma Gol (v. *infra*, questo paragrafo).

Più in generale, la legge di conversione del d.l. n. 4 (l. n. 26 del 2019) esten-

75. Casano, 2016, 463 ss.; Garofalo, 2018, 337, si esprime in termini di «un dialogo tra sordi», auspicando l'inserimento dei fondi interprofessionali tra gli enti titolari del sistema di certificazione delle competenze. V. anche Ciucciovino, 2021, 644. Sul sistema nazionale di certificazione delle competenze e la sua faticosissima implementazione v. diffusamente Casano, 2020, 137 ss.

76. Segnala tale irrazionalità Ciucciovino, 2025a, 179-180, soprattutto in considerazione del fatto che tra i soggetti titolari dell'erogazione dei servizi di Ivc sono menzionati altri attori costituiti dalle parti sociali (come gli enti bilaterali di cui all'art. 2, co. 1, lett. h, d.lgs. n. 276/2003 e gli organismi paritetici di cui all'art. 51, d.lgs. n. 81/2008).

77. Il patto può essere stipulato, anzitutto, dal datore presso il centro per l'impiego, contestualmente all'assunzione del beneficiario, qualora lo ritenga necessario (comma 1). Inoltre, possono concluderlo anche gli enti di formazione, coinvolgendo eventualmente le università e gli enti di ricerca (comma 2).

78. V. *amplius* Sartori, 2022b, 304; Caffio, 2023, spec. 147 ss.; Sartori, 2025, 156.

79. Piuttosto critico in merito alla mancata riproposizione dei patti di formazione Caffio, 2023, 226, il quale osserva, però, che detta lacuna non ne impedisce la stipulazione, in assenza di contrastanti norme regionali; e, comunque, auspica una reintroduzione di strumenti promozionali atti al loro rilancio.

de l'intervento dei fondi anche a favore dei disoccupati e inattivi, integrando anche sul punto l'art. 118, co. 1, l. n. 388/2000 (art. 11-*bis*, co. 1, lett. *a*). E precisamente, tra le finalità istituzionali dei fondi, accanto a quella originaria di promozione della formazione professionale degli occupati, è indicato anche lo sviluppo dei «percorsi formativi e di riqualificazione professionale» dei soggetti sopra menzionati. Con l'abolizione del reddito di cittadinanza, anche se i nuovi strumenti di contrasto alla povertà non contemplano, come accennato, il patto di formazione, il ruolo dei fondi è tutt'altro che trascurato: e infatti sono inclusi tra i soggetti erogatori di «specifici progetti di formazione», destinati ai fruitori del Supporto per la formazione e il lavoro, sulla base del patto di servizio (art. 12, co. 6, d.l. n. 48 del 2023).

Durante il periodo buio del Covid il Governo Conte ha sperimentato un dispositivo per favorire la graduale ripresa, tramite la riqualificazione della forza lavoro, il Fondo nuove competenze (art. 88, d.l. n. 34 del 2020): lo strumento, che da allora ha conosciuto una notevole espansione e capacità di intercettare i nuovi bisogni formativi, sarà analizzato nel paragrafo 5.

La legge di Bilancio per il 2022 (l. n. 234 del 2021), fiore all'occhiello del Governo Draghi, nel contesto di un'opportuna e meritoria razionalizzazione del quadro di ammortizzatori sociali, punta decisamente sui fondi interprofessionali per supportare l'aggiornamento e la riqualificazione dei cassintegrati. A tal fine l'art. 1, co. 241 novella l'art. 118, co. 1, l. n. 388 del 2000, prevedendo che i fondi possano «finanziare, in tutto o in parte, i piani formativi aziendali di incremento delle competenze dei lavoratori destinatari di integrazioni salariali in costanza di rapporto». E destina risorse apposite: dispone infatti che per un biennio (2022-2023) siano rimborsate ai fondi le somme forzosamente prelevate ai sensi della l. n. 190 del 2014 (v. *supra*, il paragrafo precedente).

Specificando queste disposizioni di carattere generale, la legge n. 234 valorizza espressamente il ruolo dei fondi interprofessionali in altre previsioni, che vanno a confluire nel corpo del d.lgs. n. 148 del 2015, realizzando un virtuoso intreccio tra politiche formative e strumenti di sostegno al reddito⁸⁰.

In particolare, l'art. 22-*ter* (inserito dall'art. 1, co. 200, l. n. 234 del 2021) introduce gli accordi di transizione occupazionale, con la funzione di accompa-

80. Su un piano ancora più generale si può osservare come la riscrittura di interi articoli del decreto operata dalla l. n. 234 realizzi un perfetto incastro tra le procedure di concessione della Cig e le politiche attive a 360 gradi, compresi servizi per l'impiego, formazione professionale e incentivi all'occupazione: cfr. Varesi, 2022, 103. Peraltro, la sinergia tra politiche attive e politiche passive mirata ai lavoratori in Cig non costituisce una strategia inaugurata *ex novo* dal Governo Draghi, ma si era concretizzata già negli anni precedenti in svariati interventi chirurgici sul d.lgs. n. 148: cfr. Varesi, 2022, 86 ss., per l'illustrazione dei principali interventi normativi a partire dal 2018. In argomento v. anche Alaimo, Di Meo, 2025, 268 ss. Per vero, già la legge Fornero aveva mosso i primi passi in questa direzione, immaginando la riforma dei servizi dell'impiego (lì solo accennata) come parte integrante della riforma delle politiche passive, e inaugurando, tramite la condizionalità, una «funzione proattiva dell'ammortizzatore sociale»: così di nuovo Varesi, 2014, 511-513.

gnare verso una nuova occupazione i lavoratori che al termine della Cigs sono «a rischio di esubero» (lavoratori in transizione, appunto). In tal caso, può essere attivata, in deroga alle regole di durata, un'ulteriore proroga di 12 mesi, espressamente finalizzata al recupero occupazionale: tra le misure concordate con gli attori sociali, volte al reimpiego, anche in forma autonoma, è individuata *in primis* la formazione e riqualificazione, per cui i lavoratori possono ricorrere al finanziamento dei fondi interprofessionali (comma 2). Il secondo strumento fornito a questa categoria di lavoratori riguarda l'accesso in via prioritaria ai servizi del Programma Gol, in particolare al «percorso 5, ricollocazione collettiva» (comma 4)⁸¹. Infine, i lavoratori portano in dote un significativo incentivo economico per i datori che li assumono a tempo indeterminato (art. 1, co. 243, L. 234/2021)⁸².

La disciplina qui tratteggiata ricorda in modo spiccato gli accordi di ricollocazione, di cui all'art. 24-*bis*, d.lgs. n. 148 del 2015, che possono essere stipulati con le parti sociali, in esito alla procedura di consultazione prodromica alla Cigs per i casi di riorganizzazione e crisi aziendale, qualora non sia previsto un completo recupero occupazionale. I lavoratori a rischio di espulsione, individuati nei relativi piani di ricollocazione, hanno robusti vantaggi, quali il diritto di accedere immediatamente all'assegno di ricollocazione (ora da leggersi come l'inserimento nel Programma Gol, percorso 5⁸³), e la possibilità di fruire del sostegno dei fondi interprofessionali per attività di mantenimento e sviluppo delle competenze organizzate dai centri per l'impiego o dai soggetti accreditati, qualora previsto negli accordi (commi 1 e 3), oltre naturalmente a una varietà di generosi incentivi economici per l'inserimento occupazionale⁸⁴.

Le due disposizioni, introdotte in periodi diversi⁸⁵, sono rivolte a gruppi *target* simili, ossia lavoratori potenzialmente in transizione, e accumulate da medesima *ratio*⁸⁶: si propongono, cioè, di intervenire precocemente, mentre il rapporto è ancora in essere, onde prevenire ed evitare l'espulsione sul mercato, se possibile; in caso contrario, qualora le porte dell'azienda si chiudano definitivamente, cercano di attrezzare i lavoratori, incrementandone l'occupabilità, in modo che riescano a ricollocarsi altrove. Non caso lo strumentario su cui puntano è simile, ed è diretto principalmente alla manutenzione, all'aggiornamento,

81. Come precisa circ. Min. lavoro 18 marzo 2022, n. 6, 6-7.

82. Precisamente, quest'ultimo riceve per ogni mensilità di retribuzione, un contributo pari al 50% dell'integrazione salariale cui avrebbe avuto diritto il lavoratore.

83. Come specifica la circ. Anpal 27 ottobre 2023, n. 1, 2.

84. Sono previsti sia incentivi per i lavoratori che accettano un impiego presso altro datore (esenzioni fiscali delle somme percepite per la cessazione del rapporto, erogazione del 50% dell'integrazione salariale che sarebbe stata loro corrisposta), sia per i datori che li assumono (sotto forma di sgravi contributivi): art. 24-*bis*, commi 4-6.

85. L'art. 24-*bis* è stato inserito dall'art. 205/2017 (art. 1, co. 136), ancora sull'onda degli strascichi della crisi economica finanziaria del 2008, mentre, come sopra ricordato, l'art. 22-*ter* è stata introdotta durante la pandemia dalla L. n. 234/2021 (art. 1, co. 200).

86. Casano, 2022, 676; Varesi, 2022, 109; Carchio, 2023, 328.

al potenziamento delle competenze, che costituiscono la vera tutela per riuscire a navigare le transizioni senza scossoni, evitando gli scogli e le secche del tragitto: sia nel caso di cambiamenti produttivi e organizzativi dell'azienda, che richiedono di riplasmare le proprie *skills*, sia nel caso sia necessario ricostruire *ex novo* tali *skills* per ricercare con successo nuovi sbocchi occupazionali⁸⁷.

Coglie nel segno chi in dottrina ha osservato come in realtà gli elementi di sovrapposizione si stemperino quando si rifletta che i due interventi legislativi si innestano in momenti differenti della vita aziendale⁸⁸; per cui le due disposizioni ben possono coesistere, integrandosi a vicenda. Infatti, gli accordi di ricollocazione intervengono al termine della fase della consultazione sindacale, onde contrastare sul nascere l'eccedenza; e, dunque, ben prima degli accordi di transizione che si collocano «all'esito dell'intervento straordinario di integrazione salariale» (art. 22-ter, co. 1)⁸⁹, quando i lavoratori hanno già fruito dell'ammortizzatore sociale e hanno già un piede fuori dall'azienda⁹⁰. Si comprende, dunque, anche perché le premialità correlate alle assunzioni siano maggiori nel primo caso (quando riguardano non solo i datori, ma anche i lavoratori)⁹¹.

Il ruolo della formazione-riqualificazione, veicolata anche grazie all'intervento dei fondi interprofessionali, è altresì nevralgico nell'ambito di un istituto, ormai disattivato, ma di cui pare opportuno dare velocemente conto: si tratta del contratto di espansione (art. 41, d.lgs. n. 148 del 2015), nato sulle ceneri del contratto di solidarietà espansiva, che non aveva mai suscitato particolare *appeal* né nelle imprese, né nei lavoratori. Introdotto nel 2019 in via sperimentale (d.l. n. 34 del 2019 – c.d. Decreto “crescita”), per venire incontro alle imprese coinvolte in «processi di reindustrializzazione e riorganizzazione» indotti dal rinnovamento tecnologico, che richiedono un *upgrade* delle competenze interne e l'introduzione di nuove professionalità, è stato più volte prorogato e via via

87. Sulla duplice valenza dei «processi di transizione», cui bisogna ricondurre pure la nuova causale di «riorganizzazione aziendale, anche per realizzare i processi di transizione», di cui all'art. 21, co. 1, lett. a, d.lgs. n. 148 del 2015 (come ridisegnata dalla l. n. 234 del 2021), v. anche Varesi, 2022, 106. Per la formazione continua come essenziale tutela transizionale dentro e fuori il posto di lavoro v. per tutti Casano, 2022, 660 ss. In generale, sulla tutela della persona nelle transizioni lavorative v. il contributo monografico di Casano, 2020, nonché il volume a cura di Ciucciiovino, Garofalo, Sartori, Tiraboschi, Trojsi, Zoppoli, 2021, dedicato ai mercati transizionali del lavoro.

88. Casano, 2022, 676; Varesi, 2022, 109-110.

89. Con riguardo a questa espressione, il Ministero si premura di chiarire: «resta fermo che, stante il carattere successivo dell'intervento di Cigs per accordo di transizione occupazionale rispetto a un piano di Cigs per crisi o riorganizzazione aziendale, l'azienda richiedente la misura in parola non deve trovarsi nella condizione di poter accedere a ulteriori periodi di interventi straordinari all'interno del quinquennio mobile non ancora esaurito». V. circ. Min. lavoro n. 6 del 2022, cit., 5.

90. Parla di «linguaggio pudibondo del legislatore», che usa l'espressione «lavoratori a rischio di esubero», quando invece l'eccedenza di manodopera è ormai palese, Varesi, 2022, 110.

91. Varesi, 2022, 109-110; Carchio, 2023, 328-329.

ne è stato ampliato il perimetro applicativo: da ultimo, la l. n. 234 del 2021 (art. 1, co. 215) ne aveva prolungato la sperimentazione fino al 2023 e abbassato la soglia d'accesso alle imprese con organico non inferiore a 50 dipendenti (in origine la soglia era fissata a 1.000).

Per le imprese *target*, previo accordo in sede governativa (gestionale) con gli attori sociali qualificati, si profilava una tutela basata su due pilastri: da un lato, la possibilità di accompagnare verso il pensionamento i lavoratori (provvisi dei requisiti) non più proficuamente impiegabili nel nuovo contesto tecnologico; dall'altro, l'opportunità di riqualificare il personale in forza, in virtù di una rimodulazione dell'orario, con il sostegno della Cigs. *Conditio sine qua non* era l'assunzione, anche spalmata nel tempo, di nuovo personale con contratto a tempo indeterminato⁹². Elemento cardine dell'accordo istitutivo era il progetto formativo, che doveva dettagliare, tra l'altro, i contenuti formativi, le modalità di erogazione, anche *on the job*, le competenze iniziali e finali dei lavoratori ivi individuati.

Sebbene qui l'intervento dei fondi non fosse menzionato, erano richiamate le disposizioni previste dall'art. 24-*bis* sul contratto di ricollocazione «in quanto compatibili». Prescindendo dai problemi di coordinamento di due istituti permeati da finalità eterogenee⁹³, non vi sono dubbi sulla possibilità e opportunità di coinvolgere i fondi nelle misure di formazione di questi lavoratori. Peraltro, come accennato, nonostante un certo interesse mostrato dalle imprese e dagli attori sociali, il contratto di espansione non ha avuto il successo atteso⁹⁴: pertanto, la sperimentazione non è stata prorogata; non manca in dottrina chi non ne esclude o ne auspica un futuro *revival*⁹⁵.

L'ultima disposizione del d.lgs. n. 148 del 2015 in cui viene valorizzato espressamente il ruolo dei fondi interprofessionali è l'art. 25-*ter* (inserito dall'art. 1, co. 202, l. n. 234 del 2021), che disciplina la nuova condizionalità dei beneficiari di Cigs, rendendo effettivo il legame tra sostegno al reddito e politiche attive/formative ambiziosamente perseguito dal provvedimento⁹⁶. La norma, che, come accennato *supra* al par. 4.3, riformula una precedente previsione collocata *aliunde* (nel d.lgs. n. 150 del 2015), è stata, da ultimo, nuova-

92. Per questo in dottrina si è parlato di natura polimorfa dello strumento (Squeglia, 2020), che è in grado di combinare in modo virtuoso *turnover* generazionale, accesso alle politiche attive e supporto alle transizioni occupazionali (Carchio, 2023, 330). Scettico su questo strumento Garofalo, 2021, 12 che parla di «minestra riscaldata» e stigmatizza l'accantonamento del vecchio contratto di solidarietà espansiva, dotato invece di «buone potenzialità», se fosse stato correttamente valorizzato.

93. Per cui si rimanda a Carchio, 2021, 178-179.

94. V. per l'analisi della prassi applicativa Dalla Sega, 2022, 206 ss.

95. Deleonardis, 2024, 225; Alaimo, Di Meo, 2025, 269.

96. Non a caso, la condizionalità è stata efficacemente definita come *trait d'union* tra politiche attive e politiche passive del lavoro: Varesi, 2014, 513; Sartori, 2022a, 736. Sulla condizionalità in generale v. almeno i recenti contributi monografici di Taschini, 2019, e Garbuio, 2023, ove anche ulteriori abbondanti riferimenti bibliografici.

mente modificata per coordinarla con il Programma Gol (art. 4, co. 4, l. n. 208 del 2024, che integra il co. 2 dell'art. 25-ter). La norma non nomina il patto di servizio, ma delinea direttamente gli obblighi dei percettori di Cigs, associando, fin dalla rubrica, la condizionalità alla formazione. E, infatti, costoro «allo scopo di mantenere e sviluppare le competenze in vista della conclusione della procedura [...] e in relazione con la domanda espressa nel territorio» sono tenuti a partecipare alle «iniziative di carattere formativo o di riqualificazione, finanziate anche mediante i fondi interprofessionali», ed eventualmente cofinanziate dalle regioni.

Si tratta, dunque, di una valutazione di opportunità affidata all'azienda, che predispone i progetti formativi mirati a specifici fabbisogni interni, qualora sia plausibile il riassorbimento dei lavoratori interessati; in caso contrario, orientati al mercato esterno⁹⁷. Al lavoratore non è dato modo di interloquire, né del resto è più previsto lo strumento del patto⁹⁸. La condizionalità, che altrove si è definita *hard*⁹⁹, trova concretizzazione in un successivo decreto ministeriale, che si premura di specificare minuziosamente la sanzioni (D.M. 2 agosto 2022, n. 140); mentre le caratteristiche della formazione sono lasciate più sfocate (D.M. 2 agosto 2022, n. 142).

Il decreto n. 142 si limita a ribadire che la formazione può essere orientata ad agevolare l'inserimento nell'organico aziendale, ovvero a incrementare l'occupabilità del lavoratore in esubero, demandando ai progetti il compito di personalizzare gli interventi. Significativamente è prevista la valorizzazione delle competenze possedute attraverso servizi di individualizzazione o validazione delle stesse; e, al termine del percorso formativo, la messa in trasparenza, validazione e certificazione dei risultati (art. 3). È fatto un espresso, ma fugace, riferimento ai fondi interprofessionali, che possono finanziare azioni formative tramite conto aziendale o tramite avvisi, e a tal fine si dispone la restituzione del contributo prelevato ai sensi della l. n. 190 del 2014, per un biennio (art. 4).

L'art. 25-ter è stato, poi, ritoccato dall'art. 4, co. 4, l. n. 208 del 2024, che, integrando il co. 2, ha ampliato il perimetro dei diritti e obblighi dei lavoratori in Cigs, prevedendo l'accesso al Programma Gol: essi, dunque, previo *assessment* quali-quantitativo, entrano nel percorso 5; e stipulano individualmente il patto di servizio, che deve fare riferimento al predetto percorso¹⁰⁰.

A conclusione di questa disamina degli interventi della l. n. 234 che coinvolgono i fondi interprofessionali, appare opportuno accennare a un dispositivo che, a differenza di quanto finora illustrato, non ha ricevuto ospitalità nel d.lgs. n. 148 del 2015, ma trova la sua sede regolativa nella legge di bilancio stessa. L'art. 1, co. 249, sviluppando uno strumento abbozzato nel decreto attuativo di Gol (D. Min. lavoro 5 novembre 2021), disciplina i patti territoriali stipulati,

97. Varesi, 2022, 104-105.

98. Sartori, 2022a, 757.

99. *Ibidem*.

100. Circ. Anpal n. 1 del 2023, cit.

appunto, nell'ambito delle misure previste in quel programma, e in attuazione dell'Agenda delle competenze e del Pnrr.

Gli accordi sono volti a realizzare progetti formativi o di inserimento occupazionale nei settori caratterizzati dalla transizione *green* o digitale. L'obiettivo è duplice: sia favorire l'inserimento di lavoratori disoccupati, inoccupati o inattivi, sia riqualificare i lavoratori già occupati, in vista di una transizione sul mercato esterno. L'aspetto più qualificante è che questi accordi, riprendendo esperienze già rodiate negli ultimi decenni¹⁰¹, sono frutto della concertazione dal basso (*bottom up*) di una pluralità di attori del territorio, quali autonomie locali, associazioni sindacali, soggetti pubblici e privati, enti del terzo settore, attori sociali maggiormente rappresentativi¹⁰². Tra questi risalta *icu oculi* l'assenza dei fondi interprofessionali, che sono titolari di analoghe iniziative formative¹⁰³. Pare a chi scrive che i fondi costituiscano il convitato di pietra a questo banchetto con tanti ospiti, e che ben possano aderire all'invito del legislatore di unirsi alla rete: per cui possono essere ricondotti agli «*stakeholder* interessati» di cui parla il decreto attuativo di Gol (D. Min. lavoro 5 novembre 2021, all. A, 55). Va, però, precisato che l'iniziativa rimane comunque saldamente nelle mani del soggetto pubblico (le regioni), che avvia il dialogo¹⁰⁴ e declina operativamente i patti, individuando i settori e le filiere produttive *target*, la domanda di lavoro e lo *skill gap*, mappando l'offerta formativa esistente e le lacune (all. A, 55).

Il ruolo dei fondi si coglie, infine, in un ultimo provvedimento-simbolo del Governo Draghi, quello istitutivo del programma «Garanzia di occupabilità dei lavoratori» (Gol), lanciato ufficialmente mentre era in corso la gestazione della l. n. 234 del 2021, dal d. Min. lavoro 5 novembre 2021, in attuazione della legge di bilancio per il 2021 (art. 1, co. 234, l. n. 178 del 2020)¹⁰⁵ e della Missione 5 (inclusione e coesione), componente C1 (politiche attive del lavoro e formazione), in cui si inserisce¹⁰⁶.

Gol costituisce un programma nazionale di presa in carico individualizzata

101. Varesi 2022, 111; Deleonardis, 2024, 247 ss., che mette in luce gli aspetti di continuità-discontinuità con esperienze concertative passate e illustra anche una *best practice* attuale (quella della Regione Lombardia); per una rassegna di virtuose pratiche regionali v. Bresciani, Varesi, 2016. Per un confronto tra le esperienze milanese e della Valle D'Aosta Chapellu, 2024.

102. Sottolineano questo aspetto Varesi 2022, 111; Deleonardis, 2024, 255.

103. La mancata inclusione dei fondi interprofessionali si spiegherebbe con il loro scarso successo nel finanziamento di piani individuali, al quale essi sarebbero astrattamente abilitati: i patti mirerebbero proprio a colmare questa lacuna. Cfr. in questo senso Casano, 2022, 673.

104. Lo sottolinea Deleonardis, 2024, 255-256, secondo il quale vi è il rischio che riemergano in tal modo le tradizionali e radicate disparità territoriali, con un'implementazione a macchia di leopardo, come in passato.

105. Che aveva previsto un apposito fondo di finanziamento e aveva demandato l'individuazione del contenuto della misura (prestazioni, beneficiari, tempi e modalità di erogazione) a un successivo decreto ministeriale

106. Sul Programma Gol v. per tutti Varesi, 2022, 97 ss.; Bozzao, 2023, 259 ss.; Valente, 2023.

di un'amplissima platea di soggetti (col tempo ulteriormente allargatasi per venire incontro alle modifiche normative)¹⁰⁷, con l'obiettivo di favorire la crescita di competenze e l'inserimento occupazionale: la sua attuazione è affidata alle regioni tramite appositi piani attuativi regionali (Par), ma la regia nazionale è volta a garantire i livelli essenziali delle prestazioni. La personalizzazione degli interventi è realizzata attraverso un *assessment* iniziale, che permette di concretizzare i contenuti del patto di servizio e assegnare i destinatari a 5 percorsi diversi¹⁰⁸. La formazione, che prima caratterizzava in particolare il secondo e terzo gruppo, permea ormai l'intero programma, e possono accedervi anche i soggetti *job-ready* collocati nel primo gruppo¹⁰⁹. Si comprende, dunque, il richiamo ai fondi interprofessionali: a tal fine, nel decreto si prefigura un apposito intervento normativo che permetta un più intenso coinvolgimento di questi soggetti, al di là della formazione continua per i lavoratori, per venire incontro alle esigenze dei disoccupati e dei lavoratori in transizione (D. Min. lavoro 5 novembre 2021, all. A, 54). E di lì a poco, come si è visto *supra*, la l. n. 234 concretizza queste previsioni, sia modificando la disciplina dei fondi interprofessionali, sia introducendo *ex novo* specifiche fattispecie che reclamano il loro intervento nel finanziamento delle misure di formazione e riqualificazione di lavoratori potenzialmente in esubero.

Ultima (?) tappa di questo percorso, è costituita dalla recentissima approvazione, con decreto direttoriale n. 8 del 9 gennaio 2026, delle *Linee guida in materia di attivazione, funzionamento e vigilanza dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua*, che aggiornano le precedenti (di cui alla circ. Anpal 10 aprile 2018, n. 1): a dispetto del *nomen*, che alluderebbe ad una disciplina soft, le linee guida ambiscono esplicitamente a definire «un quadro regolatorio organico» in materia. E in effetti si tratta di un corposo documento (subito etichettato in dottrina come «chiaro esempio di ipertrofia normativa in salsa burocratese»¹¹⁰), che debordando dalla normativa primaria (l'art. 118),

107. In seguito al decreto Min. lavoro 30 marzo 2024 (aggiornamento al Programma Gol), sono ora inclusi: i beneficiari di ammortizzatori in costanza di rapporto; i lavoratori fragili e vulnerabili, indipendentemente dal sostegno al reddito; i percettori di Naspi e Dis-Coll; i fruitori di Assegno di ricollocazione (AdI) attivabili; i destinatari del Supporto per la formazione e il lavoro (Sfl); e, in generale, «tutti i disoccupati indipendentemente dal genere, dall'età anagrafica e dalla durata della condizione di disoccupazione» (art. 2).

108. I percorsi sono: reinserimento per i soggetti *job-ready*; aggiornamento (*upskilling*); riqualificazione (*reskilling*); percorso lavoro e inclusione, a carico della rete dei servizi territoriali, compresi gli enti del terzo settore; ricollocazione collettiva per i lavoratori in transizione delle aziende in crisi *et similia* (su quest'ultimo gruppo v. le precisazioni della Circ. Anpal n. 1 del 2023, cit.).

109. Il decreto ministeriale 30 marzo 2024, integrando la disciplina regolamentare precedente, aggiunge: «considerato il ruolo della formazione professionale nella possibilità di incremento occupazionale, può esser comunque opportuno, anche per i più vicini al mercato del lavoro, un investimento sulle competenze». Precisa che deve trattarsi di formazione di breve durata e rilasciare un'attestazione finale (art. 4).

110. Così Tiraboschi, 2026.

introduce *ex novo* obblighi, procedure e vincoli a carico dei fondi. L'obiettivo è quello ormai consueto di ampliarne le funzioni e i compiti nell'ambito delle politiche attive, valorizzandone al massimo il ruolo nel mercato del lavoro, e incrementandone altresì le risorse; l'effetto pratico è però di restringerne i margini di autonomia e operatività, asservendoli alle logiche pubblicistiche¹¹¹.

Questa rassegna evolutiva mostra come, in maniera progressiva, il legislatore abbia avviluppato il sistema dei fondi interprofessionali per la formazione continua nelle strategie politiche via via perseguite, veicolandone il contributo verso nuovi destinatari e nell'ambito di situazioni inedite¹¹². Per cui si può *prima facie* affermare che il loro ruolo è divenuto sempre più pregnante e poliedrico. A ben vedere, però, come si è osservato criticamente in dottrina, «si tratta di nuovi dispositivi che in larga parte» essi «sono chiamati a implementare, non a governare»¹¹³: il governo rimane, infatti, saldamente in mano al decisore pubblico.

Dunque, il tema è complesso e non si presta a facili valutazioni. La dottrina si è polarizzata tra chi vede soprattutto il pericolo di questa tendenza, e chi, pur riconoscendone potenziali rischi, ravvisa anche opportunità. Alcuni autori hanno stigmatizzato il grave *vulnus* così perpetrato nei confronti dell'autonomia delle parti sociali istitutive dei fondi, che perderebbero il controllo di uno strumento essenziale per realizzare politiche industriali¹¹⁴. Altri hanno sottolineato come, al contempo, questi processi vadano nella direzione di rafforzare la sinergia pubblico-privato¹¹⁵, e siano, in particolare, più sintonici all'accompagnamento della doppia transizione digitale e *green*¹¹⁶. Segnatamente perché il controllo pubblico permette di arginare l'opportunismo delle imprese nelle scelte di politica formativa: come visto *supra* al par. 4.2, per un verso le imprese sono portate a farsi finanziare la formazione obbligatoria, a discapito di quella che produrrebbe processi di innovazione; per altro verso, sono pericolosamente allettate dai fondi pirata¹¹⁷.

111. Per una serrata critica di metodo e di merito alle Linee guida v. *amplius* Tiraboschi, 2025; Tiraboschi, 2026; nonché Colombo, Impellizzieri, Tiraboschi, 2026.

112. L'utilizzo delle risorse dei fondi per progetti destinati a soggetti diversi dai lavoratori subordinati in costanza di rapporto non era in realtà espressamente precluso dalla legge. Anzi, a dire il vero, già i regolamenti di alcuni fondi, ben prima delle novelle succitate, prevedevano interventi per percettori di ammortizzatori sociali. Cfr. Casano, 2022, 680.

113. Così Casano, 2022, 679.

114. Casano, Tiraboschi, 2017, spec. 3; Tiraboschi, 2022, spec. 147.

115. Ciucciiovino, 2021, 655, la quale, già prima degli ultimi sviluppi legislativi aveva auspicato un ampliamento dell'azione dei fondi interprofessionali a lambire soggetti diversi dagli occupati (654-655). Nel senso di una maggior valorizzazione del potenziale dei fondi, che è rimasto sottoutilizzato, v. anche Ciucciiovino 2025b, 219-220.

116. Corti, 2023.

117. Per un'interessante analisi dell'opportunismo degli attori coinvolti nell'ecosistema formazione, dai fondi interprofessionali agli enti erogatori della formazione, fino alle imprese stesse, e sugli strumenti con cui controbilanciare queste derive, v. Ballarino, Cantalini, 2023, 35 ss.

5. Il Fondo nuove competenze: le origini

Per avere un quadro completo è ora necessario analizzare un altro strumento intervenuto a comporre il sistema di formazione continua, contendendo uno spazio ai fondi interprofessionali: il Fondo nuove competenze (Fnc)¹¹⁸. La nascita di questo dispositivo è quasi casuale. Figlio della pandemia, introdotto dall'art 88 del c.d. “decreto rilancio” (d.l. n. 34 del 2020), aveva inizialmente natura sperimentale e congiunturale (essendo previsto sino al termine di quell'anno). Era stato, infatti, istituito presso l'Anpal con la funzione precipua di sostenere l'aggiornamento e la riqualificazione della forza lavoro e la finalità di favorire la ripresa post-pandemica. Le imprese manifestarono subito un grande interesse – a differenza che per altri strumenti *supra* descritti – cosicché già a metà del 2020, con il d.l. n. 104 (art. 4, co. 1, lett. a), se ne estende la durata per l'intero 2021¹¹⁹. Nel contempo vengono notevolmente incrementate le risorse (che peraltro vanno esaurite già prima della data di scadenza per le domande) e ampliata la *mission*. Se ne prevede, infatti, l'utilizzo non solo per l'aggiornamento e la manutenzione delle competenze dei lavoratori destinati a rimanere in azienda, ma anche per favorire l'occupabilità di coloro che sono destinati a transitare nel mercato del lavoro¹²⁰.

Nel 2021, nell'ambito dell'attuazione del Pnrr, il d.l. n. 146 del 2021 ne prefigura l'inserimento nel Piano nuove competenze (Pnc)¹²¹ e rifocalizza il

118. Parte della dottrina ha manifestato da subito curiosità e interesse per le potenzialità di questo inedito strumento. V., per esempio, pur con diverse sfumature, Massagli, Impellizzieri, 2020, 1196; Casano, 2021, 40-41; Ciucciovino, 2021, 655; Garofalo C., 2021, 449; Talarico, 2021, 358; Valenti, 2021, 142; Ferluga, 2022, 554; Salomone, 2023, 50; Alaimo, Di Meo, 2025, 273-275. Altri hanno mostrato scetticismo, soprattutto in considerazione della notevole mole di lavoro burocratico per accedere alle risorse e della serrata tempistica imposta dal decreto attuativo, emanato con grande ritardo rispetto al d.l. n. 34 del 2020: cfr. Valente, 2020, che lo considera uno strumento privo di grandi ambizioni e incapace di riformare *funditus* il sistema della formazione professionale. Altrettanto pungenti le critiche di Varesi, 2020, il quale si sofferma sulla breve durata delle attività formative previste, incapaci di riqualificare la professionalità dei partecipanti, interrogandosi alla fine sulla reale necessità di un nuovo soggetto nel panorama della formazione continua. Si tratta, invero, di critiche mosse con riferimento alla prima versione del Fnc, che nella sua breve esistenza ha mostrato capacità di autocorrezione, adattamento e apertura ai bisogni via via emergenti, come si vedrà *infra* nel testo.

119. Per una rassegna ragionata degli accordi istitutivi stipulati sia a livello aziendale che territoriale v. Impellizzieri, 2021, 897 ss. In argomento v. anche Alaimo, Di Meo, 2025, 283-284; Ciavarella, 2025, spec. 285 ss. Per un esame approfondito di tre *best practices* v. Piovesana, 2024, 168 ss.

120. Manifesta perplessità per questo ampliamento di funzioni, che farebbe venir meno l'interesse dell'impresa all'efficacia dell'azione formativa per i lavoratori da ricollocare sul mercato, specialmente in assenza della prescrizione di requisiti precisi relativi ai piani formativi, Casano, 2021, 39-40.

121. Che costituisce il «quadro di coordinamento strategico per gli interventi di aggiornamento e qualificazione/riqualificazione volti a fronteggiare i fabbisogni di nuove competenze derivanti dalle transizioni digitali ed ecologiche e dagli effetti della pandemia da Covid-19» (così il d. Min. lavoro 14 dicembre 2021, all. A, 17), e si colloca all'intersezione delle Missioni 5, com-

sostegno nei confronti dei lavoratori dei settori maggiormente interessati dalla transizione *green*/digitale, cui va riservata «particolare attenzione» (così l'art. 11-ter, co. 2): non si tratta dunque di un vincolo esclusivo. Il finanziamento pubblico viene ulteriormente potenziato, e nel dicembre 2021 il Fnc viene in effetti ufficialmente inserito nel Pnc, quale componente fondamentale della formazione degli occupati (D. Min. lavoro 14 dicembre 2021, all. A, spec. 22).

E, poco meno di un anno dopo, il d.i. 22 settembre 2022, attuativo del d.l. n. 146, predispone la base normativa del nuovo avviso (Avviso 2): esso, oltre a discostarsi sensibilmente dal primo d.i. sotto diversi profili¹²², stabilisce ora perentoriamente la destinazione delle risorse a sostegno della doppia transizione, con una previsione distonica rispetto al d.l. n. 146 (art. 3, co. 1)¹²³. Inoltre, definisce in maniera molto rigorosa le competenze di destinazione e gli obiettivi di apprendimento (art. 4), con un approccio *top down* che è stato stigmatizzato per la sua rigidità¹²⁴. Nel 2023, col Decreto “lavoro” (d.l. n. 48 del 2023), si ha una vera e propria svolta: il Fnc acquisisce carattere strutturale e viene finanziato fino al 2027 (nell’ambito del Programma giovani, donne, lavoro, cofinanziato dal Fse) (art. 19, co. 1). Inoltre, accentuando la finalizzazione del fondo, viene confermato dalla normativa legale (e non più solo regolamentare) che «le intese sono volte a favorire l’aggiornamento della professionalità dei lavoratori a seguito della transizione digitale ed ecologica» (art. 19, co. 2).

L’ultimo decreto interministeriale (d.i. 10 ottobre 2024) ha ridefinito la base normativa per il successivo avviso (Avviso 3), pubblicato poi nel dicembre dello stesso anno (d.d. 5 dicembre 2024). Il provvedimento, che si inserisce nel quadro del nuovo Pnc-Transizioni (D. Min. lavoro 30 marzo 2024, all. A), ridefinisce le tipologie di intervento, la platea di riferimento e rimodula i rimborsi. Il Fnc viene ora ridenominato «Competenze per le innovazioni», e se ne conferma espressamente il fine di «accompagnare i processi di transizione digitale ed ecologica» (art. 1, co. 1, d.i. 10 ottobre 2024).

ponente 1 (Politiche del lavoro), e 4, componente 1 (Istruzione) del Pnrr. Su questa ambiziosa strategia v. Varesi, 2022, 101-102; Valente, 2023, 87 ss.

122. La base normativa per il primo avviso era stata adottata con d.i. 9 ottobre 2020, poi modificato dal d.i. 22 gennaio 2021. In particolare, rispetto a questi ultimi, il d.i. 22 settembre 2022 elimina la possibilità di erogare la formazione *in-house* (art. 4, co. 6), abbassa al 60%, salvo eccezioni, il tasso di rimpiazzo della retribuzione finanziata (art. 2), valorizza il ruolo dei fondi interprofessionali, chiamati «di norma», e non più solo eventualmente, a contribuire alla copertura delle spese di formazione (art. 4, co. 4).

123. Si esprime in termini di «pasticcio tra le fonti di regolazione» Impicciatore, 2024, 376.

124. Impicciatore, 2024, 377, che lamenta la conseguente riduzione dell’autonomia negoziale e decisionale delle imprese e delle parti sociali in merito alla determinazione dei fabbisogni professionali. Nello stesso senso v. anche Piovesana, 2024, 167; Ciavarella, 2025, 288.

5.1. Struttura e *modus operandi*

Prima di esaminare il contenuto del decreto che riplasma sotto diversi aspetti l'istituto, si esamina qui la disciplina di legge relativa al funzionamento del Fnc, contenuta nell'art. 88 del d. l. n. 34 del 2020, che lo ha istituito. Il Fnc viene attivato attraverso un accordo collettivo, territoriale o aziendale, stipulato tra le organizzazioni dei datori e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, o dai datori con le Rsa dei predetti sindacati o con le Rsu. Il contenuto è la rimodulazione dell'orario, funzionale alla realizzazione di percorsi formativi resi necessari per mutate ragioni organizzative o produttive dell'impresa, che richiedono un *tuning* delle competenze, o per favorire percorsi di ricollocazione dei lavoratori (co. 1, 1° cpv.). La dottrina ha sottolineato la «natura ibrida» del Fnc, che, per un verso, contempla l'intervento pubblico per sostenere la riqualificazione dei lavoratori in costanza di rapporto, in un'ottica preventiva, per altro verso, punta sul ruolo dei partner sociali per la messa a terra concreta della misura¹²⁵. Anche in questo caso, peraltro, come in tutti quelli esaminati nel par. 4.4, la formazione è bidirezionale: è funzionale alla continuazione del rapporto oppure al reimpiego presso altri datori. Peraltro, di nuovo, come si è rilevato per i fondi interprofessionali (v. *supra* par. 4.2), la dottrina segnala il rischio di un ruolo poco incisivo degli attori sociali (le rappresentanze sindacali in sede di negoziazione collettiva), che tendono ad appiattirsi sui contenuti proposti in via unilaterale dall'impresa¹²⁶.

Quanto al finanziamento, il fondo copre «gli oneri relativi alle ore di formazione, comprensivi dei relativi contributi previdenziali o assistenziali» (co. 1, 2° cpv.): rispetto al primo avviso, il finanziamento della retribuzione oraria non è più integrale (v. *infra* il paragrafo successivo). Per quanto riguarda, invece, il finanziamento della formazione (docenti, materiali, aule), si prevede che il datore di lavoro possa ricorrere al Fse (tramite i programmi operativi regionali e quello nazionale), oppure ai fondi interprofessionali, o ancora al Fondo per la formazione e il sostegno al reddito dei lavoratori somministrati (art. 88, co. 2).

5.2. Il Fondo nuove competenze 3.0... e oltre

Fin qui la fisiologia. Ma per focalizzare meglio il *modus operandi* del Fnc occorre esaminare il d.i. 10 ottobre 2024, sulla base del quale è stato emanato l'avviso approvato con d.d. 5 dicembre 2024. Rispetto ai regolamenti

125. In questi termini Casano, 2021, 38-39.

126. Mattei, 2023, 131, sulla base dei primi riscontri empirici. Di opinione diversa Ciavarella, 2025, 288, che, analizzando i contratti decentrati successivi all'avviso del 2022, rileva una tendenza a un maggiore coinvolgimento delle organizzazioni sindacali, sia nella fase prodromica di elaborazione del piano, sia nella fase prettamente esecutiva delle attività formative.

relativi agli avvisi precedenti, qui vengono rimodulati sia gli interventi, sia i beneficiari, sia le politiche di rimborso, sia gli ambiti formativi¹²⁷.

Sotto il primo aspetto, è interessante notare come non vengano finanziati solamente i singoli datori di lavoro, ma si cerchi di favorire l'aggregazione di sistemi formativi e filiere formative: i primi sono gruppi di grandi datori di lavoro con un'impresa *leader*, mentre i secondi sono composti da piccole e medie imprese, nell'ambito di filiere e distretti produttivi (art. 5, co. 1, d.i. 10 ottobre 2024). Le risorse stanziare sono redistribuite di conseguenza, cioè il 50% è destinato ai datori *uti singuli*, l'altra metà afferisce alle aggregazioni (in parti uguali) (art. 1, co. 4). Anche l'ambito dei beneficiari si allarga, perché accanto ai lavoratori sono inclusi i disoccupati da almeno 12 mesi, preselezionati dalle imprese, nonché i lavoratori assunti con contratto di apprendistato del terzo tipo (art. 2, co. 1, lett. e-f). Per quanto riguarda il finanziamento, gli oneri assistenziali e previdenziali continuano a essere rimborsati integralmente, mentre la retribuzione oraria dei lavoratori in formazione è rimborsata con percentuali che variano dal 60 al 100%, a seconda dei datori destinatari e dei lavoratori beneficiari (art. 2, co. 1).

Il decreto individua specificamente gli ambiti formativi, che attengono tutti alla doppia transizione¹²⁸. In linea con il d.i. del 2022, conferma che la formazione non può essere erogata dalla stessa azienda *in-house* (come, invece, inizialmente consentito dal primo avviso) (art. 7, co. 5). Prevede, altresì, che all'esito dell'attività formativa debba essere rilasciata attestazione di trasparenza o di validazione di competenze ai sensi del d.lgs. n. 13/2013 e relativi decreti attuativi (art. 7, co. 3). E a tal proposito va ricordato che il d. Min. lavoro del 9 luglio 2024 inserisce i fondi interprofessionali tra i soggetti del sistema nazionale di certificazione delle competenze (art. 4).

Conviene a questo punto esaminare il rapporto tra il nuovo strumento e i fondi interprofessionali. Se ripercorriamo a ritroso i vari decreti ministeriali che si sono succeduti, si può osservare che il ruolo dei fondi, inizialmente eventuale, si è andato irrobustendo a partire dal 2022. Tale processo di rafforzamento ha raggiunto il suo apice con il d.i. del 2024¹²⁹. Infatti, si prevede che, se il fondo interprofessionale abbia manifestato l'intenzione di aderire all'avviso, tutti i datori iscritti sono tenuti a finanziare, in tutto o in parte, le iniziative formative

127. Si esprimono in termini di «vero cambio di passo», in quanto «il Fnc viene riconfigurato quale importante strumento di politica attiva», Alaimo, Di Meo, 2025, 274.

128. Si tratta di: sistemi tecnologici e digitali, intelligenza artificiale, sostenibilità ambientale, economia circolare, transizione ecologica, efficientamento energetico, welfare aziendale benessere organizzativo (art. 6). Anche quest'ultimo tema va infatti ricondotto alla transizione, che, per essere giusta, deve essere socialmente sostenibile. Al tema della *just transition* sono state dedicate il XX Congresso dell'AIDLaSS. Gli atti sono consultabili in Aa.Vv., 2022.

129. Saluta con favore lo sviluppo di una sinergia tra fondi interprofessionale e Fnc, già con riferimento all'avviso del 2022, Salomone, 2023, 50, il quale ritiene che «per quanto ancora allo stato embrionale, si tratta di un profilo di intervento che i *policy makers* dovrebbero presidiare con estrema attenzione»

tramite detti fondi, salva incapacienza (artt. 7, co. 7 e 12). Non a caso, se ancora il Pnc nel 2021 ne prevedeva una funzione di complementarietà all'azione del Fnc per la formazione degli occupati (D.M. 14 dicembre 2021, all. A, 22), nel Pnc-Transizioni se ne prevede il coinvolgimento strutturale (D. Min. lavoro 30 marzo 2024, all. A, 4).

In chiusura può essere utile confrontare alcuni dati e informazioni relativi alla partecipazione dei fondi interprofessionali, desumibili dall'ultimo Rapporto Inapp che, pur riferendosi al secondo avviso concluso¹³⁰, si rivelano interessanti ai fini di queste riflessioni. Il primo aspetto da rilevare è che la funzionalizzazione ha raggiunto il suo scopo: i fondi hanno aderito massicciamente al finanziamento dei progetti formativi (nel 39,5% dei casi), raggiungendo quasi il 60% dei lavoratori, che ha fruito delle loro risorse soprattutto tramite lo strumento del conto aziendale¹³¹. Tra l'altro, il conto aziendale è stato usato soprattutto per finanziare la formazione relativa alla *digital transition*, mentre la formazione attinente alla transizione *green* è finanziata soprattutto tramite avvisi¹³². Dunque, le politiche industriali realizzate dai fondi interprofessionali tramite i propri avvisi hanno favorito la scelta *green* delle imprese, mentre lo strumento del conto individuale è stato utilizzato soprattutto per migliorare la competitività nelle *digital skills*. Peraltro, il numero di ore dedicate alla formazione *green* è stato di gran lunga superiore a quello delle ore investite nella formazione digitale¹³³. Il che è comprensibile, visto che si tratta di una vera e propria riqualificazione professionale, mentre sovente la formazione digitale si limita a quella di base.

In attesa che siano disponibili dati anche sulla versione 3.0 del Fnc, nell'estate 2025 sono iniziati i lavori per il lancio di un quarto avviso. In particolare, si persegue l'obiettivo di rendere lo strumento una componente sempre più strutturale della formazione continua, e anche per questo si punta sulla valorizzazione ulteriore dei fondi interprofessionali e sul coinvolgimento dei numerosi attori delle politiche attive, chiamandoli alla co-progettazione; il miglioramento dello strumento passa anche per la riduzione dell'eccesso di *red tapes* e delle lungaggini che lo hanno sinora afflitto.

Intanto, al momento in cui si licenzia questo contributo, con d.d. 9 gennaio 2026 è stato previsto un incremento della dotazione finanziaria del Fnc, dal momento che le risorse disponibili si sono rivelate insufficienti a soddisfare tutte le

130. I dati sono aggiornati al 12 settembre 2024.

131. Più precisamente hanno beneficiato del finanziamento dei fondi il 59,3% del totale dei lavoratori coinvolti nella formazione; il 77,3% dei piani sono finanziati tramite conto aziendale (83,6% dei lavoratori). Cfr. Inapp, 2024, 185 e 187

132. In particolare, le finalità riconducibili all'aggiornamento delle competenze digitali costituiscono il 77,5% dei progetti finanziati tramite conto aziendale, e il 48% di quelli finanziati tramite avvisi. Le cinque finalità relative alla transizione *green* costituiscono il 46,9% dei progetti finanziati tramite avvisi e il 22,5% di quelli finanziati tramite conto aziendale. V. Inapp, 2024, 190-191.

133. Inapp, 2024, 191.

richieste pervenute in base al terzo avviso; conseguentemente con decreto del Ministero del lavoro del 12 gennaio 2026, è stato disposto detto finanziamento (quasi 126 milioni di euro) con l'elenco delle domande ammissibili.

6. Qualche spunto di riflessione finale

In conclusione, alla luce dell'analisi diacronica condotta sui due strumenti, si deve ribadire, con riferimento al sistema di formazione continua nel suo complesso, che è in atto una tendenza al riaccentramento. Questo processo si è realizzato, per un verso tramite la funzionalizzazione dei fondi interprofessionali, per altro verso tramite la creazione di nuove fonti di finanziamento centralizzate come il Fnc, radicato presso il Ministero del lavoro.

Di nuovo si devono richiamare le contrapposte opinioni dottrinali: da un lato, chi vede qui un'evoluzione opportuna, anche per il perseguimento efficace della doppia transizione¹³⁴; dall'altro chi ravvisa un indebolimento del ruolo delle parti sociali in un ambito, quello delle competenze e dei ruoli professionali, che inerisce all'inquadramento, materia di elezione della contrattazione collettiva¹³⁵. Volendo abbozzare una soluzione al dilemma, sicuramente il ruolo degli attori sociali è un nodo da sciogliere. Si concorda con chi ritiene necessario che essi riprendano con responsabilità le redini di una materia, la formazione professionale, che è loro appannaggio, ristabilendo il dialogo con gli inquadramenti fissati dalla contrattazione collettiva¹³⁶. Al contempo, non si ritiene che le difficoltà manifestate in quest'ambito siano da ascrivere in *toto* alla ripubblicizzazione del sistema. Anzi, in una certa misura l'interventismo legislativo può avere una sua utilità sotto più aspetti. La tendenza all'opportunismo dei vari attori è innegabile, e va contrastata; come è innegabile che l'ampliamento delle funzioni dei fondi interprofessionali, anche a lambire lo strumento delle politiche attive per i disoccupati e i lavoratori in esubero, permetta di misurarsi su nuovi terreni, e al contempo ampli il perimetro angusto delle politiche formative, rendendole meno asfittiche. Si tratta, dunque, di trovare il bilanciamento corretto per una coesistenza sintonica tra il nuovo ruolo dirigistico dell'attore pubblico e l'autonomia delle parti sociali nel forgiare i tragitti formativi più utili per le singole imprese, nell'ambito del rinnovato parco di strumenti e misure a disposizione.

Inoltre, alla luce dei dati non del tutto lusinghieri in nostro possesso (Rapporto Inapp, Rapporto "Draghi", dati Eurostat – v. *supra* in vari luoghi), è possibile mettere in rilievo alcune ulteriori criticità che dovranno essere necessariamente affrontate per perfezionare il sistema di formazione continua del nostro Paese. Qui entra in gioco più propriamente il ruolo dell'attore pubblico.

134. Corti, 2023.

135. Casano, Tiraboschi, 2017, spec. 3; Tiraboschi, 2022, spec. 147.

136. Ciucciovino, 2021, spec. 654; Tiraboschi, 2022, spec. 153 e 155. Cfr. anche Alaimo, Di Meo, 2025, 264, che tipizzano i tre possibili ambiti di intervento delle parti sociali; nonché Ciavarella, 2025, 289-290.

Anzitutto, è necessario un irrobustimento del flusso finanziario, che nonostante sia incrementato, non è ancora sufficiente: per quanto riguarda i fondi interprofessionali, l'Ocse raccomanda di elevare la quota dello 0,30% sino a una soglia comparabile a quella di altri Paesi, che utilizzano strumenti di finanziamento della formazione continua simili ai nostri¹³⁷. Tema correlato è quello della razionalizzazione degli interventi, che permetterebbe di realizzare indubbi risparmi di spesa. In questo senso, in dottrina ci si è chiesti, compresa chi scrive, se fosse davvero necessario introdurre un nuovo strumento, come il Fnc; o piuttosto se sarebbe stato più opportuno e proficuo optare per il potenziamento e il *restyling* di uno strumento già esistente e di antica tradizione, come i fondi interprofessionali¹³⁸. La stessa riflessione si impone quando si riflette sulla frammentazione eccessiva dei fondi interprofessionali, in presenza di una concorrenza non sempre virtuosa tra gli stessi: di nuovo, si impone la via della razionalizzazione.

Ma, alla sfida dei finanziamenti da incrementare si contrappone un problema di risorse disponibili, ma non utilizzate, anche a causa delle pastoie burocratiche che caratterizzano tanto l'accesso quanto la rendicontazione di entrambi gli strumenti analizzati (Fnc e fondi interprofessionali). Con riguardo al Fnc, è stata denunciata sin dall'inizio una *governance* eccessivamente complessa, impernata su troppi attori e livelli¹³⁹. Tra l'altro, originariamente il fondo era incardinato in Anpal, che a sua volta soffriva di altre patologie, che ne rendevano fragile l'impianto¹⁴⁰, tant'è vero che il legislatore è intervenuto prima a rimodellarla, senza successo, e quindi a sopprimerla¹⁴¹. Scomparsa Anpal, il timone è stato affidato al Ministero: ma rimane ancora molto da fare per rendere più efficace il sistema nazionale di formazione continua, perfezionando il coordinamento dei vari attori in esso operanti.

La questione delle risorse è anche legata al nodo della valutazione dell'effettività della formazione erogata, ovvero al suo impatto sul sistema delle aziende e in genere sul mercato del lavoro. E poiché la valutazione si alimenta di dati, fattore altrettanto cruciale è il momento prodromico, il monitoraggio. In quest'ambito il nostro Paese è sempre stato il "fanalino di coda", per fattori sia istituzionali, sia culturali¹⁴²: qui si intravede un terreno di lavoro comune tra l'attore pubblico e quello sindacale, che si potrebbe ora giovare delle potenzialità del Sistema informativo di inclusione sociale e lavorativa (Siisl), irrobustito dall'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale. Esso, infatti, a seguito delle novità introdotte dal decreto coesione (art. 26, d.l. n. 60 del 2024), è chiamato

137. Come Spagna e Francia, ad es.: v. Neglia, 2023, 142.

138. Varesi, 2020; Sartori, 2021, 402.

139. Talarico, 2021, 349.

140. In particolare, Varesi, 2020, sottolinea come si trattasse di una struttura di coordinamento «non avvezza alla gestione amministrativa» richiesta dall'implementazione del Fnc.

141. Varesi, 2022, 83 ss.; Valente, 2025a, 375-376.

142. Sartori, 2009, spec. 105 ss.

a verificare gli effetti della formazione erogata ai disoccupati dagli enti accreditati, in termini di *placement* lavorativo¹⁴³. Con gli opportuni adeguamenti, il suo ambito di applicazione potrebbe essere ampliato alla formazione erogata agli occupati nell'ambito del sistema nazionale di formazione continua: in tal modo, verrebbe offerto un contributo conoscitivo assai prezioso sia per orientare le politiche pubbliche, sia per indirizzare le scelte degli attori sociali e delle imprese, sia per selezionare gli enti formativi più performanti.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv. (2022). *Il diritto del lavoro per una ripresa sostenibile. XX Congresso nazionale AIDLaSS – Taranto, 28-30 ottobre 2021*. Piacenza: La Tribuna.
- Alaimo A., Di Meo R. (2025). Politiche attive e formazione nella doppia transizione: impresa, sindacato e contrattazione collettiva. *DLRI*: 252 ss.
- Alessi C. (2001). Sub artt. 5-6, l. 53/2000. In: Napoli M., Magnani M., Balboni (a cura di), *Congedi parentali, formativi e tempi delle città. Commentario alla legge 8 marzo 2000 n. 53. NLCC*, 1275 ss.
- Alessi C. (2004). *Professionalità e contratto di lavoro*, Milano: Giuffrè.
- Ballarino G., Cantalini S. (2023). La formazione continua dei lavoratori in Italia. Il caso dei Fondi interprofessionali nell'area metropolitana milanese. *Scuola democratica*, 1: 35 ss.
- Bozzao P. (2023). L'intermediazione del lavoro nel Programma Gol: potenzialità e criticità. *LD*: 259 ss.
- Bresciani P.G., Varesi P.A. (a cura di) (2016). *Servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro*. Milano: FrancoAngeli.
- Caffio S. (2023). *Povertà, reddito e occupazione*. Bergamo: Adapt University Press, e-Book Series n. 98.
- Candian A., Squeglia M., Tursi A. (2022). *Manuale della previdenza complementare*. Torino: Giappichelli.
- Capriotti P. (2025). Formazione continua e transizione ecologica: alcune suggestioni dal sistema francese. *VTDL*: 89 ss.
- Carchio C. (2021). Il contratto di espansione. In: Ciucciiovino S., Garofalo D., Sartori A., Tiraboschi M., Trojsi A., Zoppoli L. (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del lavoro?* Bergamo: Adapt University Press, 164 ss.
- Carchio C. (2023). *Le prestazioni integrative del reddito. Funzione sociale e sostenibilità finanziaria*. Bergamo: Adapt University Press.
- Carminati E., Casano L., Tiraboschi M. (2012). L'intervento sui fondi interprofessionali per la formazione continua. I nuovi fondi di solidarietà. In: Magnani M., Tiraboschi M. (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*. Milano: Giuffrè, 383 ss.
- Casano L. (2016). Il sistema della formazione continua nel decreto legislativo n. 150/2015. *DRI*: 456 ss.
- Casano L. (2020). *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*. Bergamo: Adapt University Press.
- Casano L. (2021). Transizione ecologica e riqualificazione dei lavoratori: vincoli del

143. Su questa evoluzione del Siisl v. per tutti Valente, 2025a, 379 ss.; 2025b, 426-427.

- quadro giuridico-istituzionale e prospettive evolutive nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro. In: Ciucciiovino S., Garofalo D., Sartori A., Tiraboschi M., Trojsi A., Zoppoli L. (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del lavoro?* Bergamo: Adapt University Press, 14 ss.
- Casano L. (2022). Formazione continua e transizioni occupazionali. *VTDL*: 659 ss.
- Casano L., Tiraboschi M. (2017). Fondi interprofessionali da ripensare per una moderna organizzazione del mercato del lavoro. *Professionalità Studi*, 2: 1 ss.
- Chapellu D. (2024). Risvolti giuslavoristici della concertazione territoriale. I casi di Milano e della Valle D'Aosta. *RGL*, I: 155 ss.
- Ciavarella R. (2025). Un'indagine sul ruolo della contrattazione di secondo livello nei processi di innovazione. *RGL*, I: 272 ss.
- Ciucciiovino S. (2013). *Apprendimento e tutela del lavoro*. Torino: Giappichelli.
- Ciucciiovino S. (2021). Contrattazione collettiva e politiche attive del lavoro. *DLRI*: 641 ss.
- Ciucciiovino S. (2022). La formazione continua nel settore metalmeccanico: dal diritto soggettivo alla formazione al sistema dell'apprendimento permanente. In: Treu T. (a cura di), *Commentario al contratto collettivo dei metalmeccanici*. Torino: Giappichelli, 83 ss.
- Ciucciiovino S. (2025a). Microcredenziali e "certificazioni" delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell'apprendimento permanente. *Federalismi*, 14.
- Ciucciiovino S. (2025b). Trasformazioni tecnologiche e professionalità soggettiva nella prospettiva del mercato del lavoro. *RGL*, I: 202 ss.
- Ciucciiovino S., Garofalo D., Sartori A., Tiraboschi M., Trojsi A., Zoppoli L. (a cura di) (2021). *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del lavoro?* Bergamo: Adapt University Press.
- Colombo M., Impellizzieri G., Tiraboschi M. (2026). Formazione continua: le nuove (discutibili) regole per i fondi interprofessionali. *Bollettino Adapt*, 19 gennaio 2026, n. 2.
- Corti M. (2007). L'edificazione del sistema italiano di formazione continua dei lavoratori. *RGL*, I: 263 ss.
- Corti M. (2018). *Flessibilità e sicurezza dopo il Jobs Act. La flexicurity nell'ordinamento multilivello*. Torino: Giappichelli.
- Corti M. (2023). *Il sistema italiano di formazione continua alla sfida della doppia transizione. Coordinate nazionali e declinazioni nell'artigianato trentino*, relazione al Convegno su "Politiche del lavoro e formazione per l'artigianato al tempo del Pnrr", Trento, 21 aprile 2023.
- Corti M. (a cura di) (2022). *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*. Milano: Vita e Pensiero.
- Dalla Sega M. (2022). Il contratto di espansione tra riforme e prassi applicativa: una rassegna ragionata. *DRI*: 206 ss.
- Del Punta R. (2001). La nuova disciplina dei congedi parentali, familiari e formativi. *RIDL*, I: 149 ss.
- Deleonardis N. (2024). *L'organizzazione sindacale e il mercato del lavoro*. Bergamo: Adapt University Press.
- Di Corrado G. (2020). La formazione nel rapporto di lavoro: l'opportunità dei fondi interprofessionali. *RDSS*: 795 ss.
- Draghi M. (2024). *Il futuro della competitività europea*, settembre.

- Faioli M. (2016). Pubblici poteri e responsabilità nel sistema dei fondi paritetici per la formazione continua. *RDSS*: 493 ss.
- Ferluga L. (2022). Innovazione tecnologica e tutela della professionalità: la sfida della formazione. *VTDL*: 533 ss.
- Galvan G. (2017). Il vuoto normativo e il dibattito sui fondi interprofessionali. *Professionalità Studi*, 2: 111 ss.
- Galvan G. (2023). Ripensare il ruolo dei Fondi Interprofessionali nella formazione continua. *Scuola democratica*, 1: 131 ss.
- Garbuio C. (2023). *Politiche del lavoro e condizionalità*. Torino: Giappichelli.
- Garofalo C. (2021). Il ripensamento delle politiche di inclusione lavorativa dei disabili e dei soggetti svantaggiati all'indomani della pandemia Covid-19. In: Ciucciiovino S., Garofalo D., Sartori A., Tiraboschi M., Trojsi A., Zoppoli L. (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del lavoro?* Bergamo: Adapt University Press, 418 ss.
- Garofalo C. (2022). *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*. Bari: Cacucci.
- Garofalo D. (2004). *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*. Bari: Cacucci.
- Garofalo D. (2018). Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive. *LG*: 329 ss.
- Garofalo D. (2021). Diritto del mercato del lavoro e mercati transizionali del lavoro: un binomio ormai inscindibile. In: Ciucciiovino S., Garofalo D., Sartori A., Tiraboschi M., Trojsi A., Zoppoli L. (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del lavoro?* Bergamo: Adapt University Press, 11 ss.
- Impellizzieri G. (2021). Fondo nuove competenze e contrattazione collettiva: una rassegna ragionata. *DRI*: 895 ss.
- Impicciatore M.A. (2024). Luci e ombre del "Fondo Nuove Competenze": dall'emergenza pandemica alla ripresa e resilienza. *DLM*: 363 ss.
- Loffredo A. (1999). Il sistema della formazione professionale e i fondi strutturali dell'Unione Europea. In: Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di), *Diritto del mercato del lavoro*. Napoli: Esi, 85 ss.
- Massagli E., Impellizzieri G. (2020). Fondo Nuove Competenze: funzionamento, elementi di originalità e primi rilievi critici. *DRI*: 1191 ss.
- Mattei A. (2023). *Categorie dei prestatori di lavoro e professionalità*. Torino: Giappichelli.
- Mengoni L. (1961). La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione nel diritto italiano. In: Aa.Vv., *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione*. Lussemburgo: Alta Autorità CECA, 369 ss.
- Mostarda A. (2021). Formazione professionale. In: Zilio Grandi G. (a cura di), *Commentario al Ccnl Metalmeccanici 5 febbraio 2021*. Torino: Giappichelli, 123 ss.
- Napoli M. (1984). La legge quadro in materia di formazione professionale, in Id. *Occupazione e politica del lavoro in Italia. Profili della legislazione 1974-1983*. Milano: Vita e Pensiero, 202 ss.
- Napoli M. (2000). La riforma del Fondo sociale europeo. *RGL*, I: 899 ss.
- Neglia G. (2023). L'investimento in formazione continua. Il ruolo dei fondi paritetici interprofessionali. *Scuola democratica*, 1: 137 ss.

- Piovesana A. (2024). Professionalità e formazione negli accordi sul Fnc e nei contratti di espansione. *Professionalità Studi*, 1: 159 ss.
- Proia G. (2006). I fondi interprofessionali per la formazione continua: natura, problemi, prospettive. *ADL*: 470 ss.
- Provini B. (2025). Formazione continua in Italia: il ruolo dei Fondi Interprofessionali a partire dal rapporto Inapp 2023-2024. *Bollettino Adapt*, 16 giugno 2025, n. 23.
- Salomone R. (2023). Transizione ecologica e politiche del mercato del lavoro. *DLRI*: 31 ss.
- Sartori A. (2009). *Misurare e valutare i servizi per l'impiego. L'esperienza internazionale*. Roma: Ediesse.
- Sartori A. (2021). Transizioni occupazionali e fragilità lavorative: il difficile compito del diritto del lavoro post-pandemico. *DRI*: 968 ss.
- Sartori A. (2022a). La condizionalità tra coercizione ed empowerment del disoccupato. *VTDL*: 735 ss.
- Sartori A. (2022b). Voce Reddito e pensione di cittadinanza. *Digesto delle discipline privatistiche – sezione commerciale*, agg. IX. Torino: Utet, 281 ss.
- Sartori A. (2025). *Non di solo pane... I modelli di reddito minimo in Italia e in Europa*. Torino: Giappichelli.
- Scagliarini S. (2005). La formazione professionale tra Stato e Regioni: alcuni importanti chiarimenti. *DRI*: 822 ss.
- Squeglia M. (2020). La natura polimorfa del nuovo contratto di espansione: la risposta legislativa alla trasformazione digitale e all'Industria 4.0. *ADL*: 389 ss.
- Talarico M. (2021). Autonomia collettiva e formazione professionale; le prospettive del Fondo Nuove Competenze. In: Ciucciavino S., Garofalo D., Sartori A., Tiraboschi M., Trojsi A., Zoppoli L. (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del lavoro?* Bergamo: Adapt University Press, 336 ss.
- Taschini L. (2019). *I diritti sociali al tempo della condizionalità*. Torino: Giappichelli.
- Tebano L. (2012). *Sostegno all'occupazione e aiuti di stato compatibili*. Padova: Cedam.
- Tiraboschi M. (2002). *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*. Torino: Giappichelli.
- Tiraboschi M. (2022). I fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua in Italia: bilancio di un'esperienza. *Professionalità Studi*, n. 4.
- Tiraboschi M. (2025). I venticinque anni dei fondi interprofessionali per la formazione continua. Un compleanno amaro con in dono nuove linee guida creatrici di diritto? *Bollettino Adapt*, 17 novembre 2025, n. 40.
- Tiraboschi M. (2026). Fondi interprofessionali per la formazione continua: indietro tutta! *Bollettino Adapt*, 12 gennaio 2026, n. 1.
- Treu T. (2017). Una seconda fase della flexicurity per l'occupabilità. *DRI*: 597 ss.
- Tursi A. (1996). *Disoccupazione e lavori socialmente utili. Le esperienze di Stati Uniti, Germania, Italia*. Milano: FrancoAngeli.
- Valente L. (2020). Nuove competenze soffocate dalla burocrazia. *lavoce.info*, 27 ottobre.
- Valente L. (2023). *Il diritto del mercato del lavoro*. Milano: Cedam-Wolters Kluwer.
- Valente L. (2025a). Il rapporto Stato-Regioni nella gestione delle politiche del lavoro: il punto sul programma garanzia occupabilità dei lavoratori (Gol). *VTDL*: 364 ss.
- Valente L. (2025b). Il sistema dei servizi per l'impiego e delle politiche attive dalla

- pandemia all'intelligenza artificiale. In: Aa.Vv., *Occupazione, persona, solidarietà. Studi in memoria di Mario Napoli*, Torino: Giappichelli, 411 ss.
- Valenti C. (2021). La tutela della professionalità nel mercato del lavoro che cambia. *LD*: 131 ss.
- Valenti C. (2025). *Tutela della professionalità e formazione dei lavoratori nella tripla transizione*. Torino: Giappichelli.
- Varesi P.A. (2014). La protezione sociale del lavoratore tra sostegni al reddito e politiche attive. *DLM*: 507 ss.
- Varesi P.A. (2020). Fondo nuove competenze: ottime le efficaci le scelte organizzative. *Ipsos Quotidiano*, 31 ottobre.
- Varesi P.A. (2022). Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione Europea e riforma nazionali. *DRI*: 75 ss.
- Varesi P.A. (2023). Il sostegno alla formazione continua: l'istituzione dei Fondi interprofessionali per la formazione continua e del Fondo Nuove Competenze. In: Squeglia M., Tursi A., Varesi P.A. (a cura di), *Istituzioni di diritto del lavoro*, Milano: Wolters Kluwer, 186 ss.
- Zoppoli L. (2012). *Flex/insecurity. La riforma Fornero (l. 28 giugno 2012, n. 92) prima, durante e dopo*, Napoli: Editoriale Scientifica.

Formazione e politiche del lavoro nelle transizioni

di Tiziano Treu*

SOMMARIO: 1. Una rinnovata attenzione alle politiche attive del lavoro. Alcune convergenze – 2. La nuova geografia del lavoro. L’impatto sulla formazione e sulle Pal – 3. I ritardi da recuperare per il nostro paese – 4. Analisi e stime previsionali dei fabbisogni formativi – 5. Volatilità dei mercati del lavoro e *mismatch* occupazionale – 6. Condizioni di efficacia, attori del sistema e certificazione delle competenze – 7. Le innovazioni di sistema: dal Job Act al Programma Gol – 8. Le debolezze istituzionali del sistema di governo delle Pal: coordinamento debole e disparità territoriali – 9. Strumenti per rafforzare la governabilità del sistema – 10. Una gestione delle politiche attive condivisa con le parti sociali?

1. Una rinnovata attenzione alle politiche attive del lavoro. Alcune convergenze

I contributi e la discussione al convegno tenutosi a Catania il 27 giugno 2025 su “Diritto al lavoro, formazione e politiche attive nella doppia transizione. impresa e contrattazione collettiva”, mi hanno stimolato ad arricchire le riflessioni presentate in quella occasione e a metterle per iscritto.

Le ricerche presentate a Catania e il conseguente dibattito confermano che le questioni relative alla formazione e alle politiche attive del lavoro sono entrate a pieno nella riflessione (anche) dei giuristi del lavoro, uscendo dalla marginalità che le ha a lungo caratterizzate¹. I materiali e i temi offerti al dibattito, sostenuti da una indagine empirica sulle prassi contrattuali e aziendali hanno fornito un utile contributo alla maturazione (delle analisi e) delle conoscenze in questa tormentata materia, spesso affrontata con approssimazione o parzialità.

* Professore emerito di Diritto del Lavoro presso l’Università Cattolica di Milano.

1. Ne è manifestazione il moltiplicarsi di contributi di varia provenienza in tema di diritto del mercato del lavoro: Alaimo, Sacchi, Scarano, Di Palma, 2024, 511 ss.; Varesi, 2025, 471 ss.; i contributi di Varesi, 2022, Valente, 2022, Casano, 2022, D’Onghia, 2022, Bozzao, 2022, D’Avino, 2022, Sartori, 2022; i saggi di E. Mandrone, M. Marocco, A. D’Alessio, F. Giubileo, G. Scarano, S. Dona, C. Lion, K. Santonieri, F. Stocco, M. Resce, S. Marchetti, L. Valente, T. Barone, E. Sposato, L. Candido, nel numero monografico di Economia e Lavoro del 2023; Mostarda, 2025.

Già nel paper introduttivo di Anna Alaimo e Rosa Di Meo² si trovano tracce di analisi convergenti su alcuni punti non scontati nelle valutazioni correnti e ancora meno nelle politiche e prassi in materia.

Così, ad es., sulla opportunità di valorizzare il nesso tra politiche attive del lavoro (Pal) e formazione permanente; sulla idea che le Pal vadano promosse non solo come rimedio alla disoccupazione, ma anche nella funzione di anticipazione e prevenzione della stessa in contesti che tipicamente la preludono come i processi di riconversione e transizione produttiva; sulla urgenza che il diritto alla formazione sia dotato di effettività con l'intervento di più soggetti pubblici e privati operanti nel sistema; sul fatto che «gli impatti delle due transizioni sul modo di produrre e di organizzare il lavoro impongono agli imprenditori comportamenti proattivi e al sindacato comportamenti codeterminativi» finalizzati a tutelare beni pubblici come salute, ambiente e occupazione³; infine sulla necessità che queste sfide sollecitino tutti i soggetti, Stato, regioni, imprese e sindacati, a rinnovare la disciplina di tali questioni, anche con più efficaci raccordi tra disposizioni legislative e contrattazione collettiva.

Va rilevato, quasi in premessa, che anche le analisi sulle politiche del lavoro su cui si è concentrato il convegno di Catania vanno viste nel quadro delle grandi trasformazioni in corso che stanno sconvolgendo le strutture portanti dei nostri sistemi economici e sociali, alla luce dell'obiettivo dichiarato dalle istituzioni europee del perseguimento di uno sviluppo sostenibile.

Molti di noi si sono occupati di analizzare le implicazioni di tali trasformazioni sulla nostra materia, rilevando come esse comportino non un abbandono dei suoi valori fondativi, ma un cambiamento degli strumenti di intervento, un diverso bilanciamento degli interessi in gioco, *in primis* fra esigenze dell'economia e obiettivi di sostenibilità sociale e ambientale, e una revisione delle stesse categorie tradizionali del diritto del lavoro⁴.

Le implicazioni sono non meno rilevanti per le istituzioni del mercato del lavoro e in specie per le politiche attive, se è vero che queste devono essere centrali nella regolazione di un mercato del lavoro fondato sulle transizioni⁵ e che dalla loro qualità dipende in larga misura la realizzabilità della promessa europea che queste transizioni siano “giuste”.

2. La nuova geografia del lavoro. L'impatto sulla formazione e sulle Pal

Le ricerche concordano che tali transizioni comporteranno radicali modifiche sia negli assetti produttivi e dei servizi sia nella geografia dei lavori. Suggestiscono inoltre che tale geografia sarà caratterizzata da una complessità e volatilità maggiore di quella riscontrata negli scenari precedenti e da un alto tasso di incertezza.

2. Alaimo, Di Meo, 2025, 252 ss.

3. Ivi, 2025, 260.

4. Caruso, Del Punta, Treu, 2020, spec. par. 1; 2023, spec. par. 2 e 3.

5. Sacchi, Scarano, Di Palma, 2024, 513.

Un simile scenario è destinato a esaltare il ruolo delle politiche del lavoro, ma a imporre ai suoi attori e alle istituzioni relative compiti di dimensioni quantitative e qualitative senza precedenti. Il salto di scala è inequivocabilmente segnalato dalle indicazioni dell'Action Plan relativo all'*European Pillar of Social Rights*, le quali indicano che al 2030 il 60% dei lavoratori dovranno essere annualmente impegnati in attività di formazione continua.

Il segnale implica un cambiamento sostanziale della funzione della formazione continua: questa dovrà configurarsi non come una semplice attività complementare del lavoro, né solo come un diritto individuale affermato sulla carta e isolato, ma come un *diritto-opportunità* insieme *individuale e collettivo* esibibile da tutti i lavoratori durante le varie fasi della vita attiva, essa stessa oltretutto destinata ad allungarsi.

Per la stessa ragione cambia la funzione della formazione rispetto ai contenuti del rapporto di lavoro, in quanto le transizioni in corso richiedono al lavoratore sempre più non solo o non tanto la idoneità a svolgere una specifica mansione quanto la capacità di adeguare le proprie prestazioni ai mutevoli caratteri del lavoro in contesti ad alta variabilità⁶.

In tale prospettiva la formazione continua si può configurare come tutela transazionale, volta non solo a proteggere i lavoratori dai rischi di perdita del posto di lavoro, ma anche a promuovere lo sviluppo di capacità di transizione idonee ad aumentarne l'occupabilità⁷. così da costituire, come si è detto, un antidoto all'impatto «disruptive» delle due transizioni che hanno sconvolto le forme sociali e le stesse categorie storiche del mondo del lavoro⁸.

La effettività di una simile funzione presuppone tuttavia che il diritto alla formazione sia anzitutto riconosciuto dagli ordinamenti giuridici, nazionali ed europeo, come elemento intrinseco del rapporto di lavoro⁹ e che sia sostenuto da una contrattazione collettiva finalizzata a orientare la formazione all'accrecimento della professionalità del lavoratore¹⁰.

In realtà va rilevato che le indicazioni sul punto, anche nei contratti collettivi più espliciti come quello dei metalmeccanici, prevedono una serie di limiti all'esercizio di tale diritto, sia limiti di orario in assoluto e per quanto riguarda il mantenimento della retribuzione, sia di compatibilità con le esigenze aziendali.

Il contributo di G. Impellizzieri, in questo volume¹¹, fornisce ampia informazione sulle clausole contrattuali relative ai congedi formativi, al monte ore retribuito e alle modalità di uso della formazione in orario di lavoro.

Inoltre è necessario che il diritto alla formazione sia riempito di contenuti che determinino gli obblighi formativi del datore di lavoro, e che siano finaliz-

6. Cfr. per tutti da ultimo Alessi, 2025, 9 ss.; 2026, in questo volume.

7. Casano, 2022, 661.

8. Valenti, 2025, 148 ss.

9. Secondo le indicazioni anticipatrici di Napoli, 1997, 263-271.

10. Alessi, cit.

11. Impellizzieri, 2026, in questo volume.

zati a promuovere le capacità del lavoratore in linea con le nuove condizioni del lavoro nell'era digitale.

Va anche rilevato che la evoluzione e la differenziazione delle forme sociali del lavoro hanno reso evanescenti i confini fra lavoro subordinato e lavoro autonomo, sollecitando a una progressiva estensione delle tutele oltre i confini tradizionali della subordinazione¹²; hanno indotto la dottrina e in parte i legislatori ad ampliare anche gli ambiti della formazione attuandola a prescindere dalla condizione occupazionale del lavoratore¹³.

In realtà, in particolare nel nostro paese, i dati segnalano la grande distanza che le istituzioni storiche della formazione professionale dovranno percorrere per adeguare i loro livelli di prestazione alle dimensioni e agli interlocutori richiesti dalle nuove modalità della produzione e dei servizi¹⁴.

3. I ritardi da recuperare per il nostro paese

La distanza è particolarmente grande per il nostro paese che ha dedicato poca attenzione a questo tipo di formazione.

L'urgenza di recuperare il ritardo è percepita da tutti, tanto è vero che i provvedimenti degli ultimi anni hanno introdotto significative innovazioni per rispondere alle nuove esigenze, sia con novità istituzionali, in particolare con la istituzione del «Fondo nuove competenze» presso il Ministero del lavoro, sia con un notevole incremento delle risorse disponibili: oltre 1 miliardo nelle dotazioni più recenti del Fondo, che finanziano una parte consistente dei costi per le imprese (retribuzione e contributi sociali)¹⁵.

Ma la strada da percorrere per recuperare questo abissale ritardo è ancora lunga e il recupero risulta lento, tanto è vero che siamo risaliti solo dal 18° al 14° posto nel *ranking* europeo della partecipazione a questo tipo di formazione.

Alcuni ritardi possono essere dovuti alle difficoltà burocratiche di accesso al fondo specie da parte delle piccole imprese. Ma più di questi ostacoli pratici sembrano pesare la ancora insufficiente consapevolezza della posta in gioco e la difficoltà di tutto il sistema di cambiare passo.

Tanto più che la sfida in atto riguarda non solo la «dimensione quantitativa» delle attività formative richieste, ma la loro qualità e finalizzazione.

Tutte le analisi mostrano che le due transizioni in atto avranno implicazioni

12. Cfr. in generale Perulli, Treu, 2022.

13. Cfr. Valenti, cit., *passim* e 226.

14. Secondo i dati Inapp XXIV *Rapporto sulla formazione continua in Italia*, nel 2023, il tasso di partecipazione alle attività di istruzione e formazione è arrivato all'11,6% in crescita di due punti rispetto all'anno precedente, v. in generale il XXII *Rapporto di monitoraggio sul sistema di istruzione e formazione professionale e dei percorsi in Duale nelle FP*, a.f. 2022-2023. *FP 2022/2023*, Inapp 2025; e per un aspetto specifico il Rapporto Inapp, *La garanzia giovani rafforzata e le politiche attive a sostegno dell'occupazione giovanile*, con i risultati del monitoraggio riferito in particolare alla formazione professionale, a cura di Lion, Santonieri, Stocco, 2025.

15. Ministero del Lavoro e delle Politiche Attive, 2025.

sul mondo del lavoro di sicura rilevanza, ma di dimensioni e impatti incerti sulla quantità e sulla qualità del lavoro¹⁶.

La difficoltà di apprezzare questi impatti è segnalata dalle ricerche¹⁷ che indicano come gli *skill* richiesti dalle nuove attività variano a seconda del progresso tecnologico e non sempre nello stesso modo in relazione ai diversi task creati dalle tecnologie intelligenti. Risulterà quindi necessaria come presupposto delle attività formative un'analisi dei fabbisogni formativi orientata alla previsione e alla costruzione di *skill* coerenti con i *task* sviluppati dalle evoluzioni tecnologiche e produttive.

Una simile analisi è da sempre ritenuta indispensabile, anche se spesso disattesa, per orientare efficacemente la formazione. Ma per essere utile dovrà essere ora organizzata in modo sistematico e aggiornata continuamente; soprattutto, come nota il rapporto Draghi, deve essere sostenuta da adeguate e rinnovate conoscenze circa le evoluzioni produttive e sociali, per orientare la formazione a fronteggiare il futuro.

4. Analisi e stime previsionali dei fabbisogni formativi

A voler seguire una ripartizione comune, si tratterà di verificare come organizzare il *reskilling* di quella parte di lavoratori, anche qualificati, se è vero che la IA ha ampliato l'insieme di *skills*, compresi quelli cognitivi, replicabili dalle macchine¹⁸, che dovranno modificare le loro competenze per adeguarli ai nuovi *task*; e per altro verso di come e a chi indirizzare l'*upskilling*, cioè l'arricchimento delle competenze e conoscenze richieste dai nuovi *task*¹⁹.

La necessità di organizzare le attività formative in coerenza con i fabbisogni del futuro conferma il salto di qualità che è richiesto al nostro sistema, sia alle istituzioni pubbliche sia alle parti sociali.

La sfida è tanto più ardua perché il mercato del lavoro nel nostro paese è caratterizzato rispetto ad altri ordinamenti, da una «polarizzazione simmetrica» al contrario in quanto presenta uno scarso sviluppo, o talora un declino, delle professioni qualificate e moderne, mentre registra una relativa crescita dei lavori di bassa qualità²⁰. Una simile situazione se non corretta è destinata a pesare negativamente non solo sulla qualità del lavoro ma che sulla capacità del nostro

16. Cfr. in generale Oecd, *Employment outlook*, 2025; per l'Italia le analisi del volume curato da Bassanini, Carrieri, Ciccarone, Perulli, 2025; in particolare sull'impatto della intelligenza artificiale in ordine al lavoro e alle competenze dei lavoratori, cfr. Treu, 2024.

17. Lupi, Perrucci, 2025; in particolare per gli effetti della IA sulle competenze v. 98 ss.; e il contributo generale di Autor, 2023.

18. Lupi, Perulli, 2025, 24 ss.

19. Il saggio di Gagliardi, Moroni, Scaccabarozzi, Lucifora, 2022, 335 ss., segnala il consistente fabbisogno di competenze *green* e digitali, in particolare di quelle medio-alte; vedi anche la ricerca Astrid di Bassanini, Carrieri, Ciccardone, Peruzzi, 2025, spec. Cap. IV (Lupi, Peruzzi, *L'impatto delle tecnologie digitali sul mercato del lavoro*, 141 ss.).

20. Cfr. le mie considerazioni: Treu, 2020, 243 ss.

sistema di cogliere le opportunità delle nuove tecnologie e conseguentemente di reggere alle sfide della competizione globale.

Correggere questa asimmetria è un compito che mette alla prova la capacità di rispondere a queste richieste delle due principali istituzioni su cui si regge il nostro sistema di formazione, il Fondo nuove competenze e i fondi interprofessionali.

Volendo mantenere queste due istituzioni parallele, senza privilegiarne una come si è fatto nei paesi che hanno enfatizzato il ruolo delle organizzazioni gestite delle parti sociali, è importante non solo rafforzare la operatività di entrambe, ma anche moltiplicare il dialogo e i livelli di cooperazione fra i diversi attori del sistema, come si sta solo cominciando a fare²¹.

La velocità di questi processi di cambiamento, specie nei settori più esposti alle due transizioni, sta sopravanzando la capacità di adeguamento quantitativo e qualitativo delle competenze necessarie, con la conseguenza che i fenomeni di *skill gap* e *work shortage* stanno creando gravi deficit di funzionamento nei mercati del lavoro non solo italiani²².

L'Europa ha messo a disposizione degli Stati membri ingenti risorse con destinazione specifica agli investimenti sociali, sistema scolastico e anche sulla formazione continua²³. Ma affinché queste risorse siano efficaci rispetto agli obiettivi devono essere accompagnate da significativi cambiamenti nel loro utilizzo.

Le opinioni degli esperti convergono sulla necessità di un approccio anticipatore e coordinato in grado di analizzare in tempo le tendenze delle professioni e delle competenze richieste dai nuovi indirizzi dello sviluppo, così da poter programmare utilmente gli interventi e adeguare contenuti e metodi formativi per i lavoratori e prima ancora per i docenti.

Al riguardo è necessario un cambiamento degli approcci formativi tradizionali per adeguarli ai contenuti delle nuove professionalità e prima ancora ai nuovi linguaggi dei sistemi digitali. Le competenze digitali di base che l'*Action Plan del Pillar of Social Rights* europeo ritiene necessarie per tutta la popolazione, dovranno essere integrate per diventare strumenti indispensabili delle attività formative: un compito di particolare difficoltà per lavoratori in età avanzata che sono spesso trascurati dalle attività formative tradizionali.

Inoltre le professionalità richieste dai contesti produttivi digitalizzati richiederanno percorsi formativi molto innovativi e quindi da provare anzitutto in via sperimentale.

21. V. la relazione di Forlani, 2024, 16 ss.

22. Lo testimonia la diffusione dei fenomeni di *mismatch* e *labour shortages* segnalati dagli osservatori pubblici e privati del mercato del lavoro, Gramano, 2023, 125; Parrotto, 2022, 309. Vedi anche European Commission, *Labour and skills shortages in the EU: an action plan*, 24.3.2024, COM (2024), 131 final, che sottolinea la necessità di promuovere con politiche mirate la occupabilità specie dei gruppi sottorappresentati (donne, giovani, Neet e lavoratori con bassa istruzione).

23. Vedi per l'Italia la missione 5 del Pnrr: inclusione e coesione; ove si stanziavano oltre 12 milioni di euro per politiche attive e formazione.

Fra le competenze nuove e trasversali da formare, viene annoverata la crescente rilevanza delle capacità professionali necessarie per favorire la interlocazione fra lavoratori e macchine intelligenti, che è sempre più richiesta per operare in contesti aziendali altamente digitalizzati.

È anche necessaria per favorire un uso della IA complementare e non sostitutivo del lavoro umano. Inoltre una formazione specifica dovrà essere fornita dal datore di lavoro al personale impegnato nella sorveglianza umana sull'uso della IA²⁴.

Per un aspetto diverso, ma non meno rilevante, va rilevato che la formazione come in generale le forme organizzative del lavoro dovrà tener conto dei processi di individualizzazione e della cultura individualistica che hanno investito anche il mondo del lavoro, specie nelle sue componenti giovanili. Per rispondere a tali novità servirà non solo una maggiore personalizzazione dei programmi formativi, ma anche una più ampia libertà di scelta individuale di tali programmi.

In questo contesto assumono particolare rilevanza esperienze come il *Compte individuel de formation* francese, che coinvolgono i singoli lavoratori nelle scelte formative, dando espressione concrete alla idea della formazione come diritto della persona lavoratore²⁵.

Una simile attività anticipatrice e coordinata, se non la vuole lasciare alla iniziativa delle (poche) grandi aziende, richiederà l'impegno congiunto delle istituzioni e delle parti sociali. Un tale impegno dovrà andare oltre le intese episodiche per diventare un metodo di governo condiviso delle principali variabili delle dinamiche del lavoro, dall'analisi dei fabbisogni formativi e dei relativi *skills* alla definizione delle politiche formative, fino alla co-progettazione degli interventi formativi e delle misure di politica attiva fra istituzioni formative. Servizi all'impiego, fondi interprofessionali, in modo da renderle coerenti con i bisogni dei lavoratori e delle imprese²⁶.

Non mancano al riguardo buone pratiche di dialogo fra istituzioni e organizzazioni sociali²⁷; ma il loro contributo risulta ancora largamente sottodimensionato rispetto ai fabbisogni del sistema produttivo, e frenato da retaggi culturali che hanno ostacolato il dialogo fra le istituzioni formative e gli attori del sistema produttivo.

In realtà il dialogo e la collaborazione necessarie a costruire la formazione del futuro devono estendersi oltre le istituzioni del mercato del lavoro per coinvolgere le istituzioni del sistema scolastico, anzitutto quelle della formazione tecnico professionale nelle varianti di recente arricchitesi, istruzione tecnica professionale superiore Ifts e istituti tecnologici superiori Its.

Un simile dialogo, da sempre auspicato ma con esiti inadeguati, è reso ur-

24. Vedi Alessi, cit.

25. Cfr. al riguardo le indicazioni e le proposte di Valenti, cit., 77; Casano, 2018.

26. Così Forlani, 2025.

27. Vedi gli esempi riportati nel *Rapporto Inapp*, 2024, cit.

gente dalla volatilità e incertezza delle dinamiche dei mercati del lavoro nelle transizioni.

Nel nostro paese la difficoltà di governare queste dinamiche è accresciuta dalle debolezze storiche della formazione professionale, quella continua in specie, e di tutte le politiche pubbliche del lavoro.

La formazione professionale è stata sempre caratterizzata da una posizione di marginalità nel nostro sistema formativo. La normativa in materia si è sviluppata in modo disorganico, senza continuità e coerenza strategica. Tale debolezza istituzionale è aggravata dalla forte dispersione delle strutture e degli enti formativi, inseriti nei diseguali contesti regionali, e dal sottodimensionamento degli investimenti sia finanziari sia nelle risorse umane.

Queste debolezze del sistema formativo mostrano tutta la loro criticità a fronte della velocità delle trasformazioni del lavoro sospinte dalla rivoluzione digitale e ora dalla diffusione della Intelligenza artificiale, che hanno fra gli effetti principali la rapida obsolescenza dei saperi e delle competenze con il conseguente disallineamento fra le competenze richieste dalle imprese e la capacità del sistema scolastico e formativo di rispondere adeguando i propri programmi di formazione. Proprio questo disallineamento è uno dei fattori principali della crescente dimensione del fenomeno *mismatch* occupazionale.

5. Volatilità dei mercati del lavoro e *mismatch* occupazionale

Le indicazioni raccolte dalle imprese e delle indagini di Unioncamere nel programma Excelsior, oltre a confermare la particolare gravità del fenomeno, segnalano che esso riguarda *in primis* le professioni tecniche legate alla transizione digitale e i settori della sanità e dei servizi sociali. Ma interessano anche aree di occupazione a bassa qualificazione, specie nei settori della ristorazione del turismo spesso frequentate da lavoratori immigrati e da italiani poco istruiti che ricevono trattamenti economici e normativi al di sotto degli standard di un lavoro dignitoso.

Ai fenomeni di *mismatch* dovuti alla carenza di competenze le imprese hanno reagito rafforzando i loro sistemi di previsione dei fabbisogni e le attività interne di formazione continua, anche con strutture stabili quali le *academy* aziendali.

Sistemi previsionali e formativi del genere non sono facilmente adottabili dalle piccole imprese di cui è popolata la nostra economia. Per supplire a tale difficoltà è necessario costituire reti con il contributo delle stesse imprese e degli enti locali, finalizzate a organizzare queste attività formative e di orientamento a beneficio delle piccole aziende del territorio: un esperimento in tale direzione è stato avviato dalla regione Lazio.

Ma la risposta delle aziende alla carenza di manodopera richiede interventi ulteriori quando si riferisce ai fabbisogni che le imprese non possono soddisfare attingendo a personale proprio, ma che devono reperire all'esterno nelle competenze disponibili sul mercato del lavoro. Per colmare la carenza delle com-

petenze necessarie, servono azioni congiunte fra mondo delle imprese, rappresentanze del lavoro, sistema scolastico e istituzioni competenti per le politiche attive del lavoro.

Uno strumento per affrontare il problema alla radice è un sistema organico e diffuso di orientamento, organizzato in stretto rapporto fra tutti gli attori del sistema e coordinato con le politiche della formazione e del lavoro.

Nonostante i ricorrenti interventi normativi diretti a regolare e potenziare questo istituto, la sua diffusione resta ancora limitata e diseguale, affidata come è alle iniziative di singole istituzioni scolastiche e di singole imprese²⁸.

L'impegno al rinnovamento delle politiche formative necessario per rispondere al bisogno di nuove competenze sarebbe manchevole, anzi risulterebbe frustrato, se non fosse accompagnato da un riconoscimento delle stesse competenze nel sistema degli inquadramenti professionali e a monte nell'effettivo impiego delle persone nella organizzazione del lavoro.

La contrattazione collettiva, delle maggiori categorie, a cominciare da quella dei metalmeccanici, ha introdotto, sia pure con ritardo, significative innovazioni volte a superare le storiche classificazioni per mansioni e categorie, dando rilevanza ai ruoli e alle capacità attuali e potenziali delle persone. L'obiettivo condiviso da imprese e sindacati è di rendere gli inquadramenti contrattuali funzionali a una gestione aziendale e del lavoro adatta ai nuovi obiettivi di sviluppo e alla valorizzazione delle professionalità da questi richiesti²⁹.

Ma la velocità alle trasformazioni dei lavori e delle competenze richiede frequenti revisioni degli inquadramenti da attuarsi nelle singole realtà produttive, e quindi corrispondenti aggiornamenti dell'organizzazione e dei contenuti della formazione. Al riguardo si è rilevato che l'esercizio del diritto alla formazione sancito dal contratto dipenderà in concreto dalla capacità della Commissione paritetica ivi prevista di dare applicazione effettiva ai percorsi formativi adeguandoli alle mutevoli condizioni produttive³⁰.

Le imprese sono direttamente sfidate in questo compito e nella ricerca delle innovazioni necessarie al fronteggiare le relative sfide, dato che per comune riconoscimento la competitività e produttività dipende sempre di più dalla qualità e dalle competenze delle persone che lavorano.

Come sollecitano i documenti e le analisi anche internazionali, la importanza della sfida in atto non solo per le singole imprese, ma per i nostri sistemi produttivi e sociali ora minacciati dalla concorrenza economica e valoriate di altri continenti, impone che essa sia affrontata con intento collaborativo fra le parti sociali e con il sostegno delle istituzioni.

28. Per essere utile l'orientamento dovrebbe inoltre essere in grado di combinare due diverse esigenze e finalità: quella di far conoscere ai giovani e alle famiglie le tendenze principali delle competenze richieste nel futuro e quella di arricchire l'analisi delle attitudini e desideri dei giovani, a renderli consapevoli affinché essi possano scegliere con piena conoscenza delle loro capacità e delle possibilità offerte dal contesto: vedi Parrotto, 2022, 317 ss.

29. Cfr. Pero, 2022, 55-70; Ciucciuvino, 2022, 83 ss.

30. Cfr. Bavaro, 2017, 734 ss.

In questi ambiti tematici la contrattazione collettiva ha un terreno di prova decisivo per mostrare la capacità di rinnovare i propri obiettivi.

Le ricerche disponibili fra cui quelle presentate al convegno di Catania mostrano alcune esperienze significative che vanno valorizzate non solo per contribuire al rinnovamento concordato della organizzazione produttiva e del lavoro nelle imprese richiesta dalle due transizioni, ma anche per «concorrere alla definizione della infrastruttura giuridica istituzionale dei mercati del lavoro transizionali»³¹.

In realtà la costruzione di un sistema di formazione professionale all'altezza delle sfide richiede oltre alle innovazioni dimensionali e qualitative indicate, due altre condizioni che ne costituiscono la garanzia istituzionale di efficacia: un sistema di verifica della qualità delle istituzioni formative e un analogo sistema di controllo della qualità dei prodotti formativi, in primis tramite la certificazione delle competenze.

6. Condizioni di efficacia, attori del sistema e certificazione delle competenze

Il nostro ordinamento si è dotato sia pure con ritardo, di un sistema nazionale di certificazione delle competenze, riferito alle competenze riconducibili al quadro nazionale delle qualificazioni e inteso a raccordare il sistema italiano delle qualificazioni con il quadro europeo delle qualifiche³².

Questa è una funzione chiave. È uno strumento essenziale per rappresentare l'identità professionale del lavoratore³³. Per altro verso costituisce una infrastruttura istituzionale del sistema, perché, se configurata adeguatamente, essa permette che alla fine del percorso formativo la identità professionale acquisita sia affidabile e tracciabile, così da essere portabile e spendibile non solo nel rapporto di lavoro ma nel mercato occupazionale.

L'esercizio di tale funzione è demandato ai soggetti pubblici o ai privati, autorizzati/accreditati, compresi i fondi interprofessionali per la formazione continua e per l'integrazione al reddito. Sono escluse le imprese, salvo una parziale apertura relativa alla certificazione delle competenze nell'ambito dei contratti di apprendistato professionalizzante e una parziale azione di supplenze svolta dalla contrattazione aziendale con le previsioni riguardanti i libretti di certificazione dei percorsi formativi³⁴.

In realtà l'istituto dell'accreditamento, pur essendo stato regolato fin dal decreto 276/2003 che gli attribuisce il compito di svolgere funzioni importanti

31. Alaimo, Di Meo, cit., 266; per i recenti sviluppi della contrattazione collettiva in Italia, di formazione e competenze dei lavoratori, vedi Mostarda, cit., 249 ss.; Impellizzieri, 2026.

32. Vedi la sequenza di testi normativi segnalata dal saggio di Alaimo, Di Meo, cit., 267 ss.; Mostarda, cit., 245 ss.

33. Accornero l'ha definito «il primo elementare diritto di una sicurezza sociale adatta alle società dei lavori», 2001, 319.

34. Cfr. gli esempi riportati in Alaimo, Di Meo, cit., 267.

nelle politiche del lavoro, a integrazione dell'offerta pubblica di servizi in materia ha ricevuto a lungo scarsa attenzione, o addirittura è stato oggetto di sostanziale ostracismo da parte delle regioni cui spettava di prendere la iniziativa.

A superare le inerzie regionali è intervenuto il decreto legislativo 150/2015 ove si stabilisce (art. 12) che i regimi di accreditamento definiti dalle regioni devono essere conformi a criteri validi su tutto il territorio nazionale, stabiliti con decreto del Ministro del lavoro, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni³⁵.

È altresì prevista l'istituzione dell'albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere le varie funzioni di politica attiva, compresa la formazione e la relativa certificazione. Fra questi soggetti rientrano anche le agenzie per il lavoro autorizzate alla attività di somministrazione che sono particolarmente attive e interessate a svolgere tali funzioni perché queste sono rilevanti per la efficacia e la credibilità della loro attività imprenditoriale.

Di conseguenza il disegno prefigurato nel 2003 sui soggetti privati accreditati si è formalmente completato, sia pure con decennale ritardo.

Resta aperto il problema della consistenza organizzativa di questi soggetti e della qualità dei servizi che sono chiamati a svolgere nei vari ambiti della formazione e delle politiche attive.

La delega alle Regioni di svolgere queste attività, sia pure entro principi nazionali comuni, lascia tuttavia aperta la possibilità di pratiche diverse nei diversi territori, ad es. sulla facilità di riconoscere l'accREDITamento a questi soggetti e quindi sul loro numero e affidabilità.

Su questi aspetti operativi che sono decisivi per la efficienza ed efficacia dei servizi di politica del lavoro, compresi quelli di certificazione, persistono notevoli differenze fra regioni, ancora una volta specie fra quelle operanti nelle regioni del nord e nel sud del paese.

Si tratta di un problema nazionale che riguarda la diseguale qualità ed efficienza non solo di questi servizi, ma di gran parte delle nostre politiche pubbliche. Esso dipende da fattori risalenti, in particolare alla distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni in queste materie, che di fatto ha ostacolato l'uniformità nella fruizione dei fondamentali diritti e alle prestazioni sociali sul territorio nazionale.

Cosicché, nonostante recenti interventi ministeriali, diretti a promuovere l'operatività del sistema³⁶, la certificazione delle competenze non può essere ancora qualificabile come un diritto pienamente effettivo, c.d. esigibile³⁷. Senza dire che il fascicolo elettronico (sostitutivo del libretto formativo del cittadino, istituito nel 2003) contenente gli essenziali contenuti delle attività formative delle persone è ancora inattuato, cosicché gli interessati sono privati di un ulteriore elemento per rendere spendibile la qualità delle loro conoscenze e competenze.

35. Cfr. ampiamente Varesi, cit., 479 ss.

36. Cfr. Valenti, cit., 215 ss.

37. Così Mostarda, cit., 247; Casano, 2020, 10.

7. Le innovazioni di sistema: dal Job Act al Programma Gol

Le analisi moltiplicatesi negli ultimi anni sulla regolazione del mercato del lavoro, e accompagnate da ricerche empiriche come quelle riportate al convegno di Catania, testimoniano di rilevanti innovazioni legislative. Pur introdotte in modo frammentario e con sfasature fra i vari interventi³⁸, questi hanno perseguito l'obiettivo di riorganizzare il sistema, contrastando l'eterogeneità organizzativa e di policy conseguente al forte decentramento istituzionale degli anni precedenti.

Sul piano funzionale, la finalità perseguita, era di accelerare il processo di integrazione fra i diversi ordinamenti del sistema, tradizionalmente separati; formazione professionale, servizi all'impiego e misure di politiche attive, necessarie così da realizzare una tutela efficace delle professionalità e delle impiegabilità dei lavoratori nelle diverse transizioni. Questa integrazione delle politiche finalizzate a sostenere la continuità del patrimonio professionale del lavoratore e della sua occupazione, avrebbe dovuto contribuire a superare la storica separazione fra tutele nel rapporto e nel mercato del lavoro³⁹.

Per perseguire questi obiettivi il decreto lgs. 150/2015 ha istituito un sistema organico di servizi per il lavoro, ove sono compresenti attori pubblici e privati, con al vertice una agenzia nazionale, l'Anpal, cui sono affidati compiti di programmazione e coordinamento dei servizi e delle misure di politica attiva, nonché la definizione degli standard di servizio per l'attuazione dei Lep⁴⁰.

Il ridisegno della governance si è accompagnato in tempi successivi con interventi diretti a incrementare le risorse a disposizione del sistema e a potenziare i centri pubblici per l'impiego e le misure di politica attiva.

La tappa più recente del percorso di riforma dei servizi di politica attiva del lavoro è costituita dalle misure introdotte dal Pnrr, in particolare con i due programmi nazionali: il Programma Gol e il *Piano nazionale nuove competenze*, che ha istituito il Fondo già ricordato. Questa parte del piano, si è detto⁴¹, può essere letta come il tentativo di chiusura del percorso di modernizzazione del sistema di politiche attive perseguito faticosamente dal 1997 e consolidato dal decreto 150 del 2015.

Questa ultima normativa ha il pregio di accompagnare la precisazione di alcuni aspetti del quadro normativo con obiettivi ambiziosi e con risorse finan-

38. Questo è un carattere comune ad altri aspetti della legislazione del lavoro che risentono direttamente dei diversi orientamenti dei governi, succedutisi nel tempo.

39. Un tale superamento, auspicato tra gli altri da Caruso, Del Punta, Treu, 2020, 25 ss., risulta sostenibile solo se diventano operativi gli essenziali raccordi fra regole e istituzioni nei due ambiti, con un sistema di politiche attive in grado di fare da ponte fra i diversi bisogni e condizioni dei lavoratori nelle due situazioni.

40. Tale disegno come ricorda il saggio citato di Sacchi, Scarano, Di Palma, cit., 517, era previsto in funzione del nuovo quadro costituzionale che prevedeva di riaccentrare a livello centrale le competenze sulle Pal.

41. Varesi, cit., 491; sul tema vedi anche Saracchini, 2021, 50 ss.; Bocchieri, Gotti, 2021, 48 ss.

ziarie senza precedenti. L'obiettivo concordato con la Unione europea è che il Programma Gol assicuri la presa in carico di almeno 3 milioni di beneficiari entro il 2025, fra disoccupati e persone in transizione occupazionale (percettori di Naspi, Cigs, RdC, AdI, Sfi), con 800.000 persone da coinvolgere in attività formative di cui 300.000 dedicate all'acquisizione di competenze digitali.

Ulteriore impegno e condizioni per il pieno raggiungimento dell'obiettivo è l'attuazione degli standard essenziali servizi indicati nel programma da parte dell'80% dei Centri per l'impiego da ogni regione.

I caratteri del Gol lo configurano come un programma ombrello che finanzia vari tipi di intervento anche preesistenti, a condizione che rispettino gli standard di servizio definiti dai Lep i quali devono essere omogenei su tutto il territorio nazionale proprio per mitigare la eterogeneità delle prestazioni erogate a livello locale.

Senonché le modalità con cui i Lep devono essere attuati, restano di competenza regionale come il tipo di formazione erogata ai beneficiari del programma: il che rende possibili, come avviene di fatto, diverse modalità applicative.

Inoltre le risorse statali necessarie per le strutture e il personale amministrativo deputato alla loro erogazione hanno tardato ad arrivare: con la conseguenza di aggravare le disparità fra le condizioni di implementazione del sistema nelle varie realtà regionali.

Per tali motivi a circa un anno dal termine fissato dal Pnrr per la fine del programma non è dato conoscere se e come i Lep siano erogati da ciascun centro per l'impiego sul territorio nazionale.

I dati più recenti sulla attuazione del Programma Gol mostrano che la formale presa in carico dei beneficiari ha raggiunto dimensioni considerevoli; al 31 marzo 2025 sono 3,48 milioni (dati più recenti saranno disponibili entro fine settembre 2025)⁴².

Ma per quanto riguarda la loro qualità presenta anche qui un forte eterogeneità territoriale dei servizi erogati.

Se nella media nazionale risulta avviata o conclusa ameno una politica attiva tra quelle previste nei patti di servizio personalizzati per il 63,5% dei beneficiari presi in carico, attorno alla media si registrano forti variazioni nelle diverse regioni; secondo il monitoraggio del Ministero del lavoro, le percentuali di presa in carico dei beneficiari oscillano tra il 26% della Basilicata e il 90,9% della provincia autonoma di Trento, con molte regioni in posizione intermedia⁴³.

42. Vedi i commenti di Marchetti, Valente, 2025, 65 ss., ove si rileva che la attivazione dei Lep è stata ostacolata anche dalla mancata definizione del finanziamento statale delle strutture e del personale amministrativo necessario alla loro erogazione.

43. Anche Valenti, cit., 156 ss., che pure ritiene necessario attendere i futuri sviluppi per dare valutazioni definitive, si domanda se la frammentazione su base regionale del programma possa garantire servizi di politiche attive del lavoro omogenee su tutto il territorio, in grado di garantire eguali opportunità di accesso al lavoro. Ritiene inoltre indispensabile, oltre al rafforzamento dei centri per l'impiego, anche una ritrovata attuazione ai patti territoriali, tra imprese, centri per l'impiego ed enti privati.

Il primo bilancio indica che il Programma Gol ha aumentato e diversificato la offerta di servizi per un considerevole numero di lavoratori. Tuttavia, nonostante abbia perseguito l'obiettivo di promuovere politiche attive nazionali unitarie d'intesa fra Stato e Regioni, non è riuscito a correggere i tradizionali squilibri presenti nel nostro paese nella erogazione dei servizi essenziali per l'occupazione⁴⁴.

Il punto critico è ancora una volta costituito dalle carenze strutturali del sistema dei servizi all'impiego che nonostante i tentativi di rafforzarne le capacità operative non appaiono in grado di sostenere l'attuazione di obiettivi ambiziosi come quelli assegnati dal programma, su tutto il territorio nazionale.

8. Le debolezze istituzionali del sistema di governo delle Pal: coordinamento debole e disparità territoriali

In realtà le diseguali *performance* nell'applicazione del Gol come di altre misure, di politica attiva hanno motivi strutturali che riguardano la debolezza e l'inadeguato funzionamento di punti critici del sistema.

Mi riferisco anzitutto alla mancanza o alla disomogeneità degli strumenti necessari per rendere operative queste misure di politica attiva: da una parte la precarietà del Lep che priva gli operatori, pubblici e privati, di standard consolidati e condivisi di servizio, dall'altra il diseguale o incompleto funzionamento del sistema informativo, che è una struttura imprescindibile per esercitare in modo efficace le funzioni di politica attiva.

Al riguardo sottolineo un aspetto, conosciuto ma poco considerato o rimosso; cioè il fatto che le banche dati pubbliche sull'occupazione sono state costruire storicamente in prevalenza sulla domanda di lavoro, mentre sono state sempre carenti per quanto riguarda l'offerta di lavoro cioè i fabbisogni delle imprese.

I motivi sono risalenti e dipendono da una impostazione «politicamente» orientata in tale direzione e giustificata dal fatto che il servizio era originariamente inteso rivolgersi in prevalenza alla platea dei disoccupati.

Di converso per tali motivi le aziende, anche al di là di diffidenze e resistenze politiche, non avevano stimolo a richiedere servizi di questo genere in quanto non corrispondenti alle esigenze aziendali.

Le evoluzioni recenti con lo sviluppo di servizi personalizzati e diversificati da parte dei Cpi hanno aperto nuovi spazi per scambi di informazioni e servizi di reciproca utilità con le imprese. Ma restano non poche difficoltà sia per il persistere di resistenze e vecchi pregiudizi sia per la eterogeneità della qualità dei servizi resi nelle diverse realtà territoriali.

44. Del Gaiso, 2026, 7 e 15, osserva che la attuale distribuzione delle competenze in materia fra stato e regioni «può favorire importanti diseguaglianze nell'esercizio del diritto alla promozione occupazionale», e ritiene sulla base di una indagine relativa ad alcuni patti territoriali che gli obiettivi del Gol potrebbero essere più facilmente raggiunti mediante queste pratiche di concertazione territoriale.

La carenza o l'incompletezza delle fonti informative riguardanti i fabbisogni professionali delle imprese rende monco l'assetto istituzionale e organizzativo del sistema, indebolendo in radice la praticabilità di incroci completi e affidabili fra domanda e offerta di lavoro in molte regioni del paese.

Inoltre la radice più lontana delle debolezze del sistema, a lungo ignorata e mai adeguatamente affrontata, riguarda la assoluta inadeguatezza quantitativa e qualitativa delle risorse umane impiegate delle strutture pubbliche competenti per le politiche del lavoro nello svolgimento delle loro funzioni pubbliche.

Ancora a inizio 2019 gli operatori a tempo indeterminato dei Cpi ammontavano a poco più di 9.000: una distanza abissale dalle dotazioni di paesi non solo come Germania e Francia da sempre provvisti di forti strutture statali di gestione dei servizi all'impiego, ma anche della Gran Bretagna, tradizionalmente meno statalista di paesi dell'Europa continentale.

Anche su questo aspetto si registra una significativa inversione di tendenza a partire dall'ultimo decennio, ove in parallelo con le riforme del sistema ricordate si sono varati consistenti piani di incremento degli organici dei Cpi, (nel 2019 oltre 11.000 unità), e sono state messe a disposizione notevoli risorse dal Pnrr per il potenziamento dei Cpi, per l'attuazione del Gol e in generale delle politiche del lavoro.

Anche così tali miglioramenti non sono riusciti a scalfire il tradizionale squilibrio fra spese per le politiche attive, ferme allo 0,22 del Pil, un terzo delle medie europee che sono allo 0,61, e spese per le politiche passive al 2.59% superiori ai livelli medi europei del 2,06%⁴⁵. Inoltre le assunzioni nei centri per l'impiego dovevano procedere a rilento e in dimensioni al quanto ridotte rispetto alle previsioni dei piani.

D'altra parte nonostante l'apertura al contributo dei privati accreditati nello svolgimento di servizi per l'impiego, l'attuazione del Programma Gol fa leva in particolare sulle strutture pubbliche con un ruolo marginale delle organizzazioni private⁴⁶.

Si tratta di difficoltà in parte comuni ad altri settori del pubblico impiego che non dipendono solo dalla farraginosità delle procedure di reclutamento (i vari tipi di concorsi), ma anche dalla scarsa attrattività di queste offerte di impiego, specie ma non solo per giovani. Lo confermano i dati relativi sia alla insufficiente risposta ai bandi di concorso sia alle percentuali di non accettazione dell'impiego da parte dei vincitori del concorso⁴⁷.

Le possibilità di superare questi deficit di attrattività sono legate anzitutto

45. Cfr. lo studio aziendale citato di Sacchi, Scarano, Di Palma, cit., 519; Resce, 2025, 38 ss.

46. Così Valente, cit., 653 ss., la quale osserva che tali organizzazioni, a cominciare dalle Agenzie per il lavoro, hanno poco interesse a colmare i deficit dell'intervento pubblico, specie nei territori dove questo è più carente. L'Autrice presenta anche rilievi critici sul modo con cui vengono valutati i risultati delle misure attivate dal Programma Gol; Del Gaiso, cit., segnala peraltro la presenza di pratiche collaborative fra pubblico e privato nell'attuazione dei piani regionali attuativi dei Gol.

47. D'Alessio, 2025, 148 ss.

to allo sviluppo e alla valorizzazione delle funzioni di politica attiva di queste strutture che permetta di superare la vecchia cultura organizzativa del pubblico impiego che riserva maggiore attenzione a compiti amministrativi rispetto a quelli di sviluppo e sostegno all'utenza.

Ma occorrerà un impegno riformatore non facile e di lunga durata, perché si richiede di rompere il circolo vizioso consolidatosi in gran parte del settore pubblico, che si basa sulla combinazione perversa di organizzazione burocratica del lavoro, scarsa qualità delle prestazioni richieste, disaffezione dei cittadini, inadeguate ricompense economiche e poca soddisfazione degli operatori.

9. Strumenti per rafforzare la governabilità del sistema

Le analisi fin qui svolte segnalano che le innovazioni introdotte in anni recenti, se hanno migliorato singoli aspetti delle politiche attive, non hanno rimediato alle debolezze nelle strutture portanti del sistema: dalla incompletezza del sistema informativo nazionale, in particolare per le informazioni sulla domanda di lavoro, alla carenza e disomogeneità nella implementazione dei Lep, dei meccanismi di accreditamento degli attori privati e di certificazione dei risultati formativi, alla inadeguatezza quantitativa e qualitativa della offerta di formazione rispetto agli standard necessari per preparare i lavoratori ai nuovi *skill* delle transizioni, alle inadeguate performance dei servizi pubblici all'impiego, fino alla fragilità delle pratiche di orientamento occupazionale e ancora a monte del dialogo fra istituzioni scolastiche e mondo del lavoro.

Ne emerge la incapacità del nostro ordinamento di governare le dinamiche del mercato del lavoro in modo coerente a obiettivi comuni e di superare la eterogeneità dei modelli organizzativi e di erogazione dei servizi fra regioni.

Di conseguenza le relazioni dello Stato centrale con le regioni sono state soggette a una «contrattazione costante» il cui esito è risultato variabile in dipendenza dalle diverse posizioni economiche e politiche degli attori⁴⁸.

Un simile meccanismo di contrattazione debolmente coordinata ha contribuito a mantenere se non ad accentuare, le storiche disparità di servizi fra i diversi territori, in particolare fra regioni del Nord e del Sud del paese. In ogni caso è del tutto inadatto a configurare un qualche «assetto di sistema» del mercato del lavoro e ancor più a regolare i difficili processi di gestione delle transizioni in corso in modo coerente ai bisogni del mondo del lavoro e del paese.

Una volta fallito e difficilmente riproponibile il tentativo della legge del 2015 di riaccentrare a livello statale le competenze sulle politiche attive, la questione su cui interrogarsi è quali siano gli strumenti in grado di migliorare la governabilità delle dinamiche del sistema, a prescindere da improbabili modifiche costituzionali sulla ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni.

Uno strumento utilizzato a tale fine negli ordinamenti plurilivello è costitui-

48. Così Sacchi, Scarano, Di Palma, cit., 518 ss.

to dall'esercizio di poteri di direzione e di controllo sulle attività decentrate da parte degli organi centrali, ministeri o agenzie (specializzate) autonome.

Nel nostro ordinamento la normativa del 2015 di riordino delle politiche del lavoro ha previsto la costituzione dell'Anpal (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro) attribuendole compiti di coordinamento e di vigilanza sulla attuazione degli interventi da parte delle Regioni. A tal fine queste sono tenute a inviare i dati per il monitoraggio e in caso di ritardi o di criticità, l'agenzia è chiamata ad attivare la sussidiarietà verticale, cioè a fornire supporto tecnico agli enti in difficoltà⁴⁹.

In realtà l'agenzia si è rivelata sin dall'inizio scarsamente attrezzate per esercitare tali funzioni, che peraltro non comprendevano poteri di controllo e strumenti significativi.

Al termine della breve esperienza dell'agenzia, i compiti di coordinamento e di vigilanza sono ritornati in capo al Ministero, con tutti i limiti derivanti dal dover condividere con le regioni le competenze in un sistema di decentramento non solo organizzativo ma normativo. Il coordinamento e la vigilanza del Ministero dovevano subire i cambiamenti costituiti dalla necessità di dover negoziare con le regioni le principali decisioni di politica del lavoro, oltre a essere poco sostenute dalla mancanza di efficaci sistemi di monitoraggio e di valutazione delle politiche.

È significativo che nel corso delle varie riforme normative, intese a riordinare l'ordinamento delle politiche del lavoro, il tema del controllo e della vigilanza sulle politiche regionali sia largamente eluso o rimosso⁵⁰.

In queste condizioni di debolezza istituzionale, al governo rimane disponibile lo strumento finanziario, cioè la possibilità di esercitare influenza sulle regioni come condizionamento delle risorse disponibili.

Al riguardo si è ritenuto che il Governo potrebbe usare minori ritrosie nell'utilizzare questo strumento, che è potenzialmente di grande efficacia, data anche la consistenza delle risorse in campo.

È significativo al riguardo l'esperienza del Pnrr, dove peraltro la guida centrale nella sua attuazione è stata sostenuta da forti condizionamenti, non solo finanziari ma anche istituzionali, cioè dalla rigorosa programmazione e dalla stretta tempistica stabiliti e controllati dalla Commissione europea.

Il metodo Pnrr, opportunamente adattato, indica la possibilità di combinare un insieme di condizionalità finanziarie con una serie di vincoli istituzionali per rafforzare la governabilità del mercato del lavoro e in particolare l'efficacia delle politiche attive.

Su questo secondo aspetto occorrerebbe perfezionare i tentativi ora avviati per rafforzarne gli istituti principali che contribuiscono ad ampliare la coerenza e la capacità di governo del sistema. Si tratterebbe di avviare un percorso gra-

49. Valente, cit., 637; 2017. Resta inoltre possibile attivare i poteri sostitutivi del Consiglio dei Ministri con le nomine di un commissario *ad acta*.

50. Cfr. Sacchi, Scarano, Di Palma, cit., 526 ss.

duale verso tale obiettivo, scegliendo, d'intesa con le regioni, gli istituti dove gli interventi di riforma sono più avanzati: a cominciare dalla riattivazione di agenzia autorevole dotata degli strumenti necessari per svolgere un'opera di monitoraggio e di regia del funzionamento del sistema.

Questo è un obiettivo su cui il governo dovrebbe chiamare a raccolta le autonomie territoriali e le parti sociali per costruire sufficienti basi di consenso sulla percorribilità del percorso ipotizzato.

Avviare e portare a termine un simile percorso significa peraltro confrontarsi con le ragioni che hanno finora reso difficile modificare l'assetto di governance delle politiche del lavoro. Il saggio ricordato di Sacchi, Scarano e Di Palma le sintetizza efficacemente, menzionando le resistenze provenienti dai *vested interests* dei molti attori coinvolti, tra i quali gli enti di formazione e le associazioni di categoria.

Ma gli autori ricordano che il coinvolgimento delle Pal è necessario per ottenere gli ammortizzatori sociali nelle diverse situazioni di crisi e riconversione aziendale, che ampliano le categorie degli interessati e le esistenze al cambiamento.

Le pluriennali vicende delle tentate riforme degli ammortizzatori sono significative delle difficoltà di trovare un assetto di questo tipo di provvidenze sociali più equilibrato e meno dispendioso di quanto sia stato finora.

Da ultimo lo scritto osserva che le difficoltà di superare le resistenze all'innovazione della regolazione e della gestione di questa delicata materia sono accresciute dal fatto che «nonostante il relativo consenso fra gli attori politici e sociali sulla loro generica importanza quello delle Pal resta in Italia un settore a bassa salienza politica». Tali politiche sono «percepite come un elemento tutto sommato accessorio del sistema delle politiche del lavoro che può aggiungersi ma non deve scalfire un modello basato sulla protezione del posto di lavoro» ove le politiche attive devono cedere il passo alle integrazioni salariali e per altro verso agli incentivi alle assunzioni (*op. cit.*, 527).

10. Una gestione delle politiche attive condivisa con le parti sociali?

Una strada diversa, non necessariamente alternativa alla precedente è di puntare sul potenziamento della gestione delle politiche sociali da parte degli attori sociali tale da affiancare le politiche pubbliche integrandole nei punti più deboli.

In tale direzione si sono già mosse alcune normative recenti, su cui si è concentrata la ricerca presentata a Catania: quelle che attribuiscono alla contrattazione collettiva funzioni rilevanti nella gestione politiche attive, in particolare nelle crisi aziendali e nelle loro implicazioni occupazionali.

Il saggio citato di Anna Alaimo e Rosa Di Meo analizza le quattro tipologie di accordo abilitate dalla legge a prevedere azioni di politica attiva per la occupazione sostenute da formazione e da ammortizzatori sociali; il contratto di espansione, l'accordo di transizione occupazionale (Ato), l'accordo di ricollo-

cazione e la intesa di rimodulazione dell'orario di lavoro con l'accesso al Fondo nuove competenze.

Al di là delle varianti, non sempre chiaramente definite di questi strumenti normativi, qui interessa sottolineare che essi «hanno in comune di attribuire alla autonomia collettiva una funzione di volano di misure di Pal» (*op. cit.*, 18).

Non è la prima volta che la legge attribuisce alla contrattazione collettiva compiti di regolazione riguardanti il rapporto e il mercato del lavoro. Anzi la legislazione di delega alla contrattazione è una scelta risalente del nostro legislatore, più diffusa che in altri ordinamenti.

Da questo punto di vista la contrattazione collettiva, nonostante il suo statuto formalmente privatistico, è sempre stata oggetto di una «più o meno latente istituzionalizzazione».

Quello che è cambiato nel tempo è la finalizzazione della attribuzione alla autonomia collettiva di funzioni regolatorie, in questo senso pubbliche.

Al riguardo le autrici rilevano che, a differenza del passato, quando il compito attribuito alla contrattazione era spesso di introdurre flessibilità controllate nelle regole del lavoro, nei casi in questione esso consiste in interventi di politica attiva e di formazione in collaborazione, o in alternativa, ai soggetti pubblici.

Si tratta di una scelta che offre alla autonomia collettiva l'opportunità di integrare le azioni pubbliche in una materia dove queste presentano gravi deficit di progettazione e di funzionamento.

La ricerca presentata a Catania ha inteso verificare se le parti sociali hanno saputo cogliere questa opportunità, e lo fa sulla base di informazioni relative ai contratti collettivi di secondo livello, raccolte con le usuali difficoltà dovute alla assenza nel nostro paese di fonti informative complete e accessibili.

Il bilancio non manca di segnalare la esistenza di esperienze innovative: ad es. di accordi aziendali che vanno oltre le clausole tradizionali sulle commissioni paritetiche per la formazione e verificare la funzionalità della formazione e per gli inquadramenti professionali. Si dà anche conto di un accordo di ricollocazione promosso con il sostegno della regione Piemonte che ha coinvolto il sindacato in una gestione positiva delle transizioni occupazionali.

Ma il saggio di Alaimo e Di Meo segnala che tali esperienze positive sono isolate e che la ricerca consegna il quadro di una contrattazione collettiva nel complesso poco ricettiva rispetto alle facoltà riservatele dal legislatore.

Gli accordi promossi dal legislatore, l'Ato e l'accordo di ricollocazione, sono stati impiegati con «poca fantasia regolativa» e «scarsa progettualità formativa e per lo più come canali di accesso prolungato alla Cigs».

Nel caso degli Ato, che comportano il necessario coinvolgimento delle regioni i risultati sono stati deludenti anche per i ritardi di alcune regioni nella attuazione dei piani e degli avvisi necessari ad attivare l'istituto.

Il contributo di G. Impellizzieri, (*Note sulla formazione continua dei lavoratori, fra legge e contrattazione collettiva*, cit.) analizza i vari modelli di intervento in materia della contrattazione collettiva anche su delega legislativa; ne indica i contenuti diffusi specie nella contrattazione di secondo livello, talora

relativi ai principi e indirizzi della formazione, più spesso alla regolazione specifica dei congedi formativi, dei limiti di orario e delle condizioni di uso. L'autore rileva come lo strumento che ha riscosso il maggiore interesse delle parti sia il fondo nuove competenze, mentre il contratto di espansione ha pochi casi di attivazione e conferma la difficoltà di estendere questa regolazione contrattuale alle Pmi.

A commento di questi risultati deludenti della ricerca, vorrei aggiungere una nota propositiva, sia pure priva di certezze, per rilevare la possibilità che tali risultati possono essere migliorabili al fine di ottenere un maggiore coinvolgimento delle parti in queste politiche del lavoro.

Senza voler evocare gli ordinamenti europei dove opera da tempo il sistema c.d. di Ghent in cui le parti gestiscono larga parte delle politiche sociali, anche nel nostro paese vanno ricercate le condizioni alcune condizioni strutturali per una partecipazione efficace e non episodica delle parti sociali: lo richiede la eccezionalità dell'impatto che le due grandi transizioni in corso stanno provocando sugli assetti produttivi e dei mercati del lavoro⁵¹. La esperienza attuativa del Pnrr ha fornito strumenti innovativi, coordinati dal centro, di politica economica, con investimenti consistenti nelle infrastrutture materiali e (in parte) sociali per sostenere queste transizioni.

Il regolamento europeo 2021/241 ha affermato in modo insolitamente esplicito la necessità di un coinvolgimento delle parti sociali e della società organizzata alla attuazione dei piani e al sostegno delle nuove direzioni dello sviluppo, affinché le transizioni siano giuste⁵².

Si tratta di vedere se le parti sociali vogliono cogliere questa l'occasione, ora che il Pnrr è in fase finale, e che le due transizioni sono in pieno svolgimento, per proporre al governo un accordo quadro volto ad attivare processi partecipativi alle politiche economiche e sociali necessarie a governare le transizioni.

Il coinvolgimento delle parti potrebbe articolarsi a seconda dei comparti e degli obiettivi, ma avrebbe pregnanza specifica nei settori e nelle aree più colpiti dalle transizioni, nelle quali occorrerà sostenere con formazione mirata e con aiuti finalizzati, grandi numeri di lavoratori e di imprese al fine di facilitarne il passaggio dalle condizioni economiche del passato alle nuove prospettive di sviluppo sostenibile.

Sono consapevole che la praticabilità di una simile prospettiva incontra gli ostacoli e le resistenze che abbiamo sopra ricordato. Ma sono altrettanto convinto che la sfida posta alle parti sociali e al paese dalle transizioni in atto non si può affrontare con aggiustamenti parziali come quelli riscontrati finora, bensì solo perseguendo l'obiettivo di costruire un vero sistema di politiche del lavoro sostenute da infrastrutture sociali partecipate e stabili che ne permettano un disegno condiviso e un efficace funzionamento.

51. In questo senso si esprimeva già il *Manifesto per un diritto del lavoro nella giusta transizione*, di Caruso, Del Punta, Treu, 2023, 79.

52. Vedi Treu, 2024, 261 ss.

La realizzazione di questo obiettivo è condizione indispensabile per tutelare le persone nelle transizioni delle condizioni di lavoro e di vita che caratterizzeranno sempre più frequentemente i percorsi professionali del futuro.

Analogamente può fornire la base istituzionale e gli strumenti di welfare per un sistema regolativo che integri tutele nel rapporto di lavoro e tutele nel mercato in una logica di circolarità e non di contrapposizione, in grado di valorizzare le capacità umane dei lavoratori «au dela de l'emploi»⁵³.

Riferimenti bibliografici

- Accornero A. (2001). Il lavoro che cambia e la storicità dei diritti. *LD*, 319.
- Alaimo A., Di Meo R. (2025). Politiche attive del lavoro e formazione nella doppia transizione: impresa, sindacato e contrattazione collettiva. *GDLRI*, 186: 252 ss.
- Alaimo A., Di Meo R. (2025). Politiche attive del lavoro e formazione nella doppia transizione: impresa, sindacato e contrattazione collettiva. *GDLRI*, 47, 2, 186: 252 ss., e in *questo volume*.
- Alaimo A., Sacchi S., Scarano G., Di Palma A. (2024). Le politiche attive in Italia dopo la grande recessione: retaggi, innovazioni e sfide per il futuro. *Politiche Sociali*, 3: 511 ss.
- Alessi C. (2025). Prefazione. In: Valenti C., *Tutela della professionalità e formazione dei lavoratori nella tripla transizione*. Torino: Giappichelli, 9 ss.
- Alessi C. (2026). Sostenibilità, innovazione, e contratto di lavoro. Il ruolo della formazione e delle competenze. In *questo volume*.
- Autor D.H. (2023). The task approach to labor market. An Overview. *Journal for Labour Market Research*, 46: 185 ss.
- Bassanini F., Carrieri M., Ciccardone G., Peruzzi A. (2025). *Il mercato del lavoro nella tripla transizione*. Bologna: il Mulino.
- Bavaro V. (2017). Il contratto nazionale dei metalmeccanici 2016: una prospettiva nelle relazioni industriali italiane. *DLRI*, 156: 734 ss.
- Bocchieri G., Gotti E. (2021). Verso l'attuazione dei Gol. *Nuove Professionalità*, 2: 48 ss.
- Bozzao P., D'Avino E. (2022). Gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro: passato e futuro alla luce della recente riforma. *VTDL*, 4: 713 ss.
- Caruso B., Del Punta R., Treu T. (2020). *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*. Disponibile su: csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/OurUsers/Manifesto_Caruso_Del_Punta_Treu.pdf.
- Caruso B., Del Punta R., Treu T. (2023). *Il diritto del lavoro nella giusta transizione*. Disponibile su: csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/OurUsers/Manifesto_Caruso_Del_Punta_Treu_2023.pdf.
- Casano L. (2018). *Ripensare i fondi interprofessionali per la formazione continua: uno sguardo ai progetti di riforma francesi*. Bergamo: Adapt University Press.
- Casano L. (2020). *Certificazione delle competenze: i nodi irrisolti in attesa delle linee guida per l'avvio del sistema nazionale*. Bergamo: Adapt University Press.
- Casano L., (2022). Formazione continua e transizioni occupazionali. *VTDL*, 4: 659 ss.

53. Così Caruso, Del Punta, Treu, 2020, 46; vedi anche i contributi di Ciucciovino, Garofalo, Sartori, Tiraboschi, Troisi, Zoppoli, 2021, e di recente Valenti, cit., spec. 37 ss.

- Ciucciiovino S. (2022). La formazione continua nel settore metalmeccanico: dal diritto soggettivo alla formazione, al sistema dell'apprendimento permanente. In: Treu T. (a cura di), *Commentario al contratto collettivo dei metalmeccanici*. Torino: Giappichelli, 83 ss.
- Ciucciiovino S., Garofolo D., Sartori A., Tiraboschi M., Troisi A., Zoppoli L. (2021). *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro, una nuova stagione per il diritto del mercato lavoro*. Bergamo: Adapt University Press.
- D'Alessio A. (2025). Il potenziamento del personale dei centri per l'impiego in Italia. *Economia e Lavoro*: 148 ss.
- D'Onghia M. (2022). Gli ammortizzatori sociali in mancanza di lavoro: il lento e difficile cammino verso un welfare universale. *VTDL*, 4: 687 ss.
- Del Gaiso V. (2026). Il Programma Gol, la concertazione territoriale e le politiche di sviluppo locale. Casi empirici a confronto. *In questo volume*.
- Forlani N. (2024). *Lavoro e formazione: necessario un cambio di paradigma. Rapporto Inapp 2024*. Disponibile su: oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/e19e5143-ee41-49fa-8fdd-1c0b989b38c7/content.
- Forlani N. (2025). Politiche attive, Le riforme per non mettere in difficoltà lavoratori e imprese. Disponibile su: www.ilsussidario.net.
- Gagliardi G., Moroni R.A., Scaccabarozzi S., Lucifora C. (2022). Occupazione e Pnrr: cambiamenti e mismatch nella struttura dell'occupazione. In: Cnel (a cura di), *XXIV Rapporto sul mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2022*, 335 ss.
- Gramano E. (2023). Climate change. Sustainability, organisational, change and workers professionalism. In: Perulli A., Treu T. (a cura di), *Labour law and climate change*. Milano: Wolters Kluwer, 125.
- Impellizzieri G. (2026). Note sulla formazione continua dei lavoratori, tra legge e contrattazione collettiva. *In questo volume*.
- Inapp (2023). *XXIV Rapporto sulla formazione continua in Italia. Annualità 2023-2024*. Disponibile su: www.lavoro.gov.it/sites/default/files/temi-e-priorita_orientamento-e-formazione/focus-on/INAPP_XXIV_Rapporto-formazione-continua_2023-2024.pdf.
- Inapp (2025). *XXII Rapporto di monitoraggio sul sistema di istruzione e formazione professionale e dei percorsi in Duale nelle FP, a.f. 2022/2023*. Disponibile su: oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/4c26f7db-68bd-40ac-ad1e-a6d99153a918/content.
- Lion C., Santonieri K., Stocco P. (2025). *La garanzia giovani rafforzata e le politiche attive a sostegno dell'occupazione giovanile*. Disponibile su: oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/65e1ee75-e612-4cef-8ab7-4b2a13a285e2/content.
- Lupi P., Perrucci A. (2025). *Intelligenza artificiale e mercato del lavoro. Gli impatti, le politiche pubbliche*. Firenze: Passigli Editore.
- Lupi P., Perulli A. (2025). L'impatto delle tecnologie digitali sul mercato del lavoro: ricognizione e interpretazione del dibattito. In: Lupi P., Perrucci A. (a cura di), *Intelligenza artificiale e mercato del lavoro*. Firenze: Passigli Editori, 24 ss.
- Marchetti S., Valente L. (2025). Il rapporto stato-regioni sulla gestione delle politiche del lavoro. *Economia Lavoro*: 65 ss.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Attive (2025). *Fondo nuove competenze*.
- Mostarda A. (2025). Le tecnologie digitali a supporto della formazione professionale: profili normativi e di relazioni industriali. *Federalismi*, 17.
- Napoli M. (1997). Disciplina del mercato del lavoro ed esigenze formative. *RGL*, I: 263-271.

- Oecd (2025). *Employment outlook*. Disponibile su: www.oec.d.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/07/oecd-employment-outlook-2025_5345f034/194a947b-en.pdf.
- Parrotto R. (2022). Il mismatch nel mercato del lavoro. Relazione preliminare al Tavolo Cnel. In: Cnel (a cura di), *XXIV Rapporto sul Mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 309. Disponibile su: www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Eventi/ArtMID/703/ArticleID/2567/XXIV-Rapporto-del-CNEL-sul-Mercato-del-lavoro-e-la-contrattazione-collettiva.
- Pero L. (2022). Inquadramento professionale dei metalmeccanici e cambiamenti organizzativi di lungo periodo. In: Treu T. (a cura di), *Commentario al contratto collettivo dei metalmeccanici*. Torino: Giappichelli, 55-70.
- Perulli A., Treu T. (2022). *In tutte le sue forme e applicazioni, per un nuovo statuto del lavoro*. Torino: Giappichelli.
- Resce M. (2025). La spesa in politiche del lavoro. L'Italia in una comparazione internazionale. *Economia e Lavoro*, 38 ss.
- Sacchi S., Scarano G., Di Palma A. (2024). Le politiche attive in Italia dopo la grande recessione: retaggi, innovazioni e sfide per il future. *Politiche Sociali/Social Policies*, 3: 511-530.
- Saracchini J. (2021). Il Programma Gol: un nuovo sistema per supportare le transizioni occupazionali. *Nuove Professionalità*, 5: 50 ss.
- Sartori A. (2022). La condizionalità tra coercizione ed empowerment del disoccupato. *VTDL*, 4: 735 ss.
- Treu T. (2020). Diritto e politiche del lavoro tra due crisi. *DRI*, 2: 243 ss.
- Treu T. (2024). Intelligenza artificiale (IA): integrazione o sostituzione del lavoro umano? *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 487: 1 ss.
- Treu T. (2024). Pnrr, politiche pubbliche e partecipazione sociale. In: Treu T. (a cura di), *Le trasformazioni del lavoro: discontinuità e interdipendenze*. Torino: Giappichelli, 261 ss.
- Valente L. (2017). *Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, Il libro dell'anno del diritto*. Roma: Treccani.
- Valente L., (2022). Gli attori del mercato del lavoro in rapporto diretto con imprese e lavoratori. *VTDL*, 4: 633 ss.
- Valenti C. (2025). *Tutela delle potenzialità e formazione dei lavoratori nella tripla transizione*. Torino: Giappichelli, 148 ss.
- Varesi P.A. (2022). Il sistema nazionale di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro: aspetti strutturali. *VTDL*, 4: 607 ss.
- Varesi P.A. (2025). Regioni, agenzie per il lavoro, politiche attive del lavoro. *DRI*, 2: 471 ss.

Attestazione delle competenze e impresa sostenibile tra autonomia collettiva e autoregolazione privata

Loredana Zappalà*

SOMMARIO: 1. Un diritto “secondogenito” nell’interesse comune delle parti – 2. Le procedure di messa in trasparenza delle competenze nella regolazione eteronoma multilivello hard e soft – 3. Autonomia collettiva vs. autoregolamentazione privata e impresa sostenibile – 4. Dal *revival* del libretto formativo ai nuovi dossier su *blockchain*: contrattazione collettiva e digitalizzazione della certificazione delle competenze – 5. Quali spazi per l’autoregolamentazione privata? *Digital badge* e microcredenziali come strumenti collaborativi di gestione della doppia transizione – 6. Il diritto alla messa in trasparenza delle competenze e gli effetti (positivi) della digitalizzazione nell’impresa sostenibile.

1. Un diritto “secondogenito” nell’interesse comune delle parti

Il riconoscimento del diritto all’apprendimento permanente¹ come diritto della persona², capace di oltrepassare i confini del contratto di lavoro, ha segnato un momento di svolta nella ricostruzione giuridica delle tutele legate allo sviluppo del capitale umano. In tale prospettiva, la centralità attribuita alla persona quale soggetto titolare di un patrimonio conoscitivo in continua trasformazione ha progressivamente imposto di ripensare la struttura stessa delle tutele, che non possono più essere circoscritte al perimetro temporale e funzionale del singolo rapporto di lavoro, ma devono accompagnare la biografia professionale nel suo divenire. Non si è trattato soltanto di affermare un diritto alla formazione continua, ma di porre al centro la capitalizzazione delle competenze come risultato di molteplici processi di apprendimento – formali, non formali e informali – che accompagnano l’intero arco della vita attiva.

Tale impostazione ha contribuito a far maturare una diversa sensibilità giuridica, orientata a riconoscere che la formazione, per essere effettivamente gene-

* Professoressa associata di Diritto del Lavoro presso l’Università degli Studi di Catania.

1. Ciucciiovino, 2013; Bertagna, Casano, Tiraboschi, 2012, 392 ss.; Casano 2020; 2022, 659 ss.; Nicolosi, 2022, 865 ss.; Valenti, 2025.

2. Alessi, 2004; Garofalo, 2004, 89 ss.; Biasi, 2023, 2303 ss.

rativa di opportunità, necessita di strumenti che ne rendano visibile, valutabile e spendibile l'esito, pena il rischio di restare confinata in una dimensione meramente dichiarativa.

In questa direzione, si inserisce una più ampia evoluzione del diritto del lavoro, chiamato – alla luce della doppia transizione digitale ed ecologica – a trasformarsi da diritto prevalentemente protettivo a diritto abilitante, volto non solo a prevenire l'esclusione ma a garantire reali opportunità di sviluppo professionale, adattamento e partecipazione³.

È all'interno di questa cornice che si assiste alla progressiva emersione di un ulteriore diritto, nato quasi per gemmazione e quindi ancora giovane ma sempre più riconoscibile nei suoi tratti essenziali: il diritto alla validazione, certificazione e messa in trasparenza delle competenze⁴.

Si tratta di un diritto “secondogenito”, figlio della stagione che ha iniziato a riflettere sul nesso inscindibile tra regolazione del mercato, *status* della persona nel rapporto di lavoro e politiche per l'occupazione e che, dopo aver partorito il “primogenito” diritto alla formazione e all'apprendimento permanente, si è evoluto in un vero e proprio autonomo diritto individuale alla trasferibilità del proprio percorso professionale, tramite la validazione, certificazione e, appunto, messa in trasparenza delle competenze acquisite nei diversi contesti di apprendimento.

La sua genesi si colloca, dunque, nella traiettoria evolutiva che ha progressivamente spostato il baricentro della tutela dal luogo di lavoro al mercato del lavoro, attribuendo rilievo non solo alle conoscenze formalmente acquisite, ma anche alle competenze maturate in contesti non strutturati, purché oggettivamente attestabili. Questa evoluzione si salda con l'idea secondo cui il diritto al lavoro assume oggi una valenza dinamica, divenendo un diritto alla “transizione giusta”, fondato sulla capacitazione delle persone e sulla garanzia di possibilità reali di apprendimento lungo tutto l'arco della vita⁵.

Si tratta di un diritto che, come tutti i “secondogeniti”, innanzitutto è arrivato dopo, e poi è rimasto un po' nell'ombra, nell'attesa che il “primogenito” si consolidasse, e che solo in tempi relativamente recenti si è andato riempiendo di contenuti propri. Ciò è avvenuto anche grazie al progressivo affinamento degli strumenti normativi e delle metodologie valutative, che hanno consentito di trasformare un'istanza inizialmente sfuggente in un diritto dotato di un proprio statuto, seppur ancora in divenire.

Un diritto che è nato in chiave di rafforzamento di una certa idea di necessario spostamento di alcune tutele dal rapporto al mercato e, dunque, a supporto delle “transizioni”, ma che – nel tempo – in parte sta anche mutando pelle, elevandosi a cartina di tornasole di un processo di responsabilizzazione delle

3. Caruso, 2025. V. pure Caruso, Del Punta, Treu, 2020; nonché Caruso, Del Punta, Treu, 2023.

4. Ciucciiovino 2025, 159 ss.

5. Caruso, 2025.

imprese in un'ottica di sviluppo sostenibile. In questa traiettoria, l'impresa viene sempre più letta come luogo in cui le strategie di sostenibilità – ambientale, sociale e di governance – non costituiscono un vincolo esterno, ma un elemento interno di ridefinizione della propria funzione istituzionale, in linea con quell'idea di “impresa sostenibile” che spinge a riconsiderare l'intreccio tra doveri aziendali, tutela del lavoro e obiettivi delle politiche pubbliche⁶.

La funzione originaria, orientata a favorire la mobilità e l'occupabilità, si sta così intrecciando con una dimensione più ampia, che chiama in causa la capacità delle organizzazioni di rendere trasparenti i propri sistemi di competenze e di integrarne la gestione con strategie di sostenibilità sociale e competitività responsabile.

La formazione e la attestazione e certificazione delle competenze non è così più funzionale solo all'interesse del lavoratore di rendere “trasportabile” il proprio vissuto professionale al fine di garantirne l'occupabilità, ma è sempre più frequentemente anche funzionale all'interesse dell'impresa a rendere programmabile il proprio fabbisogno formativo per affrontare la doppia transizione ecologica e digitale, per far emergere le competenze esistenti al proprio interno, le nuove *soft skill* per governare il cambiamento, oltre che per velocizzare la ricerca sul mercato di nuove professionalità. Si delinea, in questa prospettiva, una convergenza strutturale tra interesse individuale e interesse organizzativo, che tende a ridefinire l'equilibrio delle responsabilità formative e a valorizzare la dimensione collaborativa dei processi di sviluppo del capitale umano.

Non solo la formazione, ma anche la trasparenza dei percorsi formativi, rappresentano, pertanto, sempre di più un interesse comune delle parti, oggetto di una relazione che sul punto deve divenire sempre più collaborativa, per la realizzazione degli obiettivi della transizione e della sostenibilità. In questo senso, la trasparenza assume una funzione sistemica: non solo strumento di riconoscimento individuale, ma anche infrastruttura immateriale indispensabile per l'allineamento tra fabbisogni del mercato, progettazione formativa e strategie di innovazione, contribuendo così alla qualità complessiva delle transizioni lavorative e produttive.

2. Le procedure di messa in trasparenza delle competenze nella regolazione eteronoma multilivello hard e soft

Il sopra descritto ampliamento della funzione del diritto alla validazione, certificazione e messa in trasparenza delle competenze va di pari passo al mutamento delle tecniche di regolazione dello stesso e delle metodologie di implementazione, oggi fortemente trasformate dal processo di digitalizzazione.

Questo mutamento non si limita a ridefinire gli strumenti, ma rimodella l'intero spazio regolativo, rendendo evidente come la trasparenza delle competenze si collochi all'incrocio tra livelli diversi di normazione – europeo, nazionale

6. Treu, 2024.

e territoriale – ispirati a logiche tra loro profondamente differenti. Da un lato, l’Unione europea sviluppa un modello aperto, partecipativo e orientato agli esiti (*outcome-based*), dall’altro il legislatore italiano continua a inscrivere tali processi entro una cornice pubblicistica centralistica, generando una frizione strutturale fra istanze di armonizzazione sovranazionale e tradizioni normative/amministrative interne.

Solo brevemente può ricordarsi che il tema della certificazione delle competenze, già presente nel Patto del Lavoro del 24 settembre 1996 e poi oggetto della disciplina sul Libretto formativo previsto dalla riforma Biagi, assurge a questione centrale della regolazione delle politiche attive del lavoro nel nuovo secolo, grazie al sistema pubblico di certificazione delle competenze istituito dalla Legge 28 giugno 2012, n. 92 e dal suo decreto attuativo (Decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13), finalizzato ad assicurare a tutti pari opportunità di riconoscimento e valorizzazione delle competenze comunque acquisite, in accordo con le attitudini e le scelte individuali e in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale.

Riconoscimento, trasparenza e spendibilità del patrimonio culturale e professionale acquisito dalla persona nella sua storia di vita, di studio e di lavoro sono, da quel momento, anche grazie all’*input* proveniente dalle istituzioni europee, definiti da norme generali che fissano i livelli essenziali delle prestazioni per l’individuazione e validazione degli apprendimenti formali, non formali e informali e gli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze.

Il diritto alla portabilità del patrimonio professionale accumulato – almeno sulla carta – viene, pertanto, garantito per via eteronoma, con un sistema “pubblicistico”, altamente burocratizzato e dirigistico: da una parte, da un sistema nazionale di certificazione che attribuisce a enti titolati il potere di validazione e certificazione delle competenze acquisite in esito al percorso di apprendimento in base a standard riconosciuti e riconoscibili a livello nazionale ed europeo; dall’altra, dalla previsione fascicolo elettronico del lavoratore destinato a documentare gli apprendimenti comunque conseguiti nel corso della vita attiva, che tuttavia – come è noto – è rimasto lettera morta⁷.

Il sistema “pubblico” nazionale di certificazione delle competenze si incentra così su un’impostazione spiccatamente centralistica e pubblicistica dell’intero processo di individuazione, validazione e certificazione delle competenze, senza alcuna forma di espresso coinvolgimento delle imprese o loro rappresentanze o della bilateralità in tale processo. Tale disciplina, pur innovativa, si muove tuttavia entro una logica di controllo pubblico verticale finalizzato a garantire la spendibilità delle competenze informali e non formali nel mercato del lavoro, in particolare per il conseguimento di titoli della formazione formale e/o di qualificazioni professionali comprese in repertori pubblici, che tuttavia non sembra rispecchiare in pieno le logiche di riconoscimento delle competenze cui

7. Per un *excursus* sul tema si rinvia a Ciucciiovino 2025, 164 ss.; Lamberti, 2024, 295 ss.

si ispirano invece gli interventi sovranazionali, molto più orientati alla cooperazione tra attori plurali.

Una visione “pubblicistica”, quella intrapresa dal legislatore italiano, che, dunque, parzialmente strida sia con l’impostazione europea che costantemente richiama la centralità del ruolo del dialogo sociale, sia con le logiche di gestione collaborativa della doppia transizione che pure ispira una grossa fetta del tessuto imprenditoriale anche nel contesto nazionale.

Ed è proprio qui che la distanza tra i due modelli emerge con maggiore nitidezza. Il Quadro Europeo delle Qualificazioni, la Raccomandazione del 2012 sulla convalida dell’apprendimento non formale e informale, il quadro di qualità Eqavet, la revisione del sistema Europass e il recente *framework* sulle *micro-credential* delineano un impianto regolativo tendenzialmente decentrato, dialogico e policentrico, nel quale la *governance* delle competenze viene co-costruita con imprese, parti sociali, enti formativi e organismi di qualità⁸. Tale architettura, pur prevalentemente di *soft law*, esercita una forza orientativa che progressivamente vincola gli Stati membri a modelli di trasparenza basati sulla comparabilità, sull’interoperabilità dei dati e sulla cooperazione istituzionale.

8. Il percorso europeo verso la trasparenza e la comparabilità delle competenze prende avvio con la Decisione n. 2241/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2004, che istituisce il quadro unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass) (GUUE L 390 del 31 dicembre 2004). Un ulteriore passo fondamentale è rappresentato dalla Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008, relativa all’istituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l’apprendimento permanente (2008/C 111/01, GUUE C 111 del 6 maggio 2008). La successiva Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 istituisce il Quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell’istruzione e della formazione professionale (2009/C 155/01, GUUE C 155 dell’8 luglio 2009). In materia di riconoscimento e validazione degli apprendimenti acquisiti al di fuori dei contesti formali, decisiva è la Raccomandazione del Consiglio del 20 dicembre 2012 sulla convalida dell’apprendimento non formale e informale (2012/C 398/01, GUUE C 398 del 22 dicembre 2012), nonché la Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2017, che aggiorna e sostituisce il precedente Eqf del 2008, ridefinendone struttura e finalità alla luce dell’evoluzione dei sistemi europei delle qualificazioni (2017/C 189/03, GUUE C 189 del 15 giugno 2017). Sul piano degli strumenti di documentazione e portabilità delle competenze, centrale è poi la Decisione (UE) 2018/646 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 aprile 2018, relativa a un quadro comune per la fornitura di servizi migliori per le competenze e le qualifiche (Europass), in GUUE L 112 del 2 maggio 2018, pp. 42-50. In chiave più recente, cfr. “Un’agenda per le competenze per l’Europa per la competitività sostenibile, l’equità sociale e la resilienza”, COM (2020) 274 final del 1° luglio 2020, nonché la Risoluzione del Consiglio del 14 dicembre 2021 su una nuova agenda europea per l’apprendimento degli adulti 2021-2030 (2021/C 504/02, in GUUE C 504 del 14.12.2021). Con specifico riguardo alla modularizzazione e “micro-portabilità” dei percorsi, v. la Raccomandazione del Consiglio del 16 giugno 2022 su un approccio europeo alle micro-credenziali per l’apprendimento permanente e l’occupabilità, 2022/C 243/02, in GUUE C 243 del 27 giugno 2022, 10 ss. Da ultimo, l’orizzonte strategico complessivo è ridefinito dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni “L’Unione delle competenze”, COM(2025) 90 final, 5 marzo 2025, che propone un quadro integrato di *governance* delle politiche delle competenze nell’Unione; per un’analisi più approfondita di tale ultima evoluzione si rinvia ad Alaimo, Di Meo, 2025, 252 ss.

La discrasia tra i due modelli si fa dunque evidente: mentre il sistema europeo promuove un paradigma inclusivo e policentrico, fondato sulla partecipazione delle parti sociali e sulla responsabilità condivisa nella costruzione degli standard, la regolazione italiana rimane ancorata a un impianto gerarchico-amministrativo che tende a marginalizzare gli attori produttivi. Tale asimmetria non è meramente organizzativa, ma incide sulla capacità del sistema di tradurre il principio di portabilità in effettiva spendibilità, e rischia di collocare l'Italia in una posizione subottimale rispetto ai processi di modernizzazione che l'UE ritiene essenziali per governare la doppia transizione digitale ed ecologica. In altri termini, il sistema normativo nazionale, pur formalmente allineato alle cornici europee, ne traduce solo parzialmente la logica profonda, rimanendo prigioniero di una visione statica e centralizzata che fatica ad accogliere il dinamismo, la circolarità e la cooperazione che caratterizzano la regolazione europea delle competenze.

3. Autonomia collettiva vs. autoregolamentazione privata e impresa sostenibile

Accanto al sistema “pubblico” di certificazione delle competenze previsto per via legislativa, per una parte rimasto lettera morta, come nel caso del fascicolo elettronico, non stupisce pertanto come nell'ultimo decennio si sia assistito a una proliferazione di sistemi “privatistici” *bottom up* di riconoscimenti, registrazioni, *digital badge*, validazioni, attestazioni, *dossier* digitali e *micro-credenziali* gestiti da imprese e sindacati in maniera flessibile, comprensibile, incrementale e allo stesso tempo affidabile, e che, dunque, sono al centro di una nuova sfida⁹.

In un contesto caratterizzato da una crescente attenzione alla sostenibilità sociale d'impresa e alla responsabilità organizzativa, tali strumenti rappresentano una forma di autoregolazione “responsiva”, mediante la quale gli attori privati – singolarmente o attraverso la bilateralità – presidiano un terreno che il legislatore ha disciplinato in modo incompleto o inefficace. Si tratta, in altri termini, di una delle manifestazioni più evidenti di quel paradigma di “impresa partecipata” in cui il governo dell'organizzazione produttiva si apre, almeno in parte, al contributo regolativo dei lavoratori e delle loro rappresentanze, spostando il baricentro dalla sola tutela difensiva alla co-decisione su contenuti strategici quali formazione, competenze e qualità del lavoro¹⁰. La loro diffusione riflette dunque non solo un'esigenza funzionale, ma anche una trasformazione della geometria delle fonti, in cui l'autonomia collettiva e l'autonomia privata negoziale si intrecciano nel dare contenuto operativo ai diritti formativi.

Questi dispositivi si configurano come risposte rapide e adattive a esigenze che il modello pubblicistico non è riuscito a soddisfare con eguale tempestivi-

9. Alaimo, Di Meo, 2025, 252 ss.; Ciucciiovino 2021, 641 ss.

10. Caruso, 2024.

tà: documentare l'apprendimento continuo, rendere visibili competenze tacite o contestuali, facilitare la circolazione delle professionalità tra settori e territori, e costruire narrazioni professionali dinamiche e aggiornabili, in linea con i processi di *upskilling* e *reskilling* richiesti dalla trasformazione tecnologica. La loro diffusione testimonia l'emergere di un ecosistema "dal basso" che integra elementi di innovazione tecnologica (piattaforme interoperabili, sistemi *blockchain*, *wallet* individuali delle competenze) con forme di regolazione sociale e contrattuale più prossime alle esigenze dei contesti produttivi.

L'impresa sostenibile – intesa come organizzazione capace di valorizzare il capitale umano in chiave Esg – trova pertanto negli strumenti *bottom-up* di attestazione un mezzo per rendere trasparenti le proprie scelte formative, migliorare la qualità del lavoro e rendere verificabili gli impegni assunti nei documenti di rendicontazione non finanziaria. In questa prospettiva, tali strumenti assumono una funzione quasi "pilota", anticipando soluzioni organizzative e tecnologiche che potrebbero essere in seguito integrate nel sistema pubblico: procedure snelle, attestazioni modulabili, crediti formativi granulari e trasferibili, oltre a un uso più sofisticato dei dati sulle esperienze professionali, tutti elementi che rispondono ai criteri di qualità, comparabilità e trasparenza propri del quadro europeo delle competenze. La loro forza risiede nella capacità di tradurre in pratiche operative l'approccio europeo al *lifelong learning*, superando l'eccesso di formalismo che ha frenato l'attuazione di alcuni strumenti nazionali.

Proprio questa anticipazione regolativa rivela la tensione, ma anche l'intreccio, tra autonomia collettiva e autoregolamentazione privata: la prima aspira a fornire garanzie di equità, universalità e verificabilità attraverso la contrattazione, la seconda sviluppa meccanismi agili, adattivi e orientati all'efficienza, spesso in grado di rispondere con maggiore prontezza alle esigenze delle imprese e dei lavoratori.

Si tratta di una pluralità di strumenti "privatistici" di attestazione/riconoscimento, che – grazie anche alle nuove tecnologie utilizzate su larga scala – sembrano costituire un fertile terreno di sperimentazione di tecniche di "messa in trasparenza" affidate al dialogo sociale, alla contrattazione collettiva e/o alla autoregolazione privata, che sembrano avere non solo le carte in regola per avviare una stagione di de-burocratizzazione del sistema di attestazione/riconoscimento delle competenze "pubblicistico", in linea con le stesse indicazioni europee contenute nella Raccomandazione sulle *microcredenziali*, nell'*Unione delle competenze*¹¹, ma anche, a livello nazionale, nel *Piano Nuove Competenze – Transizioni* (Pnct)¹².

11. Cfr. la Comunicazione "L'Unione delle competenze", COM(2025) 90 final, 5 marzo 2025 cit.

12. Il Piano Nuove Competenze – Transizioni (Pnct) costituisce l'aggiornamento strategico del Piano Nuove Competenze previsto dal d.l. 34/2020 (conv. in l. 77/2020), collocandosi nel quadro della Programmazione europea 2021-2027 e degli obiettivi di *reskilling* e *upskilling* connessi alla doppia transizione digitale ed ecologica. Il Piano enfatizza la centralità di sistemi di riconoscimento e attestazione delle competenze agili e interoperabili, prevedendo l'integrazione

È in questo spazio ibrido che si gioca il confronto tra diverse forme di regolazione: quella collettiva, che mira a costruire standard condivisi e inclusivi, e quella privatistica, che tende a plasmare sistemi proprietari di certificazione funzionali alle strategie di sostenibilità e competitività dell'impresa. Proprio l'analisi delle forme contemporanee di partecipazione e di responsabilità d'impresa mostra come tali assetti non possano più essere compresi con le sole categorie tradizionali di subordinazione e di conflitto, ma richiedano di valorizzare la dimensione collaborativa dei processi decisionali, in cui la voce dei lavoratori entra – direttamente o mediata dalle loro rappresentanze – nella definizione delle scelte organizzative e delle strategie di sostenibilità¹³.

L'Unione europea, d'altra parte, ponendo al centro il dialogo sociale, sembra favorire un modello composito, in cui l'autonomia collettiva svolge un ruolo di bilanciamento rispetto ai rischi di unilateralità dell'autoregolazione.

In particolare, la Comunicazione della Commissione "L'Unione delle competenze" attribuisce alle parti sociali un ruolo strutturale nella *governance* europea delle competenze, considerandole attori essenziali per la progettazione, l'attuazione e il monitoraggio delle politiche di riqualificazione, miglioramento delle competenze e incontro tra domanda e offerta di lavoro. Il documento riconosce che la frammentazione delle politiche nazionali dipende anche dall'assenza di coordinamento tra «i sistemi di istruzione e formazione, l'industria, i servizi pubblici per l'impiego, le parti sociali e la società civile», richiamando la necessità di una cooperazione effettiva tra tali soggetti per superare inefficienze e duplicazioni¹⁴.

Questo riconoscimento istituzionale conferisce legittimità ai percorsi privatistici e bilaterali, valorizzando la capacità delle parti sociali di fungere da snodo tra esigenze delle imprese e diritti dei lavoratori, e di contribuire all'individuazione dei fabbisogni emergenti nella doppia transizione digitale ed ecologi-

tra strumenti pubblici e dispositivi privatistici, anche mediante soluzioni digitali in forma modulare e cumulabile (*micro-credential*) e promuovendo l'allineamento ai principi europei in materia di convalida degli apprendimenti non formali e informali.

13. Caruso, 2024; Treu, 2024.

14. Cfr. Comunicazione "L'Unione delle competenze", COM(2025) 90 final, 5 marzo 2025, cit.; il ruolo delle parti sociali emerge con particolare forza nella sezione dedicata alla riqualificazione e al miglioramento delle competenze, dove si precisa che «la riqualificazione e il miglioramento del livello delle competenze rappresentano una responsabilità condivisa» e che, accanto alle autorità pubbliche, anche «le imprese, le parti sociali, gli erogatori di istruzione e formazione, le organizzazioni della società civile» devono assumere un ruolo diretto nei processi di formazione continua e *upskilling*. Ancora più chiaramente, la Comunicazione qualifica il dialogo sociale a tutti i livelli come «fondamentale per plasmare lo sviluppo delle competenze attraverso la contrattazione collettiva, la gestione di fondi per la formazione e lo sviluppo, i servizi di orientamento e l'incontro tra posti di lavoro e competenze», annunciando l'intenzione della Commissione di «promuoverlo ulteriormente». Infine, nel quadro della *governance* multilivello dell'Unione delle competenze, la Commissione si impegna a «interagire con gli attori nei settori dell'istruzione e della formazione, dell'occupazione e del mercato del lavoro, con le parti sociali e con gli altri portatori di interessi per integrare la *governance* dell'istruzione e delle competenze». V. Alaimo, Di Meo, 2025, 252 ss.

ca. Nella prospettiva europea, infatti, la *governance* delle competenze non può essere interamente centralizzata, ma richiede il coinvolgimento degli attori che meglio conoscono l'evoluzione dei mestieri e delle professionalità.

Ciò implica che il modello europeo non legittima una mera autoregolazione d'impresa, ma una autoregolazione "dialogica", nella quale l'impresa sostenibile e l'autonomia collettiva concorrono alla costruzione di un patrimonio professionale trasparente e portabile. È in questa dialettica che si misura la distanza rispetto al modello italiano più gerarchico, e nello stesso tempo il potenziale trasformativo dei sistemi *bottom-up*.

Per le parti sociali, ma anche per le stesse imprese, la sfida sembra essere quella di disegnare modelli di attestazione, certificazione e messa in chiaro delle competenze flessibili, dinamici e personalizzati. Ciò, in quanto la conoscenza della storia del lavoratore aiuta a ottimizzare l'offerta di prestazioni pubbliche di politica attiva del lavoro, ma anche quelle di natura convenzionale (soprattutto, di formazione continua, di *welfare* e della bilateralità), ma aiuta anche l'impresa ad avere trasparenza di ciò che serve, delle professionalità necessarie e di quelle da aggiornare, soprattutto nell'ottica di affrontare, come si è detto, la doppia transizione. La trasparenza delle competenze diventa così un elemento della sostenibilità interna dell'impresa, funzionale non solo alla gestione delle risorse umane, ma anche alla sua *accountability* nei confronti degli *stakeholder*.

In questo senso, i sistemi *bottom-up* di attestazione non solo integrano ma potenzialmente riequilibrano il modello pubblico, creando un continuum tra apprendimento formale, non formale e informale e permettendo una lettura più fine, personalizzata e dinamica dei percorsi professionali. Ne deriva un terreno particolarmente fertile per innovazioni regolative, in cui la contrattazione collettiva, i fondi interprofessionali, le piattaforme bilaterali e le stesse imprese possono contribuire alla costruzione di un'infrastruttura nazionale della trasparenza delle competenze più agile, interoperabile e aderente ai principi europei.

In definitiva, la dialettica tra autonomia collettiva e autoregolamentazione privata non rappresenta una frattura, ma un laboratorio di ibridazioni normative in cui si ridefiniscono i confini stessi della regolazione del lavoro nella transizione digitale e sostenibile.

4. Dal *revival* del libretto formativo ai nuovi dossier su *blockchain*: contrattazione collettiva e digitalizzazione della certificazione delle competenze

Da questo punto di vista, sul fronte dell'autonomia collettiva, un esempio significativo di regolazione nell'interesse comune di tutte le parti alla formazione continua e alla messa in trasparenza circolare delle competenze acquisite è rappresentato da un *revival* per via convenzionale del libretto formativo, con una forte responsabilizzazione della parte datoriale.

Il ritorno di questo strumento, in forme aggiornate e digitalizzate, segnala l'emersione di una funzione integrativa della contrattazione collettiva, capa-

ce di colmare lacune del sistema pubblico e di tradurre in pratiche condivise i principi europei sulla portabilità e sulla validazione degli apprendimenti non formali e informali. L'autonomia collettiva diviene così un laboratorio regolativo in cui la tradizione del libretto formativo viene reinterpretata alla luce della trasformazione digitale, con l'obiettivo di costruire una memoria professionale verificabile, interoperabile e condivisa tra le parti.

Numerosi sono i contratti collettivi che hanno svolto questa funzione suppletiva, sia a livello di categoria: per esempio il Ccnl del settore farmaceutico del 2025, che ha mantenuto la previsione del libretto formativo; sia a livello aziendale: si pensi al contratto del Gruppo Italiani Vini del 6 luglio 2022 contiene una sezione dedicata alla sostenibilità all'interno della quale, a integrazione dell'art. 3 del Ccnl Industria Alimentare, si prevede l'istituzione del Libretto formativo personale, proprio al fine di certificare il percorso formativo di ciascun lavoratore. Previsione simile è contenuta nell'accordo Campari del 19 luglio 2023, ove si prevede che «in tutti i luoghi di lavoro tramite sistema informatico è possibile consultare e acquisire il consuntivo della formazione ricevuta», ossia il libretto personale di formazione; nonché il contratto Bolton Food del 20 giugno 2023, che pure regola il libretto formativo del lavoratore, con l'annotazione degli eventi formativi attuati in Azienda e consegnato al lavoratore, in formato digitale¹⁵.

La ricorrenza di tali esperienze conferma come il libretto formativo, pur nato in un contesto normativo oggi superato, continui a costituire un dispositivo di coordinamento tra impresa e lavoratore, idoneo a produrre trasparenza, a sostenere politiche di mobilità professionale e a rafforzare la dimensione partecipata della formazione continua. La sua persistenza nel tessuto contrattuale testimonia una domanda di strumenti di attestazione agili e credibili, oggi resi più efficaci grazie alla digitalizzazione e, appunto, all'intervento della contrattazione collettiva.

Una esperienza particolare è poi quella nata dalle previsioni del contratto collettivo nazionale del settore metalmeccanico del 2021¹⁶ e dalla istituzione di MetApprendo, un organismo paritetico costituito nella forma di associazione con la conseguente creazione della piattaforma digitale per i servizi alla formazione per le imprese metalmeccaniche e la realizzazione del dossier formativo del lavoratore su *blockchain* per la registrazione della formazione continua. Si è previsto un *dossier* digitale, affidabile e verificabile, gestito dal lavoratore, che dovrebbe consentire allo stesso di ricomporre, gestire, dominare e conoscere i dati che lo riguardano relativi alla formazione, spendibile sia nell'ambito del rapporto, sia nel mercato del lavoro. Un *dossier* che però dovrebbe servire anche alla singola impresa che, in modo personalizzabile, può tenere conto di occasioni di apprendimento informali, ma strategiche, innovative, non ancora

15. Su tali esperienze si rinvia ad Alaimo, Di Meo, 2025, 252 ss.

16. Ciucciiovino, 2022, 83 ss.; Ciucciiovino, Faioli, Toscano, 2021, 4 ss.; Ciucciiovino, Faioli, Toscano, 2023, 182 ss.; Lamberti, 2024, 301 ss.

codificate. E che potrà servire anche alle altre imprese della categoria potenzialmente interessate a quello *skill*, a quella specifica storia lavorativa, ecc.

Si tratta di un salto di qualità rispetto al tradizionale libretto formativo: il *dossier* digitale su *blockchain* realizza un registro distribuito, resistente alle manipolazioni, costruito secondo logiche di decentralizzazione e tracciabilità, in cui la titolarità del dato è del lavoratore, mentre la validazione degli apprendimenti è assicurata da un sistema paritetico. Questo tipo di architettura informativa si colloca coerentemente entro la più ampia trasformazione delle responsabilità d'impresa, nella quale la tracciabilità dei processi formativi e dei percorsi professionali diviene parte integrante degli obblighi connessi alla rendicontazione di sostenibilità e alle nuove forme di *due diligence* sociale¹⁷. L'introduzione della tecnologia *blockchain*, in questo contesto, non è un vezzo tecnologico ma un modo per rafforzare la fiducia tra le parti, garantire autenticità delle attestazioni e rendere la formazione un bene realmente portabile da un'impresa all'altra.

Nella stessa linea, si colloca il Ccnl del settore elettrico del 2022¹⁸, che pure ha previsto il Libretto formativo e la costruenda piattaforma e@apprendo.

La ripetitività di queste soluzioni in comparti diversi suggerisce che l'autonomia collettiva stia progressivamente costruendo un'infrastruttura diffusa di certificazione delle competenze, basata su strumenti interoperabili e processi condivisi, in grado di dialogare con i modelli europei di *micro-credential* e con gli standard del *lifelong learning*. L'interesse comune all'occupabilità, alla qualità del lavoro e alla sostenibilità organizzativa diventa, così, il motore di questa innovazione contrattuale.

È evidente, da questo punto di vista, come la digitalizzazione possa assurgere a propulsore di strumenti "privatistici" più snelli e veloci di attestazione e riconoscimento delle competenze nell'interesse comune delle parti. Si tratta, dunque, di una "messa in trasparenza" che crea fiducia, con una duplice rilevanza tecno-sociale, perché funziona in una prospettiva fortemente dinamica *onchain* (la *blockchain* con cui interagiscono tutti gli attori coinvolti, tra cui lavoratori, datori di lavoro, enti di formazione, ecc.) e *offchain* (all'interno di una cornice regolativa convenzionale e dunque condivisa). La distinzione tra dimensione *onchain* e *offchain*, d'altra parte, evidenzia come la digitalizzazione non sostituisca la contrattazione collettiva, ma la potenzi, combinando un'infrastruttura tecnologica trasparente con un quadro negoziale capace di attribuire significato sociale e giuridico ai dati registrati. Ne deriva un modello avanzato di certificazione, in cui la tecnologia abilita e la contrattazione legittima: un binomio che rende l'autonomia collettiva una protagonista della transizione digitale.

17. Treu, 2024; Faleri, 2023, 537 ss.; Brino, 2023, 437 ss.

18. Ciucciiovino, 2025, 166 ss.

5. Quali spazi per l'autoregolamentazione privata? *Digital badge* e microcredenziali come strumenti collaborativi di gestione della doppia transizione

In aggiunta alla regolamentazione convenzionale, poi, numerose sono le prassi di autoregolamentazione poste in essere dalle stesse imprese e enti formativi di ricorso ai *digital badge* (come gli *Open badge C-box*), resi sempre più affidabili da meccanismi di certificazione di conformità alla norma tecnica Uni-PdR 136:2022 del 17 novembre 2022 “Rappresentazione e gestione digitale delle competenze delle persone e della conoscenza, in tutti i contesti organizzativi, attraverso la creazione e il rilascio di *Digital Badge*”¹⁹. Una prassi di riferimento (PdR) Uni che, come è noto, non ha natura di norma tecnica ufficiale vincolante, ma costituisce un documento riconosciuto di *best practice* elaborato attraverso il coinvolgimento delle parti sociali, del mondo accademico, delle imprese e degli enti di certificazione e validazione delle competenze. Essa si colloca in un’area di regolazione tecnica e metodologica delle attestazioni digitali, fornendo una definizione condivisa di cosa sia un *Digital Badge*, delle modalità di strutturazione dei metadati, dei processi di assegnazione e dei requisiti di qualità, con l’intento di renderli interoperabili e affidabili nei diversi contesti organizzativi. Il documento affronta le fasi di progettazione, rilascio, emissione, gestione e archiviazione dei *badge* digitali, indicando anche le condizioni per la verifica della corrispondenza tra competenze dichiarate e competenze realmente possedute (*validation/verification*)²⁰.

Digital badge che, a loro volta, spesso si basano sulla tecnologia *blockchain*,

19. La Uni-PdR 136:2022, adottata il 17 novembre 2022, è una prassi di riferimento elaborata dal Comitato Tecnico Uni “Formazione, professioni, competenze e sistema di certificazione delle competenze” con l’obiettivo di definire criteri e linee guida per la rappresentazione, gestione e rilascio dei *Digital Badge* come strumenti digitali di attestazione delle competenze delle persone e della conoscenza in tutti i contesti organizzativi.

20. In particolare, la PdR individua e disciplina: la struttura logica dei *Digital Badge*, con specificazione dei metadati minimi essenziali (*issuer, subject, criteria, evidence, issue date, expiry date*, ecc.); i criteri per la definizione delle competenze, in coerenza con gli standard internazionali di rappresentazione delle qualificazioni e dei risultati di apprendimento; le modalità per rendere i *badge* modulari, portabili e verificabili, favorendo l’interoperabilità tra sistemi digitali eterogenei; le buone pratiche per l’implementazione dei *badge* nei contesti aziendali, formativi e istituzionali. La Uni PdR 136:2022 è stata concepita in un quadro di riferimento in cui crescono la diffusione delle tecnologie digitali e la necessità di strumenti affidabili di attestazione delle competenze, in linea con le esperienze internazionali sugli open badge (come la specifica *Open Badges* dell’IMS Global Learning Consortium) e con l’esigenza di interoperabilità tecnica e semantica. In particolare, la prassi di riferimento richiama la dimensione digitale e di portabilità delle attestazioni, elementi chiave nei processi di *lifelong learning*, mobilità professionale e trasparenza delle competenze. Pur non costituendo norma cogente, la Uni PdR 136:2022 funge da riferimento metodologico per imprese, enti formativi e organismi di certificazione che intendono progettare e adottare sistemi di *Digital Badge* nel pieno rispetto di criteri di affidabilità, tracciabilità e interoperabilità. In questa prospettiva, la prassi di riferimento contribuisce a colmare un vuoto regolativo nella fase precedente all’eventuale definizione di norme nazionali o europee

presentandosi dunque come inalterabili, affidabili, modulabili, in grado di fotografare anche competenze “micro”, comportamentali, personalizzabili, ma anche portabili. La loro natura decentralizzata e resistente alla manipolazione permette di costruire identità professionali modulari, continuamente aggiornabili e verificabili, rispondendo al bisogno delle imprese di valorizzare *skill* emergenti – spesso non ancora codificati nei repertori nazionali – e alla necessità dei lavoratori di rendere visibile l’intero spettro delle proprie esperienze di apprendimento. In questo senso, i *digital badge* non sono strumenti “alternativi” alla certificazione pubblica, ma complementari, in quanto intercettano aree di apprendimento informale e situato che la normazione tradizionale fatica a registrare.

I *digital badge*, in particolare, si pongono come strumenti in grado di “fotografare” l’avvenuto conseguimento di “microcredenziali”, definite dalla Raccomandazione del Consiglio del 2022, come «registrazioni dei risultati dell’apprendimento ottenuti da un discente in seguito a un piccolo volume di apprendimento» in specifici contesti di apprendimento formale, non formale e informale. La Raccomandazione del Consiglio del 16 giugno 2022 su un approccio europeo alle micro-credenziali per l’apprendimento permanente e l’occupabilità definisce infatti le microcredenziali come attestazioni «autonome, portabili, trasparenti e verificabili», rilasciate da fornitori riconosciuti e fondate su standard comuni di qualità, valutazione e documentazione²¹. Piccoli volumi di apprendimento che valorizzano le competenze e che, come previsto dalla stessa Raccomandazione, dovrebbero essere registrati in una logica collaborativa che mette al centro le parti sociali. In particolare, la Raccomandazione dedica attenzione alla necessità di garantire che le microcredenziali non divengano strumenti lasciati alla discrezionalità totale dei *provider* privati, ma siano inserite in un quadro di *governance* partecipata, in cui imprese e sindacati contribuiscano all’individuazione dei fabbisogni, alla definizione dei criteri di qualità e alla costruzione di un linguaggio comune delle competenze. Tale approccio multilaterale è presentato come condizione essenziale affinché le microcredenziali diventino un fattore di inclusione e non di segmentazione del mercato del lavoro.

Proprio per il ruolo assegnato dalla Raccomandazione alle parti sociali, stupisce, pertanto, la posizione di scetticismo della Ces “sposata” in Italia da Cgil, Cisl e Uil sulle “microcredenziali”, considerate valutabili solo se sono complementari a qualifiche complete, garantite, di qualità e accreditate e, dunque, valutabili solo in quanto parte di qualifiche complete che fanno riferimento al quadro europeo delle qualifiche (Eqf) e rientrano in un livello corrispondente

specifiche sui badge digitali, promuovendo standard comuni su concetti, definizioni, processi e requisiti minimi di qualità.

21. La Raccomandazione invita gli Stati membri a sviluppare ecosistemi integrati di microcredenziali che siano pienamente interoperabili con Europass, Eqf e con i quadri nazionali delle qualifiche, sottolineando l’importanza della co-progettazione con le parti sociali e della piena integrazione con le strategie nazionali di *reskilling* e *upskilling*.

al quadro nazionale delle qualifiche. La critica sindacale si concentra principalmente sul timore che l'uso improprio delle microcredenziali possa frammentare i percorsi professionali, favorire una logica di “micro-competenza usa e getta” e indebolire sistemi consolidati di qualificazione professionale. Tuttavia, la posizione europea sembra proporre una prospettiva ben diversa: la Raccomandazione del 2022 presenta le microcredenziali non come sostitutive delle qualifiche complete, ma come dispositivi complementari, necessari per accompagnare percorsi professionali non lineari e per rispondere alle esigenze di rapida riqualificazione derivanti dalla transizione digitale ed ecologica.

Proprio le microcredenziali per le quali si auspica un “formato europeo comune” sono considerate infatti dalla stessa Raccomandazione strumenti di messa in trasparenza di frammenti di apprendimento, ancora non codificati, ma utili ad affrontare la doppia transizione e, dunque, da pensare e valorizzare in chiave collaborativa. L'idea di un “formato europeo comune” – esplicitamente richiamata nella Raccomandazione del 2022 – non mira a uniformare rigidamente le esperienze di apprendimento, bensì a rendere trasparenti, comparabili e trasferibili i risultati dell'apprendimento, così da garantire inclusione, mobilità e qualità. Questo obiettivo si colloca perfettamente nel quadro delle strategie europee per la doppia transizione, che richiedono sistemi di apprendimento modulari, tempestivi, co-progettati con i settori produttivi e verificabili attraverso strumenti tecnologici avanzati come appunto *digital badge* e *blockchain*.

In definitiva, gli spazi dell'autoregolamentazione privata non si configurano come “zone franche” del sistema, ma come espressioni di una regolazione collaborativa che dialoga con la contrattazione collettiva²², con gli standard europei e con le esigenze di sostenibilità economica e sociale delle imprese. *Digital badge* e microcredenziali assumono così una funzione strategica: non solo attestano competenze, ma costruiscono infrastrutture di fiducia e cooperazione indispensabili per governare le trasformazioni del lavoro nella doppia transizione.

6. Il diritto alla messa in trasparenza delle competenze e gli effetti (positivi) della digitalizzazione nell'impresa sostenibile

In una prospettiva ricostruttiva dell'evoluzione del diritto alla validazione, certificazione e messa in trasparenza delle competenze, può osservarsi come tale diritto, pur configurandosi quale diritto “secondogenito”, stia progressivamente conquistando una propria centralità sistemica. Esso è sostenuto dalla regolazione eteronoma, ma trova piena operatività solo nell'incontro virtuoso

22. Numerose imprese hanno sviluppato sistemi autonomi e certificabili di *digital badge* e microcredenziali, integrando tali strumenti nei propri modelli di sviluppo delle competenze. Un caso pionieristico è rappresentato da IBM, che dal 2015 rilascia milioni di *badge* digitali attraverso la piattaforma IBM SkillsBuild, in un ecosistema accreditato e interoperabile con standard internazionali. In Italia, TIM ha adottato un sistema di *badge* digitali, volto ad attestare competenze digitali e tecnico-professionali acquisite nei percorsi formativi interni. Anche ENEL utilizza *badge* digitali per attestare *skill* tecniche e *green skill* connesse alla transizione energetica.

con prassi organizzative mature e con un modello di impresa sostenibile e collaborativa. Un modello, quest'ultimo, nel quale la formazione e la tutela della professionalità soggettiva sono riconosciute come interessi comuni delle parti, rispetto ai quali non appare giustificata la diffidenza, ma piuttosto una valorizzazione di strumenti di attestazione modulabili, digitalizzati e affidabili, espressione di un modello cooperativo che, in materia di apprendimento e trasparenza, registra una convergenza strutturale di interessi nell'impresa partecipata²³.

È proprio in tale prospettiva che il ruolo della formazione nelle transizioni assume un significato ulteriore: lungi dall'essere un intervento meramente riparativo, essa diviene oggi un luogo di co-decisione, nel quale istituzioni, imprese e rappresentanze dei lavoratori sono chiamate a costruire insieme le condizioni che rendono possibile governare il cambiamento. La trasparenza delle competenze non è dunque un esito tecnico, ma il risultato di un processo deliberativo che presuppone responsabilità condivise e una visione integrata della crescita professionale.

In questa prospettiva, l'evoluzione del diritto alla messa in trasparenza delle competenze invita ad assumere uno sguardo improntato a un ottimismo ragionato: le dinamiche collaborative, la maturazione della contrattazione collettiva e le innovazioni digitali mostrano, infatti, la possibilità di convergere verso un modello di lavoro più inclusivo, più qualificato e più sostenibile. In questa stessa logica, la messa in trasparenza delle competenze cessa di essere una pratica meramente amministrativa e diviene la manifestazione di un diritto relazionale, che si alimenta di processi cooperativi e trae legittimazione dalla capacità delle parti di definire standard comuni, condividere linguaggi e costruire spazi di fiducia reciproca.

La digitalizzazione, lungi dall'essere un elemento di disintermediazione, contribuisce a consolidare tale diritto, fornendo l'infrastruttura tecnica necessaria per renderlo effettivo, verificabile e portabile: essa dà continuità, stabilità e verificabilità a un insieme di informazioni che, altrimenti, rimarrebbero disperse, rendendo possibile l'esercizio effettivo di diritti e doveri nella transizione.

La contrattazione collettiva assume, in questo quadro, una funzione determinante: essa non si limita a recepire strumenti digitali preesistenti, ma ne orienta l'uso, ne governa l'implementazione e ne garantisce la coerenza con principi di equità, inclusione e qualità del lavoro. Le esperienze relative al libretto formativo, ai dossier digitali e alle piattaforme bilaterali testimoniano la progressiva costruzione di un ecosistema negoziale della trasparenza, nel quale la tecnologia non sostituisce la regolazione collettiva, bensì la rafforza, rendendo misurabili e comparabili competenze altrimenti non riconoscibili²⁴.

23. Treu, 2025, che sottolinea come la formazione rappresenti oggi un terreno di "co-decisione necessaria" tra imprese, istituzioni e attori collettivi, condizione essenziale per governare i processi di cambiamento senza lasciare soli né lavoratori né imprese.

24. Treu, 2025, evidenzia inoltre che nelle transizioni la formazione non può essere meramente adattiva, ma deve assumere un ruolo anticipatore, capace di sostenere una "strategia di

In questo senso, la formazione continua – nella sua dimensione anticipatrice e non meramente adattiva – viene recuperata nella sua funzione più avanzata: quella di accompagnare e orientare i processi di riconversione, sostenendo l’innovazione produttiva con una logica di corresponsabilità e mutualità tra gli attori sociali.

Nella stagione della doppia transizione digitale ed ecologica, l’impresa sostenibile può pertanto svolgere il ruolo di attore capace di interpretare la conoscenza e l’apprendimento continuo non solo quale fattore competitivo, ma quale bene organizzativo condiviso. In questa chiave, l’impresa tende a configurarsi come luogo di partecipazione regolata, in cui la produzione di valore economico e la tutela del lavoro vengono rilette alla luce di obiettivi comuni di lungo periodo – stabilità occupazionale, qualità delle transizioni, riduzione degli impatti ambientali – e in cui le scelte organizzative non possono più essere costruite ignorando il contributo cognitivo e deliberativo dei lavoratori. La messa in trasparenza delle competenze diviene, dunque, il presupposto per una gestione strategica del capitale umano fondata sulla previsione dei fabbisogni, sulla valorizzazione delle professionalità, sull’inclusione e sulla mobilità interna ed esterna²⁵. Il paradigma della “transizione giusta” – che lega la trasformazione dei processi produttivi alla capacitazione delle persone – trova qui una delle sue applicazioni più concrete: la trasparenza dei saperi, infatti, non serve soltanto a certificare ciò che il lavoratore già possiede, ma consente di individuare tempestivamente ciò che deve essere sviluppato, colmato o riconfigurato, rendendo la transizione stessa sostenibile dal punto di vista sociale e occupazionale.

In tal senso, la digitalizzazione favorisce la costruzione di repertori dinamici delle competenze, la tracciabilità dei percorsi formativi, la certificazione di micro-apprendimenti e la lettura personalizzata dei profili professionali. Ne consegue che il diritto alla messa in trasparenza delle competenze assume la natura di diritto “abilitante”: un diritto che consente l’esercizio di altri diritti – formazione continua, mobilità, partecipazione – e che rafforza la dimensione collaborativa dell’organizzazione del lavoro.

Gli strumenti digitali, dalle piattaforme interoperabili ai *digital badge* conformi alla prassi Uni PdR 136:2022, dai registri distribuiti su *blockchain* alle microcredenziali europee, non sono elementi aggiuntivi, ma parti integranti di una nuova infrastruttura del lavoro partecipato, nella quale la persona-lavoratore può rappresentare e valorizzare il proprio percorso professionale con un grado di precisione prima irraggiungibile²⁶.

innovazione contrattata” in cui sindacato e impresa concorrono alla costruzione delle traiettorie professionali future.

25. Caruso, 2025, propone una lettura della “transizione giusta” come processo di capacitazione, nel quale la protezione non riguarda solo il posto di lavoro, ma la possibilità effettiva delle persone di attraversare la transizione, attraverso strumenti che rendano tracciabili, valorizzabili e trasformabili le competenze.

26. Caruso, 2025, mette inoltre in rilievo come la costruzione di un’infrastruttura digitale interoperabile delle competenze costituisca un elemento essenziale del nuovo “diritto alla transi-

Si tratta, in altre parole, di un'infrastruttura abilitante della “capacità di transizione”, che rende effettivo il diritto ad attraversare i mutamenti, non solo a resistervi: una condizione che, come è stato osservato, permette di spostare l'attenzione dalla mera protezione del posto di lavoro alla protezione – e alla rigenerazione – delle competenze.

Allo stesso tempo, l'impresa che orienta la propria *governance* secondo criteri Esg e di responsabilità sociale trova nella trasparenza delle competenze un elemento di *accountability* e di sostenibilità interna, utile per presidiare la qualità del lavoro, la coerenza dei percorsi di sviluppo, la gestione delle transizioni professionali. La digitalizzazione consente una documentazione sistematica degli apprendimenti e apre spazi di dialogo nuovi tra datore di lavoro, parti sociali, enti formativi e lavoratori, rafforzando quella dimensione di cooperazione che l'Unione europea individua come essenziale per affrontare le trasformazioni del lavoro.

La trasparenza, in questo contesto, diventa così un principio regolativo dell'organizzazione, capace di indirizzare comportamenti, rendere misurabili gli impegni e favorire una cultura della responsabilità condivisa.

Si può, pertanto, concludere che il diritto alla messa in trasparenza delle competenze stia assumendo i caratteri di un diritto emergente della transizione, destinato a incidere profondamente sull'architettura del diritto del lavoro. In esso convergono le esigenze dell'impresa sostenibile, gli obiettivi delle politiche europee, le dinamiche della contrattazione collettiva e le potenzialità della digitalizzazione.

La sua piena realizzazione dipende dalla capacità degli attori di riconoscere nella cooperazione – e non nella contrapposizione – la chiave per governare la complessità della transizione e per costruire un sistema di lavoro fondato sulla qualità, sulla trasparenza e sulla valorizzazione della persona.

Riferimenti bibliografici

- Alaimo A., Di Meo R. (2025). Politiche attive del lavoro e formazione nella doppia transizione: impresa, sindacato e contrattazione collettiva. *DLRI*: 252 ss.
- Alessi C. (2004). *Professionalità e contratto di lavoro*. Milano: Giuffrè.
- Biasi M. (2023). Formazione nel rapporto di lavoro: diritto o aspettativa? *DPL*: 2303 ss.
- Bretagna G., Casano L., Tiraboschi M. (2012). Apprendimento permanente e certificazione delle competenze. In: Magnani M., Tiraboschi M. (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*. Milano: Giuffrè, 392 ss.
- Brino V. (2023). La governance societaria sostenibile: un cantiere da esplorare per il diritto del lavoro? *LD*: 437 ss.
- Caruso B. (2024). Impresa partecipata e contratto di lavoro. *WP CSDLE “Massimo D’Antona”*.IT, 484: 1 ss.
- Caruso B. (2025). Ripensare il diritto al lavoro nella doppia transizione: il ruolo delle politiche attive e della governance multilivello. *WP CSDLE “Massimo D’Antona”*.IT, 506: 1 ss.

zione”, consentendo di passare da una logica di mera compensazione dei rischi a una logica di accompagnamento e riqualificazione.

- Caruso B., Del Punta R., Treu T. (2020). *Per un diritto del lavoro sostenibile*. Disponibile su: csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/OurUsers/Manifesto_Caruso_Del_Punta_Treu.pdf.
- Caruso B., Del Punta R., Treu T. (2023). *Il diritto del lavoro nella giusta transizione. un contributo “oltre” il manifesto*. Disponibile su: csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/OurUsers/Manifesto_Caruso_Del_Punta_Treu_2023.pdf.
- Casano L. (2020). *Contributo all’analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*. Modena: Adapt University Press.
- Casano L. (2021). Transizione ecologica e riqualificazione dei lavoratori: vincoli del quadro giuridico-istituzionale e prospettive evolutive nell’ottica dei mercati transizionali del lavoro. In: Ciucciiovino S., Garofalo D., Sartori A., Tiraboschi M., Trojsi A., Zoppoli L. (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?* Modena: Adapt University Press, 14 ss.
- Casano L. (2022). Formazione continua e transizioni occupazionali. *VTDL*: 659 ss.
- Ciucciiovino S. (2013). *Apprendimento e tutela del lavoro*. Torino: Giappichelli.
- Ciucciiovino S. (2021). Contrattazione collettiva e politiche attive del lavoro. *DLRI*: 641 ss.
- Ciucciiovino S. (2022). La formazione continua nel settore metalmeccanico: dal diritto soggettivo alla formazione al sistema dell’apprendimento permanente. In: Treu T. (a cura di), *Commentario al contratto collettivo dei metalmeccanici*. Torino: Giappichelli, 83 ss.
- Ciucciiovino S. (2025). Microcredenziali e “certificazioni” delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell’apprendimento permanente. *Federalismi.it*, 14: 156 ss.
- Ciucciiovino S., Faioli M., Toscano A. (2021). Oltre il concetto di Blockchain: tecnica sociale di regolazione, fascicolo elettronico e nuovi diritti del lavoratore. Editoriale, Focus – Blockchain, politiche pubbliche e regole. *Federalismi.it*, 2: 4 ss.
- Ciucciiovino S., Faioli M., Toscano A. (2023). MetApprendo. Il primo caso di *social blockchain* su larga scala. Formazione continua, contrattazione collettiva e aspetti di innovazione digitale. *Federalismi.it*, 4: 182 ss.
- Faleri C. (2023). Diritti di informazione e principio di trasparenza per una governance societaria sostenibile. *LD*: 537 ss.
- Garofalo D. (2004). *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L’occupabilità*. Bari: Cacucci.
- Lamberti F. (2024). Formazione, occupabilità e certificazione delle competenze (tramite blockchain): un’alternativa alla “disoccupazione tecnologica”. In: Biasi M. (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*. Milano: Giuffrè, 281 ss.
- Nicolosi M. (2022). Professionalità e competenze nel diritto transizionale del lavoro: la certificazione delle competenze dopo le Linee guida del 2021 e nel Pnrr. In: Bellavista A., Marinelli M. (a cura di), *Studi in onore di Alessandro Garilli*, Torino: Giappichelli, 865 ss.
- Treu T. (2024). Impresa sostenibile: implicazioni per il diritto del lavoro. *WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT*, 483: 1 ss.
- Treu T. (2025). Formazione e politiche del lavoro nelle transizioni. *WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT*, 501: 1 ss.
- Valenti C. (2025). *Tutela della professionalità e formazione dei lavoratori nella tripla transizione*. Torino: Giappichelli.

Sezione IV

Il ruolo delle politiche attive
nel contrasto alle diseguaglianze

Introduzione

di Luisa Corazza*, Valerio Speciale**

1. Il rapporto Ocse 2025 “Avere e non avere, come ridurre le differenze di opportunità”¹ riporta al centro del dibattito pubblico il tema delle disuguaglianze economiche e sociali, fotografando il tema con uno sguardo che incrocia le trasformazioni del mercato del lavoro, la recente crisi pandemica e la crescente instabilità occupazionale. Nonostante il miglioramento del benessere medio, la forbice che divide i gruppi sociali si amplia e influisce non solo sui redditi ma anche sulle prospettive formative, professionali e di mobilità sociale. Le dinamiche che emergono da un’analisi aggiornata del fenomeno nei Paesi membri sono essenzialmente tre: l’aumento delle disuguaglianze di opportunità; la persistente centralità dell’accesso al mercato del lavoro come motore della mobilità sociale; l’ampliarsi delle fratture sociali laddove i servizi pubblici sono deboli e le politiche attive insufficienti.

In questo quadro, l’Italia esprime livelli medio-alti di disuguaglianza, in uno scenario in cui le possibilità di istruzione, lavoro e miglioramento sociale risultano fortemente influenzate dal background familiare e geografico: da un lato, persistono notevoli divari tra Nord e Sud; d’altro lato, nascere in un contesto svantaggiato riduce drasticamente le possibilità di ottenere un percorso formativo solido e un’occupazione stabile e ben retribuita, creando un circolo vizioso tra disuguaglianze di opportunità e disuguaglianze di reddito che si riflette e trova rappresentazione nell’aumento del lavoro c.d. povero nel nostro paese.

Ma la vulnerabilità socio-economica non si distribuisce equamente: le aree svantaggiate del Paese soffrono di servizi pubblici meno efficienti, scuole di qualità inferiore, minori investimenti privati e scarsa presenza di imprese ad alto contenuto tecnologico, il che genera un deficit competitivo che spinge i giovani a emigrare, aggravando il declino demografico e produttivo.

Vi sono poi fattori soggettivi di vulnerabilità, che coinvolgono il genere,

* Professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro presso l’Università degli Studi del Molise.

** Professore ordinario di Diritto del Lavoro presso l’Università degli Studi “G. d’Annunzio” di Chieti.

1. Oecd, *To Have and Have Not – How to Bridge the Gap in Opportunities*, 22 settembre 2025.

l'età, la disabilità. Se il lavoro rimane, in Italia, il principale veicolo di mobilità sociale, restano sul tappeto ostacoli significativi che hanno proprio il lavoro come protagonista, come l'alta diffusione di lavoro "precario", la difficoltà per donne e giovani ad accedere a lavori di qualità, la difficile valorizzazione dei titoli di studio dimostrata dalla diffusa sotto-occupazione e dal frequente *mismatch* professionale.

Le politiche attive del lavoro sono dunque un fattore decisivo nel contrasto alle disuguaglianze, per quanto debbano confrontarsi di continuo con sfide sempre più complesse: digitalizzazione, invecchiamento della forza lavoro, dualismo territoriale, persistenza di disoccupazione giovanile e femminile.

In questo scenario, l'istruzione e il sistema formativo in termini più ampi viene identificato dall'Ocse come chiave di volta per consentire mobilità sociale e occasioni di pari opportunità. Da qui l'importanza di investire nel miglioramento delle scuole nelle aree svantaggiate, la necessità di prestare attenzione al sistema delle competenze e al raccordo tra sistema formativo e mercato del lavoro. Buone pratiche in questa direzione si sperimentano in paesi come la Germania, nota per il sistema di apprendimento duale oltre che per il legame scuola-impresa; i paesi scandinavi, che puntano da sempre su politiche attive inclusive attraverso la tutela dei lavoratori più fragili; e la Francia, per il sistema di forte incentivo nei confronti delle assunzioni e delle esperienze di imprenditoria giovanile. In sintesi, l'obiettivo della riduzione delle disuguaglianze in Italia richiede un ripensamento complessivo delle politiche pubbliche, in cui le politiche del lavoro si possono effettivamente intrecciare con quelle della formazione, del welfare e della coesione territoriale.

Se il lavoro resta l'asse portante della mobilità sociale, senza un miglioramento della qualità dell'occupazione e un rafforzamento dei servizi nelle aree deboli e per i soggetti vulnerabili sarà molto difficile porre in essere azioni efficaci e difficilmente l'Italia sarà in grado di trasformare le raccomandazioni dell'Ocse in azioni concrete e continuative, capaci di offrire pari opportunità di crescita e realizzazione.

In questa prospettiva, la sezione che segue raccoglie contributi concentrati sul ruolo che le politiche attive rivestono nel contrasto alle diverse forme di disuguaglianza, come strumenti in grado di valorizzare l'inserimento nel mercato del lavoro tenendo in considerazione le fragilità dei beneficiari. In questa prospettiva, i contributi fanno riferimento a due distinte sfere: una, di carattere macro, ha a oggetto il tema dei divari, territoriali e sociali, che investono le diverse aree del paese. In questo quadro, il percorso svolto dalle politiche attive fino ad arrivare all'adozione del Programma Gol viene affrontato anche con attenzione al tema degli investimenti pubblici e della capacità del programma di ripresa di raccordare le politiche del lavoro e le politiche di coesione, senza trascurare il ruolo degli attori anche privati della *governance* del mercato del lavoro (quali, ad esempio, le agenzie della somministrazione di lavoro). La seconda sfera di contrasto alla disuguaglianza che si presenta in questa Sezione ha invece a oggetto l'efficacia delle politiche attive nell'impatto con le specifiche vulnerabili-

tà delle lavoratrici e dei lavoratori e dedica attenzione alla prospettiva di genere, che, come è noto, rappresenta una questione trasversale e immanente all'intero tema del mercato del lavoro, alla condizione peculiare in cui si trovano i lavoratori con disabilità, nonché all'intreccio tra lavoro e povertà.

Si precisa per una guida alla lettura, che laddove i contributi della Sezione IV sono collocati, ai fini dell'indice del volume, in ordine alfabetico, in questa introduzione verrà prediletta un'illustrazione tematica, volta a evidenziare il *fil rouge* che lega la disciplina delle politiche attive al problema del contrasto alle disuguaglianze.

2. La questione dei divari deve essere letta, anzitutto, in un quadro più generale, in grado di abbracciare, con l'ausilio della visione storica, il nesso tra coesione territoriale ed evoluzione del mercato del lavoro. È questo il compito che si prefigge il contributo di Giorgio Fontana, che ricostruisce il legame che nel tempo ha tenuto insieme i divari territoriali (non solo quelli che dividono Nord e Sud, ma anche quelli tra aree urbane e aree interne) e la questione del lavoro, sostenendo che la frattura territoriale in Italia è sempre stata intrecciata al discorso lavoristico.

Alla luce delle due grandi chiavi interpretative della questione meridionale, quella che attribuisce il divario a fattori endogeni (basti ricordare l'immagine di Banfield del "familismo amorale") e quella che lo lega a fattori "esterni" e storici, l'analisi si sofferma sul confronto tra Dorso e Gramsci. In occasione del centenario de *La rivoluzione meridionale*, è possibile leggere in Dorso la tensione verso l'autonomismo come chiave del riscatto del Sud, in una visione che resta tuttavia idealistica e sostanzialmente scollegata dai conflitti sociali che sono invece al centro della prospettiva gramsciana. Gramsci interpreta infatti la questione meridionale come prodotto dello sfruttamento capitalistico, per cui la salvezza del Sud si affida a un'alleanza tra proletariato del Nord e contadini/braccianti del Sud, di cui il lavoro e il conflitto di classe costituiscono l'essenza, in una prospettiva che non mira tuttavia alla creazione di uno sviluppo produttivo autonomo del meridione.

Anziché ridurre i divari, il fascismo stabilizza e aggrava il dualismo territoriale italiano: il Meridione diventa serbatoio di manodopera e viene "ruralizzato", mentre lo sviluppo industriale si concentra altrove, ponendo le basi per quella frattura che si protrarrà anche dopo la liberazione, quando la realtà del Sud è segnata da povertà, assenza di servizi, caporalato, disoccupazione e debolezza sindacale. In sintesi, secondo l'autore, il dualismo territoriale coincide con un dualismo del mercato del lavoro: mentre al Nord cresce una classe operaia fordista, organizzata e sindacalizzata, al Sud permane un proletariato frammentato e privo di tutele.

In questo quadro si collocano le riforme del lavoro e le politiche pubbliche avviate a partire dalla fine degli anni Cinquanta: dalla Cassa per il Mezzogiorno alla programmazione, fino al "Piano del lavoro" della Cgil. Le riforme del lavoro (legge Vigorelli sull'estensione dei minimi contrattuali, legge sull'inter-

posizione nelle prestazioni di lavoro, disciplina del lavoro a tempo determinato, e infine disciplina dei licenziamenti illegittimi) sono lette come strumenti per ridurre le disuguaglianze interne alla classe lavoratrice, anche sul piano territoriale. Parallelamente, grazie all'intervento straordinario e alle partecipazioni statali, nascono al Sud veri e propri poli industriali (come Taranto e Pomigliano) che creano nuclei di classe operaia favorendo sindacalizzazione e conflitto e contribuendo al clima che porterà allo Statuto dei lavoratori (1970). Tuttavia, come ha osservato efficacemente Carlo Borgomeo, si tratta di una industrializzazione che spesso resta "senza sviluppo", di investimenti calati dall'alto (le c.d. "cattedrali nel deserto"), di interventi caratterizzati, in ultimo, da scarsa attenzione alla domanda e ai bisogni locali.

Con la crisi del fordismo e l'affermazione della cultura neoliberale cambia tutto: finisce lo Stato-imprenditore, si dissolvono le politiche strutturali per il Sud e si diffondono per contro incentivi automatici all'impresa e strumenti di sviluppo "dal basso" (imprenditoria giovanile, missioni di sviluppo, patti territoriali). Parallelamente, il mercato del lavoro si frammenta con flessibilizzazione e moltiplicazione delle forme contrattuali, riaprendo divari e sfruttamenti.

Ma il lavoro di Fontana non si limita ad affrontare il dualismo Nord-Sud e si spinge a valutare le aree interne come terreno foriero di una ulteriore e diversa frattura, facendo riferimento al celebre schema suggerito da Manlio Rossi-Doria tra "polpa e osso". In sintesi, dopo una certa data, neppure il Meridione può più essere descritto come omogeneo: ad aree costiere e metropolitane relativamente dinamiche (anche grazie a turismo e terziario) si affiancano aree interne in fase di spopolamento e desertificazione. In questo scenario, dove la globalizzazione intensifica processi estrattivi su territori e lavoro, trattati come risorse da valorizzare a basso costo, si afferma una lettura del problema (da riassumere nella nota retorica dei "borghi") che rischia di convivere con lo svuotamento dei territori invece di affrontarne in radice le cause.

Nella conclusione l'autore tenta di trovare strade per un futuro meno cupo che si propone, senza indulgere nostalgicamente nel passato, di costruire un nuovo modello non dissipativo (basato sui beni comuni?), che sia soprattutto capace di ricomporre lavoro e territori per contrastare il capitalismo predatorio, di ridurre gerarchie territoriali e precarietà, nonché di orientare sviluppo, diritti e redistribuzione verso il bene comune.

3. Passando invece all'attualità delle politiche, il tema dei divari impone una riflessione sul ruolo del Piano di ripresa e resilienza (Pnrr) nel ridefinire il rapporto tra politiche del lavoro e politiche economiche. Come è noto, un obiettivo del Piano è stato proprio quello di superare la tradizionale impostazione che ha concentrato gli interventi quasi esclusivamente sui servizi ai lavoratori, ignorando il nesso strutturale tra dinamiche occupazionali e capacità di sviluppo economico dei territori.

Il contributo di Luca Di Salvatore si concentra su questo aspetto e analizza l'investimento italiano sui servizi pubblici per l'impiego, sulla cooperazione

pubblico-privato e sugli incentivi alle assunzioni, con una specifica attenzione alla prospettiva territoriale, per metterne in evidenza i risultati limitati soprattutto nei mercati locali del Mezzogiorno e nelle aree interne. Ciò perché il sistema ha agito presupponendo una visione “autosufficiente” del mercato del lavoro, senza considerare che l’occupazione può crescere solo se il contesto produttivo e infrastrutturale genera domanda di lavoro.

Da questa consapevolezza scaturisce il principale avanzamento culturale introdotto dal Pnrr, che giustifica le misure straordinarie di riattivazione delle politiche territoriali.

Il Pnrr ha infatti assegnato al Sud almeno il 40% delle risorse “territorializzabili”, andando quindi ben oltre la clausola ordinaria del 34%. Oltre ai fondi europei 2021-2027 e al Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, è derivata dal Piano di Ripresa una capacità di spesa senza precedenti, destinata a migliorare i servizi essenziali, sostenere innovazione e competitività delle Pmi, rafforzare infrastrutture fisiche e digitali e rilanciare filiere strategiche.

Una novità centrale è la Zes unica del Mezzogiorno, operativa dal 2024, che accorpa tutte le precedenti Zes regionali in un’unica area agevolata. Il modello prevede una *governance* centralizzata, semplificazioni amministrative e incentivi fiscali e contributivi finalizzati ad attrarre investimenti. I progetti infrastrutturali – “ultimo miglio”, digitalizzazione logistica, porti, energia – costituiscono il cuore dell’intervento e dovrebbero aumentare l’attrattività delle regioni meridionali.

Oltre al dualismo Nord-Sud, il Pnrr affronta il divario tra aree urbane e aree interne, dove risiede il 22,7% della popolazione ma che coprono il 58% del territorio nazionale. Questi territori sono colpiti da spopolamento, invecchiamento, scarsità di servizi essenziali, debolezza delle imprese locali e bassi livelli di produttività.

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (Snai), già avviata nel ciclo precedente (2010-2014), è stata potenziata e integrata dalla programmazione 2021-2027, che include oggi 123 aree progetto. Tuttavia, il c.d. “decreto Sud” (d.l. n. 124/2023) ha centralizzato la *governance* della strategia, riducendo il ruolo delle autonomie locali, con una scelta che rischia di indebolire l’approccio *place-based*, nucleo fondante dell’interna strategia.

Si inserisce dunque in questo panorama di coesione territoriale il Programma Gol, che mira a garantire su tutto il territorio nazionale livelli essenziali delle prestazioni (Lep) e percorsi personalizzati di politica attiva: reinserimento lavorativo, *upskilling*, *reskilling*, lavoro e inclusione, ricollocazione collettiva, fissando ambiziosi obiettivi quantitativi entro il 2025: almeno 3 milioni di beneficiari; 75% appartenenti a categorie vulnerabili; 800 mila persone in formazione; 80% dei Cpi uniformati agli standard Gol.

Di Salvatore misura l’efficacia del programma al 31 ottobre 2025, con 4,2 milioni di presi in carico, 2,86 milioni di beneficiari effettivi (95,3% del target), più di 530mila persone formate e un significativo aumento delle competenze digitali. Nel tempo sarà possibile valutare, al di là di questi primi risultati, l’ef-

fettiva capacità di Gol di ridurre le disuguaglianze territoriali nel migliorare l'incontro domanda-offerta.

Il potenziale del Pnrr – la cui vera leva è rappresentata dal coordinamento tra politiche del lavoro, politiche economiche e politiche di coesione territoriale – dipende però da fattori non finanziari: qualità della *governance*, capacità progettuale delle amministrazioni locali, rapidità della spesa, integrazione tra fondi e partecipazione dei territori. Il Pnrr, conclude l'autore, può essere una grande occasione per ridurre i divari, ma solo se accompagnato da una visione strategica condivisa, capace di mobilitare istituzioni, imprese e comunità verso un progetto di sviluppo coerente e duraturo.

4. L'efficacia del Pnrr sul piano delle politiche del lavoro richiede dunque di verificare l'attuazione del Programma Gol nel contesto territoriale, oggetto del contributo di Vincenzo Del Gaiso, che analizza la relazione tra l'impianto nazionale del Piano e la sua attuazione regionale, attraverso i Piani Attuativi Regionali (Par) e alcune esperienze territoriali di concertazione (Patti per il lavoro).

Complessivamente, i Piani Attuativi Regionali (Par) declinano Gol in cinque macro-aree: politiche formative, organizzazione territoriale, rapporto pubblico-privato, innovazione e digitalizzazione e, infine, misure a favore di soggetti vulnerabili.

Le politiche formative si sono declinate, a livello territoriale, in modo da individuare, attraverso lo studio del contesto economico locale, le competenze richieste con lo scopo di avviare una formazione integrata con le imprese (sulla scia del modello duale) e mettere in campo percorsi brevi, modulari e personalizzati, anche con certificazioni digitali (si v. ad es. il Digital Badge in Lombardia e Umbria).

L'organizzazione territoriale si è invece rivolta al rafforzamento della rete dei servizi, alla prossimità dei Cpi e al coinvolgimento delle imprese. Si possono citare, ad esempio, gli accordi avviati con comuni, terzo settore, fondazioni, incubatori nella regione Umbria.

Quanto, invece al rapporto pubblico-privato, i Par prevedono accreditamento degli operatori, partenariati, coprogettazione e sistemi di scambio informativo. Sul versante della innovazione e della digitalizzazione, dove la tecnologia punta a superare asimmetrie informative e rendere più efficiente il monitoraggio, le Regioni adottano strumenti per migliorare l'analisi del mercato e la personalizzazione dei percorsi: si v. ad es. il portale umbro "Lavoro per Te"; l'esperienza lombarda del Labour Market Intelligence; i servizi digitali già attivi in Trentino nella fase pre-Gol.

Infine, le misure per soggetti vulnerabili messe in campo dai piani regionali si muovono su tre direttrici principali: l'integrazione fra politiche attive e inclusione sociale; l'approccio multidimensionale tramite reti tra servizi sociali, formazione e lavoro; la personalizzazione dei percorsi, attraverso promozione della parità di genere, conciliazione, sviluppo competenze digitali e soft skills.

Dall'analisi di Del Gaiso emerge un quadro in cui i Par rappresentano un dialogo multilivello *ex art. 117 Cost.*, ma rivelano il rischio di accentuare le disuguaglianze tra Regioni più forti e Regioni più deboli. In un sistema che resta eterogeneo e dove lo Stato non riesce a costruire una cornice realmente unitaria intorno alle politiche attive, il mercato del lavoro rischia di diventare uno specchio del regionalismo differenziato.

Diversa è stata, anche sul piano storico, l'esperienza dei patti territoriali, che si inseriscono nel quadro degli strumenti di concertazione, in una cornice di programmazione negoziata che risale agli anni Novanta.

L'indicazione del Decreto 5 novembre 2021 che prevedeva la possibilità di utilizzare lo strumento del patto territoriale nel quadro di Gol non è stata per la verità seguita, anche se si riscontrano, nella negoziazione concertata territoriale, esperienze coerenti con i suoi obiettivi.

Si colloca in questo ambito il Patto per il Lavoro e il Clima siglato in Emilia-Romagna del 2020 da oltre 50 soggetti, che contiene, tra i suoi obiettivi, il lavoro di qualità, la transizione ecologica, la riduzione disuguaglianze e l'attrattività del territorio. Le strategie del piano si traducono in concreto in investimenti in formazione, innovazione, semplificazione amministrativa, partecipazione sociale, mettendo in campo un modello concertativo avanzato e pienamente coerente con il Programma Gol.

Anche la Lombardia ha dato luogo a un'esperienza simile attraverso il Patto per il Lavoro di Milano del 2022. In questo patto, che si struttura su quattro linee (Milano città della formazione, delle opportunità; del buon lavoro; del rilancio) un ruolo essenziale è stato svolto da Afol Metropolitana, che ha consentito la messa in opera di azioni che includono orientamento, monitoraggio dei fabbisogni, supporto all'imprenditorialità, contrasto al lavoro povero e inclusione di giovani, donne (per le quali si sono distinte le attività dei Centri Milano Donna), soggetti fragili.

Il Patto per il Lavoro toscano del 2022 è invece improntato a una forte personalizzazione degli interventi e coinvolgimento delle parti sociali, nella prospettiva di un investimento forte sulla formazione.

Si concentra interamente sul lavoro anche l'Alleanza per il Lavoro di Qualità firmata in Valle d'Aosta nel 2023 che si struttura su quattro pilastri: la promozione di lavoro etico, sicuro, adeguatamente retribuito; l'attrattività territoriale; la formazione per rispondere a professioni emergenti; la promozione di pari opportunità e di politiche di inclusione, dedicando particolare attenzione a giovani, lavoratori stagionali, gig workers e persone fragili.

Secondo l'autore, i summenzionati Patti territoriali mostrano una forte coerenza con le logiche di Gol: centralità della formazione, cooperazione tra attori locali, attenzione ai fragili, integrazione tra servizi e imprese, digitalizzazione.

Tuttavia, per garantire l'efficacia dei Patti è necessario un contesto istituzionale e amministrativo solido: in assenza di un modello generale, la riuscita degli stessi dipende dalle specificità territoriali. Laddove il sistema di *governance* locale è forte (si sono visti gli esempi di Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana,

Valle d'Aosta) i Patti possono diventare volano di sviluppo, mentre rischiano di rimanere strumenti deboli in assenza di queste condizioni.

In conclusione, il Programma Gol può trarre grande beneficio dai modelli concertativi, che favoriscono la personalizzazione delle politiche attive, un coordinamento multilivello e l'attuazione efficace di strategie occupazionali integrate, a condizione che sia consentito partire da alcuni presupposti istituzionali illustrati nei paragrafi che precedono e oggetto dei contributi di Di Salvatore e Del Gaiso.

5. Venendo poi ad analizzare, nello specifico, l'evoluzione della disciplina delle politiche attive, non si può non rilevare che queste ultime perseguono da sempre un obiettivo di contrasto alla disuguaglianza, in quanto eredi di una concezione dell'intervento pubblico che mira a compensare l'intervento nella sfera della mediazione tra domanda e offerta dei soggetti privati e che ha come punto di riferimento ordinamenti come il Regno Unito e la Francia, i quali assorbono da tempo e con risultati discreti il *mix* tra pubblico e privato. All'evoluzione del sistema delle politiche attive è dedicato il contributo di Manuel Marocco, che sottolinea la novità rilevante dell'attuale sviluppo delle politiche attive del lavoro in Italia: dopo decenni di riforme "a costo zero", accompagnate da clausole di invarianza finanziaria, il sistema sta vivendo un periodo di forte investimento da parte di risorse sia europee che nazionali. Attraverso una serie di interventi (Garanzia Giovani, Piano di potenziamento dei Cpi, Pnrr con il Programma Gol e il Piano Nuove Competenze) si è determinata un'inversione di tendenza rispetto al passato, quando la sfiducia nella reale efficacia delle Pal portava a privilegiare la dimensione della condizionalità e a legare le politiche attive alle politiche passive.

Le difficoltà di questo percorso sono però attestate dalle evidenze Inapp, che mostrano una rete pubblica e privata di intermediazione strutturalmente debole, surclassata dai canali informali, laddove servizi pubblici e privati competono tra loro senza cooperare.

Alla scarsità di risorse si è aggiunto, negli ultimi dieci anni, un quadro istituzionale complesso, dove la riforma del c.d. Jobs Act (d.lgs. n. 150/2015), nonostante l'introduzione di una governance multilivello e dell'Agenzia nazionale Anpal, non ha prodotto i risultati attesi, in un quadro in cui il mancato riaccentramento delle competenze per via della fallita riforma costituzionale del Titolo V ha aumentato il divario tra livelli istituzionali e aggravato il problema dei Cpi, cui sono state attribuite nuove funzioni senza organici adeguati. Come è noto, nel 2024 si è giunti alla soppressione dell'Anpal.

Secondo l'autore, l'attuale stagione di finanziamenti può favorire un ripensamento strategico, *in primis* per i "lavoratori in transizione", cioè per coloro che percepiscono ammortizzatori sociali. Le recenti norme mostrano un orientamento da rafforzare: utilizzare le Pal anche durante la sospensione del rapporto, privilegiando tuttavia l'approccio "scandinavo" fondato sullo sviluppo del capitale umano e non il modello "work first" di rapida uscita dai sistemi di sostegno.

Certo questa visione richiede di aderire alla teoria dei mercati del lavoro transizionali, che supera l'idea delle politiche attive come strumento di controllo dell'azzardo morale: in questa prospettiva, le politiche devono aiutare i cittadini a compiere scelte informate e a gestire transizioni sempre più frequenti e complesse, sia endogene (cambiamenti professionali) sia esogene (trasformazioni tecnologiche e sociali). L'idea alla base di questa prospettiva è quella di una politica sociale unitaria, nella quale politiche attive e passive non sono più in contrapposizione, ma agiscono come parti complementari di un sistema che accompagna le transizioni lavorative.

Un tale ruolo proattivo è giocato dalle politiche attive, che grazie agli incentivi alle assunzioni costituiscono una componente centrale del sistema, regolata da principi generali di fruizione volti a evitare abusi e comportamenti distortivi e censita nel Repertorio nazionale degli incentivi per l'occupazione. Tuttavia, la mancanza di un meccanismo di valutazione effettiva degli incentivi impedisce di misurarne efficacia e impatto sul piano socio-economico.

A ciò si aggiunga che il Repertorio risulta uno strumento incompleto, dove la moltiplicazione delle normative regionali può creare frammentazione, incertezza e perfino problemi di legittimità costituzionale (come nel caso degli incentivi limitati a residenti). Inoltre, il ricorso al sistema dei conguagli Inps come modalità principale di fruizione degli incentivi può avere impatti rilevanti sulla sostenibilità finanziaria delle assicurazioni sociali.

Partendo da queste osservazioni, il contributo di Marocco si spinge a suggerire proposte di riforma che coinvolgono la raccolta dei dati, il collegamento con le politiche di emersione del lavoro sommerso, il controllo sulla trasparenza delle procedure di selezione. Attraverso una reinterpretazione evolutiva della stessa idea di incentivo, la proposta mira a rafforzare i canali formali di incontro domanda-offerta, oggi indeboliti dalla diffusione dei canali informali e digitali non regolati (social network, app, e persino il metaverso). In questo modo, le banche dati dei servizi per il lavoro potrebbero essere rimpolpate in maniera stabile, garantendo trasparenza, riducendo il lavoro sommerso e migliorando nel complesso l'efficienza dell'intermediazione.

In sintesi, il percorso compiuto dalle politiche attive in Italia segna un punto di svolta, dove per la prima volta sono disponibili risorse finanziarie, tecniche e informative (es. Siu, monitoraggio Inapp) tali da permettere un vero salto di qualità, di cui si potrà tuttavia approfittare solo se verrà costruita una politica sociale integrata, che superi la dicotomia attivo/passivo e sia orientata alla qualità dei servizi offerti, al fine di consentire un utilizzo pieno degli incentivi come leva di effettiva regolazione del mercato, per correggere distorsioni strutturali e rafforzare la posizione dei canali formali di intermediazione.

6. La funzione delle politiche attive come strumento di contrasto alle disegualianze può costituire, inoltre, l'oggetto di buone pratiche nel contesto dei contratti di lavoro flessibile e, specificamente, nel caso del contratto di somministrazione, che costituisce l'oggetto dell'analisi svolta da Francesca Maffei.

Il contributo analizza il ruolo del contratto di somministrazione e delle Agenzie per il Lavoro (ApL) nell'attuale sistema del mercato del lavoro, con particolare attenzione alla loro potenziale funzione nel quadro delle politiche attive. L'assunto di partenza – in controtendenza rispetto alla retorica diffusa, soprattutto sindacale – è che la somministrazione può diventare uno strumento di promozione occupazionale, capace di integrare percorsi formativi, sostegno al reddito e interventi di ricollocazione.

Già dal quadro originario della l. n. 196/1997 l'istituto era pensato per compensare la flessibilità con un sistema di protezione sociale specializzato, costruito attorno ai lavoratori somministrati. Elemento centrale di questo bilanciamento è stato sin dall'inizio il Fondo Forma.temp, istituito nel 1997 e finanziato mediante un contributo particolarmente elevato (4% della retribuzione) a carico delle imprese utilizzatrici. Tale aliquota – molto più alta del contributo agli altri fondi interprofessionali – testimonia l'intento del legislatore di sostenere la formazione qualificata dei lavoratori somministrati e le misure di accompagnamento e sostegno durante le transizioni lavorative. A ciò si è aggiunto, dal 1998, il ruolo di Ebitemp, ente bilaterale incaricato di erogare prestazioni integrative in materia di welfare e sostegno al reddito.

Con il d.lgs. 276/2003 le ApL assumono poi, definitivamente, una duplice funzione: da un lato, quella di datori di lavoro con obblighi formativi e di protezione; dall'altro lato, quella di soggetti chiamati a collaborare stabilmente con il sistema pubblico di collocamento. Nascono così attori ibridi, rappresentati da soggetti privatistici integrati nella governance delle politiche attive. Le agenzie svolgono in effetti due ruoli complementari, poiché allo stesso tempo sono riconosciute come co-attuatrici delle politiche nazionali e contribuiscono alla personalizzazione dei percorsi e alla rete dei servizi territoriali.

Il contributo segnala infine una ricerca del Dipartimento di Economia dell'Università di Roma Tre, dalla quale emerge, tramite una analisi su big data amministrativi, che i lavoratori somministrati presentano una precarietà meno accentuata rispetto ai lavoratori diretti a termine, mostrano maggiore resilienza occupazionale, ossia più rapida ricollocazione dopo le missioni e beneficiano di reti di supporto (formazione, accompagnamento) in grado di aumentare la loro occupabilità nel medio periodo. In sintesi la somministrazione funzionerebbe come *leva funzionale* alle politiche attive.

7. Esaurita la disamina del quadro istituzionale e territoriale, la ricerca collettiva si è orientata verso gli strumenti che consentono l'inserimento nel mercato del lavoro dei soggetti vulnerabili, nella prospettiva di praticare il contrasto alla disuguaglianza attraverso il sostegno alle persone con specifiche fragilità.

La vulnerabilità di alcune categorie di soggetti è oggetto di specifica attenzione da parte di Gol, il quale dedica uno spazio ai giovani Neet con meno di 30 anni, ai lavoratori maturi (55 anni e oltre), alle donne in condizioni di svantaggio e alle persone con disabilità.

Il contributo di Militello è dedicato al nodo della partecipazione delle donne

al mercato del lavoro, che risulta cruciale in quanto, come è noto, il *women empowerment* rappresenta uno degli obiettivi trasversali dell'intero Pnrr.

In generale, l'approccio alla parità come priorità trasversale imporrebbe di assegnare centralità alla dimensione di genere nella definizione delle politiche – passaggio meno scontato di quanto sembri – e di prevedere una efficace misurazione del relativo impatto. In realtà i due processi dovrebbero convergere, poiché l'adozione di una misura orientata in ottica di genere richiede necessariamente una previa valutazione di impatto. Tuttavia, la valutazione *ex ante* è spesso limitata alla segnalazione degli effetti che avranno le misure se attuate con approccio in grado di tenere conto delle peculiari esigenze delle donne e degli uomini; il che suona più come una indicazione tautologica che una valutazione prognostica e posticipa la misurazione degli effetti alla fase attuativa.

Quanto invece al Programma Gol, adottato nell'ambito della Missione 5, componente 1, accompagnato dal Piano strategico nazionale sulle Nuove Competenze (Pnc), le donne sono indicate tra i destinatari specifici nella categoria dei lavoratori fragili o vulnerabili, insieme ai giovani Neet, alle persone con disabilità e ai lavoratori maturi (55 anni e oltre). Il che si somma all'impegno assunto con la Commissione europea per cui il 75% dei beneficiari del Programma deve appartenere ad almeno una delle categorie elencate, tra cui le donne.

Malgrado l'indicazione di una necessaria personalizzazione della profilazione quali-quantitativa in fase di individuazione del percorso della quale i Par sembrano tenere conto anche se in maniera differenziata, i dati messi a disposizione dal Ministero al 31 gennaio 2025, nell'ultimo monitoraggio sull'attuazione del Programma, sono invece di fatto neutri: risulta, ad esempio, solo che l'86,4% del totale dei presi in carico presenta almeno una caratteristica di vulnerabilità tra quelle elencate. E che, considerando le singole dimensioni, trascurando quindi la concomitante presenza di più caratteristiche in capo alla stessa persona, nell'insieme dei vulnerabili le donne rappresentano il 64,2% e si tratta di un dato costante in tutti e quattro i percorsi. Quindi, il dato disponibile è che più del 60% dei beneficiari del Programma è donna e che tra i beneficiari di un patto Gol attivo che siano percettori di dispositivi di sostegno al reddito, la componente femminile è intorno al 61% dei casi.

In entrambe le ipotesi, non è offerta una lettura disaggregata dei dati; con il che si perde la valutazione degli elementi di intersezionalità che, insieme al genere, contribuiscono a delineare la condizione di svantaggio nel mercato del lavoro per le donne, garantendo quell'approccio di genere trasversale promesso; non si dice ad esempio quante donne ci sono nell'86,3% delle persone di età compresa tra i 30 e i 54 anni, o quante nel 75% di coloro che hanno un titolo di istruzione al più pari alla licenza media.

Ancora meno *gender sensitive* si rivela il monitoraggio di impatto, laddove si forniscono i numeri delle persone nel Programma con almeno una politica avviata o conclusa dopo la presa in carico; qui i dati non dicono nulla sulla distribuzione per genere; l'attenzione è riservata quasi esclusivamente alla distribuzione territoriale.

Lo stesso vale con riguardo agli inserimenti occupazionali alle dipendenze delle persone prese in carico dal Programma; gli unici dati riguardano la data di avvio del rapporto di lavoro, se a partire dall'ingresso in Gol o prima dell'ingresso e la distribuzione territoriale.

Manca, dunque, sia una valutazione di impatto *ex ante* sia, e a maggior ragione, una valutazione di impatto *ex post*.

Naturalmente ci sarebbero molti altri aspetti di cui dare conto, come ad esempio il fatto che il Piano Nazionale Nuove Competenze che accompagna il Programma Gol cita il genere femminile solo una volta come fattore soggettivo che aumenta la probabilità di entrare e permanere nella condizione Neet, che a sua volta è collegata a livelli di istruzione ben al di sotto della media europea; dimenticando, in questo caso, che il dato disaggregato ci dice di donne più istruite degli uomini ma meno presenti in settori educativi molto precisi; il che avrebbe certamente meritato una valutazione specifica.

Ciò che emerge da uno sguardo complessivo agli interventi adottati in ottica di genere e da una prospettiva necessariamente limitata è che sicuramente c'è consapevolezza, quantomeno dichiarata, del fatto che la partecipazione femminile al mercato del lavoro costituisca una priorità di policy la quale, come espressamente si legge nel Piano nazionale Giovani, Donne Lavoro 2021-2027, va ben al di là di Gol e del Piano stesso. Sul punto, tuttavia, sembra si faccia ancora fatica a trovare la giusta chiave di lettura, in grado di dotare la questione del lavoro delle donne di interventi capaci di incidere sul mercato del lavoro in maniera strutturale e sistemica.

8. Il contributo di Maria Giovanna Elmo analizza l'impatto delle recenti riforme in materia di disabilità – in particolare del d.lgs. 62/2024, attuativo della legge delega n. 227/2021 – sul sistema delle politiche attive del lavoro, con specifico riferimento al collocamento mirato. L'autrice mette in luce come il nuovo quadro normativo segni un passaggio culturale dal modello medico a quello bio-psicosociale, ispirato alla Convenzione Onu del 2006, e come tali trasformazioni pongano sfide ancora aperte per servizi e istituzioni del mercato del lavoro. In Italia permangono in effetti gravi divari occupazionali: minori tassi di inserimento, maggiore disoccupazione, abbandono precoce del mercato del lavoro da parte delle persone con disabilità.

Negli ultimi anni, il legislatore ha inaugurato una stagione riformatrice di ampio respiro, sostenuta dall'Unione europea, con interventi che vanno dal d.lgs. n. 222/2023 (accessibilità e riqualificazione dei servizi pubblici) al d.lgs. n. 20/2024 (che istituisce l'Autorità garante per i diritti delle persone con disabilità).

Il cuore della riforma è però il d.lgs. n. 62/2024, che ridefinisce concetti, procedure e strumenti in materia di disabilità, incidendo direttamente sulle politiche del lavoro.

Uno dei cambiamenti più significativi è l'intervento sul lessico, che, in linea con i principi della Convenzione Onu, introduce la nozione di "persona con di-

sabilità”, sostitutiva di termini superati e stigmatizzanti. La disabilità è concepita non più come privazione, ma come risultato dell’interazione tra persona e barriere ambientali e comportamentali.

Pur se con tale innovazione culturale si produce una potenziale espansione della platea tutelata dal collocamento mirato, rimane accentuata la distanza con il sistema di inserimento lavorativo su cui si basa la l. n. 68/1999, che risulta ancora fondato su parametri medico-legali e percentuali di invalidità.

Il d.lgs. 62/2024 rivoluziona anzitutto il sistema di accertamento. Resta tuttavia poco chiaro come funzionerà l’integrazione tra la valutazione ai fini lavorativi e la valutazione di base e su come verranno considerati elementi essenziali per il collocamento, quali le capacità lavorative residuanti e la compatibilità con specifici ambienti di lavoro.

Elemento centrale della riforma è il Progetto di vita individuale, che mira a coordinare servizi, prestazioni, accomodamenti e misure di sostegno in tutti gli ambiti di vita, incluso quello lavorativo. Con il coinvolgimento, quando necessario, dei servizi per l’inserimento lavorativo, il Progetto di vita può includere percorsi formativi, accompagnamento al lavoro, accomodamenti ragionevoli e misure di sostegno personalizzato, assumendo così un ruolo potenzialmente decisivo nei percorsi di collocamento mirato. La sua efficacia dipende tuttavia da un coordinamento stretto con i servizi territoriali per il lavoro, i quali soffrono storiche carenze di organico, competenze e infrastrutture.

La riforma valorizza infine gli accomodamenti ragionevoli, che possono essere previsti nel Progetto di vita e co-progettati con la persona disabile e che la Corte di giustizia dell’Unione europea ha di recente esteso anche alla figura dei caregiver.

In sintesi, con la riforma viene introdotto un nuovo modello di accertamento, che unifica procedure prima separate e dovrebbe migliorare coerenza ed efficienza, ma richiede investimenti organizzativi e chiarezza applicativa, oltre a una progettazione personalizzata dei percorsi, che può rivoluzionare l’inclusione lavorativa, ma necessita di un sistema di servizi al lavoro robusto e coordinato.

Restano tuttavia da sciogliere alcuni nodi critici, tra cui il rischio di disallineamento tra vecchie norme del collocamento mirato e nuovi concetti di disabilità, le carenze strutturali dei Cpi, in grado di compromettere l’attuazione dei percorsi personalizzati, nonché, infine, la mancanza di standard nazionali chiari e uniformi.

9. Da ultimo, ma in verità di primaria importanza (v. par. 1), se si ha riguardo alle vulnerabilità deve essere analizzato l’intreccio tra mercato del lavoro e politiche di contrasto alla povertà, che costituisce il fuoco della ricerca di Veronica Papa. Il contributo analizza la trasformazione recente delle politiche di contrasto alla povertà in Italia, mettendo in luce due fenomeni intrecciati: la categorizzazione dei beneficiari e la crescente “workfarizzazione”, cioè la subordinazione dei sostegni economici a obblighi stringenti di attivazione lavorativa. L’autrice mostra come tali scelte normative si innestino in un contesto

caratterizzato dall'espansione del lavoro povero, dalla stagnazione salariale e dalla sotto-occupazione strutturale, con il rischio di spingere ampi segmenti di popolazione verso quella che viene definita la “piena sotto-occupazione”.

In un contesto, come quello che caratterizza l'economia italiana dagli anni successivi alla crisi del 2008 in poi, in cui il lavoro povero è in costante crescita, si sommano tra loro fattori soggettivi (genere, età, istruzione, nazionalità, territorio) e oggettivi (settore, dimensione aziendale, tipo di contratto) i quali concorrono a creare un regime di povertà tutto italiano, caratterizzato da segmentazione del mercato del lavoro, debolezza dei salari reali e diffusione di part-time involontario (51% in Italia contro il 18% UE). La povertà diventa, ora anche nel lavoro standard, una condizione strutturale e non più marginale, derivante da criticità sistemiche: servizi frammentati, welfare familistico, politiche passive insufficienti e politiche attive inefficaci.

La risposta del legislatore negli ultimi anni ha seguito, come si è accennato, due direttrici: la categorizzazione dei beneficiari, in cui le politiche anti-poverty italiane selezionano i beneficiari sulla base di criteri demografici (età, composizione familiare, presenza di disabilità), con distinzione implicita tra poveri meritevoli e immeritevoli e la “workfarizzazione”, ovvero l'introduzione di condizionalità dure che trasformano i sostegni al reddito in strumenti di controllo e disciplinamento dei poveri. L'autrice mostra come questi due processi producano esclusione e stigmatizzazione, anziché ridurre la povertà.

Né può dirsi che il Programma Gol, principale misura di politica attiva del Pnrr, abbia rivoluzionato questa impostazione di fondo, nonostante abbia incluso, tra i target prioritari, i soggetti fragili, inclusi i beneficiari di AdI/Sfl e i working poor. La definizione di “lavoratore povero” che viene adottata è anzitutto assai restrittiva e limitata ai redditi sotto la soglia di incapienza fiscale. Gol si concentra inoltre su “presa in carico” e avvio dei percorsi, ma non misura gli esiti occupazionali né la qualità del lavoro. Infine, i monitoraggi ministeriali evidenziano traguardi formali (milestones Pnrr), ma non il reale impatto sul miglioramento delle condizioni dei lavoratori.

Del resto, non bisogna cadere nell'illusione secondo cui l'aumento dell'occupazione comporti automaticamente una riduzione della povertà. Studi comparati mostrano al contrario che politiche attive *work-first* – orientate al “lavoro purchessia” – spesso non migliorano la qualità dell'occupazione ma spingono i beneficiari nel bacino del lavoro povero e creano transizioni dalla povertà all'*in-work poverty*, senza collocare i beneficiari al di fuori dalla povertà.

Le riforme italiane dell'ultimo lustro (2019-2023) tendono per la verità a collocarsi su questa linea, dato che progressivamente restringono l'accesso ai sussidi, rafforzano la condizionalità, trascurano la questione salariale, ignorano la *bad job crisis*, denunciata anche dalle istituzioni europee. Il modello verso cui si tende sembra dunque quello della piena sotto-occupazione, ossia di un mercato del lavoro che registra alti livelli di occupazione formale, ma che rimane caratterizzato da lavoro discontinuo, salari insufficienti, scarsa intensità lavorativa e mancanza di una efficace protezione contro la povertà.

10. La sezione non può che chiudersi con una riflessione sul nesso tra politiche attive e politiche passive, che, in realtà, costituisce il muro portante del modello attuale di promozione e inserimento nel mercato del lavoro. L'analisi viene condotta da Rosa Casillo, che inquadra la trasformazione recente del sistema italiano di sostegno al reddito, dove l'intreccio strutturale tra politiche attive e passive resta determinante e assegna un ruolo cardine al principio di condizionalità.

Dopo la legge delega n. 183/2014 e i decreti attuativi (in particolare il d.lgs. n. 150/2015 sui servizi per il lavoro, il d.lgs. n. 22/2015 sulla Naspi e il d.lgs. n. 148/2015 sugli ammortizzatori in costanza di rapporto), le tutele "passive" contro la disoccupazione vengono ricollocate entro un sistema unitario. La creazione della Rete nazionale dei servizi per il lavoro (e la sua recente rivisitazione) integra gli enti previdenziali nel sistema del mercato del lavoro e collega sostegni economici e servizi tramite regole di condizionalità: la prestazione è dovuta, ma il beneficiario deve attivarsi nella ricerca di un impiego o nel mantenimento delle competenze. Lo stesso schema è stato esteso alle misure contro la povertà: dal Reddito di cittadinanza all'attuale Assegno di inclusione (Adi) e Supporto per la formazione e il lavoro (Sfl), la cui fruizione può dipendere da percorsi di attivazione.

Questa impostazione viene letta come attuazione del disegno costituzionale (artt. 1-4 e 38 Cost.), dove la tutela previdenziale di disoccupazione costituisce un'indennità fondata su solidarietà "meritocratica" (della quale requisiti e misura dipendono dalla storia contributiva) e mira a rimediare non tanto alla mera mancanza di mezzi, quanto alla perdita del lavoro come veicolo di partecipazione sociale: lo "stato di bisogno" è la cessazione del rapporto/lavoro e la conseguente rottura della continuità partecipativa. Per questo lo Stato assicura mezzi adeguati nel tempo della disoccupazione, ma il sistema si completa solo con le politiche attive che accompagnano la persona verso il reimpiego.

La condizionalità, dunque, non è una punizione né una controprestazione estranea al sistema del mercato del lavoro, ma trasforma il sostegno al reddito in sostegno al reddito per la ricerca di lavoro.

Su questa base, e pur tenendo in considerazione i suoi snodi problematici, l'autrice ridimensiona la critica alla condizionalità come imposizione: l'attivazione (nei patti e negli obblighi collegati al Siisl) è parte costitutiva della tutela perché lavoro e reinserimento sono componenti essenziali della cittadinanza sociale, per quanto molte questioni restino ancora sul tappeto, come il tema che attiene alla libertà di scelta del lavoro di cui all'art. 4 in relazione all'"offerta congrua". Eppure, secondo Casillo, il programma costituzionale tende all'effettività di un lavoro dignitoso per tutti, non di un lavoro "personalizzato" secondo l'ideale individuale, in un contesto inevitabilmente segnato da scarsità di alternative.

Certo il sistema non è privo di incoerenze, soprattutto quanto a destinatari, durata e misura delle prestazioni. Per la Naspi, le riforme recenti ne ampliano l'accesso: entrano gli operai agricoli a tempo indeterminato, si eliminano requisiti più selettivi (assicurazione biennale e 30 giornate effettive), e resta-

no 13 settimane contributive nei 4 anni, favorendo anche lavori discontinui. Persistono poi esclusioni: operai agricoli a termine (disoccupazione agricola) e dipendenti pubblici a tempo indeterminato, scelta che appare più finanziaria che legata a una reale “impossibilità” di licenziamento. Se la misura della prestazione è ritenuta coerente (calcolata sulla retribuzione media) e il *decalage* viene modulato in modo meno penalizzante (dal sesto mese, o dall’ottavo per over 55), il vero punto critico è dato dalla durata (massimo 24 mesi e poi nessun sostegno specifico). Né si può contare in via risolutiva sul contributo di soggetti collettivi (enti bilaterali, fondi interprofessionali), che esiste ma è frammentario e spesso una tantum.

Analoga lettura si può fare per la Dis-Coll, destinata a co.co.co., assegnisti e dottorandi con borsa: se i requisiti oggi sono meno rigidi (anche un mese di contribuzione), la tutela può essere resa incerta da omissioni contributive del committente e dall’applicazione non chiara dell’automaticità delle prestazioni. Anche in questo caso misura e *decalage* ricalcano la Naspi, mentre la durata è più breve (massimo 12 mesi), con una differenza giustificata dalla diversa intensità della dipendenza economica rispetto al lavoro subordinato. Per gli autonomi in gestione separata opera invece l’Isco, sostegno per redditi bassi e discontinui, di 6 mensilità, condizionato a percorsi formativi e inserito nel Siisl: non è vera indennità di disoccupazione (non richiede cessazione della partita Iva), ma supporto alle fasce deboli dell’autonomia.

Tra gli strumenti che integrano in modo “puro” sostegno passivo e attivo è richiamato l’Accordo di transizione occupazionale (art. 22-ter d.lgs. n. 148/2015): ulteriore periodo di Cigs fino a 12 mesi per lavoratori a rischio esubero, subordinato ad accordo sindacale con programmi di formazione/riqualificazione (anche con fondi interprofessionali), con possibile cofinanziamento regionale, accesso a Gol e incentivi per assunzioni stabili. Tuttavia le esperienze risultano poche e limitate.

Infine, il contributo considera le misure assistenziali anti-povertà già analizzate da Veronica Papa. Con riferimento soprattutto al Sfl, vengono discusse, in particolare, due regole: l’esclusione per soggetti con misure o condanne recenti e il requisito di residenza (5 anni, ultimi 2 continuativi), ritenuto meno discriminatorio del precedente di 10 anni e giustificabile come segno minimo di integrazione sociale.

Le politiche passive per la (dis)occupazione

di Rosa Casillo*

SOMMARIO: 1. Il carattere composito della prestazione sociale in caso di disoccupazione – 1.1. La condizionalità – 2. Il sostegno del disoccupato: la Naspi – 2.1. La Dis-Coll e l'Iscro – 2.2. Il caso dell'Accordo di transizione occupazionale – 3. Il sostegno economico in caso povertà: il Sfl.

1. Il carattere composito della prestazione sociale in caso di disoccupazione

Come ben si sa, a partire dalla l. 10 dicembre 2014, n. 183 e dai decreti legislativi che hanno dato attuazione alle deleghe sui servizi per il lavoro e le politiche attive – con il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150 – e sulle tutele previdenziali alla cessazione e in costanza del rapporto di lavoro – con il d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22 e il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148 – il sostegno al reddito del già lavoratore in caso di mancanza di lavoro (totale o parziale, temporanea o definitiva) risulta organicamente collocato nel sistema pubblico di contrasto alla disoccupazione.

Per effetto della costruzione della Rete Nazionale dei Servizi per il Lavoro, di recente rivista¹, che inserisce gli Enti previdenziali tra gli attori del mercato del lavoro, le tutele passive sono poste come elemento di struttura del sistema come lo sono di politiche attive, tenute insieme, entrambe, dal complesso di regole che descrive il terzo elemento delle politiche per il lavoro: la condizionalità, che lega la percezione del sussidio all'attivazione del beneficiario verso la ricerca di nuovo impiego o, in caso di sospensione del lavoro, alla manutenzione della

* Professoressa associata di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

1. Con d.l. 22 giugno 2023, n. 75, conv. con l. 10 agosto 2023, n. 112, che ha soppresso l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (Anpal) attribuendone le funzioni al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a partire dal 1° marzo 2024 (d.p.c.m. 22 novembre 2023 n. 230).

professionalità². In più, pure si sa, la tutela indennitaria, che è tutela di sicurezza sociale, si lega ai servizi per il lavoro sul filo della condizionalità anche nelle misure nazionali di contrasto alla povertà: prima con il reddito di cittadinanza (l. 28 marzo 2019 n. 26, artt. 4 e 7), poi con il Supporto Formazione e Lavoro (Sfl) e l'Assegno di inclusione (Adi) (D.L. 4 maggio 2023, n. 48, conv. con l. 3 luglio 2023, n. 85), ove ne ricorrano i presupposti oggettivi e soggettivi³.

La scelta legislativa degli ultimi anni, sintetizzabile, al fondo, nella valorizzazione della condizionalità, appare perfettamente in linea con il sistema di protezione sociale in caso di disoccupazione descritto dagli artt. 1-4 e 38, c. 2 Cost. Si può anzi dire che ne costituisce sicura attuazione, dal momento che quel sistema indirizza lo Stato sociale a una azione di protezione della persona, nel caso di mancanza di lavoro, che è composita, nella quale la tutela previdenziale si affianca all'accompagnamento al lavoro in modo strutturale.

Non è inutile ricordare qui che, secondo le coordinate del sistema di sicurezza sociale previdenziale tracciate agli artt. 3 e 38, c. 2, Cost., la tipicità della prestazione previdenziale anche di disoccupazione si coglie nel fatto che essa è un'indennità – dal tratto meritocratico che definisce condizioni e misura dell'accesso alla solidarietà previdenziale – preordinata alla soluzione del bisogno che segue alla perdita del lavoro/reddito da lavoro/veicolo di partecipazione sociale. E che il bisogno previdenziale a cui la tutela intende rimediare non è la mancanza mezzi in sé, cioè di reddito/risorse economiche che pur segue alla perdita del lavoro. Se così fosse, l'accesso alla tutela richiederebbe una preventiva valutazione della condizione economica del disoccupato la quale, in ipotesi, potrebbe non risentire affatto della perdita del lavoro – ma dalla c.d. prova di mezzi, come si sa, le prestazioni previdenziali sono, o almeno dovrebbero essere, totalmente svincolate. Piuttosto, lo “stato di bisogno” consiste nella perdita del lavoro/reddito da lavoro in sé quale veicolo di partecipazione sociale: ciò a cui la tutela (*ex artt. 38, c. 2*) rimedia assicurando la prima condizione necessaria a dare alla partecipazione sociale una continuità: la garanzia dei mezzi adeguati nel tempo in cui il lavoro manca.

Ma nella prospettiva aperta dal diritto/dovere al lavoro (art. 4, c. 1 e 2) e dal programma di pari dignità/partecipazione sociale attraverso il lavoro (art. 3, c. 1 e 2), il sistema di protezione sociale in caso di disoccupazione non si esaurisce qui. Piuttosto, si completa legando a doppio filo la tutela previdenziale (i mezzi adeguati) con le misure in cui si sostanziano le politiche attive con le quali lo Stato sociale (la comunità solidale) accompagna il disoccupato alla ricerca di un nuovo lavoro. Tale è l'altra condizione per il recupero, al disoccupato, della vita partecipativa.

Si spiega così la condizionalità, con la quale anche nei fatti la tutela previdenziale perde il tradizionale connotato di mero sostegno al reddito in caso di

2. Su questo istituto la letteratura è assai ampia. Si possono richiamare, per l'ampiezza della: Taschini, 2019, 153 ss.; Sartori, 2022, 735 ss.

3. In tema, per il RdC: Casillo, 2018; Alaimo, 2019; Somma, 2019, 433 ss. Per l'Adi e il Sfl: Di Meo, 2023, 319 ss.

disoccupazione – o di finanziamento della disoccupazione – per acquisire quello di sostegno al reddito del disoccupato per la ricerca di un nuovo lavoro⁴.

Pare utile rilevare che detta ricostruzione tiene anche nell'ipotesi in cui il trattamento di disoccupazione è corrisposto non in forma periodica ma in forma capitale anticipata con funzione di indirizzare il disoccupato verso l'attività autonoma: è il caso della Naspi (l'art. 8, d.lgs. n. 22/2015). Si dubita infatti che in questo caso l'indennità «perde la sua connotazione di tipica prestazione di sicurezza sociale»⁵ e, «configurandosi non già come funzionale a sopperire a uno stato di bisogno», assume «la natura di contributo finanziario, destinato a sopperire alle spese iniziali di un'attività autonoma»⁶.

Di ciò si dubita anzitutto perché l'indennità, qualsiasi ne sia la modalità di corresponsione, ha sempre fondamento, finalità e funzioni tipiche delle tutele *ex art.* 38, c. 2, Cost. Più precisamente. Ha fondamento nella solidarietà/sicurezza sociale previdenziale, visibile nel fatto che la tutela cade a carico della Gestione prestazioni temporanee per i lavoratori dipendenti (Gpt), finanziata da contribuzione datoriale innanzitutto; non cade, invece, a carico della collettività generale (del bilancio dello Stato) e, per questo, non è un finanziamento pubblico in senso proprio.

Poi, ha finalità tipicamente previdenziale osservabile nel fatto che, anche quando anticipata, la Naspi è volta alla soluzione del bisogno previdenziale, ossia della mancanza del veicolo di partecipazione sociale (il lavoro). Solo che non vi rimedia con funzione di sostegno al reddito per il tempo della ricerca di nuovo lavoro in forma subordinata, e perciò non assume forma di erogazione periodica. Vi rimedia, invece, con funzione di sostegno economico per l'avvio di un nuovo lavoro in forma autonoma e, per questo, assume la forma di erogazione in forma capitale anticipata. Il che non le fa perdere la natura previdenziale per acquisire quella di strumento politica attiva; piuttosto, si configura come prestazione previdenziale che contiene in sé la funzione di politica attiva, inglobando la condizionalità⁷.

1.1. La condizionalità

Nella prospettiva ora indicata, che unisce funzionalmente politiche passive e attive, si stempera molto la tradizionale critica relativa al portato punitivo della condizionalità e, anche, al suo essere una «doverosa iniziativa del singolo cittadino tenuto ad attivarsi» in attesa del lavoro come forma di controprestazione dell'indennità previdenziale che riceve⁸.

4. Per lo svolgimento di questa tesi sulla condizionalità v.: Casillo, 2020, 146 ss.

5. Così dice C. Cost. 22.9.2021 n. 194.

6. Il primo inciso si ritrova in Cass. 15.9. 2021 n. 24951 e Cass., ord., 5.1. 2024 n. 389; il secondo in Cass. 25.5. 2020 n. 12746.

7. Casillo, 2024; Rambaldi, Renga, 2025.

8. La tesi è di Di Gaspare, 2008, 875, che però non parla di condizionalità. Ne parla invece, con riferimento al RdC: Sigillò Massara, 2019, 71 ss.

Come si è detto prima, l'attivazione individuale verso il lavoro e, dunque, l'inserimento nel programma di politiche attive, ha ragione nella stessa finalità delle tutele *ex art. 38 Cost.* La prestazione di disoccupazione *ex art. 38, co. 2*, come pure il sussidio di mantenimento in caso di povertà *ex art. 38, c. 1*, è finalizzata all'inserimento/reinserimento al lavoro: per la continuità della partecipazione sociale del lavoratore, *ex c. 2*, oppure per il contrasto all'esclusione sociale dell'inabile al lavoro, *ex c. 1⁹*. Sicché, l'attivazione a cui il beneficiario dell'Adi o dell'Sfl (e prima del RdC) s'impegna iscrivendosi al Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e per il Lavoro (Siisl), con il Patto di attivazione digitale, il Patto di servizio personalizzato e, eventualmente, col Patto per l'inclusione sociale e lavorativa¹⁰; come pure l'attivazione a cui il percettore della Naspi o della Dis-Coll, iscritto d'Ufficio al Siisl, che s'impegna, con la sottoscrizione del CV, del Patto di attivazione digitale e del Patto di servizio personalizzato¹¹, assumono, entrambe, il carattere del dovere perché il lavoro (esattamente l'avvio/riavvio al lavoro) è componente costitutiva della prestazione che realizza la tutela, la quale è finalizzata al mantenimento (c. 2) o alla conquista (c. 1) della dignità/cittadinanza sociale con il lavoro¹².

Né si può dire che l'offerta di lavoro congrua ai sensi del D.M. 10 aprile 2018, alla cui accettazione è subordinata la perdurante percezione dell'indennità di disoccupazione, configuri una violazione della libertà di scelta del lavoro desiderato o, anche, l'imposizione di un lavoro che non piace¹³, dal momento che il rifiuto della medesima senza effetto negativo sulla percezione dell'indennità è subordinato alla sussistenza di ragioni oggettive¹⁴. Si è anche detto, più in generale, che l'assenza di occasioni di lavoro conformi alle aspirazioni individuali fonda il diritto, verso lo Stato, a una prestazione che liberi dal "ricatto del lavoro" qualunque nell'attesa di quello ritenuto soddisfacente – è uno degli argomenti del *basic income*¹⁵.

9. Sempre che il destinatario della misura sia avviabile al lavoro.: v. la successiva nota n. 9.

10. V.: art. 11 e 18 d.l. 4 maggio 2023, n. 48, conv. con l. 3 luglio 2023, n. 85. Non è inutile precisare che, nell'ipotesi in cui il destinatario della misura assistenziale sia "socialmente inabile" al lavoro (per età, per mancanza di istruzione/formazione o per situazione di disagio familiare, ad esempio) non sussiste l'obbligo di attivazione lavorativa. La condizionalità in questi casi non assume i contenuti del Patto di inclusione lavorativa, bensì del Patto di inclusione sociale, volto ad aggredire le cause del disagio sociale e lavorativo (d.l. n. 48/2023). Diverso è il caso dell'inabile fisico al lavoro che versa in condizione di povertà; caso in cui l'ordinamento appresta tutele dedicate che sono svincolate all'attivazione verso il lavoro. Si tratta delle prestazioni di invalidità civile (subordinate, come si sa, alla prova dei mezzi: l. n. 118/1971) e i servizi di assistenza sanitaria e sociosanitaria collegati alle situazioni di disabilità più o meno intensiva (l. 62/2024).

11. Art. 19-21, d.lgs. n. 150/2015; art. 25, d.l. 7 maggio 2024, n. 60, conv. con l. 4 luglio 2025, n. 95.

12. Per questa argomentazione: Casillo, 2018, 515 ss. Per una diversa tesi v., da ultimo: Gragnoli, 2023, 919 ss.

13. V.: Garbuio, 2019. In chiave problematica v. anche Filì, 2016, 117-132.

14. Fabozzi, 2016; Taschini, 2019, 137 ss. In tema, di recente, Di Meo, 2023, 319 ss.

15. Van Parijs, Y. Vanderborght, 2013; Bronzini, 2018; Mari, 2019, 339 ss.

Si osserva in proposito, sia pure nei limiti dell'oggetto di questa riflessione, che è certo vero che l'autodeterminazione circa l'attività di lavoro e il tipo, il tempo e il luogo di svolgimento è coperta da garanzia ai sensi dell'art. 4, c. 1, come peraltro ha sempre sostenuto la Corte costituzionale e, dopo qualche resistenza, anche la dottrina¹⁶. Peraltro, la scelta del luogo di lavoro oggi è un'espressione costituzionale (art. 120, c. 1, Cost.) e un principio per la libera circolazione dell'UE, attenta a ciascuna delle qualità del lavoro (art. 15 Cdfue) come tutte le Carte dei diritti¹⁷.

È meno vero, però, che questa libertà di scelta del lavoro debba ritenersi realizzata, e con essa soddisfatta anche la prerogativa *ex art. 4, c. 1*, solo se ciascuno ottiene il lavoro desiderato. Che, cioè, il programma di effettività del diritto al lavoro per tutti (art. 4, c. 1, Cost.), abbia a oggetto il lavoro conforme alle aspettative di ciascuno. Di questo, infatti, si può dubitare.

Se ne può dubitare non perché le aspirazioni individuali debbano intendersi assistite da garanzia di effettività soltanto per la scelta dell'attività o funzione non remunerata, in ragione dell'espresso richiamo *ex c. 2, art. 4 Cost.* Mentre, per converso, la stessa garanzia può intendersi esclusa per la scelta del lavoro *ex c. 1, art. 4 Cost.*, in ragione del fatto che per essa analogo richiamo manca¹⁸. Una tale interpretazione, infatti, non regge al rilievo della strumentalità tra il principio del diritto al lavoro e il principio dello svolgimento della personalità nella sua pienezza: anche questo valore informa l'attuazione legislativa dell'art. 4, c. 1, nella specie di *méta* di effettività del lavoro di ogni "tipo" e "professionalità".

Se ne può dubitare, piuttosto, perché la possibilità di ottenere il lavoro che più piace (in tipo, modo, tempo e luogo) non è, rispetto all'inveramento del diritto *ex art. 4, c. 1*, una posizione di libertà che, in forma positiva, fonda una pretesa verso lo Stato. Non lo è perché il programma di azione pubblica espresso dal principio *ex art. 4, c. 1*, scontando *ab origine* (nella stessa posizione costituzionale) il condizionamento del contingente, è volto all'effettività del diritto a una attività adeguata, per qualità e quantità, alla vita socialmente dignitosa per tutti; non alla vita socialmente dignitosa secondo l'ideale di ciascuno. La pretesa positiva di effettività del diritto al lavoro esiste, ma ha a oggetto il lavoro dignitoso, non il lavoro dignitoso personalizzato.

Sicché, dal momento che il programma costituzionale (art. 4, c. 1) sconta strutturalmente la scarsità delle alternative di lavoro – ancorché al più ampio ventaglio di queste il legislatore deve tendere, ancora *ex art. 4, c. 1* – la scelta dell'occupazione "individualizzata" deve, piuttosto, attingere alle occasioni di

16. D'obbligo il richiamo a C. Cost. 26.5. 1965, n. 45; C. Cost. 25 febbraio 1971, n. 41; C. Cost. 20.3. 1986, n. 81. Per la dottrina: Apostoli, 2005, 102; Giubboni, 2006, 10 s.; Alaimo, 2008.

17. V. sull'argomento: Giubboni, 2006, 11; Alaimo, 2008, 34 s.

18. Tale che, diversamente, il diritto al lavoro sarebbe sottoposto a un inutile "appesantimento", come pure talvolta si è detto: La Macchia, 2002, 7 ss.

lavoro esistenti, e rimane una questione di libertà di scelta di quella, tra queste, più conformi alle aspettative individuali.

2. Il sostegno del disoccupato: la Naspi

Se è vero che l'indennità previdenziale trova collocazione sistematica come sostegno al reddito per la ricerca dell'occupazione, e dunque concorre, con le politiche attive per il lavoro, all'attuazione del programma costituzionale *ex art.* 4, c. 1, Cost., è altrettanto vero che di ciò non è sempre facile, oggi, trovare un chiaro riflesso nella disciplina dei diversi istituti: per il profilo dei destinatari, della durata e della misura dell'indennità.

A cominciare dalla Naspi.

La versione attuale dell'istituto, regolato dagli art. 1-14 del d.lgs. n. 22/2015, recentemente modificati in più parti dalla l. n. 234/2021 (art. 1, c. 221)¹⁹, come si sa, eredita molto poco dall'Aspi che l'ha preceduta, e le modifiche intervenute hanno per diversi aspetti reso la tutela più universalistica e più coerente con la sua finalità.

Ciò è molto evidente se si osservano le regole sui destinatari, che risultano ampliati, rispetto all'Aspi, già per il profilo formale. La platea, infatti, si infoltisce per l'attrazione degli operai agricoli a tempo indeterminato, che così vengono equiparati agli impiegati nello stesso settore se dipendenti da datori di lavoro oppure cooperative o consorzi che operano in ambito agricolo o zootecnico *ex l. n.* 240/1984 (art. 1, c. 222, l. n. 234/2021)²⁰. Sono ancora esclusi dalla Naspi, invece, gli operai agricoli a tempo determinato, che rimangono beneficiari della disoccupazione agricola (l. n. 264/1949)²¹. L'esclusione permane pure per i lavoratori pubblici a tempo indeterminato, per una ragione che forse è più di opportunità finanziaria che di sostanziale stabilità dell'impiego²². Quest'ultima, in effetti, può sussistere se si guarda alle causali oggettive di recesso, dalle quale la Pubblica amministrazione è al riparo²³. Ma se solo si considerano le numerose ipotesi legali di recesso per motivi disciplinari²⁴, è difficile dire che oggi il

19. Per una visione d'insieme di queste ultime modifiche v.: circ. Inps 4 aprile 2022 n. 2.

20. Si risolve, così, per questi lavoratori, la questione della limitazione dell'accesso alla tutela ordinaria di disoccupazione alla sola ipotesi in cui non sussistono i presupposti per la tutela agricola speciale *ex l. n.* 264/1949 (art. 32): C. Cost. 6.5 – 14.7. 2017, n. 194. Su questa e altre questioni collegate, v.: Mesiti, 2019 453 ss.

21. V., più in generale: De Michele, 2017, 309 ss.

22. Si ricorda che alla contribuzione per il finanziamento della Naspi, erogata dalla Gestione prestazioni temporanee dei lavoratori dipendenti (Gpt), è tenuto solo il datore di lavoro (con contributo ordinario, addizionale e in caso di recesso da rapporti a tempo indeterminato, il c.d. *ticket* di licenziamento: art. 18, d.lgs. n. 22/2015. A oggi, da questa contribuzione è esclusa la Pubblica amministrazione datore di lavoro.

23. Laddove si verificano esuberi di personale, si sa, vale la disciplina dei collocamenti a riposo e della mobilità, anche interdipartimentale, *ex art.* 33, d.lgs. n. 165/2011 e d.l. n. 95/2012. Sicché per il lavoratore pubblico non si configura il licenziamento per ragioni oggettive: Luciani, 2024.

24. Che sono connesse alle assenze variamente ingiustificate, alle violazioni dei codi-

licenziamento del dipendente pubblico sia ancora un'ipotesi marginale e che, per questo, non giustifichi tutele alla cessazione del rapporto.

Anche per il profilo sostanziale la platea dei beneficiari della Naspi risulta ampliata, in ragione degli interventi sul requisito soggettivo di accesso all'indennità²⁵. Eliminati la condizione assicurativa di due anni (con il d.lgs. n. 22/2015) e quella contributiva delle trenta giornate di lavoro effettivo nei dodici mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione (con l'art. 1, c. 222, let. b, l. n. 234/2021), per il godimento della prestazione oggi si richiedono solamente tredici settimane di contribuzione nei quattro anni precedenti l'inizio della disoccupazione²⁶. Il che, perfettamente in linea con la finalità della tutela, opportunamente ne apre l'accesso anche ai lavoratori occupati in attività precaria e discontinua.

Neanche l'altro elemento di struttura della Naspi, ossia la misura dell'indennità, appare distonica rispetto alla funzione che ha l'istituto. Ciò si può sostenere guardando non all'importo del trattamento, che pure è in linea con l'idea di adeguatezza della prestazione previdenziale perché riflette la qualità e la quantità del lavoro svolto e, per questo, è calibrato sulla retribuzione media mensile percepita nell'ultimo periodo della vita lavorativa²⁷. Piuttosto, osservando il profilo del c.d. *decalage*, che ha finalità di penalizzazione dell'inattività del beneficiario rispetto alla ricerca di nuova occupazione: non più semestrale come nell'Aspi o mensile a partire da quarto mese come nella prima versione della Naspi, esso è applicato con cadenza mensile a partire dal sesto mese di fruizione (l'art. 1, c. 222, lett. c), l. n. 234/2021. Oppure dall'ottavo mese, per i lavoratori con più di 55 anni per i quale la ricollocazione può essere più difficile.

Il dato critico è, invece, la durata del sostegno. Certo, le regole attuali sono migliorative rispetto a quelle previste per l'Aspi: non più variamente connessa

ci di comportamento, allo scarso o insufficiente rendimento connotato da particolare gravità: art. 55-*quater*, d.lgs. n. 165/2001: Gargiulo, 2018, 249 ss.

25. Quello oggettivo rimane immutato, identificato con lo stato di disoccupazione involontaria come tradizionalmente declinato: licenziamento per causali oggettive e soggettive, dimissioni per giusta causa, risoluzione consensuale *ex* art. 7, l. n. 604/1966.

26. Così si generalizza la regola prevista all'art. 16, c. 1, d.l. n. 41/2021 (conv. con l. n. 69/2021) limitatamente all'anno solare 2021. Si ricorda che l. n. 207/2024 ha introdotto un nuovo requisito contributivo dedicato a chi si trova in stato di disoccupazione per dimissioni dal 1° gennaio 2025. Se le dimissioni sono intervenute entro 12 mesi che precedono la disoccupazione, per la Naspi occorrono 13 settimane di contribuzione nell'arco temporale che va dalla data delle dimissioni a quella di cessazione involontaria dal rapporto di lavoro (art. 1, c. 171, l. 30 dicembre 2024, n. 207; Circ. Inps 5 giugno 2025 n. 98).

27. Esattamente, è pari al 75% della retribuzione media mensile degli ultimi 4 anni per le retribuzioni fino a un certo importo, aggiornato annualmente (per il 2025 pari a 1.436,61 euro). Per le retribuzioni di importo superiore, l'importo suddetto è aumentato del 25%, fino a un massimo, pure annualmente definito (per il 2025 pari a 1.562,82 euro). Anche per questo profilo, le differenze tra le due prestazioni, che qui si accennano solamente, sono esaminate da Garofalo, 2015, 385 ss.

all'età del beneficiario²⁸, l'indennità è corrisposta, mensilmente, per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni²⁹, fino a un massimo di 24 mesi. Il fatto è che allo scadere dei due anni, alcun sostegno è previsto per chi rimane senza impiego, essendo stato abolito l'Assegno di disoccupazione (Asdi)³⁰. In questa ipotesi, il sostegno economico e, insieme, il sostegno verso l'occupazione, è limitato alle condizioni di disagio economico che danno diritto all'Adi oppure al Sfl – e perciò sconta la selettività tipica delle misure di contrasto alla povertà.

Né si rivengono molte iniziative di fonte collettiva. Quelle esistenti sono ascrivibili principalmente agli Enti bilaterali, e soprattutto nei settori in cui la bilateralità ha sempre avuto una forte presenza come il settore dell'artigianato, ove operano realtà come Enba (Ente bilaterale Nazionale dell'Artigianato) che, attraverso strutture regionali o territoriali, eroga contributi, spesso *una tantum*, al termine del periodo di percezione della Naspi. Inoltre, appare significativa anche l'esperienza dei Fondi Interprofessionali, che, come noto, fanno della formazione la cifra della loro azione. Recenti ricerche danno conto di diverse iniziative nate dalla sinergia tra Fpi e contrattazione collettiva proprio in tema di intreccio tra politiche attive e passive, testimoniando il ruolo che le soggettività private possono avere nello svolgimento di funzioni di rilevanza pubblica³¹.

2.1. La Dis-Coll e l'Iscro

Considerazioni non dissimili suggerisce l'osservazione della Dis-Coll. Questo trattamento di disoccupazione, si sa, è dedicato ai lavoratori parasubordinati; più esattamente, ai collaboratori coordinati e continuativi e agli assegnisti e i dottorandi di ricerca con borsa di studio che hanno perso involontariamente l'occupazione (d.lgs. 22/ 2015 e l. n. 81/ 2017). Gli altri lavoratori autonomi che pure afferiscono alla quarta alla gestione speciale Inps, c.d. gestione separata *ex art. 2*, comma 26, della l. n. 335/95, non figurano tra i destinatari della Dis-Coll, essendo attratti a un'altra forma di tutela – l'Iscro, se ne ricorrono i presupposti (*infra*). Né della Dis-Coll possono avvalersi i collaboratori etero-organizzati, i quali, in ragione dell'assimilazione al lavoro subordinato ai fini della disciplina (art. 2, d.lgs. n. 81/2015), sono attratti le stesse tutele previdenziali previste per questi ultimi³².

Le regole che descrivono i destinatari dell'istituto, ora richiamate, paiono adeguate a intercettare il bisogno di tutela del reddito in ogni caso di interr-

28. Ciò che la Corte costituzionale ha condivisibilmente definito “la parte assistenziale” dell'indennità perché non connessa alla contribuzione: C. Cost. 22.9.2021 n. 194.

29. Su questo aspetto: Renga, 2015, 77 ss.; Torsello, 2018, 477 ss.

30. Previsto all'art. 16, d.lgs. n. 2/2015 e abolito dall'art. 18, c. 1 e art. 26, c. 2, d.lgs. n. 147/20127, con contestuale introduzione del Reddito di inclusione: Bozzao, 2018, 656 ss.

31. Corrado, 2025, 192 ss., 203 ss.

32. Per approfondimenti: Casillo, 2022, 203 ss.

zione involontaria di ogni rapporto di lavoro autonomo ma coordinato e continuativo. E sono tali, oggi, anche per l'aspetto sostanziale, laddove individuano i beneficiari della tutela in base al requisito contributivo. Nella prima versione dell'istituto i requisiti erano più restrittivi di quelli attuali: tre mesi di contribuzione nel periodo che va dal primo gennaio dell'anno solare precedente all'evento di cessazione dal lavoro, con l'ulteriore condizione avere maturato, nell'anno in cui occorre la disoccupazione, almeno un mese di contribuzione oppure di aver svolto almeno un mese di lavoro parasubordinato con reddito pari almeno alla metà dell'importo che dà diritto all'accredito di un mese di contribuzione³³. Oggi le regole sono meno rigide, perché il primo requisito è limitato a un solo mese di contribuzione – in presenza di stato di disoccupazione, sempre verificato con l'iscrizione al Siisl e contestuale dichiarazione di disponibilità³⁴.

A bene vedere, tuttavia, un dato dalla portata escludente dalla tutela pure sussiste, relativo all'incertezza circa l'estensione a questi lavoratori del principio di automaticità delle prestazioni *ex art.* 2116 c.c. Principio la cui applicazione riparerrebbe anche il collaboratore dagli effetti che l'omissione contributiva del committente – tenuto alla contribuzione per 2/3 (art. 1, D.M. n. 281/1996) – può avere sulla maturazione del requisito contributivo previsto per l'accesso alla Dis-Coll³⁵. Pare però che, almeno per il secondo requisito, la ricaduta negativa dell'omissione del committente possa essere aggirata, dal momento che, come ricordato prima, il mese di contribuzione nell'anno in cui si verifica l'evento previdenziale può essere sostituito dal reddito da lavoro (v. *supra*).

Anche la prestazione Dis-Coll, la cui misura è determinata come la Naspi, risente di *decalage* della prestazione³⁶; e anche qui l'aspetto più critico è la durata dell'indennità. E qui, per la Dis-Coll, la norma circoscrive la tutela per un tempo ancor più limitato: l'indennità è corrisposta mensilmente per un numero di mesi uguale al numero dei mesi per i quali sono stati versati contributi a partire dal primo gennaio dell'anno precedente la cessazione del lavoro, con una durata massima di un anno, non di due anni come per la Naspi (art. 17, d.lgs. n. 22/2015).

Difficile però sostenere che la differenza di trattamento tra lavoratori (subordinati e parasubordinati, in questo caso) per il medesimo evento previdenziale si espone alla critica giuridica.

È vero, infatti, che l'equilibrio dei poteri nel contratto (che segna la differenza tra autonomia e subordinazione) non è l'elemento che incide sull'intensità del bisogno previdenziale, e, per questo, non richiama una differenza di tute-

33. Art. 2, c. 31-35, l. n. 92/2012; art. 1, c. 250, l. n. 22/2012. Renga, 2018, 469 ss.

34. D.lgs. 4 marzo 2015, n. 22, art. 15.

35. Sulla complessa questione v., da ultimo: Giubboni, 2024.

36. Dal sesto mese in poi la Dis-Coll si riduce del 3% ogni mese (il *decalage* iniziava dal quarto mese prima dell'entrata in vigore della l. n. 234/2021); per i lavoratori con più di 55 anni il *decalage* scatta dall'ottavo mese.

le. Ma sulla fisionomia del bisogno previdenziale incide il grado, più o meno accentuato, di dipendenza economica del lavoratore dal creditore del lavoro³⁷; dipendenza che, come ben si sa, non è elemento di tipicità contrattuale ma al contratto è comunque legato, in quanto ricaduta sociale dei modi di rendere la prestazione che nel contratto sono definiti per il profilo della personalità e continuità, e per la perduranza nel tempo del vincolo contrattuale. Oppure solamente delle condizioni di mercato, quando il lavoro dedotto in contratto non ha le caratteristiche ora richiamate³⁸. Ed è evidente che, in questa prospettiva, subordinazione e parasubordinazione non sono equiparabili, se non per il coordinamento della prestazione e la perduranza dell'obbligazione di lavoro per un tempo più o meno lungo ma, comunque, predefinito – semmai, è equiparabile alla dipendenza economica del lavoratore subordinato quella del collaboratore etero-organizzato³⁹.

In questa prospettiva si giustifica anche la difformità della durata della Dis-Coll, come della Naspi, rispetto all'Indennità straordinaria di discontinuità reddituale (Iscro) riconosciuta ai lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata Inps, prima in via sperimentale (l. 178/2020), poi in via strutturale (l. n. 213/2023).

Questa indennità è erogata per sole sei mensilità su base semestrale, ed è pari al 25% della media dei redditi da lavoro autonomo dichiarati dal lavoratore nei due anni precedenti all'anno in cui è richiesto, con domanda, l'accesso al beneficio. L'importo anche in questo caso ha un limite massimo mensile, annualmente determinato (nel 2025, è pari a 806,40 euro), e ha anche un limite minimo (252 euro mensili)⁴⁰, ed è subordinato all'attivazione del beneficio nella specie, qui, di partecipazione a percorsi di aggiornamento professionale – il beneficiario dell'Iscro è inserito nel Siisl nonché del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, anche ai fini della sottoscrizione del patto di attivazione digitale.

In ogni caso, come è già stato rilevato in dottrina⁴¹, l'indennità tecnicamente non si configura come un trattamento di disoccupazione, dal momento che, per la sua percezione, non si richiede la cessazione del lavoro – ovvero, più esattamente, della partita iva che abilita allo svolgimento dell'attività autonoma. Si configura, piuttosto, come un sostegno al reddito per fasce deboli del lavoro

37. Concetto diverso dalla debolezza economica, che si rinviene presso chiunque operi per il mercato: Ales, 2020, 21.

38. Da tempo la dottrina evidenzia che lo squilibrio sostanziale tra le parti è verificabile anche nel lavoro, prevalentemente personale, svolto nella forma autonoma c.d. puro (Perulli, 2003, 221 ss.). Si deve precisare, qui, che rispetto ai diritti previdenziali – che di certo non esauriscono l'istanza di tutela per questi lavoratori, come testimonia la l. 81/2017 (Garofalo, 2019, 482 ss.) – questo dato fattuale non ha rilevanza giuridica sul piano della composizione dello statuto previdenziale, che è universale (art. 38, c. 2).

39. Casillo, 2022, 89 ss.

40. V. da ultimo Circ. Inps n. 25/2025.

41. Alaimo, 2021, 2209 ss.

autonomo. Fasce che il legislatore, evidentemente, identifica nei professionisti abituali non iscritti alle Casse di categoria per mancanza dei requisiti previsti dai regolamenti dell'Ordine professionale e della Cassa⁴², e in chi svolge attività professionale in modo solo occasionale da cui derivi un reddito annuo superiore a 5.000 euro lordi, da intendersi cumulativo dei compensi percepiti da più committenti⁴³. Tali sono infatti i lavoratori autonomi a cui si apre la tutela previdenziale della gestione separata⁴⁴.

2.2. Il caso dell'Accordo di transizione occupazionale

Tra gli istituti finalizzati al contrasto della disoccupazione, l'Accordo di transizione occupazionale è quello che tipicamente integra i due aspetti del sostegno attivo e passivo⁴⁵.

Previsto all'art. 22-ter, d.lgs. n. 148/2015, con regolazione di attuazione ex D.M. 25 febbraio 2022, n. 33 e Circolare 18 marzo 2022, n. 6, esso, come noto, è destinato ai lavoratori che, al termine dell'intervento straordinario di integrazione salariale motivato dalle causali riorganizzazione o crisi aziendale (art. 21, c. 1, lett. a-b, d.lgs. n. 148/2015) risultano a rischio di esubero definitivo. Sono i lavoratori che non hanno realistiche prospettive di essere riassorbiti, e per i quali un processo di aggiornamento e riqualificazione può favorirne la ricollocazione esterna e preservarne l'occupabilità.

L'istituto pare configurarsi come una ulteriore causale di Cigs⁴⁶, che consente ai datori di lavoro già beneficiari di intervento straordinario per riorganizzazione o crisi aziendale (art. 21, comma 1, lett. a-b, d.lgs. n. 148/2015) di ottenere, al termine della medesima e in deroga agli artt. 4 e 22, d.lgs. n. 148/2015, un ulteriore intervento di Cigs per un massimo di 12 mesi complessivi, non ulteriormente prorogabili. Presupposto indefettibile ne è, appunto, l'accordo sindacale, che stabilisce misure volte alla ricollocazione o all'autoimpiego dei lavoratori mediante programmi di formazione e riqualificazione professionale, attuabili anche attraverso l'impiego dei Fondi Interprofessionali. È prevista, altresì, la possibilità di cofinanziamento da parte delle Regioni, nell'ambito degli strumenti di politica attiva di rispettiva competenza. In più, nell'ottica del rafforzamento della misura, i lavoratori inseriti nell'accordo possono accedere ai servizi del Programma Gol, mentre, in parallelo, ai datori che procedano all'assunzione stabile dei beneficiari dell'Ato sono riconosciuti incentivi di natura contributiva⁴⁷.

42. V.: art. 18, comma 12, d.l. 6 luglio 2011, conv. con legge 15 luglio 2011 n. 111: Vianello, 2023, 60 ss.

43. Per approfondimenti: Casillo, 2024, 653 ss.

44. Oltre agli Autori citati nelle due note che precedono, v. Cinelli, 2023, 142 ss.

45. Sul punto v. anche Alvino, Imberti, Romei, 2023, 429 ss.

46. "Ammortizzatore sociale di riserva" secondo Massi, 2022, 1045 ss.

47. Faioli, 2023, 30 ss.

Sicché, si può dire, la norma assegna all'intervento sindacale una funzione che trascende la semplice gestione degli effetti della crisi occupazionale, configurandosi quale attività di cooperazione istituzionale con il datore di lavoro finalizzata alla tutela dell'interesse individuale ma anche pubblico all'occupazione, mediante riqualificazione professionale e rafforzamento delle competenze dei lavoratori⁴⁸, anche rispetto all'innovazione digitale⁴⁹.

Difficile però dire che l'istituto abbia avuto grande successo. Recenti ricerche registrano pochissime esperienze limitate, peraltro, a grandi realtà produttive⁵⁰.

3. Il sostegno economico in caso povertà: il Sfl

Come si è detto all'inizio, sono prestazioni sociali a cui è connaturata la finalità di inserimento al lavoro anche i sostegni di natura assistenziale; quelli che, svincolati dal presupposto contributivo – e, perciò, non dedicate ai lavoratori – ma subordinate a limiti reddituali o, più in generale, alla condizione economica e patrimoniale complessiva, sono dedicate al contrasto alla povertà.

Dei due istituti introdotti dal d.l. n. 48/2023, ai nostri fini interessa soprattutto il Sfl, definito dal legislatore come «misura di attivazione, mediante la partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive comunque denominate». Definizione, questa, che, in uno con le regole per la sua fruizione, ne fa uno strumento concretamente orientato a favorire l'inclusione delle persone a rischio di esclusione sociale e lavorativa. Uno strumento, cioè, di politica attiva, destinato a chi il lavoro non lo ha perché inoccupato o involontariamente disoccupato⁵¹, ma anche a chi il lavoro lo ha, ma con un reddito che lo costringe nella soglia reddituale e patrimoniale che il legislatore connette a situazione di povertà ai fini del Sfi⁵².

Vi sono ammesse le persone di età compresa tra i 18 e i 59 anni – e dunque la popolazione attiva – che non hanno titolo ad accedere all'Adi, nonché i componenti di nuclei destinatari dell'Adi che decidono di partecipare alle iniziative di inserimento lavorativo pur non essendo sottoposti agli obblighi di attivazio-

48. Di Meo, Alaimo, 2025, 268 ss.

49. Magnani, 2024, 2 ss.

50. Di Corrado, 2025, 139 ss.

51. Il legislatore esclude espressamente dal beneficio il disoccupato a seguito di dimissioni volontarie nei 12 mesi successivi alla data delle dimissioni, fatte salve le dimissioni per giusta causa nonché la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro (art. 2, c. 3, d.l. n. 48/2025).

52. Requisiti previsti all'art. 12, c. 2 e c. 4, tra i quali: Isee non superiore a 10.140 euro annui; reddito familiare inferiore a 10.140 euro annui, moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza; patrimonio immobiliare non superiore a 30.000 euro, diverso dalla casa di abitazione di valore Imu non superiore a 150.000 euro; patrimonio mobiliare inferiore a: 6.000 euro per i nuclei composti da un solo componente; 8.000 euro per i nuclei composti da due componenti; 10.000 euro per i nuclei composti da tre o più componenti (soglia aumentata di 1.000 euro per ogni minorenni a partire dal terzo).

ne previsti per i componenti del nucleo familiare. La prestazione economica, pari a 500 euro mensili, è riconosciuta per una durata massima di dodici mesi, ed è condizionata – o meglio finalizzata – all’attivazione individuale per l’inserimento al lavoro. Ciò che avviene, secondo la legge, mediante l’iscrizione al Siisl, la sottoscrizione del Patto di attivazione digitale, del Patto di servizio personalizzato, e, anche, con la Dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento di un’attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva, con l’obbligo di aderire a ogni iniziativa formativa o opportunità di lavoro che gli venga presentata, pena la decadenza dall’indennità (art. 8-10, d.l. n. 48/2023).

Nella complessa disciplina dell’istituto è utile richiamare due regole, oggi discusse, riferite entrambe ai destinatari della misura – e ai destinatari dell’Adi.

Una prima è quella che esclude dai destinatari chi è sottoposto a misura cautelare personale, a misura di prevenzione, e chi ha subito sentenze definitive di condanna o adottate ai sensi dell’art. 444 c.p.p. nei dieci anni precedenti la richiesta (art. 2, c. 2, lett. b).

La critica a questa disposizione sottolinea il suo porre «un vero e proprio requisito di “meritevolezza”» (non derogabile) del beneficio che rischia di porre in secondo piano la condizione di povertà della persona finendo per connotarsi, nella sostanza, come conseguenza di un giudizio (prognostico) di pericolosità sociale o una sorta di pena accessoria, estesa ai reati c.d. bagatellari, immutabile e insensibile alla rieducazione del reo, con evidenti profili di illegittimità costituzionale⁵³.

In realtà, nella logica dello Stato sociale e della sicurezza sociale, che espone sempre la solidarietà della collettività o generale o solo previdenziale, la preclusione, che in effetti è un vero e proprio criterio di meritevolezza, appare ampiamente giustificata. Giustificata, esattamente, nella misura in cui l’azione individuale sociale non conforme all’etica repubblicana costruita sul lavoro, il rispetto e la tolleranza (art. 1-4, Cost.: la qualità di cittadino socialmente degno) ma che è, anzi, è attività “disutile” nel senso che con essa contrasta, dà conto alla scelta della comunità sociale, espressa dal legislatore, di escludere la persona dalla solidarietà-sicurezza sociale⁵⁴. Del resto, il nostro ordinamento previdenziale già conosce disposizioni di questo tipo. Le pensioni, ad esempio, sono sospese per chi subisce condanna per reati di particolare gravità sociale (art. 18-*bis* l. n. 26/1019). Allo stesso modo, la regola dell’esonero dalla responsabilità civile in caso di infortunio sul lavoro non si applica nelle ipotesi in cui l’infortunio è avvenuto per responsabilità del datore di lavoro – che, così, non beneficia delle prestazioni Inail ovvero, anche qui come nel caso delle pensioni, della solidarietà previdenziale (art. 10 e 11, d.p.r. 30 giugno 1965 n. 1165).

Sempre riferita ai destinatari, merita attenzione la disposizione che stabilisce il requisito di residenza: all’atto della domanda e per tutta la durata dell’eroga-

53. Morrone, 2024, 384.

54. Casillo, 2020, 86, 139.

zione del beneficio, sono richiesti 5 anni di residenza in Italia di cui gli ultimi 2 continuativi (art. 2, c. 2, n. 1, d.l. n. 48/2025). La regola sostituisce quella, analoga, prevista per il RdC ove, però, il tempo di residenza era fissato in 10 anni.

Si smussa, così, il palese il profilo discriminatorio derivante dalla sproporzione del requisito rispetto alla finalità dell'istituto⁵⁵; finalità che, legata com'è all'effettività del diritto al lavoro che è universale, di certo non tollera restrizioni nemmeno relative alla cittadinanza e residenza ma che, connessa alla prestazione di sicurezza sociale, legittima un requisito che testimoni l'integrazione almeno minima del tessuto sociale da parte di chi, con la misura assistenziale, beneficia della solidarietà della comunità sociale⁵⁶.

Riferimenti bibliografici

- Alaimo A. (2008). Il diritto al lavoro fra Costituzione nazionale e Carte europee dei diritti: un diritto “aperto” e “multilivello”. *WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT*, 60.
- Alaimo A. (2019). Il reddito di cittadinanza fra diritto all’assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione. *VTDL*: 1 ss.
- Alaimo A. (2021). Il lavoro autonomo fra nuove “debolezze” e “deficit” di protezione sociale: tutele prima, durante e dopo la pandemia. *RDSS*: 209 ss.
- Ales E. (2020). In favore dell’etero-organizzazione come “concetto” autonomo: timeo danos et remedia ferentes. *MGL*: 19 ss.
- Alvino I., Imberti L., Romei R. (a cura di) (2023). *La gestione dei rapporti di lavoro nelle crisi d’impresa: prima e dopo il codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza*. Milano: Giuffrè.
- Apostoli A. (2005). *L’ambivalenza costituzionale del diritto al lavoro*. Milano: Giuffrè.
- Bozzao P. (2018). Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele? *LD*: 656 ss.
- Bronzini G. (2018). Il reddito di base e le metamorfosi del lavoro. Il dibattito internazionale ed europeo. *RDSS*: 701 ss.
- Casillo R. (2018). Reddito di inclusione e figure affini: una prospettiva di diritto della sicurezza sociale. *DLM*: 491 ss.
- Casillo R. (2019). Il reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019 n. 4: precedenti, luci e ombre. *RDSS*: 557 ss.
- Casillo R. (2020). *Diritto al lavoro e dignità*. Napoli: Esi.
- Casillo R. (2022). Il rapporto previdenziale dei collaboratori etero-organizzati. *DLM*: 89 ss.
- Casillo R. (2024). L’universalità della tutela di pensione per i lavoratori autonomi. *LG*: 653 ss.
- Casillo R. (2025). La Naspi per il sostegno all’autoimpiego e le sue nuove regole. *RDSS*: 507 ss.
- Cinelli M. (2023). Casse di previdenza dei professionisti e quarta gestione Inps: un rapporto (troppo) eccentrico? *RDSS*: 142 ss.

55. Casillo, 2019, 557 ss.

56. C. Cost. 1.7. 2013, n. 172; C. Cost. 16.7. 2013, n. 222; C. Cost. 29.3.2024, n. 53; C. Cost. 22.4.2024 n. 67.

- De Michele V. (2017). La specialità della previdenza per gli operai agricoli a tempo determinato nella recente giurisprudenza costituzionale. *RDSS*: 309 ss.
- Di Corrado G. (2025). Mercato del lavoro e fondi interprofessionali. Regolazione, strumenti e attuazione territoriale. *Quaderni Fondazione Giacomo Brodolini*, 69.
- Di Gaspare G. (2008). Il lavoro quale fondamento della Repubblica. *DP*: 863 ss.
- Di Meo R. (2023). *Governo del mercato del lavoro e libertà di scelta del contraente*. Bari: Cacucci.
- Di Meo R., Alaimo A. (2025). Politiche attive del lavoro e formazione nella doppia transizione: impresa, sindacato e contrattazione collettiva. *DLRI*: 252 ss.
- Fabozzi R. (2016). Misure di sostegno al reddito e obblighi di attivazione dei beneficiari. *RDSS*: 723 ss.
- Faioli M. (2023). Finanziamento, transizioni industriali e formazione continua: qualità della riforma delle integrazioni salariali. *DML*: 30 ss.
- Fili V. (2017). L'inclusione da diritto a obbligo. In: Brollo M., Cester C., Menghini L. (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*. Trieste: EUT, 117 ss.
- Gargiulo U. (2018). I licenziamenti disciplinari. In: Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*. Torino: Giappichelli, 249 ss.
- Garofalo D. (2015). Il d.lgs. 4 marzo 2015 n. 22: un primo commento. *RDSS*: 385 ss.
- Garofalo D. (2019). La rinnovata dignità del lavoro autonomo. *Labor*: 482 ss.
- Garubio C. (2019). L'offerta congrua di lavoro nel prisma del principio di condizionalità: tra parametri oggettivi e necessarie implicazioni soggettive. *RDSS*: 575 ss.
- Giubboni S. (2006). Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo. *WP CSDLE "Massimo D'Antona". IT*, 46.
- Giubboni S. (2024). Automaticità delle prestazioni previdenziali e lavoro autonomo. *WP CSDLE "Massimo D'Antona". IT*, 488.
- Gragnoletti E. (2023). Il lavoro e la rendita, il reddito di inclusione e il dovere di attivazione. *ADL*: 919 ss.
- La Macchia C. (2002). *La pretesa al lavoro*. Torino: Giappichelli.
- Luciani V. (2024). *I licenziamenti individuali nel pubblico e nel privato*. Torino: Giappichelli.
- Magnani M. (2024). La nuova curvatura della Cigs verso la formazione di nuove competenze: un tentativo riuscito? *LDE*: 2 ss.
- Mari G. (2019). Libertà nel mercato e libertà nel lavoro. Per un Reddito di opportunità. *Iride*: 339 ss.
- Massi E. (2022). Cigs: chiarimenti amministrativi e novità. *DPL*: 1045 ss.
- Mesiti D. (2019). L'indennità di disoccupazione a favore dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato (Corte costituzionale, 28 febbraio 2019, n. 30). *RDSS*: 453 ss.
- Morrone A. (2024). I reati in materia di assegno di inclusione e supporto per la formazione e il lavoro. *RDSS*: 387 ss.
- Perulli A. (2003). Lavoro autonomo e dipendenza economica. *RGL*: 221 ss.
- Rambaldi C., Renga S. (2025). Ammortizzatori sociali tra utopia costituzionale e distopia applicativa. *Federalismi*: 244 ss.
- Renga S. (2015). Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione. *RDSS*: 77 ss.
- Renga S. (2018). Naspi e Dis-Coll: principio di solidarietà versus principio assicurativo. *DLM*: 469 ss.

- Sartori A. (2022). La condizionalità tra coercizione ed empowerment del disoccupato. *VTDL*: 735 ss.
- Sigillò Massara G. (2029). *Dall'assistenza al Reddito di Cittadinanza (e ritorno)*. Torino: Giappichelli.
- Somma (2019). Contrasto della povertà e politiche attive del lavoro: reddito di cittadinanza, reddito minimo garantito e regime delle condizionalità. *DPCE*: 433 ss.
- Taschini L. (2019). *I diritti sociali al tempo della condizionalità*. Torino: Giappichelli.
- Torsello L. (2018). Dall'assicurazione alla solidarietà e ritorno. Il caso della Naspi. *RDSS*: 477 ss.
- Van Parijs P., Vanderborght Y. (2013). *Il reddito minimo universale*. Milano: UBE.
- Vianello R. (2023). Attività libero-professionale e obbligo di iscrizione alla Gestione separata Inps: una storia (in)finita? *RDSS*: 60 ss.

Il Programma Gol, la concertazione territoriale e le politiche di sviluppo locale.

Casi empirici a confronto

di Vincenzo Del Gaiso*

SOMMARIO: 1. Premessa e delimitazione dell'indagine – 2. I Piani attuativi regionali (Par) e le aree di intervento relative: *a)* alle politiche formative – 2.1. (*Segue*) *b)* all'organizzazione territoriale – 2.2. (*Segue*) *c)* al rapporto pubblico-privato – 2.3. (*Segue*) *d)* all'innovazione – 2.4. (*Segue*) *e)* alle azioni a favore dei soggetti particolarmente vulnerabili – 2.5. I Par quali espressione del dialogo istituzionale pluri-livello ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. Note critiche – 3. Cenni introduttivi sui patti territoriali: un istituto attuale di programmazione negoziata – 3.1. La regione Emilia-Romagna: il Patto per il Lavoro e il Clima. Una conferma – 3.2 La regione Lombardia: il "Patto per il lavoro" di Milano – 3.3. Il Patto per il lavoro della regione Toscana – 3.4. La regione autonoma Valle d'Aosta: il patto "Alleanza per il lavoro di qualità" – 4. Osservazioni conclusive.

1. Premessa e delimitazione dell'indagine

In un contesto di crisi economica, originata inizialmente dalla pandemia e acuita dagli eventi bellici che hanno colpito l'Europa, viene adottato¹ il programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori (Gol)². Il piano costituisce parte del traguardo (*milestone*) della Missione 5, componente C1, del Pnrr, e ha la finalità di «favorire la transizione occupazionale attraverso il potenziamento delle politiche attive del lavoro e supportare il processo di riforma degli ammortizzatori sociali»³: è il perno della riqualificazione dei servizi di politica attiva per il lavoro. Il potenziamento e miglioramento del sistema delle politiche attive e di formazione si attua attraverso una strategia integrata di azioni. Il Programma Gol, invero, è strettamente connesso all'attuazione simul-

* Assegnista di ricerca in Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi del Molise.

1. Cfr. artt. 1 ss. del D.M. 5 novembre 2021.

2. Cfr. Di Carluccio, Esposito, 2023, 287 e 289; Salomone, 2023, 196 ss.; Calafà, 2023, 163 ss.; Bozzao, 2023, 259 ss.; Garofalo, 2022, 124; Casano, 2022, 664 ss.; Varesi, 2022, 1, 97 ss.

3. Cfr. art. 1, com. 324, l. n. 178/2020 (legge di bilancio).

tanea anche del Piano straordinario per il potenziamento dei Centri per l'impiego e del Piano Nazionale Nuove Competenze, ma è necessario precisare fin da subito che l'attuazione delle politiche per il lavoro non si limita al Programma Gol. In una prospettiva più ampia e strutturale, invero, la strategia di sviluppo su cui si basa il Pnrr comprende un insieme integrato di fonti di finanziamento⁴ e strumenti di *policy*, in linea con le direttive dell'Unione europea.

Il vero punto di forza di Gol risiede nella notevole quantità di risorse messe a disposizione dal Pnrr, grazie alle quali, nel corso del quinquennio 2021-2025, verranno finanziate azioni personalizzate e mirate per favorire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di un gruppo ampio ed eterogeneo di persone. Per comprendere la quantità di risorse impiegate è necessario, inoltre, includere anche gli stanziamenti ordinari del bilancio dello Stato e delle Regioni, e, infine, quelli del cosiddetto *Repower EU* che potrà contare su una componente dedicata alle competenze *green* legate al lavoro, in linea con l'Agenda 2030. Si tratta, nel complesso, di risorse aggiuntive che integrano e completano la strategia del Pnrr, in un'ottica di complementarità con i finanziamenti previsti a favore di quest'ultimo.

L'obiettivo⁵ è quello di sostenere le trasformazioni in corso nel mercato del lavoro, massimizzando l'occupabilità e la rapida ricollocazione delle persone disoccupate coinvolte dalla crisi, offrendo servizi specifici di assistenza intensiva, nell'ambito del patto di servizio/lavoro personalizzato stipulato con i Centri per l'impiego.

La quantità di finanziamenti disponibili è certamente senza precedenti, ma, tuttavia, potrebbe non essere sufficiente per raggiungere gli obiettivi del Programma Gol in considerazione dell'atavica scarsa capacità di utilizzo delle risorse europee, incluse quelle destinate al rafforzamento dell'occupazione. Il successo di Gol è strettamente legato, invero, al processo di ripresa economica del paese e all'implementazione di politiche industriali selettive e verticali, supportate da investimenti pubblici capaci di generare occupazione, accompagnando le trasformazioni del sistema produttivo, in particolare quelle legate alla transizione ecologica⁶ e digitale.

Sulla base di queste brevi premesse, il contributo esaminerà i Piani Attuativi Regionali (Par), evidenziandone i punti di forza e di vulnerabilità. Successivamente, il *focus* si sposterà su un'analisi empirica di quattro Patti Territoriali, non specificamente adottati nell'ambito del Programma Gol, ma che ben si allineano con gli obiettivi e le strategie del medesimo. L'analisi si concluderà con alcune riflessioni in ordine ai vantaggi che le politiche attive regionali possono ottenere dai "tavoli di concertazione territoriale".

4. La strategia coinvolge principalmente le risorse del programma *Next Generation EU*, ma anche i finanziamenti della politica di coesione europea per il periodo 2021-2027, a cui si aggiungono i fondi strutturali non spesi nel settennio precedente.

5. Cfr. in particolare la sezione 3 dell'Allegato A del D.M. 5 novembre 2021.

6. Treu, 2024, 3.

2. I Piani attuativi regionali (Par) e le aree di intervento relative: a) alle politiche formative

Le modalità di attuazione del Programma Gol, nei diversi contesti regionali, sono descritte all'interno dei Piani Attuativi Regionali (Par)⁷. Questi ultimi sono stati adottati, nel corso del 2022, da tutte le Regioni e dalle due Province autonome⁸.

Analizzandoli possiamo distinguere almeno cinque macro aree, dedicate rispettivamente a:

- a. politiche formative;
- b. organizzazione territoriale;
- c. rapporto pubblico-privato;
- d. innovazione;
- e. azioni a favore dei soggetti particolarmente vulnerabili.

Le pagine che seguono sono dedicate a una breve analisi, anche comparativa, delle cinque aree dei Par.

In relazione al primo ambito, evinciamo con facilità quanto la formazione⁹ rappresenti uno degli elementi più rilevanti della nuova politica attiva. I percorsi formativi di aggiornamento e riqualificazione sono, invero, inclusi nei Livelli Essenziali delle Prestazioni del Programma, come stabilito dall'allegato A del decreto interministeriale del 5 novembre 2021.

Le specifiche dei percorsi formativi sono delineate nel Piano strategico nazionale sulla Nuove Competenze (Pnc)¹⁰ che si propone di riorganizzare la formazione dei lavoratori in transizione e dei disoccupati, rafforzando il sistema di formazione professionale e stabilendo standard essenziali di qualità per i servizi formativi.

7. I Par sono stati adottati previa valutazione di coerenza da parte dell'Anpal, ovvero l'Agenzia nazionale politiche attive del lavoro. Quest'ultima è stata soppressa, con decorrenza dal primo marzo 2024, dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 novembre 2023. Le funzioni dell'Agenzia sono state trasferite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

8. L'approvazione dei Par è solo il prologo dell'attuazione del Programma in quanto molti degli elementi di dettaglio sono stati definiti nell'ambito di un Comitato direttivo che ha visto la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome, dell'Anpal (ora soppressa), del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali. Inoltre, l'attuazione concreta degli interventi descritti nei Par è possibile solo a seguito dell'approvazione di appositi avvisi pubblici.

9. Hemerijck, Bokhorst, 2024, n. 225.

10. Il Pnc prevede due diverse tipologie di percorsi: a) *percorsi di aggiornamento (upskilling)*, ovvero brevi interventi formativi (fino a 150 ore) progettati per rispondere rapidamente ai nuovi fabbisogni di competenze. Questi percorsi sono incentrati principalmente su contenuti professionalizzanti, mirati a un rapido adeguamento delle competenze dei disoccupati; b) *percorsi di riqualificazione (reskilling)*, ovvero interventi di durata più estesa, compresi tra 150 e 600 ore, che generalmente conducono a un innalzamento del livello di qualificazione o del Quadro Europeo delle Qualifiche (Eqf). Questi percorsi includono contenuti professionalizzanti, insieme a moduli per il potenziamento delle competenze di base e trasversali.

In relazione alle politiche formative, i Par pongono particolare attenzione a quattro aree di analisi e di intervento, ovvero:

1. allo studio del mercato del lavoro regionale;
2. all'emersione delle competenze richieste;
3. alla formazione in modalità duale;
4. alla modularità nonché alla brevità dei percorsi formativi.

All'analisi del contesto regionale, i Par dedicano¹¹, condivisibilmente, un capitolo. Si evince la necessità di progettare interventi formativi basati sull'andamento del mercato territoriale; sui reali bisogni delle imprese; sulle competenze richieste nei settori in crisi e in quelli con maggiori potenzialità di sviluppo. Si desume, dunque, la volontà di progettare i piani formativi in via predittiva¹². Questo approccio mira a garantire un'offerta formativa che consenta ai destinatari di acquisire competenze immediatamente spendibili nel mercato del lavoro¹³.

In relazione alla seconda area, ovvero all'emersione delle competenze, tutte le Regioni riconoscono l'importanza di valorizzare con precisione le competenze dei beneficiari, sia all'inizio che alla fine del percorso formativo, anche se acquisite in contesti informali¹⁴: un esempio è rappresentato dai sistemi di trasparenza e certificazione delle competenze (come i cataloghi professionalizzanti previsti in Emilia-Romagna e Piemonte)¹⁵ o alla previsione del Bilancio di Competenze¹⁶ della regione Lombardia.

Passando alla terza area, evinciamo che la formazione in modalità duale rappresenta un aspetto fondamentale in tutti i Par. La relazione tra operatori accreditati alla formazione e imprese è un fattore cruciale per le politiche formative poiché il coinvolgimento delle aziende nella fase di progettazione, integrato con gli strumenti di analisi del mercato del lavoro, consente di identificare con mag-

11. Cfr. cap. 3 dei Par.

12. Cfr. par. 4.1.2 del Par del Piemonte ove si prevede la necessità di «Costituire un sistema "a rete" di *academy*, specializzate nella formazione riferita a un dato ambito o filiera (sistemi di mobilità, tessile abbigliamento moda, agroalimentare, logistica, ecc.), basate sui territori in cui la filiera è prevalente, secondo una logica di tipo distrettuale».

13. Cfr. par. 4.1.2 del Par del Piemonte ove si evince che «La formazione professionale, in particolare quella "permanente", va fortemente riorientata verso le competenze richieste dalle imprese e organizzata con modalità flessibili, rapidamente attivabili, per essere effettivamente fruita dalle persone».

14. Cfr. par. 4.1.2 del Par del Piemonte ove si prevede la necessità di «Organizzare un servizio, in prospettiva aperto a tutti cittadini in età di lavoro, di messa in trasparenza e certificazione delle competenze acquisite in contesti di apprendimento non formale e informale (di lavoro e di vita) funzionale ad accrescerne la spendibilità lavorativa e a rafforzare i processi di profilazione per l'accesso alle politiche pubbliche per il lavoro e la formazione, sperimentando inoltre strumenti innovativi e complementari».

15. Cfr. par. 4.1.2 dei Par dell'Emilia-Romagna e del Piemonte.

16. Cfr. par. 4.1.2 del Par della Lombardia.

giore precisione i bisogni del tessuto produttivo locale. È ritenuto essenziale, invero e condivisibilmente, attivare percorsi di formazione duale mediante attività svolte in contesti lavorativi, tramite sia tirocini che brevi esperienze lavorative (come accade in Lombardia¹⁷ e Umbria¹⁸). In alcuni casi, come in Friuli-Venezia Giulia, i dipendenti delle imprese che partecipano alla definizione dei percorsi formativi possono anche essere inclusi nel corpo docente¹⁹.

In relazione alla quarta area di intervento, le Regioni, per rispondere in modo efficace e flessibile alle diverse esigenze dei beneficiari, hanno previsto lo sviluppo di percorsi brevi e modulari che garantiscono la necessaria adattabilità durante la progettazione dell'intero percorso di politica attiva. I repertori regionali rimangono il punto di riferimento per la definizione degli standard formativi, con l'obiettivo di semplificare la certificazione delle competenze acquisite. Un'iniziativa interessante è quella delle regioni Lombardia e Umbria che hanno previsto l'uso di certificazioni digitali²⁰, come i *Digital Badge*.

In generale, i servizi di formazione sono organizzati per offrire un'esperienza personalizzata ai destinatari delle misure, grazie sia alla notevole eterogeneità dei target di riferimento che allo sviluppo di nuove tecnologie. Queste ultime consentono di adattare i percorsi formativi alle esigenze individuali, sia in fase di progettazione che durante la fruizione²¹ dei servizi.

17. Cfr. par. 4.1.2 del Par della Lombardia che prevede un «Rafforzamento del modello Duale nella progettazione e attuazione del percorso formativo» ovvero «sarà incentivata la previsione di un'esperienza in situazione...». V. anche paragrafo 4.1.2 del Par del Friuli-Venezia Giulia in base al quale l'offerta «formativa PiAzZA/Gol risponde nella sua totalità alle esigenze di complementarietà e di integrazione tra politiche del lavoro e della formazione in quanto [...] è strutturata in modo da rafforzare l'utilizzo della modalità duale all'interno dell'offerta formativa, attraverso la previsione di attività di stage nei percorsi professionalizzanti, sia a catalogo che co-progettati».

18. Cfr. par. 4.1.2 del Par dell'Umbria secondo cui al fine del rafforzamento del modello duale «sarà incentivata la previsione di una esperienza in situazione da attuarsi attraverso lo strumento del tirocinio, o di una esperienza lavorativa anche breve».

19. Cfr. par. 4.1.2 del Par del Friuli-Venezia Giulia secondo cui con riferimento al «coinvolgimento delle singole imprese oltre che alle rappresentanze datoriali merita di essere segnalato come negli ultimi anni la Regione abbia promosso la realizzazione di percorsi co-progettati tra Regione/Enti di formazione/singole imprese o gruppi di imprese del medesimo settore. Attraverso l'attività di promozione delle strutture regionali competenti sul territorio con le imprese e a seguito alla domanda di lavoro espressa da queste ultime, la realizzazione dei percorsi avviene attraverso una fase di progettazione che viene svolta in collaborazione tra l'impresa o le imprese che hanno manifestato il fabbisogno e l'ente di formazione accreditato competente. Le imprese, oltre a partecipare alla progettazione del corso che quindi risulta effettivamente *taylor-made*, hanno la possibilità di inserire nel corpo docente propri dipendenti, ad esempio responsabili delle linee di produzione. Tutti questi percorsi si caratterizzano per una forte incidenza di percorso on the job».

20. Cfr. par. 4.1.2 dei Par della Lombardia e dell'Umbria.

21. Per garantire l'erogazione dei servizi anche agli utenti non in possesso delle dotazioni informatiche, le Regioni hanno anche stabilito un potenziamento dei servizi digitali. Ad esempio, si veda il par. 4.2.3 del Par della regione Lazio secondo cui «al fine di facilitare l'accesso alle misure previste nel Programma Gol, anche nel caso di mancato possesso delle dotazioni informatiche e delle necessarie competenze digitali, si prevede l'implementazione di una rete di facilitatori

2.1. (Segue) b) all'organizzazione territoriale

I Par dedicano diversi paragrafi²² alla disciplina dell'organizzazione territoriale. Le misure previste a livello regionale sono rivolte in tre direzioni principali, ovvero: al consolidamento della rete territoriale dei servizi; al maggiore coinvolgimento delle imprese; e alla maggiore capillarità e prossimità dei Cpi.

Evinciamo strategie regionali²³ finalizzate a intercettare i potenziali destinatari delle misure e degli interventi, partendo dai soggetti pubblici o privati e dall'offerta di servizi presenti sul territorio. In tale direzione, si veda la regione Umbria che prevede, mediante l'Arpal (Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro), azioni finalizzate a coinvolgere diversi soggetti, tra cui i Comuni, le organizzazioni del terzo settore; i patronati; le fondazioni private, gli incubatori di impresa e le reti di professionisti. Tali soggetti sono destinatari di una serie di iniziative articolate, tra le quali rientrano: la sottoscrizione di accordi di partenariato tra Arpal e gli operatori accreditati; i modelli di collaborazione tra Arpal e Comuni per l'attivazione di percorsi di accompagnamento lavorativo per l'utenza con maggiori difficoltà; la promozione di accordi con soggetti strategici regionali che hanno la capacità di raggiungere le fasce di popolazione più fragili e distanti dal mercato del lavoro²⁴.

In questo contesto, il Programma Gol sembra emergere come un momento di organizzazione dei soggetti e dei servizi a loro collegati, con l'obiettivo di spostare il sistema delle politiche attive del lavoro verso un approccio di intervento capillare²⁵: sia per quanto riguarda l'ampiezza dei potenziali beneficiari,

digitali sul territorio, che operino in *front-office* negli uffici o telematicamente dal *contact center*, fornendo supporto diretto agli utenti. Le figure per la facilitazione digitale potranno essere individuate tra il personale dell'Agenzia regionale Spazio Lavoro, previo adeguato corso di formazione o anche nell'ambito del progetto del "Servizio Civile Digitale" del Ministero per le Politiche giovanili, avviato in sperimentazione nel 2021».

22. Si vedano i paragrafi, presenti in tutti i Piani Attuativi Regionali, 4.1.3 «Azioni per il consolidamento della rete territoriale dei servizi»; 4.1.5 «Azioni per il coinvolgimento delle imprese e del territorio» e 4.2.2. «Azioni per la maggiore capillarità e prossimità dei Centri per l'Impiego».

23. Cfr. par. 4.1.3 del Par della regione Friuli-Venezia Giulia ove si evince che «Ai sensi dell'art. 5, co. 1, della legge regionale 27/2017 [...] è stata istituita – attraverso un Accordo sottoscritto nel 2021 – una rete regionale dell'apprendimento permanente tra Regione, Ufficio scolastico regionale del Friuli-Venezia Giulia e Centri provinciali istruzione adulti di Trieste, Gorizia, Udine e Pordenone (Cpia). L'obiettivo di questa rete è quello di rispondere in maniera più puntuale ai bisogni informativi, di orientamento, di formazione e di accompagnamento dei soggetti adulti, di semplificare l'accesso alla rete dei servizi per l'apprendimento permanente da parte dell'utenza adulta e di favorire, ove possibile, una presa in carico congiunta della persona da parte dei servizi. I servizi oggetto dell'Accordo riguardano le funzioni di accoglienza e analisi del bisogno, di certificazione delle competenze, di orientamento, di formazione, di istruzione agli adulti e di accompagnamento».

24. Cfr. par. 4.1.3 del Par della regione Umbria.

25. V. par. 4.1.3 dei Par ove si richiede di descrivere le «modalità attraverso cui la Regione/PA intende realizzare e/o rafforzare l'integrazione dei servizi per il lavoro e la formazione con i servizi territoriali, soprattutto per i lavoratori più fragili. Specificare: gli eventuali interventi sul-

sia in termini di coinvolgimento dei territori e degli attori dei vari apparati economici e produttivi, a partire dalle imprese²⁶. Queste ultime svolgono un duplice ruolo in quanto rappresentano da un lato un canale informativo privilegiato per l'analisi dei fabbisogni e delle *skills intelligence* finalizzato alla progettazione dell'occupabilità dei soggetti; dall'altro sono gli attori naturali in grado di fornire opportunità di inserimento lavorativo.

Sebbene i Centri per l'Impiego siano fattori fondamentali per la struttura del programma, dall'analisi trasversale dei Par emerge che essi fanno parte di un quadro più ampio di organizzazione territoriale dei servizi, in cui i concetti chiave per l'attuazione sono la capillarità e la prossimità.

2.2. (Segue) c) al rapporto pubblico-privato

I Par dedicano una specifica sezione alla cooperazione tra il sistema pubblico e quello privato al fine di garantire una articolata ramificazione nell'erogazione dei servizi. Le previsioni dei Par hanno un impatto concreto sui successivi atti di programmazione, sugli spazi di interazione tra soggetti pubblici e privati, nonché sui rispettivi ruoli e sui target di beneficiari dedicati.

Di fondamentale importanza è il sistema di accreditamento regionale non-

le competenze di base, in coordinamento con i Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (Cpia) e l'eventuale forma d'integrazione con la formazione professionale [...]; la collaborazione con i Comuni per la definizione di politiche integrate; l'eventuale utilizzo di risorse non rientranti nel Programma Gol».

26. Cfr. par. 4.1.5 del Par della Umbria ove si evince che al fine «di favorire il conseguimento degli obiettivi del Programma Gol, ArpalUmbria promuove l'adozione di idonei meccanismi di coordinamento e consultazione atti a realizzare il necessario coinvolgimento delle rappresentanze delle imprese e delle parti sociali, nell'ambito delle competenze dell'Osservatorio del mercato del lavoro, al fine di rafforzare la capacità di monitoraggio del mercato del lavoro e di analisi e programmazione delle politiche attive del lavoro. Tale azione di rafforzamento sarà perseguita, inoltre, anche mediante la costituzione di un comitato scientifico che affiancherà l'Osservatorio. Le azioni di coinvolgimento concorreranno a fare emergere le dinamiche evolutive della domanda di lavoro, i fabbisogni di competenze, l'orientamento dell'offerta formativa anche finalizzate alla costruzione, sulla base degli indirizzi definiti da Regione Umbria in raccordo con Anpal, dei Patti territoriali per le Competenze, in coerenza con l'Agenda Europea per le competenze che ha promosso Pact for Skills, un modello di coinvolgimento condiviso per lo sviluppo delle competenze in Europa. Tali Patti saranno finalizzati a: 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; individuare i settori e le filiere produttive rispetto ai quali Regione intende agire per anticipare criticità, ma anche per sostenere gli ambiti di maggiore vivacità e che offrono promettenti opportunità occupazionali. I Patti saranno redatti sulla base di un format definito da Arpal. Una specifica azione sarà avviata a supporto al sistema produttivo locale finalizzata a migliorare i processi di internazionalizzazione e la competitività sui mercati globali del sistema Umbria. A questo scopo verranno realizzati percorsi di formazione manageriali strutturati rispetto al livello di internazionalizzazione delle imprese partecipanti, delle specifiche produttive delle stesse e focalizzati ai singoli mercati di riferimento anche in ottica di internazionalizzazione sostenibile».

ché la possibilità di estendere l'intervento anche a soggetti non accreditati, ma istituzionalmente riconosciuti come portatori di soluzioni per determinati livelli di utenza (ad esempio, le realtà del terzo settore). Nei Par, pertanto, si prospettano azioni finalizzate alla cooperazione²⁷, alla co-progettazione²⁸, alle convenzioni²⁹ e ai partenariati³⁰ tra soggetti pubblici e privati.

Le azioni previste sono condivisibili poiché finalizzate a far crescere in modo strutturale la cooperazione tra i servizi pubblici e quelli privati. Sono misure che agevolano l'incontro tra la domanda di lavoro e l'offerta formativa, mediante la condivisione delle informazioni (v. p. 4.1.4 del Par della regione Molise ove si prevede una Cabina di Regia regionale avente l'obiettivo di pianificare le attività e definire le modalità di condivisione delle informazioni, con particolare riferimento alla domanda di lavoro). Altre azioni rafforzano la connessione dei Cpi con gli altri attori. È il caso, ad esempio, della regione Sicilia che ha previsto un sistema misto pubblico-privato, caratterizzato da una stretta collaborazione tra il Cpi, che rimane il perno principale per l'erogazione delle politiche attive, e i soggetti accreditati privati, anch'essi, però, ampiamente coinvolti nell'erogazione dei servizi per il lavoro³¹. Altre misure di cooperazione tra il sistema pubblico e privato sono finalizzate a garantire, in linea di condivisione con Gol, una personalizzazione dell'offerta formativa. In tale ottica, la regione Lazio promuove «un modello di interazione e di collaborazione tra pubblico e privato, che vede il processo di valutazione e *assessment* del beneficiario, volto a individuare il suo posizionamento nel mercato del lavoro e gli

27. Cfr. par. 4.1.4 del Par della regione Umbria ove si evince che il «Il sistema regionale dei Servizi per il Lavoro attivato in Umbria si basa sulla cooperazione tra operatori pubblici e organismi accreditati che offrono percorsi di ricerca attiva del lavoro. La Regione Umbria, infatti, valorizza le sinergie tra servizi pubblici e privati, strutturando una rete che operi nel quadro di regole nazionali e regionali capace di ampliare e qualificare l'offerta di servizi per il lavoro per cittadini e imprese. Così come previsto dalla LR 1/2018 gli organismi accreditati operano in via integrativa e non sostitutiva dei servizi pubblici al fine di completare la gamma, migliorare la qualità e ampliare la diffusione dei servizi sul territorio...». Si veda anche il par. 4.1.4 del Par della regione Molise secondo cui al fine «di realizzare una politica di governo del territorio unica, ma concertata e partecipata, con la governance in capo ai soggetti pubblici, la Regione Molise si avvale della Cabina di Regia regionale [...], con l'obiettivo di pianificare le attività, definire le modalità di condivisione delle informazioni, con particolare riferimento alla domanda di lavoro. Nell'ambito del Programma Gol la Regione prevede la progettazione di due tipologie di reti di cooperazione pubblico/privato: una molto vasta e capillare, destinata alla promozione e diffusione delle informazioni del Programma Gol, e una più ristretta, composta dai soggetti accreditati al lavoro e alla formazione, con il compito di realizzare le azioni destinate ai diversi "cluster" di beneficiari».

28. Si veda ancora il par. 4.1.4 della regione Lazio ove si valorizza «l'aspetto condiviso nella progettazione e gestione dei Percorsi di Ricollocazione collettiva attraverso il coinvolgimento delle aziende, dei rappresentanti dei lavoratori, e dei soggetti accreditati che insistono sul territorio oggetto della crisi».

29. Cfr. par. 4.1.3 del Par della regione Piemonte.

30. Cfr. par. 4.1.3 del Par della regione Piemonte e par. 4.1.5 del Par della regione Campania.

31. Cfr. par. 4.1.4 del Par della regione Sicilia.

specifici bisogni – in particolare in termini di competenze – e i conseguenti sostegni che ne permettano un incremento dell'occupabilità»³².

2.3. (Segue) d) all'innovazione

La previsione di sistemi tecnologici e innovativi per l'erogazione dei servizi rappresenta uno dei pilastri essenziali del piano di Garanzia per l'Occupabilità dei Lavoratori. Diversi paragrafi³³ dei Par sono, invero, dedicati alla previsione di nuovi sistemi per l'analisi del mercato del lavoro, per l'inserimento di nuove modalità di fruizione dei servizi formativi e occupazionali. Sono strumenti che risultano fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi di Gol (cfr. allegato A – Cap. 3 “Gli obiettivi del programma” del Decreto ministeriale del 5 novembre 2021) e, in particolare, per il raggiungimento di una maggiore:

- a. copertura capillare del territorio³⁴;
- b. personalizzazione³⁵ dei servizi erogati;
- c. capacità di valutazione analitica³⁶;
- d. programmazione orientata ai risultati³⁷.

32. Si veda il par. 4.1.4 del Par della regione Lazio.

33. Cfr. parr. 4.2.3 “Azioni per la digitalizzazione dei servizi”; 4.2.4 “Azioni per il rafforzamento delle capacità analitiche del mercato del lavoro”; 4.2.6 “Azioni per l'implementazione del sistema informativo”; 4.2.7 “Azioni per il monitoraggio”.

34. Cfr. allegato A – sez. 3 “Gli obiettivi del programma” del Decreto ministeriale del 5 novembre 2021, secondo cui un «obiettivo fondamentale del programma non può che essere quindi l'uniformità dei servizi su tutto il territorio nazionale. Le prestazioni del Programma devono costituire livelli essenziali, in relazione a specifici target di popolazione, con un salto di qualità rispetto al passato nel senso dell'esigibilità sulla base delle risorse disponibili».

35. Cfr. allegato A – sez. 3 “Gli obiettivi del programma” del Decreto ministeriale del 5 novembre 2021, secondo cui «l'insieme dei lavoratori in transizione, disoccupati e in cerca di occupazione, a cui Gol si rivolge, è molto eterogeneo quanto a vicinanza al mercato del lavoro. Il supporto che le politiche attive possono fornire deve essere differenziato in atto è essenziale del livello di competenze, della complessità del bisogno, delle esigenze di conciliazione, ma anche del contesto del mercato del lavoro di riferimento, dei fabbisogni espressi dalle imprese, delle concrete opportunità occupazionali».

36. Cfr. allegato A – sez. 3 “Gli obiettivi del programma” del Decreto ministeriale del 5 novembre 2021, secondo cui «nel periodo di vigenza di Gol osserveremo presumibilmente l'accelerarsi di processi di cambiamento strutturale dell'economia, con immediati effetti sul mercato del lavoro. La capacità di lettura del mercato del lavoro locale e delle tendenze in atto è essenziale per anticipare il cambiamento e accompagnarlo favorendo una rapida ricollocazione dei disoccupati. In questo contesto è cruciale lo sviluppo o il rafforzamento degli strumenti analitici di conoscenza dei sistemi locali del lavoro, quali skills intelligence e skill forecasting, in maniera integrata con il livello nazionale, che può operare in sussidiarietà ove tali strumenti non siano già disponibili».

37. Cfr. allegato A – sez. 3 “Gli obiettivi del programma” del Decreto ministeriale del 5 novembre 2021, secondo cui «La condizionalità del finanziamento in relazione al raggiungimento dei milestone e dei target applicata dalla UE ai paesi membri per tutti i progetti del Pnrr deve essere la regola anche in Gol per il finanziamento degli interventi in capo alle Regioni e alle Province Autonome, che sono i soggetti attuatori». Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è,

Al fine del raggiungimento di questi obiettivi, le Regioni hanno adottato diversi sistemi innovativi.

Possiamo menzionare il sistema di monitoraggio e di informazione della regione Umbria che garantisce, da un lato, un controllo costante sull'attuazione dei progetti e sul conseguimento di *milestone* e *target*³⁸; e, dall'altro, una digitalizzazione delle informazioni mediante il Portale telematico Lavoro per Te Umbria³⁹.

Molto interessante è il *Labour Market Intelligence* della regione Lombardia, relativo all'analisi del mercato del lavoro⁴⁰. È una piattaforma innovativa che, garantendo informazioni specifiche e costantemente aggiornate, assicura una conoscenza specifica della domanda di lavoro, del tessuto produttivo e delle competenze in possesso del beneficiario. Il sistema può, dunque, colmare un eventuale *skill gap* derivante dal divario tra le richieste del tessuto produttivo e il profilo professionale degli utenti.

Altre misure garantiscono la formazione in modalità a distanza. È il caso del modello dell'Umbria⁴¹ e della Provincia autonoma di Trento. Quest'ultima già prima del Programma Gol aveva adottato meccanismi digitali strumentali all'erogazione da remoto delle prestazioni dei servizi per il lavoro⁴².

dunque, un programma *performance based* e non semplicemente focalizzato sulla spesa. Questo implica che le fasi di monitoraggio fisico e dei target rivestano un ruolo centrale anche per il conseguimento delle risorse da parte della Commissione Europea.

38. Cfr. par. 4.2.3 del Par della regione Umbria ove viene descritto un sistema di monitoraggio per «per il tramite di Arpal Umbria e delle funzioni preposte, assicura il monitoraggio e il presidio continuo dell'attuazione dei progetti, verificando da un lato l'avanzamento dei dati finanziari, di realizzazione fisica e procedurale degli investimenti e delle riforme e dall'altro il livello di conseguimento di milestone e target, attraverso le specifiche funzionalità del sistema informatico ReGiS, messo a disposizione dal Servizio centrale per il Pnrr o di altri sistemi locali adottati per lo scambio elettronico dei dati coerenti con i requisiti tecnici e gestionali descritti al comma 4 dell'art. 3 del Dpcm Monitoraggio».

39. Cfr. par. 4.2.3 del Par della regione Umbria ove si prevede un forte impulso verso la digitalizzazione completa dei servizi per il Cittadino perseguendo l'approccio *digital first* già avviato con i servizi *on line* di Arpal Umbria tramite il Portale telematico Lavoro per Te Umbria. Fanno parte del Portale anche i Centri per l'Impiego per rendere più semplice l'incontro tra chi offre e chi cerca lavoro».

40. Cfr. par. 4.2.3 del Par della regione Lombardia ove si descrive il sistema di «*Labour Market Intelligence* [...] finalizzato a: analizzare le competenze, attuali ed emergenti, rispetto alle caratteristiche del target; fornire un quadro delle dinamiche occupazionali, degli andamenti settoriali, anche geolocalizzati, del mercato del lavoro affinché gli operatori possano correttamente indirizzare il target Gol verso offerte di lavoro affini/congrue; individuare il gap formativo al fine di potenziare e/o colmare il divario di competenze richieste dal mercato del lavoro. Regione Lombardia offrirà quindi una piattaforma/cruscotto integrata che agevola e completa l'attività di *assessment* dell'utente e di modellizzazione del *profiling* quantitativo e qualitativo e della occupabilità attraverso una valutazione accurata della vicinanza dell'utente al mercato del lavoro grazie a dati e andamenti aggiornati in relazione al profilo professionale emerso».

41. Cfr. par. 4.2.3 del Par della regione Umbria ove si prevede di «favorire la digitalizzazione nell'accesso ai servizi anche per garantire l'erogazione del percorso – in toto o in parte – on-line».

42. Cfr. par. 4.2.3 del Par della Provincia autonoma di Trento ove si evince che le «prestazioni dei servizi per il lavoro, armonizzate con i livelli essenziali delle prestazioni (Lep), sono

Le misure appena analizzate possono garantire una maggiore inclusività e personalizzazione dei servizi, soprattutto in territori di grandi dimensioni, caratterizzati da flussi imponenti di lavoratori e imprese. Siamo dinanzi, in definitiva, ad azioni regionali che possono attenuare le asimmetrie informative tra chi offre e domanda lavoro, oltre che a rendere più attendibili le valutazioni di monitoraggio e di valutazione.

2.4. (Segue) e) alle azioni a favore dei soggetti particolarmente vulnerabili

A beneficiare⁴³ del Programma Gol è un'ampia ed eterogenea area di lavoratori, non riconducibili a una singola categoria prevalente, essendo le condizioni di vulnerabilità spesso stratificate e influenzate, in modo isolato o concorrente, da diversi fattori, ovvero: economici, sociali, fisici, familiari, ma anche anagrafici e di genere. In questo contesto e compatibilmente con quanto indicato dall'art. 3, comma 3⁴⁴, del Decreto ministeriale del 5 novembre 2021, si collocano le misure attuate dai Par⁴⁵, destinate ai più vulnerabili⁴⁶ e volte all'eliminazione dei divari di genere, generazionali e territoriali. Sono state introdotte tre tipologie di intervento:

1. politiche attive del lavoro e politiche di inclusione attiva;
2. reti sociali e integrazione degli interventi;
3. personalizzazione dei percorsi e complementarità di risorse.

La prima tipologia riguarda l'integrazione tra politiche attive del lavoro e interventi di inclusione attiva⁴⁷. Questi ultimi mirano a facilitare l'integrazione

in parte già erogate in Provincia di Trento da remoto attraverso l'utilizzo di strumenti digitali sia con riferimento agli appuntamenti con i Centri per l'Impiego sia con riferimento a quanto può essere fruito in autonomia dall'utenza, sia con riferimento all'attività propria dei soggetti privati accreditati al lavoro e alla formazione mediante SPIL (Sistema provinciale Lavoro), Filemaker (Sistema della Formazione) e il portale provinciale dei servizi per il lavoro – Trentino Lavoro e mediante la webApp a esso collegata».

43. Cfr. l'allegato A – Cap. 5 “I beneficiari” del Decreto ministeriale del 5 novembre 2021, 39 e 40.

44. Il comma sancisce che 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».

45. V. il sistema di individuazione statica e analitica dei soggetti più vulnerabili previsto dal par. 5.3 del Par della regione Piemonte.

46. Sul punto v. nuovamente l'allegato A – Cap. 5 “I beneficiari” del Decreto ministeriale del 5 novembre 2021, 40, ove vengono identificati quali lavoratori fragili o vulnerabili, i giovani Neet di età inferiore ai 30 anni, le donne in condizioni di particolare svantaggio, le persone con disabilità e i lavoratori maturi di età maggiore ai 55 anni.

47. Cfr. par. 5.4 del Par della regione Friuli-Venezia Giulia ove si evince «la presenza presso

in posti di lavoro sostenibili e di qualità per chi è in grado di lavorare, e a fornire a chi non lo è le risorse necessarie per vivere dignitosamente, promuovendo la partecipazione sociale (v. Raccomandazione 867/2008/CE). Il contributo dei Par alle persone più vulnerabili non si limita all'erogazione di servizi e misure di politiche attive del lavoro, ma prevede lo sviluppo di un processo di supporto e attivazione volto a garantire la partecipazione alla vita sociale del territorio. In questo contesto, emergono obiettivi come l'attivazione sociale, la piena partecipazione territoriale e la promozione del protagonismo delle comunità (vedi in particolare il Par della Emilia-Romagna).

La seconda tipologia si caratterizza per un approccio olistico e multidimensionale degli interventi, necessario per raggiungere l'obiettivo occupazionale. I Par, invero, fanno riferimento a strumenti d'azione basati su una vasta e capillare rete che include sia i servizi per il lavoro e la formazione sia quelli delle amministrazioni locali, in particolare la collaborazione con i servizi sociali e il terzo settore, per garantire un'efficace presa in carico e sostenibilità degli interventi (v., ad esempio, i Par della Lombardia e del Piemonte)⁴⁸. Si prevede in sostanza una collaborazione tra soggetti con competenze diverse, supportata da nuove architetture di servizio.

La terza tipologia di interventi si concentra sulla personalizzazione dei percorsi e della programmazione⁴⁹. I Par favoriscono specifiche categorie di destinatari, con l'obiettivo di personalizzare l'erogazione delle prestazioni. Viene richiamata l'importanza della continuità delle politiche attive, flessibili e integrate⁵⁰, e della promozione di strumenti di conciliazione, politiche di genere⁵¹ e riduzione del divario contributivo tra uomini e donne⁵², nonché della promo-

i Cpi degli sportelli Si.Con.Te che forniscono consulenza alle famiglie e alle lavoratrici e ai lavoratori sulle misure di conciliazione nazionali e regionali oltre a offrire un servizio di incrocio domanda/offerta per assistenti famigliari e babysitter». Si segnala anche la «misura che incentiva giovani con altre professionalità a permanere o a insediarsi sul territorio regionale tramite la stipula di contratti di lavoro a tempo indeterminato. La permanenza e l'insediamento sono favoriti dalla corresponsione di contributi modulati in ragione sia del carico famigliare sia della localizzazione in aree regionali predeterminate (aree montane)».

48. Cfr. par. 5.3 del Par della regione Piemonte che prevede misure studiate in collaborazione tra i servizi sociali e le *case manager*. V. anche il paragrafo 5.3 del Par della regione Lombardia che prevede la «creazione di una rete vasta che coinvolge i servizi delle amministrazioni locali, il terzo settore, le parti sociali sono elementi dal quale ci si attende un forte contributo ad avvicinare le fasce di maggior svantaggio all'offerta di servizi».

49. Cfr. par. 5.3 e 5.4 del Par della regione Campania.

50. Cfr. par. 5.3 e 5.4 del Par della regione Campania.

51. Cfr. par. 5.4 del Par della regione Friuli-Venezia Giulia ove si precisa che «La Regione adotta il principio della trasversalità delle politiche di genere in tutte le politiche pubbliche regionali con particolare riferimento ai settori dell'istruzione, della formazione, della cultura e sport, del lavoro, delle attività economiche, del sociale e della sanità».

52. Cfr. par. 5.3 del Par della regione Campania e paragrafo 5.4 della regione Friuli-Venezia Giulia». Si vedano anche i paragrafi 5.3 del Par della regione Emilia-Romagna e 5.3 del Par della regione Friuli-Venezia Giulia.

zione della partecipazione attiva attraverso lo sviluppo di *soft skills*⁵³, competenze digitali e di cittadinanza⁵⁴, e incentivi⁵⁵. Le azioni rivolte alle persone più vulnerabili all'interno del Programma richiedono una forte complementarità tra le risorse del Pnrr e quelle delle programmazioni nazionali e regionali (in primis, Programma Fse+ 2020-2027)⁵⁶, per sostenere misure di conciliazione specifiche e iniziative aggiuntive di attivazione lavorativa, affinché la ricerca di un'occupazione giusta rimanga sempre un obiettivo prioritario.

In conclusione, attraverso i Piani di Azione Regionale (Par), il contributo del Programma a favore delle persone vulnerabili si colloca all'interno di un contesto ampio che promuove una complementarità di risorse e misure, al fine di garantire prestazioni mirate alle esigenze dei beneficiari. Sono previste azioni che operano in sinergia con gli *stakeholder* locali al fine di strutturare progetti parametrati con le necessità del territorio.

2.5. I Par quali espressione del dialogo istituzionale pluri-livello ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. Note critiche

Questa breve analisi dei Par evidenzia la tendenza di consolidare una politica nazionale tramite una "regia" centralizzata con la possibilità di inserire differenziazioni regionali: siamo dinanzi a «una cornice comune entro cui le Regioni hanno dovuto incastonare le loro proposte»⁵⁷.

La sinergia Stato – Regioni trova conferma, dunque, nell'ambito di attuazione di Gol poiché i Piani Attuativi Regionali rappresentano un dialogo istituzionale pluri-livello⁵⁸ ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. E persiste una dinamica che caratterizza l'Italia da almeno un ventennio⁵⁹ poiché, da un lato, lo Stato si sforza di mantenere un tendenziale piano unitario delle politiche attive del lavoro e, dall'altro, le Regioni e le Province, ognuna con le proprie peculiarità, insistono «formalmente e sostanzialmente, nel mantenere un sovranismo locale nella materia delle politiche attive del lavoro»⁶⁰.

53. Cfr. par. 5.3 del Par della regione Lombardia.

54. Cfr. parr. 5.3 e 5.4 del Par della regione Lombardia.

55. Cfr. par. 5.4 del Par della regione Friuli-Venezia Giulia. Si vedano anche i paragrafi 5.4 del Par della regione Abruzzo e del Par della regione Basilicata.

56. Cfr. par. 5.4 del Par della regione Campania.

57. Cfr. *XXIV Rapporto Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2022 – Cnel*, 71 ss., disponibile su: www.bollettinoadapt.it/xxiv-rapporto-mercato-del-lavoro-e-contrattazione-collettiva-2022/.

58. Faioli, Luccisano, Cappellazzo, Smilari, 2023, 171 ss.

59. Varesi, 2022, 1, 75 ss. Sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni, nell'ambito dei servizi per l'impiego e delle politiche attive, cfr., *ex multis*, Padrin, 2023, 157 ss. V. anche Toniatti, 2022, spec. 443; Caretti, 2008, 807 ss.; Baldazzi, 2006, 1043; Ferraresi, 2005, 1064 ss.; Albi, 2005, 533; Ricciardelli, 2001, 1011 ss.; Carinci, 2003, 245; Ichino, 1998, 22. Cfr. anche le monografie di Ghera, 2012, e di Salomone, 2005.

60. Faioli, Luccisano, Cappellazzo, Smilari, cit., 178 ss.

La dottrina⁶¹ ha ben evidenziato come da un tale tipo di riparto tra Stato e Regioni, nell'ambito delle politiche attive, possano conseguire importanti disuguaglianze nell'esercizio del diritto alla promozione occupazionale. Né il Pnrr né i Par, d'altronde, sono riusciti a realizzare un quadro unitario di politiche attive del lavoro, limitandosi a definire dei tratti comuni, ovvero una definizione di *standard* di servizi e di unità di costo⁶². Tale impostazione rischia di accentuare il divario tra le Regioni più efficienti e quelle meno performanti, soprattutto del Centro-Sud⁶³, ponendosi in tensione anche con quanto sancito dall'art. 117, c. 2, lett. *m*, della Costituzione. È stato, invero e condivisibilmente, affermato⁶⁴ che, nell'ambito delle politiche attive, un sistema unitario non si realizza esclusivamente con mere dinamiche formali Stato-Regioni, fondate su piani da progettare e da approvare⁶⁵.

In virtù di quanto su esposto, è molto probabile che a conclusione del Programma Gol avremo un sistema di politiche attive molto variegato e caratterizzato da una efficienza differenziata, conseguente dalle ataviche asimmetrie che caratterizzano un'«Italia a due, se non a tre e più velocità». Le linee strategiche previste dai Par richiedono, infatti, una fase di attuazione che potrà meglio concretizzarsi a seconda dello specifico contesto di esecuzione territoriale⁶⁶: risultano fondamentali l'adozione di avvisi pubblici e, anche, il coinvolgimento delle parti sociali. Queste ultime possono svolgere un ruolo sostanziale per il perseguimento degli obiettivi di Gol poiché consentono di meglio rilevare i fabbisogni dei territori e degli attori economici. La loro partecipazione può realizzarsi, come auspicato dal legislatore, mediante l'adozione di patti territoriali.

I paragrafi che seguono sono dedicati, proprio, a una analisi di alcuni modelli di concertazione territoriale che, seppur non raggiunti specificamente per il programma adottato con il D.M. 5 novembre 2021, prevedono obiettivi e strategie in coerenza proprio con Gol.

3. Cenni introduttivi sui patti territoriali: un istituto attuale di programmazione negoziata

Le azioni pubbliche a favore delle aree depresse, a conclusione delle politiche straordinarie della Cassa⁶⁷ per la realizzazione di opere straordinarie di

61. Garnero, Taddei, 2021, e Faioli, Luccisano, Cappellazzo, Smilari, *op. ult. cit.*

62. Faioli, Luccisano, Cappellazzo, Smilari, *op. ult. cit.*

63. A oggi, i tavoli di partenariato e/o le cabine di regia funzionano soprattutto nelle regioni del centro-nord Italia, ovvero: Emilia-Romagna, Umbria, Toscana, Lombardia e Veneto. Tra le regioni del Sud è, invece, da menzionare la Puglia.

64. V. l'esperienza del programma Garanzia Giovani e, sul tema, cfr. Brunetti, Ricci, 2021.

65. Faioli, Luccisano, Cappellazzo, Smilari, *cit.*, 179.

66. Un esempio di contesto territoriale efficiente è certamente quello della Lombardia.

67. Ente con personalità giuridica di diritto pubblico, istituito con legge n. 646 del 10 agosto 1950 e soppresso, dopo varie proroghe, con d.p.r. del 6 agosto 1984. Sostituito due anni dopo, negli obiettivi e nelle funzioni, dall'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno,

pubblico interesse nell'Italia meridionale, entrano in una nuova fase, basata sui principi della concertazione e del partenariato economico pubblico-privato. In questa ottica, lo Stato non si sostituisce ai privati nella gestione dell'economia, ma si pone l'obiettivo di rivestire il ruolo di «coordinatore tra le parti sociali e di fornitore di servizi pubblici agli operatori economici»⁶⁸.

I primi esempi di concertazione possono essere ricondotti all'ampia categoria della «programmazione negoziata»⁶⁹ che mirava a trasformare il tradizionale intervento pubblico, promuovendo uno sviluppo dal basso, fondato su una stretta collaborazione tra enti pubblici e parti sociali a livello territoriale. Uno degli strumenti principali di programmazione negoziata è quello dei Patti territoriali⁷⁰, istituito introdotto nel 1995⁷¹, a favore inizialmente soltanto di specifiche aree⁷², e, poi, esteso a partire dal 1996⁷³ a tutto il territorio nazionale. Non potendo in questa sede ripercorrere l'evoluzione⁷⁴ normativa dei Patti territoriali, ci limiteremo a evidenziare che i medesimi nascono originariamente quali accordi tra soggetti pubblici e privati al fine di individuare una strategia coordinata per la realizzazione di interventi finalizzati alla promozione dello sviluppo locale⁷⁵. Siamo dinanzi a un istituto introdotto, dunque, per miglio-

anch'essa, poi, soppressa nel 1992 (v. d.l. n. 415 del 1992 e l. n. 488 del 1992). Per una dettagliata analisi della situazione economica del Mezzogiorno a seguito della conclusione dell'intervento straordinario, cfr. Cafiero, 1996, 24 ss.

68. Accetturo, de Blasio, 2007, 2.

69. Ivi, 4.

70. Cfr. Manzella, 1997, 789 ss.; Galetto, 2009, 3, 484 ss.; Di Salvatore, 2024, 33, nt. 32.

71. Cfr. art. 8, d.l. 23 giugno 1995, n. 244, conv. dalla l. 8 agosto 1995, n. 341, recante “Misure dirette ad accelerare il completamento degli interventi pubblici e la realizzazione dei nuovi interventi nelle aree depresse”.

72. Originariamente, lo strumento è “straordinario” poiché destinato esclusivamente alle regioni meridionali, in ritardo di sviluppo e rientranti nelle aree Obiettivo 1 dell'Unione europea.

73. Cfr. art. 2, comma 203, lett. d, l. 23 dicembre 1996, n. 662.

74. Un ruolo fondamentale, soprattutto nella prima fase (1994-1995) dei Patti territoriali, è svolto dal Cnel (Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro) poiché è proprio da quest'ultimo che giungono indicazioni programmatiche e sollecitazioni agli attori locali, attraverso l'organizzazione di dibattiti e iniziative con i sindaci, imprenditori e sindacalisti. L'idea del Patto territoriale nasce proprio nell'ambito di una assemblea, aperta e dedicata al Mezzogiorno, organizzata dal Cnel nel novembre 1994. In seguito, a partire dal 1995, si ha il passaggio di testimone dal Cnel al Cipe (Comitato interministeriale per la programmazione economica). Al secondo si devono diverse deliberazioni, relative, *ex multis*, alla definizione di Patto territoriale e alle linee di regolamentazione dell'istituto. Tra le tante, ricordiamo la delibera Cipe del 10 maggio 1995, “Regolamentazione dell'istituto ‘patto territoriale’” (G.U. 20 settembre 1995, n. 220); la delibera Cipe del 20 novembre 1995, “Criteri e indirizzi per il coordinamento nelle aree depresse, degli investimenti pubblici oggetto delle singole forme di programmazione negoziata quali intese, accordi, contratti e patti previsti dall'art. 1 della legge 7 aprile 1995, n. 104, e dell'art. 8 della legge 8 agosto 1995, n. 341” (G.U. 26 febbraio 1996, n. 47); la delibera (sperimentale) Cipe del 12 luglio 1996, “Criteri e procedure per la realizzazione dei patti territoriali”. V. Annesi, 1996, 3, 679 ss.

75. Oltre alla definizione di Patto territoriale prevista dal D.M. 5 novembre 2021, 55, ne sono rinvenibili almeno altre due. La prima, prevista dall'art. 1, d.l. n. 32/95, identifica il Patto territoriale quale «accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione, ai fini di una realizza-

rare le relazioni tra istituzioni e soggetti privati, sollecitando una cooperazione volta a garantire uno sviluppo economico e sociale del territorio. Sin dalla loro prima formulazione del 1995, I Patti hanno, pertanto e in ultima istanza, la finalità di accrescere le opportunità occupazionali e soddisfare i fabbisogni delle imprese⁷⁶. Rientrano, quindi, a pieno titolo nell'ambito della concertazione sociale, ovvero in quel «metodo di formazione della volontà politica dei decisori pubblici complementare rispetto ai procedimenti formali regolati dalle costituzioni scritte che si situa ai margini degli ordinamenti statali»⁷⁷.

Oggi, autonomia, diversificazione e dialogo sociale, in passato tipiche esclusivamente del nostro sistema di relazioni industriali⁷⁸, costituiscono i principali pilastri delle forme autonome di concertazione territoriale. Gli *stakeholder* locali, collocati tra Governo centrale e società civile, che potrebbero assumere un ruolo essenziale sono i sindacati, le associazioni di categoria o professionali, gruppi di interesse o altre entità che svolgono un ruolo nella intermediazione tra cittadini e potere governativo⁷⁹. La cooperazione tra tali soggetti, mai come oggi, è, dunque, fondamentale per contribuire allo sviluppo economico e per offrire le migliori condizioni ai cittadini al fine del loro collocamento nel mercato del lavoro.

Il legislatore, tanto a livello comunitario che nazionale, consapevole dell'importanza dei ruoli ricoperti da tali attori, ha, pertanto e a più riprese, sollecitato la stipula di patti territoriali nell'ambito di Gol. È espressamente sancita⁸⁰, invero, la possibilità di adottare Patti territoriali, ovvero degli accordi quadro tra il Ministero, le Regioni e la partecipazione di enti locali, parti sociali, imprese e altri *stakeholders* interessati⁸¹. Il decreto del 5 novembre 2021 del Ministero

zione coordinata, di interventi di diversa natura finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale in linea con gli obiettivi e gli indirizzi allo scopo definiti nel Quadro comunitario di sostegno». La seconda, sancita al punto 2.1. della deliberazione Cipe del 21 marzo 1997, identifica il Patto territoriale come «accordo tra soggetti (enti locali, altri soggetti pubblici locali, rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessate, soggetti privati [...]) per l'attuazione di un programma di interventi nei settori dell'industria, agro-industria, servizi, turismo e in quello dell'apparato infrastrutturale, tra loro integrati». La seconda definizione si differenzia dalla prima almeno per tre elementi: a) il Patto diviene strumento attivabile sull'intero territorio nazionale poiché viene meno il riferimento alle *aree depresse*; b) è precisato il quadro di intervento *ratione materiae*; c) è posto in risalto l'elemento programmatico, ovvero l'esigenza di prevedere interventi coordinati.

76. Cfr. Chapellu, 2024, 160 ss.; Battelli, 2018, 259 ss.; Dell'Aringa, 2012, 483 ss.; Viscomi, 2004, 335 ss.

77. Romagnoli, 2004, 277 ss.

78. Regalia, 2015, 3 ss.

79. Battelli parla di «corpi intermedi», 2018, 259 ss.

80. Cfr. p. 55, all. A, del D.M. 5 novembre 2021.

81. Cfr. p. 55, all. A, del D.M. 5 novembre 2021, secondo cui i Patti territoriali sono «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 sociale».

del Lavoro e delle Politiche Sociali, oltre a indicare una *definizione* del Patto e a precisare i soggetti che possono essere coinvolti, prevede:

- a. un ambito di applicazione “aperto” poiché i settori e le filiere produttive possono essere scelti di volta in volta dalle Regioni, in base alle specifiche necessità territoriali;
- b. che gli obiettivi perseguibili debbano essere coerenti con gli indirizzi dell’Agenda Europea delle Competenze⁸²;
- c. uno specifico procedimento di formazione del Patto, declinato dalle Regioni mediante Piani operativi territoriali.

A oggi, non risultano adottati specifici Patti territoriali di cui al summenzionato Decreto del 2021, ma, tuttavia, sono individuabili, in diverse Regioni, modelli di programmazione negoziata coerenti con gli obiettivi del Programma Gol.

3.1. La regione Emilia-Romagna: il Patto per il Lavoro e il Clima. Una conferma

La regione Emilia-Romagna, prima dell’approvazione del Programma Gol, ha approvato, con delibera della Giunta Regionale n. 1899 del 14 dicembre 2020, insieme a oltre 50⁸³ firmatari (enti locali, rappresentanze sindacali, d’impresa, dei professionisti e del terzo settore, Ufficio scolastico regionale, Atenei e Istituti di ricerca, Camere di commercio e banche), il Patto per il Lavoro e per il Clima. Siamo dinanzi a un progetto «volto prioritariamente a generare lavoro di qualità, contrastare le disuguaglianze e accompagnare l’Emilia-Romagna nella transizione ecologica, contribuendo a raggiungere gli obiettivi dell’Agen-

82. I Patti, tuttavia, potranno anche indicare altri strumenti di politica attiva, oltre a quelli attinenti espressamente alle azioni in ambito di formazione.

83. I firmatari sono Regione Emilia-Romagna, Associazione bancaria italiana (Abi), Associazione Generale delle Cooperative Italiane (Agci), Associazione Nazionale Comuni Italiani (Anci), Associazione Nazionale dei Costruttori (Ance), Città Metropolitana di Bologna, Coldiretti, Comitato unitario delle professioni intellettuali degli ordini e dei collegi professionali (Cuper), Comune di Bologna, Comune di Cesena, Comune di Ferrara, Comune di Forlì, Comune di Modena, Comune di Parma, Comune di Piacenza, Comune di Ravenna; Comune di Reggio Emilia, Comune di Rimini, Comuni Rifiuti Zero, Confagricoltura, Confapi Emilia; Confapindustria, Confartigianato, Confcommercio, Confcooperative, Confederazione Generale Italiana del Lavoro (Cgil), Confederazione italiana agricoltori (Cia), Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (Cisl), Confederazione nazionale dell’artigianato e della piccola e media impresa (Cna), Confederazione Produttori Agricoli (Copagri), Confesercenti, Confimi Romagna, Confindustria, Confprofessioni, Confservizi, Forum Terzo Settore, Legacoop, Provincia di Ferrara, Provincia di Forlì-Cesena, Provincia di Modena, Provincia di Parma, Provincia di Piacenza, Provincia di Ravenna, Provincia di Reggio Emilia, Provincia di Rimini, Ufficio Scolastico regionale, Unioncamere, Unione delle Province d’Italia (Upi), Unione Generale del Lavoro (Ugl); Unione Italiana del Lavoro (Uil), Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani (Uncem), Università di Bologna, Università di Ferrara, Università di Modena e Reggio, Università di Parma, Legambiente. Quest’ultima è uscita dal Patto nella primavera del 2023.

da 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. Condividendo preliminarmente che per lavoro intendiamo il lavoro di qualità, sia esso dipendente o autonomo, stabile, adeguatamente remunerato e tutelato; mentre decliniamo lo Sviluppo Sostenibile nelle sue tre componenti inscindibili, ovvero quella ambientale, sociale ed economica⁸⁴.

Si tratta di un Patto strumentale al raggiungimento anche delle finalità del Programma Gol. Il Documento, invero, viene incluso nella struttura delle politiche attive del lavoro, come evincibile dal Par⁸⁵ della Regione.

Il Patto individua gli obiettivi strategici per fare dell'Emilia-Romagna una regione della conoscenza e dei saperi, della transizione ecologica, dei diritti e dei doveri, del lavoro, delle imprese e delle opportunità. Le strategie attuative sono quattro:

- a. investire in educazione, istruzione, formazione, ricerca e cultura per generare lavoro di qualità e contrastare la precarietà e le disuguaglianze; per innovare la manifattura e i servizi; per accelerare la transizione ecologica e digitale;
- b. accelerare la transizione ecologica, avviando il Percorso regionale per raggiungere la neutralità carbonica prima del 2050 e passando al 100% di energie pulite e rinnovabili entro il 2035; coniugare produttività, equità e sostenibilità, generando nuovo lavoro di qualità;
- c. contrastare le disuguaglianze territoriali, economiche, sociali, e di genere e generazionali che indeboliscono la coesione e impediscono lo sviluppo equo e sostenibile;
- d. progettare una regione europea, giovane e aperta che investe in qualità e innovazione, bellezza e sostenibilità, per attrarre imprese e talenti, sostenendo le vocazioni territoriali e aggiungendo nuovo valore alla manifattura e ai servizi.

Vengono individuati dei veri e propri processi trasversali, a cominciare dalla *Trasformazione digitale*, tesa a «realizzare un grande investimento nella trasformazione digitale dell'economia e della società a partire dalle tre componenti imprescindibili: infrastrutturazione, diritto di accesso e competenze delle persone»⁸⁶. Vi è poi il *Patto per la semplificazione*, finalizzato a «rafforzare e qualificare la Pubblica amministrazione e ridurre la burocrazia per aumentare competitività e tutelare ambiente e lavoro nella legalità»⁸⁷. Il terzo processo trasversale è relativo alla *Legalità*, che si vuole promuovere come «valore identitario della nostra società e garanzia di qualità sociale e ambientale»⁸⁸. L'ultimo

84. Cfr. p. 5 del Patto per il lavoro e per il Clima del 14 dicembre 2020.

85. Cfr. par. 3.4 del Par della Regione Emilia-Romagna.

86. Cfr. p. 45 del Patto per il lavoro e per il Clima del 14 dicembre 2020.

87. Cfr. p. 46 del Patto per il lavoro e per il Clima del 14 dicembre 2020.

88. Cfr. p. 48 del Patto per il lavoro e per il Clima del 14 dicembre 2020.

processo trasversale è la *Partecipazione* per «promuovere un nuovo protagonismo delle comunità e delle città, motori di innovazione e sviluppo, nella concreta gestione delle strategie del Patto»⁸⁹.

Il Patto per il lavoro e per il Clima è conferma e “rilancio” del «metodo avviato nel 2015 con la firma del Patto per il Lavoro, che in cinque anni ha permesso all’Emilia-Romagna di recuperare terreno rispetto alla lunga crisi apertasi nel 2008»⁹⁰, posizionandola come Pil pro capite, valore aggiunto, tasso di disoccupazione ed *export* tra le regioni italiane ed europee più performanti⁹¹.

Le diverse azioni previste dal Patto del 2020 sono «interrelate fra loro in una spirale sia di cambiamenti strutturali sia di processi di apprendimento che si rafforzano a vicenda» e hanno la finalità di «costruire sistemi sociotecnici agili e *learning organization*»⁹², così da sostenere un rilancio che coniughi qualità del lavoro, aumento della produttività e del valore aggiunto, innovazione tecnologica, ambientale e sociale, attrattività e apertura internazionale, accompagnando il sistema regionale nella transizione ecologica e digitale. Il Patto persegue, dunque, strategie e iniziative costituenti un «metodo generalizzabile che integra strategia e esecuzione; che fa convergere politiche e organizzazione; che attiva coesione e partecipazione»⁹³.

Sulla base di quanto su esposto, possiamo, pertanto, ritenere che il Patto, seppur siglato prima dell’approvazione di Gol, abbia tutte le caratteristiche per essere da volano per il raggiungimento degli obiettivi del Programma. Sono, invero, previste delle vere e proprie strategie in tema, *ex multis*, di formazione, di contrasto alle disuguaglianze, di sviluppo sostenibile e innovazione: il Patto può certamente considerarsi quale modello concertativo e strumentale all’attuazione del Programma Gol.

La regione Emilia-Romagna in materia di politiche del lavoro si presenta come una realtà attenta al progresso del proprio tessuto produttivo. Ne è testimonianza non solo il suddetto Patto per il Lavoro e il Clima, ma anche altri atti strategici⁹⁴ tra cui la legge regionale n. 2 del 2023. Quest’ultima si pone l’o-

89. Cfr. p. 50 del Patto per il lavoro e per il Clima del 14 dicembre 2020.

90. Cfr. p. 9 del Patto per il lavoro e per il Clima del 14 dicembre 2020.

91. Cfr. i dati su www.regione.emilia-romagna.it/pattolavoroeclima.

92. Butera, 2022, 32.

93. Butera, 2021, 30.

94. A partire dal 2020, la Regione ha approvato diversi atti strategici necessari per avviare la nuova fase di programmazione dei Fondi comunitari e nazionali, relativi alle politiche attive del lavoro. In particolare, oltre al Patto per il Lavoro e per il Clima, sono stati adottati i seguenti documenti di programmazione: 1) il Documento Strategico Regionale per la Programmazione Unitaria delle Politiche Europee di Sviluppo 2021-2027 (Dsr), approvato con Delibera dell’Assemblea Legislativa n. 44 del 30 giugno 2021 (Delibera della Giunta Regionale n. 586 del 26 aprile 2021), che orienta i programmi europei Fesr, Fse, Feasr, Feamp e del Fsc, rafforza la capacità del sistema regionale di attrarre risorse aggiuntive e promuove strategie territoriali integrate condivise con gli Enti locali per raggiungere obiettivi comuni e ridurre i divari territoriali; 2) la Strategia di Specializzazione Intelligente 2021-2027 (S3), approvata con Delibera dell’Assemblea Legislativa n. 45 del 30 giugno 2021 (Delibera della Giunta Regionale n. 680 del 10 maggio

biettivo – anche in tal caso coinvolgendo gli Enti intermedi al fine di raggiungere partenariati e accordi⁹⁵ – dell’attrattività del contesto territoriale regionale⁹⁶. La normativa prevede una ben strutturata strategia per il raggiungimento degli obiettivi di attrazione, permanenza e valorizzazione dei talenti, focalizzandosi nuovamente sull’importanza del coinvolgimento di tutti i soggetti delle filiere produttive regionali, compresi i firmatari del Patto per il Lavoro e per il Clima⁹⁷.

Possiamo affermare, in conclusione, che la Regione, in una visione strategica e unitaria della programmazione dei fondi europei, nazionali e regionali, ha

2021), che orienta le politiche regionali di ricerca e innovazione, favorendo la crescita dei settori produttivi con alto potenziale di sviluppo, basandosi su priorità connesse alle sfide che influenzano le specializzazioni produttive consolidate ed emergenti, rivedendo i confini dei diversi sistemi produttivi; 3) la Strategia Regionale Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, approvata con Delibera di Giunta Regionale n. 1840 dell’8 novembre 2021, che adatta a livello regionale gli obiettivi dell’Agenda delle Nazioni Unite; 4) l’Agenda Digitale 2020-25 “Emilia-Romagna, Data Valley Bene Comune”, approvata con Delibera dell’Assemblea Legislativa n. 38 del 21 febbraio 2021 (Delibera della Giunta Regionale n. 1963 del 21 dicembre 2020), che definisce strategie e azioni per la transizione digitale del sistema regionale; 5) il Programma Fse+ per la programmazione 2021/2027, approvato con Delibera dell’Assemblea Legislativa n. 69 del 2 febbraio 2022 (Delibera della Giunta Regionale n. 1896 del 15 novembre 2021), che delinea la strategia e le priorità di intervento per attuare a livello regionale il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, contribuendo, con un’integrazione tra fondi, a creare le condizioni per accelerare la transizione ecologica e digitale e contrastare le disuguaglianze economiche, sociali, di genere e generazionali; 6) il Programma Fesr per la programmazione 2021/2027 e la Vas, approvato con Delibera dell’Assemblea Legislativa n. 68 del 2 febbraio 2022 (Delibera della Giunta Regionale n. 895 del 15 novembre 2021), che definisce la strategia di sviluppo economico e sociale dei territori. Con questi Programmi Regionali si mira a sostenere un rilancio che coniughi qualità del lavoro, aumento della produttività e del valore aggiunto, innovazione tecnologica, ambientale e sociale, attrattività e apertura internazionale, accompagnando il sistema regionale nella transizione ecologica e digitale. Infine, con la legge n. 7 del 26/11/2020, la Regione ha avviato un processo di riordino istituzionale e di esercizio delle funzioni regionali, finalizzato a semplificare e razionalizzare la propria organizzazione amministrativa, rendendola più adeguata alle competenze e alle funzioni regionali.

95. Cfr. art. 4, co. 1, lett. b, della legge regionale n. 3 del 2023, secondo cui la Regione promuove «partenariati e accordi, in collaborazione con enti locali, Camere di commercio, associazioni di rappresentanza delle imprese e loro partenariati europei e internazionali, fondazioni, università, istituti per l’alta formazione artistica, musicale e coreutica, centri di ricerca e altri soggetti dell’ecosistema regionale della ricerca e dell’innovazione dell’Emilia-Romagna ai sensi della legge regionale n. 7 del 2022 nonché enti accreditati per la formazione e per servizi per il lavoro e altre iniziative connesse con piani e programmi, volti alla promozione di progetti di livello nazionale, europeo e internazionale per l’attrazione e la mobilità dei talenti ad elevata specializzazione e la valorizzazione delle loro carriere nel contesto regionale».

96. Cfr. art. 1, comma 1, della legge regionale n. 3 del 2023, secondo cui «Al fine di accrescere l’attrattività, l’innovazione, la qualità e la sostenibilità dello sviluppo del territorio regionale, la Regione promuove l’attrazione, la permanenza e la valorizzazione di talenti ad elevata specializzazione anche attraverso percorsi di accompagnamento al rientro e alla mobilità, in coerenza con la Strategia regionale di specializzazione intelligente e la Strategia Agenda 2030 Emilia-Romagna per lo Sviluppo Sostenibile».

97. V., *ex multis*, l’art. 7, co. 1, della legge regionale n. 3 del 2023.

strutturato un progetto fondato sulla sostenibilità, nelle sue tre componenti inscindibili, ovvero ambientale, sociale ed economica capace di valorizzare tutte le potenzialità che questa prospettiva offre al territorio e alle nuove generazioni.

3.2 La regione Lombardia: il “Patto per il lavoro” di Milano

Il 29 aprile 2022, il Comune di Milano, la Città metropolitana di Milano, la Camera di commercio di Milano, Monza e Brianza, Afol Metropolitana, Cgil Milano, Cisl Milano metropoli, Uil Milano Lombardia hanno sottoscritto il «Patto per il Lavoro»⁹⁸ di Milano.

Il Patto rappresenta uno strumento di concertazione e sviluppo territoriale, avente l'obiettivo di rendere il capoluogo lombardo «città del lavoro, attraverso la concretizzazione di quattro linee di sviluppo strategico, che definiscono la natura della città stessa»⁹⁹.

Il Documento si basa sul coinvolgimento di enti intermedi e di portatori di interessi sul territorio. La concreta attuazione del «Patto», invero, è garantita da un organo intermedio e più vicino al territorio, ovvero la città metropolitana. Tale previsione è in linea con quanto previsto dalla legge regionale Lombardia n. 22-2006¹⁰⁰ che delega alle Province e alla Città metropolitana, secondo le rispettive competenze territoriali, le funzioni gestionali dei centri per l'impiego. Si prevede, inoltre, che detti corpi intermedi possano esercitare tali funzioni per il tramite di altri soggetti (aziende speciali, enti strumentali o società a capitale pubblico). Proprio sulla base di tale ultima previsione molte funzioni in ambito di politiche e azioni occupazionali sono demandate ad Afol metropolitana. Quest'ultima è una azienda speciale consortile partecipata dalla Città metropolitana di Milano e da 71 comuni, compreso il capoluogo. Afol è, oggi, il soggetto che garantisce sull'intero territorio lombardo i servizi per l'impiego e le rispettive politiche attive connesse.

Il Patto è manifestazione dell'attenzione posta, *in primis* dalla Città Metropolitana e dal Comune di Milano, allo sviluppo economico e all'innovazione, ma anche alla diversificazione delle attività e dell'apparato produttivo, senza trascurare l'inclusione sociale e la transizione ambientale. Siamo dinanzi a un modello di concertazione territoriale nonché sociale che si pone in posizione strategica con gli obiettivi del Programma Gol. Tra le varie azioni, infatti, il Documento prevede quelle rivolte «verso i giovani [...], donne e fragili, perso-

98. Il documento è disponibile su: economiaelavoro.comune.milano.it/sites/default/files/2022-05/Documentopatto.pdf. Cfr. Chapellu, cit., 163-166.

99. Cfr. p. 7 del Patto.

100. Cfr. l'art. 4 della legge regionale Lombardia n. 22-2006 che attribuisce «alle Province e alla Città metropolitana di Milano, secondo il rispettivo ambito territoriale, l'esercizio delle funzioni gestionali relative ai procedimenti amministrativi [...] connessi alla gestione dei centri per l'impiego, compreso il collocamento mirato dei disabili di cui alla legge 68/1999». La legge è disponibile su: normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx?idoc=1r002006092800022&view=showdoc.

ne con disabilità, situazioni di svantaggio e/o carenza formativa, generalmente soggetti più vulnerabili»¹⁰¹; azioni che si ricollegano al paragrafo 5.4 del Par della regione Lombardia.

L'obiettivo di rendere Milano "città del lavoro" dovrebbe essere raggiunto mediante quattro linee di sviluppo strategico, così definite:

- a. «Milano, città della formazione»;
- b. «Milano, città delle opportunità»;
- c. «Milano, città del buon lavoro»;
- d. «Milano, città del rilancio».

Il primo obiettivo è quello di offrire percorsi di orientamento e formazione in linea con i trend di sviluppo del mercato del lavoro, al fine anche di contrastare fenomeni di disuguaglianza. Particolare attenzione viene posta a favore dei giovani lavoratori, favorendo tutte quelle azioni, quali l'alternanza scuola-lavoro, le esperienze di tirocinio, le azioni di indirizzo e orientamento degli studenti, volte a facilitare l'inserimento (o reinserimento) lavorativo. Si evince, invece, che il «futuro benessere socioeconomico della città [...] risiede anche nella concreta possibilità che i giovani possano esprimere pienamente i propri talenti e disporre delle capacità necessarie per cogliere le opportunità offerte dal mercato del lavoro». La prima linea strategica si pone, in conclusione, l'obiettivo principale di calibrare la filiera formativa ai fabbisogni del mercato del lavoro, investendo in educazione, istruzione, attività di orientamento e formazione permanente. In tale ottica, il Patto auspica – coerentemente con le previsioni del Programma Gol¹⁰² – un costante confronto tra Città Metropolitana, istituzioni formative, Cpi, Agenzie per il Lavoro accreditate e parti sociali.

La seconda linea strategica si pone l'obiettivo di aumentare le opportunità lavorative. Per il raggiungimento di tale scopo, il Patto sancisce alcune azioni, contestuali e complementari, ovvero:

- a. «uno sviluppo continuo dell'ecosistema – sostenibile in termini economici e ambientali per tutti gli attori coinvolti – con attività di supporto alle realtà imprenditoriali e micro-imprenditoriali»;
- b. «una costante attività di osservatorio sulle necessità e i bisogni del mercato e delle imprese, con l'obiettivo di rendere note le caratteristiche dei profili professionali ricercati e fornire agli enti di formazione puntuali indicazioni per la progettazione di percorsi formativi coerenti con i fabbisogni rilevati, anche con attività puntuale di rilevazione e condivisione di dati, attraverso un Osservatorio permanente e un dialogo sinergico con gli attori del territorio milanese in stretto rapporto con l'aerea metropolitana»;

101. V. p. 4 del Patto per il Lavoro di Milano.

102. Cfr. p. 35, 54 e 55, all. A, del D.M. 5 novembre 2021. Si veda anche il par. 4.1.5, in tema di azioni per il coinvolgimento delle imprese e del territorio, del Par della regione Lombardia.

- c. una «comunicazione alla città di opportunità professionali, mediante mezzi, canali e strumenti riconoscibili e identificabili»;
- d. uno «sviluppo della rete di coworking e facilitazioni all'accesso per le imprese delle associazioni firmatarie»;
- e. l'introduzione «di premialità/riconoscimenti formali per le aziende che mettano in atto misure di sostenibilità anche sul fronte della gestione delle risorse umane»;
- f. una «valorizzazione delle *best practices* aziendali legate alla sostenibilità e alle tematiche Esg».

La terza linea si pone l'obiettivo di contrastare il lavoro povero, non correttamente retribuito, che non garantisce dignità al lavoratore e alla propria famiglia. È necessario, dunque, porre in essere tutte quelle azioni che promuovono il rispetto delle leggi e delle parti economiche nonché normative dei Ccnl, sottoscritti dalle Organizzazioni Sindacali comparativamente più rappresentative. Il Patto, dunque, intende favorire «la cultura delle legalità e la promozione dei contratti» per contrastare, *ex multis*, il lavoro nero e irregolare; nonché promuovere la sicurezza sui cantieri prevedendo «reti che facilitino i controlli» unitamente a «protocolli virtuosi come modelli di relazione tra le parti, per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro».

Infine, la quarta linea, in totale simmetria con quanto previsto da Gol¹⁰³ e dal Par regionale¹⁰⁴, si pone l'obiettivo di sostenere i soggetti più fragili, quali disoccupati e inoccupati, nonché i giovani e le donne. Il Patto, infatti, è volto anche a gestire il flusso «delle cessazioni di rapporto di lavoro» e intende «ravvicinare le donne al mondo del lavoro, stimolando al contempo l'ecosistema economico attuare politiche inclusive e di riduzione del divario tra generi».

Il Patto, dunque, si articola in quattro linee strategiche i cui obiettivi sono perseguibili attraverso azioni concrete indicate nel Patto e, poi, ulteriormente specificate nel documento allegato al medesimo.

In conclusione, i corpi intermedi hanno previsto un modello di concertazione territoriale e sociale dalla struttura ambivalente: da un lato, sono stati spiegati e specificati, in modo chiaro, gli obiettivi e le azioni da perseguire; dall'altro, è stato garantito un modello «in divenire»¹⁰⁵ in quanto aperto sia a nuovi sottoscrittori che a nuovi progetti/iniziative territoriali, in linea con gli obiettivi del Patto. I progetti – a oggi ne risultano avviati circa trenta¹⁰⁶ – potranno essere presentati mediante lo strumento della «Manifestazione di interesse» e saranno valutati da una Commissione formata da personale interno all'amministrazione¹⁰⁷.

103. Cfr. p. 39-40, all. A, del D.M. 5 novembre 2021.

104. V. par. 5.4 del Par della regione Lombardia.

105. Cfr. Chapellu, cit., 166 ss.

106. Tra gli ultimi progetti approvati ricordiamo «Genial. Genitori al lavoro», un corso di formazione gratuito per riorganizzare i carichi familiari e favorire la conciliazione vita-lavoro.

107. La Giunta comunale milanese ha approvato la delibera n. 1051 del 22 luglio 2022 con la

3.3. Il Patto per il lavoro della regione Toscana

La regione Toscana, in relazione al Programma Gol, non ha sottoscritto specifici patti territoriali. Nell'ambito delle politiche attive del lavoro e della formazione, tuttavia, è stato sottoscritto un Patto per il lavoro i cui indirizzi sono stati adottati con delibera della Giunta regionale n. 111 del 7 febbraio 2022. Le politiche attivate nell'ambito di tale Patto sono, anche in tal caso, complementari con quelle promosse mediante Gol. E invero, il Patto è strutturato nell'ottica di un'integrazione con gli altri strumenti previsti a livello nazionale e regionale, a partire proprio dal Programma Gol e dal Piano Nuove Competenze¹⁰⁸. Le misure principali di politica attiva sono elencate dall'art. 5 del Patto e riguardano per lo più la formazione. Ad esempio, il «voucher formativi individuali» finanziano la frequenza di corsi di formazione, tramite il rimborso delle spese di iscrizione. I corsi sono erogati da organismi formativi accreditati presso Regione Toscana. Altra misura, è il «voucher “just in time”» che può essere attivato su iniziativa dell'impresa interessata all'assunzione di professionalità specifiche, e richiede l'intermediazione dei Cpi territoriali che individuano i potenziali soggetti da formare per mezzo del voucher. La finalità di tale strumento è ridurre le tempistiche che intercorrono tra la richiesta di personale da parte delle imprese, l'individuazione del soggetto da mettere in formazione, lo svolgimento del percorso formativo e l'occupabilità. È una misura estesa anche agli occupati di imprese in crisi, o che prevedono un importante programma di assunzioni, o in cerca di professionalità mancanti nel mercato del lavoro. Altro strumento è quello dei «percorsi formativi collegati a protocolli territoriali», misura che finanzia azioni formative rivolte a soggetti occupati, dipendenti e imprenditori di aziende in crisi o fase di riconversione, e non occupati, in base ai fabbisogni formativi individuati nei protocolli territoriali stipulati tra Regione Toscana, enti locali e parti sociali. Il «voucher “just in time”» e i «percorsi formativi collegati a protocolli territoriali» si configurano quali strumenti in linea con quanto previsto dal Programma Gol sulla necessità individuare una «modalità di coinvolgimento degli operatori economici locali»¹⁰⁹ al fine di agevolare i centri dell'impiego nell'attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro territoriale. È da menzionare un ultimo strumento specifico in ambito formativo, denominato «percorsi formativi brevi finalizzati all'occupabilità-*mismatch*», volto a finanziare azioni di formazione o riqualificazione professionale di breve durata a favore di disoccupati, inoccupati e inattivi. Gli obiettivi sono duplici in quanto si mira da un lato ad accrescere le competenze professionali di soggetti deboli e dall'altro a «diminuire il disallineamento (*mismatch*) che comprime sia lo sviluppo delle

quale si regola la presentazione e approvazione di progetti/iniziative nell'ambito del «Patto per il lavoro». I progetti presentati e approvati dalla Commissione potranno utilizzare per le attività di comunicazione il logo del Comune di Milano e il brand «Patto per il lavoro».

108. V. art. 1 del Documento.

109. Cfr. p. 35 e 54, all. A, del D.M. 5 novembre 2021.

imprese sia la possibilità di incremento occupazionale»¹¹⁰. Anche tale misura si ricollega a quanto sancito da Gol in ordine alla formazione professionale, ovvero «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»¹¹¹.

Le altre azioni previste dal Patto, ovvero l'«assegno per l'impiego», i «contributi per la fase di “start up” di impresa», il «voucher di conciliazione», gli «avvisi per la ricollocazione di lavoratrici e lavoratori coinvolti in crisi aziendali» e gli «incentivi all'occupazione» sono tutti desumibili dall'art. 5 del Documento.

Possiamo individuare due punti di forza del Patto.

Il primo è rinvenibile nella molteplicità di strumenti di finanziamento a sostegno delle politiche attive del lavoro. Si evince l'intento dei firmatari di prevedere misure parametrate alle specifiche caratteristiche del beneficiario, in considerazione della condizione di occupabilità, dell'età e del *background* professionale e formativo. La finalità è coerente anche con Gol dal quale possiamo evincere la necessità di prediligere la «personalizzazione degli interventi», ovvero il «supporto che le politiche attive possono fornire deve essere differenziato a seconda dell'età, del livello di competenze, della complessità del bisogno, delle esigenze di conciliazione, ma anche del contesto del mercato del lavoro di riferimento, dei fabbisogni espressi dalle imprese, delle concrete opportunità occupazionali»¹¹².

Il secondo è rappresentato dal coinvolgimento delle rappresentanze sociali, sia datoriali che sindacali, che potranno avere un ruolo attivo nell'ambito della promozione di protocolli territoriali. Questi ultimi, sottoscritti in attuazione del Patto, consentono di individuare le criticità a livello locale e di assegnare maggiori risorse proprio a favore di quei territori ove il tessuto industriale e occupazionale è particolarmente sfavorevole. Siamo dinanzi a protocolli provinciali che, con il coordinamento dell'Agenzia regionale toscana per l'impiego (Arti) e la partecipazione delle Province e dei soggetti presenti presso la Commissione Regionale Permanente Tripartita (Crpt), sono volti all'«ottimizzazione, in specifici settori o filiere produttive territorialmente localizzate, del rapporto tra i sistemi del lavoro, dell'istruzione e formazione e delle parti sociali per garantire opportunità occupazionali e il soddisfacimento dei fabbisogni di competenze delle imprese anche in relazione ai processi di innovazione, riconversione e trasformazione»¹¹³.

In conclusione, il Patto ha certamente il pregio di aver posto la formazione in primo piano, prevedendo diverse azioni finanziabili, e plasmabili sulle spe-

110. V. art. 5 del Patto.

111. Cfr. p. 54, all. A, del D.M. 5 novembre 2021.

112. Cfr. p. 34, all. A, del D.M. 5 novembre 2021. Si veda anche il par. 5.1.4 del Par della Toscana.

113. V. art. 2 del Patto.

cifiche esigenze tanto dei lavoratori che delle imprese; tuttavia sarebbe stata auspicabile una apertura verso azioni formative in grado di fornire competenze anche di più alto livello, come percorsi universitari o degli Istituti tecnologici superiori¹¹⁴.

3.4. La regione autonoma Valle d'Aosta: il patto "Alleanza per il lavoro di qualità"

La regione autonoma Valle d'Aosta non ha adottato specifici patti territoriali all'interno del perimetro del Programma Gol. Tuttavia, a maggio 2023 è stato sottoscritto il documento «Alleanza per il lavoro di qualità della Regione autonoma Valle d'Aosta», da parte di molteplici *stakeholders* del territorio. Il Documento rappresenta la visione strategica all'interno della quale si attuano tutte le politiche attive del lavoro regionale. Il Patto viene adottato – come evincibile nei paragrafi introduttivi del Documento – al fine di «dare risposte a breve e medio termine alle nuove esigenze emerse da un contesto globale, il quale sta apportando enormi cambiamenti nella società, che hanno e avranno impatti non sottovalutabili»¹¹⁵ nella regione autonoma della Valle d'Aosta. Tra i fenomeni che hanno spinto le parti sociali ad adottare il Patto vengono menzionati i cambiamenti demografici, la crisi pandemica e un nuovo modo di concepire la relazione tra tempo, vita e lavoro; tutti scenari che hanno ridotto l'offerta del lavoro e che impongono ai soggetti portatori di interessi di introdurre leve di sviluppo innovative capaci di generare occupazione di qualità e di rendere il territorio regionale attraente, inclusivo e competitivo. Sulla base di tale premesse, a seguito di un confronto tra i componenti del «Consiglio per le politiche del lavoro» regionale e i vari *stakeholders* territoriali, è stato approvato¹¹⁶ e sottoscritto¹¹⁷ il Patto.

I sottoscrittori del Documento hanno individuato quattro finalità-obiettivi, ovvero «Alleati per un lavoro di qualità (etico-sostenibile-sicuro)»; «Alleati per incrementare l'attrattività del proprio territorio»; «Alleati per una formazione di qualità e per il territorio» e «Alleati per favorire uguali opportunità per tutti».

Il primo ambito si pone la finalità di garantire un lavoro adeguatamente retribuito, tutelato dalla contrattazione collettiva, sicuro e che sia fonte di «arricchimento, non solo monetario, per le vite dei cittadini valdostani». Per il raggiungimento di tale obiettivo i sottoscrittori si impegnano a promuovere:

114. Delle Chiaie, 2023, 4.

115. V, p. 2 del Patto.

116. Cfr. deliberazione regionale della Valle d'Aosta n. 402 del 26 aprile 2023, disponibile su: lavoro.regione.vda.it/Media/Lavoro/Hierarchy/6/666/DGR%20n.%20402%20del%2026%20aprile%202023%20%20Approvazione%20del%20documento%20Alleanza%20per%20il%20lavoro%20di%20qualit%C3%A0%20della%20Regione%20autonoma%20Valle%20d'Aosta.pdf.

117. La sottoscrizione vi è stata il 3 maggio 2023, cfr. lavoro.regione.vda.it/focus/l-alleanza-per-il-lavoro-di-qualita.

- a. un lavoro di qualità, mediante attività di comunicazione e informazione del diritto del lavoro e della contrattualistica;
- b. accordi territoriali per i settori strategici in quanto trainanti l'economia regionale;
- c. strumenti di monitoraggio e controllo;
- d. un luogo di lavoro sicuro, anche in relazione alle modalità di svolgimento delle mansioni.

Il focus del secondo ambito è quello identificare «circoli virtuosi volti al ripopolamento delle zone montane e a favorire un lavoro di qualità nei principali settori trainanti l'economia valdostana». Vengono così definite due linee strategiche. La prima tesa ad attivare politiche pubbliche e private idonee a rendere il territorio più attrattivo, non solo per gli aspetti retributivi, ma anche garantendo migliori stili di vita per il tramite di servizi pubblici e agevolazioni; la seconda promotrice di accordi volti a individuare politiche di welfare aziendale prope-deutiche a garantire migliori trattamenti previdenziali e sanitari.

Il terzo ambito è orientato a identificare percorsi di istruzione e formazione per indirizzare i giovani verso professionalità spendibili sul territorio così da rispondere anche alle «future transizioni di competenze e quindi favorire una adeguata risposta alle professioni emergenti». Il raggiungimento di tali finalità viene realizzato attraverso:

- a. attività di «ricerca volta a una migliore comprensione delle dinamiche occupazionali a breve e medio termine»;
- b. azioni di «ricerca, al fine di implementare le banche dati regionali con le professionalità di livello medio altro, per far emergere gli “esiti a distanza” dei cittadini valdostani laureati fuori valle e poter eventualmente offrire agli stessi possibilità occupazionali sul territorio»;
- c. attività di orientamento sin dalle scuole secondarie di primo grado;
- d. una formazione continua di tutti i lavoratori, in particolare per i lavoratori stagionali e delle *gig economy* che rischiano di trovarsi più facilmente senza tutele e in situazione di povertà.

Infine, il quarto ambito prevede di definire e implementare progetti «finalizzati a favorire l'inserimento di soggetti in difficoltà e di ridurre le disuguaglianze di genere che portano a un impoverimento del tessuto lavorativo e produttivo». A tal fine i sottoscrittori si impegnano a favorire:

- a. l'inserimento delle persone più fragili attraverso ambiti sperimentali, quali, ad esempio, le cooperative di comunità;
- b. politiche di “Welfare generativo” e «attivare *diversity policies* (politiche di sostegno dei valori della diversità e dell'inclusione)»;
- c. la valorizzazione del ruolo delle donne mediante strumenti idonei per la loro formazione o riqualificazione;

- d. iniziative favorevoli alle pari opportunità e volte a contrastare le discriminazioni nel mercato del lavoro.

Le azioni previste dal Patto sono coerenti con molte misure del Programma Gol. A titolo esemplificativo, sono in linea con la «personalizzazione delle misure»¹¹⁸ e con l'obiettivo del Programma di sperimentare «forme di occupazione “protetta” o percorsi di accompagnamento dedicato [...] per le persone con disabilità grave o per i disoccupati più fragili»¹¹⁹.

Il Patto è certamente un modello di concertazione territoriale che ha il pregio di coinvolgere gli *stakeholders* locali, portatori di interessi tanto delle parti dei lavoratori tanto di quelle datoriali, e si configura quale architrave per una futura progettualità in ambito di politiche attive del lavoro.

Si segnala, infine, che la disciplina dei servizi al lavoro e del sistema della formazione professionale nella regione autonoma Valle d'Aosta è stata ridefinita dalla legge regionale n. 11 del 16 luglio 2024. Quest'ultima a più riprese si ricollega ai medesimi obiettivi sanciti dal Patto, ad esempio prevedendo, tra le varie finalità, la promozione della parità di genere, nell'accesso al lavoro e nei percorsi di carriera, e dell'osservazione della legalità e delle norme contrattuali collettive¹²⁰.

4. Osservazioni conclusive

Alla luce dei Patti territoriali esaminati, possiamo ritenere che gli obiettivi del Programma Gol potrebbero essere più facilmente raggiunti mediante i modelli di concertazione territoriale, ovvero da azioni strategiche di cooperazione tra soggetti pubblici e privati. Di tale circostanza ne era già consapevole il legislatore che aveva auspicato, come già evidenziato, l'adozione di patti territoriali¹²¹.

Se da un lato non risultano adottati, nell'ambito specifico del Programma Gol, patti territoriali, dall'altro, come abbiamo potuto evincere, diverse Regioni hanno previsto modelli di concertazione che ben si conciliano con gli obiettivi e le linee strategiche del Programma.

I documenti siglati nelle regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana e Valle d'Aosta rappresentano un dialogo aperto e concertato tra attori pubblici e privati, capaci di dare un apporto concreto e innovativo allo sviluppo imprenditoriale. Sono Patti che, come ampiamente previsto anche da Gol, pongono una attenzione particolare a favore della formazione. Quest'ultima è considerata, a

118. Cfr. p. 33 ss., all. A, del D.M. 5 novembre 2021.

119. Cfr. p. 56, all. A, del D.M. 5 novembre 2021.

120. V. art. 1, comma 2, lett. e, h, della legge regionale n. 11 del 16 luglio 2024, disponibile su: www.consiglio.vda.it/app/leggieregolamenti/dettaglio?tipo=L&numero_legge=11%2F24&versione=v.

121. Cfr. p. 54 ss., all. A, del D.M. 5 novembre 2021.

più riprese e condivisibilmente, quale imprescindibile premessa per lo sviluppo economico e sociale dei territori. Dall'analisi dei Patti, invero, evinciamo non solo che la formazione rientra tra gli obiettivi fondamentali da perseguire, mediante specifiche linee strategiche (si pensi alla sezione «Alleati per una formazione di qualità e per il territorio» del Patto della regione Valle d'Aosta – cfr. §3.4), ma a essa vengono anche dedicate concrete misure di attuazione. Possiamo ricordare, ad esempio, i «voucher formativi individuali» e i «percorsi formativi collegati a protocolli territoriali», misure previste dal *Patto per il lavoro della regione Toscana* (cfr. § 3.3).

Le azioni strategiche dei Documenti non si limitano, naturalmente, alla formazione. In effetti, possiamo evincere che le politiche del lavoro sono integrate con strumenti innovativi nonché, al fine di semplificare l'accesso e la fruizione dei servizi, viene incentivata la digitalizzazione. In tale ottica, menzioniamo la sezione della *Trasformazione digitale* del Patto dell'Emilia-Romagna tesa a realizzare una trasformazione digitale dell'economia e della società mediante tre componenti imprescindibili: infrastrutturazione, diritto di accesso e competenze delle persone (cfr. § 3.1).

Il coinvolgimento delle imprese del territorio rappresenta, poi, una costante considerata fondamentale per monitorare le dinamiche della domanda di lavoro, rilevare i fabbisogni di competenze e orientare, di conseguenza, l'offerta formativa. Volgendo lo sguardo alla regione Lombardia, pensiamo alla linea di sviluppo strategico «Milano, città della formazione» che si pone l'obiettivo di aumentare le opportunità lavorative attraverso, *ex multis*, una attività di monitoraggio delle necessità delle imprese al fine di fornire agli enti formativi indicazioni precise per progettare corsi formativi in coerenza proprio con le esigenze del mercato.

A più riprese, infine, i Patti pongono particolare attenzione ai soggetti più deboli¹²², proprio come auspicato dal Programma Gol e, successivamente, dai Par.

Il confronto tra le istituzioni e gli *stakeholders* consente certamente di contrastare con efficienza gli squilibri tra domanda e offerta di competenze in quanto strumento capace di individuare più facilmente le esigenze territoriali. Gli stessi soggetti formatori, consapevoli delle specifiche esigenze locali, hanno la possibilità di adattarsi più rapidamente alle medesime, garantendo una formazione “cucita su misura” al tessuto industriale territoriale. I Patti, ancora, rappresentano uno strumento volto a introdurre condizioni migliori al mondo del lavoro in trasformazione: possono essere, invero, un volano per iniziative future in ambito di politiche di sviluppo occupazionale.

Sulla base di tali premesse è certamente auspicabile che gli strumenti concertativi, quali i Patti territoriali, siano estesi anche in altre Regioni in quanto la

122. Cfr. a titolo esemplificativo la parte del Patto «Alleanza per il lavoro di qualità» della regione Valle d'Aosta dedicata e implementare progetti volti a favorire l'inserimento di soggetti in difficoltà e a ridurre «le disuguaglianze di genere che portano a un impoverimento del tessuto lavorativo e produttivo».

sinergia tra istituzioni e portatori di interessi locali possono condurre a risultati stabili, favorendo modelli virtuosi aventi l'obiettivo di creare lavoro di qualità che attragga e mantenga lavoratori qualificati nei singoli territori.

L'analisi condotta consente di asserire che le politiche attive regionali possono certamente trarre beneficio dai meccanismi di concertazione territoriale. L'efficacia di tali strumenti risulta, tuttavia, condizionata dalle specificità dei contesti locali di attuazione. E invero, le strategie concertative richiedono, per il raggiungimento degli obiettivi prefissati, che siano attuate in aree già dinamiche, in termini di patrimonio culturale e di contesto normativo. Sarà sempre necessario adottare un approccio *place-based*, ovvero fondato su una analisi puntuale delle caratteristiche del territorio in cui il Patto dovrà attuarsi: non esiste un modello concertativo "valido ovunque" poiché le condizioni territoriali non si ripetono in modo identico. A titolo esemplificativo, l'efficacia della concertazione potrà risultare compromessa nei casi in cui manchino delle procedure amministrative "chiare e certe" che possano dare concretezza agli obiettivi e alle strategie del Patto. In tale ottica, esempi virtuosi di modelli concertativi sono certamente quelli già esaminati della Lombardia, della Valle d'Aosta, della Toscana e della Emilia-Romagna in quanto in tali Regioni sono state ben disciplinate le procedure da attivare e i vari soggetti da coinvolgere per rendere operative le azioni propedeutiche al conseguimento degli obiettivi dei Patti.

L'implementazione dei modelli di concertazione territoriale richiede, dunque, l'esistenza di una cornice economica, giuridica e istituzionale che consenta agli attori locali di realizzare le strategie desiderate. Esclusivamente in presenza di tali prerequisiti strutturali, la concertazione potrà configurarsi quale elemento coerente e sinergico di un sistema improntato ai principi della sussidiarietà solidale ed efficiente¹²³, anche nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi del Programma Gol.

Riferimenti bibliografici

- Accetturo A., de Blasio G. (2007). *Le politiche per lo sviluppo locale: la valutazione dei Patti Territoriali*. Disponibile su: www.bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegni/2008-politiche-svil-sociale/Accetturro.pdf.
- Albi P. (2005). La riforma Biagi del mercato del lavoro al bivio del neo-federalismo. *RIDL*, II: 533.
- Annesi M. (1996). I patti territoriali. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3: 679 ss.
- Baldazzi D. (2006). Il settore "lavoro" dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: le Regioni alzano bandiera bianca. *Le istituzioni del Federalismo*, 6: 1043.
- Battelli E. (2018). Il Ruolo dei corpi intermedi nel modello italiano di società pluralista. *Politica del Diritto*, 2: 259 ss.
- Bozzao P. (2023). L'intermediazione del lavoro nel Programma Gol: potenzialità e criticità. *LD*, 2: 259 ss.

123. Viscomi, 2004, 349.

- Brunetti I., Ricci A. (2021). *La valutazione delle politiche attive e il comportamento delle imprese: il caso del programma Garanzia Giovani e del contratto di apprendistato*. Disponibile su: oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/5d272e18-905a-4e53-adad-19f44b4ca270/content.
- Butera F. (2002). Il Pnrr per rigenerare le organizzazioni italiane nella transizione ecologica e digitale. *Techne*, 23: 32.
- Butera F. (2021). Governance policentrica e partecipata del Pnrr e Patti Territoriali per il Lavoro. *Rivista elettronica di Diritto, Economia, Management*, 2: 30.
- Cafiero S. (1996). *La politica per l'unificazione economica dell'ultimo cinquantennio e i problemi di oggi*, Bologna: il Mulino, 24 ss.
- Calafà L. (2023). Le politiche del mercato del lavoro nel Pnrr: una lettura giuslavoristica. *LD*, 2: 163 ss.
- Caretti P. (2008). Le sentenze nn. 303 e 14/2004: due letture “creative” del nuovo Titolo V della Costituzione. *Le Regioni*, 4-5: 807 ss.
- Carinci F. (2003). Riforma costituzionale e diritto del lavoro. *Le Istituzioni del Federalismo*, 245.
- Casano L.V. (2022). Formazione continua e transizioni occupazionali. *VTDL*, 4: 664 ss.
- Chapellu D. (2024). Risvolti giuslavoristici della concertazione territoriale. I casi di Milano e della Valle D'Aosta. *RGL*, 2: 160 ss.
- Dell'Aringa C. (2012). Concertazione, patto sociale, dialogo sociale: un approccio economico. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3: 483 ss.
- Delle Chiaie M. (2023). *Il Nuovo Patto per il lavoro della Regione Toscana: un tentativo di rilancio delle politiche attive sul territorio*. Disponibile su: farecontrattazione.adapt.it/per-una-storia-della-contrattazione-collettiva-in-italia-145-il-nuovo-patto-per-il-lavoro-della-regione-toscana-un-tentativo-di-rilancio-delle-politiche-attive-sul-territorio/.
- Di Carluccio C., Esposito M. (2023). Attivazione, inclusione e condizionalità ai tempi del Pnrr. *Lavoro e diritto*, 2: 287 ss.
- Di Salvatore L. (2024). *Reti di imprese, mercato del lavoro e territori*, Torino: Giappichelli, 33.
- Faioli M., Luccisano M., Cappellazzo N., Smilari A. (2023). Tecnofobie nella Missione 5 del Pnrr, condizionalità e dovere di lavorare. Disponibile su: www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=48648&dpath=document&dfile=19042023142132.pdf&content=Tecnofobie+nella+Missione+5+del+PNRR,+condizionalità+e+dovere+di+lavorare+-+stato+-+dottrina+-+.
- Ferraresi M. (2005). Lavoro e federalismo – Il confronto tra Stato e Regioni dopo la sentenza 50/2005. *DRI*, 4: 1064 ss.
- Galetto M. (2009). I patti territoriali nella letteratura giuridica e socio-economica. *Polis*, 3: 484 ss.
- Garnero A., Taddei M. (2021). *Domanda e offerta di lavoro: un incontro difficile*. Disponibile su: lavoce.info/archives/91171/domanda-e-offerta-di-lavoro-un-incontro-difficile/.
- Garofalo D. (2022). Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del Pnrr, *DRI*, 1: 124.
- Ghera F. (2012). *Regioni e diritto del lavoro*. Torino: Giappichelli.
- Hemerijck A., Bokhorst D., (2024). *Perché l'investimento sociale è la chiave per realizzare il Rapporto Draghi*. Disponibile su: eticaeconomia.it/perche-linvestimento-sociale-e-la-chiave-per-realizzare-il-rapporto-draghi/.

- Ichino P. (1998). La fine del regime italiano di monopolio statale dei servizi di collocamento. *RIDL*, II: 22.
- Manzella G.P. (1997). Patti territoriali: vicende di un istituto di programmazione negoziata. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3: 789 ss.
- Padrin C. (2023). *Il sistema delle politiche attive del lavoro tra Stato e Regioni alla luce del Pnrr: l'ennesima conferma di un'amministrativizzazione delle Regioni*. Disponibile su: www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=49096&dpath=document&dfile=12072023163106.pdf&content=Il+sistema+delle+politiche+attive+de+l+lavoro+tra+Stato+e+Regioni+alla+luce+del+PNRR+-+stato+-+dottrina+-+.
- Regalia I. (2015). Negoziare sul territorio. Un'introduzione al Tema: Contrattazione territoriale e Piano del lavoro. *RGL*, 1, I: 3 ss.
- Ricciardelli M. (2001). Lo stato del conferimento delle funzioni concernenti il lavoro. *Le Istituzioni del Federalismo*, 5: 1011 ss.
- Romagnoli U. (2004). La concertazione sociale in Europa: luci e ombre. *LD*, 2: 277 ss.
- Salomone R. (2005). *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale. Esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*. Padova: Cedam.
- Salomone R. (2023). Rischi e opportunità nelle riforme del mercato del lavoro al tempo del Pnrr, *LD*, 2: 196 ss.
- Toniatti R. (2022). L'indirizzo politico costituzionale della Corte: la vocazione centralista dell'ordinamento e la contrazione dell'autonomia speciale. *Le Regioni*, 3: 443.
- Treu T. (2024). Politiche europee e nazionali per la transizione verde. *DRI*, 1: 3.
- Varesi P.A. (2022). Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'unione europea e riforme nazionali. *DRI*, 1: 97 ss.
- Viscomi A. (2004). Prassi di concertazione territoriale: spunti per una riflessione critica. *LD*, 2: 335 ss.

Tra politiche del lavoro e politiche di coesione territoriale. Riuscirà il Pnrr a ridurre le diseguaglianze nei mercati locali del lavoro?

di Luca Di Salvatore*

SOMMARIO: 1. Verso una concezione integrata del mercato del lavoro? – 2. Le opportunità di rilancio del Mezzogiorno offerte dal Pnrr e dalla nuova politica di sviluppo regionale europea – 3. L'altro divario territoriale. L'importanza della Snai per la rigenerazione delle aree interne – 4. Il Programma Gol tra livelli essenziali delle prestazioni, formazione e patti territoriali – 5. *Place-based* o *place-blind*? L'impatto del Pnrr sui divari territoriali.

1. Verso una concezione integrata del mercato del lavoro?

Negli ultimi decenni, il sistema di servizi per il lavoro e di politiche attive si è concentrato, da parte delle politiche pubbliche, quasi esclusivamente sui servizi ai lavoratori, senza aver strutturato un efficace rapporto con la domanda di lavoro. La soluzione al problema di come riattivare il mercato del lavoro si è dunque in prevalenza concentrata sulla creazione e sul rafforzamento di misure e servizi a esso funzionali, come i servizi pubblici per l'impiego, la cooperazione tra sistema pubblico e sistema privato, l'introduzione di meccanismi di incentivo in grado di invogliare i datori di lavoro all'assunzione (si pensi a tutti quei meccanismi fondati su una "dote" del lavoratore). È questa la logica che ha ispirato il dibattito sottostante al diritto del mercato del lavoro, nella dialettica tra dimensione centralista e rafforzamento delle autonomie regionali nella gestione del mercato¹, nel mix ormai consolidato tra pubblico

* Ricercatore di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi del Molise.

1. Il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150 conferma la tendenza al riaccentramento delle funzioni legislative in materia di servizi per l'impiego e politiche attive, già rinvenibile nei precedenti interventi di riforma del mercato del lavoro e, già allora, considerata un'inversione di rotta rispetto alla forte spinta verso il decentramento realizzata dal d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 (c.d. decreto Montecchi) e consolidata dalla riforma costituzionale del 2001. Cfr., tra i tanti, Fili, 2016, 513 ss.; Garofalo, 2016, 9 ss.; Ferrante, 2016, 267 ss.; Marocco, 2016, 203 ss. Per una ricostruzione del sistema italiano di governo del mercato del lavoro prima del *Jobs Act* si veda Alaimo, 2009; Varesi, 2012, 203 ss.

e privato² nonché, infine, nella cerniera tra politiche attive e politiche passive del lavoro³.

Pur riconoscendosi l'importanza di un sistema efficiente volto a fornire a persone e imprese l'intera catena degli strumenti necessari per favorire l'incontro tra offerta e domanda di lavoro⁴, una strategia per l'occupazione troppo incentrata sulle regole del mercato del lavoro ha mostrato tutti i suoi limiti⁵. Ne è prova la difficoltà che ha incontrato l'affermarsi del sistema delle politiche attive, al di là di qualche buona pratica⁶, nei mercati locali del lavoro, soprattutto in quelli del Mezzogiorno e nelle aree interne. Scarsi sono stati, infatti, gli esiti delle politiche attive in termini di produzione dell'occupazione in alcune aree del Paese, nonché di riduzione dei divari con le regioni del Centro-Nord. Una visione, questa, che ha tenuto in scarsa considerazione l'inquadramento del mercato del lavoro nel più ampio sistema economico che è in grado di generare le occasioni di lavoro⁷.

Affinché le forti diseguaglianze nei mercati locali del lavoro possano ridursi non basta puntare soltanto sulle politiche del lavoro in senso stretto, ma sono indispensabili incisive politiche pubbliche di sviluppo e di coesione territoriale.

Invero, i territori presentano condizioni e problematiche tra loro ampiamente diversificate in tema di mercato del lavoro, sono testimoni di profondi divari e registrano alterne vicende nel recepimento degli strumenti legislativi di volta in volta introdotti. Non a caso Gino Giugni osservava, già qualche tempo fa, che «l'idea che il mercato del lavoro sia esattamente uno e solo uno, come elaborata dagli economisti classici, è solo un'astrazione. In realtà, i mercati del lavoro sono sempre stati differenziati in termini professionali, locali e culturali»⁸.

La questione territoriale non è pertanto indifferente alla dinamica del mercato del lavoro, la quale non può essere affrontata in termini astratti⁹, ma deve

2. Sul piano degli attori coinvolti nella implementazione delle politiche del lavoro si veda, già dagli anni Ottanta del secolo scorso, Ichino, 1982; Giugni, 1982; Napoli, 1983. Dopo il superamento del monopolio pubblico nella intermediazione di manodopera, le varie riforme che si sono succedute nell'ultimo decennio hanno sostanzialmente confermato l'impianto disegnato dal d.lgs. n. 276/2003, incentrato sul sistema binario pubblico-privato. Cfr., *ex multis*, Salomone, 2016, 281 ss.; Esposito, 2018, 308 ss.; Valente, 2022, 633 ss.

3. Sul principio di condizionalità si veda per tutti Liso, 2009, 13 ss.; Corazza, 2013, 489 ss.; Id., 2022a, 174 ss.

4. Cfr. Ichino, 2022, 161 ss.

5. Si veda Nogler, 2012, 450 ss.

6. Sulle esperienze provinciali e regionali in materia di servizi e politiche attive del lavoro cfr. Bresciani, Varesi, 2017; Barbieri, Nogler, Salomone, Zaninotto, 2018. Più di recente si veda Assolombarda in collaborazione con Adapt, 2021, spec. 34-36.

7. Cfr. Corazza, 2022b, 95 ss.

8. Giugni, 2000, 179.

9. Come è stato efficacemente sottolineato da Varesi, 2022, 101, servizi pubblici per l'impiego «pressoché privi della stella polare rappresentata dai fabbisogni di competenze espressi dalle imprese, corrono il rischio dell'autoreferenzialità e cioè di offrire non i servizi che servono per

essere sviluppata avendo attenzione ai divari, all'esigenza di strumenti nuovi e, soprattutto, alla complessità dell'interazione tra mercato del lavoro e prospettive di sviluppo del tessuto produttivo del territorio.

Sembra muoversi in questa direzione il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), che affianca alle misure di politica attiva del lavoro gli interventi di riequilibrio territoriale e sviluppo del Sud e delle aree interne. Segno questo di una rinnovata consapevolezza, da parte del legislatore, dell'importanza di una visione complessiva del mercato del lavoro, come parte di un più ampio sistema, dove una componente essenziale è rappresentata dal raccordo con le politiche economiche *tout court*.

In questo quadro, il presente contributo si propone di indagare se dal complesso delle misure di rilancio economico introdotte dal Pnrr e dall'insieme di finanziamenti messi in campo dal programma *Next Generation EU* possa conseguire una certa fiducia nella riattivazione del mercato del lavoro, anche alla luce dei risultati ottenuti nella prima fase di attuazione del piano. In particolare, ci si chiederà se il "Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori" (Programma Gol), iniziativa-perno dell'azione di riforma nel quadro delle politiche per il lavoro del Pnrr, preveda interventi capaci di ridurre le diseguaglianze nei mercati locali del lavoro e, più in generale, consenta di uscire da una visione ristretta del mercato del lavoro che ha puntato sull'infallibilità delle politiche attive, concepite – in omaggio al noto schema della *flexicurity* – come interventi riparatori per la ricollocazione dei disoccupati.

2. Le opportunità di rilancio del Mezzogiorno offerte dal Pnrr e dalla nuova politica di sviluppo regionale europea

Il Pnrr riapre una stagione progettuale, sostenuta da un ingente impegno finanziario, nell'ambito della quale affrontare i fattori di ritardo del Paese e tornare a dare centralità alla "questione meridionale".

Nel quadro disegnato dal piano, coesione sociale e territoriale costituiscono una priorità, in quanto realizzano l'asse strategico dell'inclusione sociale, la cui garanzia è ritenuta fondamentale per ridurre il divario di cittadinanza, superare le profonde diseguaglianze aggravate dalla pandemia, contrastare la debolezza strutturale del sistema produttivo del Mezzogiorno. In tale logica, il superamento dei divari territoriali, insieme alla tutela della parità di genere e alla protezione e valorizzazione dei giovani, soprattutto nella prospettiva occupazionale, non è affidato soltanto a singoli interventi, ma viene identificato quale obiettivo trasversale in tutte le missioni/componenti del piano.

La grande attenzione riservata alla coesione sociale e al riequilibrio territoriale è testimoniata dalle ingenti risorse che il piano destina allo sviluppo del Sud. Il Governo Draghi ha deciso di investire non meno del 40% delle

rendere più rapido e puntuale l'incontro tra domanda e offerta di lavoro ma quelli che il sistema immagina corrispondere ai bisogni del mercato del lavoro».

risorse territorializzabili del Pnrr nelle otto regioni del Mezzogiorno¹⁰ (decisione, questa, confermata dall'attuale Governo)¹¹, a fronte del 34% previsto dalla legge per gli investimenti ordinari (c.d. clausola del 34% delle risorse ordinarie a favore del Sud)¹². Al finanziamento della strategia di riforme e investimenti per il Mezzogiorno concorrono anche le risorse stanziare per le politiche di coesione, sia dai fondi europei del Quadro Finanziario Pluriennale (Qfp) 2021-2027 e relativo cofinanziamento¹³, sia dal Fondo (nazionale) per lo Sviluppo e la Coesione (Fsc), secondo un principio di complementarità e di addizionalità delle risorse. Viene dunque messa a disposizione del Sud una capacità di spesa e di investimento straordinaria – specie se confrontata con quella stanziata nel recente passato, in cui la grande crisi economico-finanziaria del 2008 e quella dei debiti sovrani avevano comportato un netto ridimensionamento delle risorse pubbliche volte a contrastare la condizione di marginalità del Mezzogiorno – per puntare, in coerenza con le linee guida del programma *Next Generation EU*, al riequilibrio territoriale e al rilancio delle regioni meridionali.

Nello specifico, all'interno della quinta missione (*Coesione e inclusione*), sono previsti, oltre al potenziamento delle politiche attive del lavoro e della formazione professionale, al sostegno all'*empowerment* femminile e all'occupazione giovanile (si veda *infra*, § 4), interventi speciali di coesione territoriale per la riduzione dei divari fra le diverse aree del Paese (divario demografico e di servizi, divari fra zone rurali e aree urbane, divari nello sviluppo delle competenze, divari sociali ed economici). Al raggiungimento dell'obiettivo mirano il rafforzamento della Strategia Nazionale per le Aree Interne (Snai), attraverso misure a supporto del miglioramento dei livelli della qualità dei servizi essen-

10. Ai sensi dell'art. 2, comma 6-bis, d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (c.d. decreto semplificazioni), convertito dalla l. n. 108/2021, spetta alle Amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel Pnrr il compito di assicurare che almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente sia destinato alle regioni del Mezzogiorno.

11. Come si legge nella *Quinta relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente*, pubblicata dal Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud il 29 luglio 2025, al 31 dicembre 2024, la quantificazione delle risorse Pnrr destinate al Mezzogiorno risulta pari a 60.7 miliardi di euro, corrispondente al 41,1% delle risorse Pnrr con destinazione territoriale.

12. Il d.l. 29 dicembre 2016, n. 243 (c.d. decreto Mezzogiorno), convertito dalla l. n. 18/2017, prevedeva che le amministrazioni centrali dello Stato si conformassero all'obiettivo di destinare agli interventi nelle otto regioni meridionali un volume complessivo annuale di stanziamenti ordinari in conto capitale proporzionale alla popolazione di riferimento (c.d. clausola del 34%). Cfr. Boscariol, 2017, 227 ss.

13. La rubrica di spesa *Coesione, resilienza e valori* del QFP 2021-2027 ricomprende tra gli altri il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), il Fondo di coesione (FC), il Fondo sociale europeo+ (Fse+). Il 19 luglio 2022 è stato siglato l'Accordo di Partenariato 2021-2027, il documento di orientamento strategico per la programmazione di tali fondi. Si tratta, nel complesso, di circa 43 miliardi di euro assegnati all'Italia al fine di promuovere la politica di coesione economica, sociale e territoriale. Ai contributi europei sia aggiungono le risorse derivanti dal cofinanziamento nazionale, per un totale di risorse pari a oltre 75 miliardi di euro complessivi.

ziali (si veda *infra*, § 3), e la riattivazione dello sviluppo economico mediante il miglioramento delle infrastrutture di servizio delle Zone Economiche Speciali (Zes) (*melius*: mediante investimenti infrastrutturali per la Zona Economica Speciale unica per il Mezzogiorno – Zes unica).

È proprio quest'ultima una delle principali novità introdotte dal d.l. 19 settembre 2023, n. 124 (c.d. decreto Sud), convertito dalla l. n. 162/2023. Ai sensi dell'art. 9, comma 2, «a far data dal 1° gennaio 2024 è istituita la Zona economica speciale per il Mezzogiorno – Zes unica» che ricomprende i territori delle otto regioni meridionali (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna). Per Zona Economica Speciale si intende «una zona delimitata del territorio dello Stato nella quale l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali da parte delle aziende già operative e di quelle che si insedieranno può beneficiare di speciali condizioni in relazione agli investimenti e alle attività di sviluppo d'impresa» (art. 9, comma 1)¹⁴.

Quanto alla *governance*, il decreto Sud istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri una Cabina di regia Zes, con compiti di indirizzo, coordinamento, vigilanza e monitoraggio, e una Struttura di missione per la Zes. La politica di sviluppo è definita dal “Piano strategico”, documento di programmazione triennale approvato con d.p.c.m. 31 ottobre 2024¹⁵. Il piano individua nove filiere strategiche da rafforzare (Agroalimentare e Agroindustria, Turismo, Elettronica e Ict, Automotive, *Made in Italy* di qualità, Chimica e Farmaceutica, Navale e Cantieristica, Aerospazio, Ferroviario) e tre tecnologie da promuovere per creare un'industria moderna e innovativa (tecnologie digitali, tecnologie pulite ed efficienti sotto il profilo delle risorse, biotecnologie). Allo scopo di attrarre nuovi capitali, nazionali ed esteri, sono previste semplificazioni amministrative (gli investimenti in area Zes sono eleggibili ad autorizzazione unica)¹⁶ e una pluralità di misure agevolative rivolte agli operatori economici (credito d'imposta, sgravi contributivi per l'occupazione, sovvenzioni e finanziamenti agevolati)¹⁷.

14. Tale definizione sostituisce quella contenuta nel d.l. 20 giugno 2017, n. 91 (*Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno*), convertito dalla l. n. 123/2017. Cfr. Claroni, 2017, 805 ss. Dal 1° gennaio 2024, la Zes unica sostituisce le otto Zes esistenti (Zes Calabria, Zes Campania, Zes Ionica Interregionale Puglia-Basilicata, Zes Adriatica Interregionale Puglia-Molise, Zes Sicilia Orientale, Zes Sicilia Occidentale, Zes Abruzzo e Zes Sardegna).

15. Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il Pnrr, *Piano strategico della Zes unica*, 2024.

16. L'autorizzazione unica consente di ottenere, con la presentazione di una sola istanza e con un procedimento semplificato e accelerato, tutti i titoli abilitativi necessari a progetti di investimento ritenuti strategici.

17. Tra gli sgravi contributivi per l'occupazione, introdotti dal d.l. 7 maggio 2024, n. 60 (c.d. decreto Coesione), convertito dalla l. n. 95/2024, rientrano il bonus giovani, il bonus donne, il bonus Zes unica per il Mezzogiorno, l'incentivo all'autoimpiego nei settori strategici per lo sviluppo di nuove tecnologie e la transizione digitale ed ecologica. Tra le sovvenzioni e i finanziamenti agevolati, si segnalano le seguenti iniziative: Nuove imprese a tasso zero, Smart&Start Italia, Resto al Sud 2.0. Per un approfondimento cfr. Pigliucci, 2025, in part. 69 ss.

Da ultimo, la sesta revisione del Pnrr, valutata positivamente dalla Commissione europea il 4 novembre 2025¹⁸ e approvata dal Consiglio Ecofin il 25 novembre¹⁹, introduce la misura “Credito d’imposta per investimenti Sud/Zes” (M5C3 – Investimento 1.5) e conferma le risorse già stanziare per l’attuazione degli interventi di cui all’Investimento 1.4 (“Investimenti infrastrutturali per le Zes”). Allo stato attuale sono stati avviati lavori per 52 interventi, così suddivisi: 25 interventi di c.d. “ultimo miglio” ferroviario o stradale con i porti e le aree industriali; 19 interventi attinenti alla digitalizzazione della logistica, urbanizzazione ed efficientamento energetico; 8 interventi di rafforzamento della resilienza dei porti²⁰.

Come anticipato, la quinta missione non esaurisce l’obiettivo di riduzione dei divari territoriali. Ulteriori opportunità per il Mezzogiorno sono rinvenibili anche in altre missioni del piano. Si pensi, ad esempio, alla missione 1 (*Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*), nella quale diverse misure sono volte a incidere sulla produttività, la competitività e la sostenibilità delle micro, piccole e medie imprese del Sud (tra le tante, le misure di incentivazione fiscale incluse nel Piano Transizione 4.0²¹ e l’intervento *Competitività e resilienza delle filiere produttive*, volto a fornire un supporto finanziario agli investimenti attraverso lo strumento dei contratti di sviluppo²²), nonché a migliorare la connettività nelle regioni meridionali e nelle zone rurali; alla missione 2 (*Rivoluzione verde e transizione ecologica*), che può avere un forte impatto sulla riduzione delle disuguaglianze territoriali, in particolare per le iniziative di contrasto al dissesto idrogeologico²³ e alla dispersione delle risorse

18. Commissione europea, COM(2025) 675 final, 4 novembre 2025.

19. Consiglio dell’Unione europea, ECOFIN 15106/25, 25 novembre 2025.

20. Cfr. Servizio Studi della Camera dei Deputati (a cura di), 2025, 108-109. Per una ricognizione degli interventi finanziati con risorse Pnrr si veda il Decreto Direttoriale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 18 giugno 2025, n. 88.

21. Al fine di sostenere il processo di transizione digitale ed energetica delle imprese, l’art. 38, d.l. 2 marzo 2024, n. 19, convertito dalla l. n. 56/2024, ha poi istituito anche il Piano Transizione 5.0, in attuazione di quanto disposto in relazione all’Investimento 15 – «Transizione 5.0», della missione 7 (*REPowerEU*). Il credito d’imposta è riservato alle imprese che effettuano nuovi investimenti nell’ambito di progetti di innovazione che conseguono una riduzione dei consumi energetici.

22. Introdotto nel 2008, il contratto di sviluppo è uno dei più importanti strumenti di politica industriale attualmente operativi su tutto il territorio nazionale. Si tratta di uno strumento agevolativo dedicato al sostegno di programmi di investimento strategici e innovativi di grandi dimensioni (a partire da 20 milioni di euro), in particolare nei settori industriale, agro-industriale, turistico e di tutela ambientale. La gran parte dei contratti di sviluppo è stata siglata da Invitalia con imprese del Mezzogiorno. Cfr. Iodice, 2020; Viola, 2023. In seguito, il d.l. 7 maggio 2024, n. 60 (c.d. decreto Coesione) ha introdotto i c.d. “mini contratti di sviluppo”, al fine di sostenere investimenti produttivi di dimensioni medie, con *budget* che oscillano tra i 5 e i 20 milioni di euro. La misura è rivolta esclusivamente alle regioni del Sud.

23. Sul punto cfr. Servizio Studi della Camera dei Deputati (a cura di), 2025, 81. Nel *Dossier* si legge che l’obiettivo di coprire il 90% della superficie delle regioni meridionali dal sistema avanzato e integrato di monitoraggio e previsione per l’individuazione dei rischi idrogeologici è stato realizzato «secondo le modalità e le tempistiche previste».

se idriche²⁴; alla missione 3 (*Infrastrutture per una mobilità sostenibile*), dove viene finalmente dedicato spazio al potenziamento delle ferrovie regionali e al miglioramento delle stazioni ferroviarie nel Sud; alla missione 6 (*Salute*), nella quale l'obiettivo di rafforzare le strutture e i servizi sanitari di prossimità e i servizi domiciliari può contribuire a superare i divari tra i diversi sistemi sanitari regionali.

3. L'altro divario territoriale. L'importanza della Snai per la rigenerazione delle aree interne

Le misure di rilancio economico introdotte dal Pnrr e la nuova politica di coesione territoriale per il ciclo 2021-2027 offrono opportunità per ridurre anche l'altro divario territoriale, trasversale a quello tra Centro-Nord e Mezzogiorno, che riguarda centri urbani densamente popolati, da un lato, e le c.d. aree interne, dall'altro.

Le "aree interne" sono quelle aree, risultanti dalla somma tra aree intermedie, aree periferiche e aree ultra-periferiche, che si caratterizzano per una distanza significativa da alcuni servizi essenziali (quali scuola, sanità, infrastrutture di mobilità) che rende difficile la vita quotidiana²⁵. Si tratta di territori che hanno subito gradualmente, a partire dai primi anni Cinquanta del secolo scorso, un processo di marginalizzazione segnato, in particolare, dal calo della popolazione, dalla riduzione dell'occupazione e dell'utilizzo del territorio, dal degrado del patrimonio culturale e paesaggistico.

L'Italia è coperta soprattutto da aree interne: esse costituiscono più della metà del suolo nazionale (circa il 58%), con una popolazione residente che rappresenta, tuttavia, meno di un quarto di quella complessiva (il 22,7%, poco più di 13 milioni di persone). Già questo dato evidenzia l'esiguità della popolazione nelle aree interne, destinata peraltro a diminuire più velocemente rispetto al calo demografico previsto nelle aree urbane e nei grandi centri abitati²⁶.

Ma il depopolamento non è l'unico dato demografico che complica la situazione delle aree interne. A esso, infatti, si aggiunge il fattore dell'invecchiamento della popolazione, più accentuato nelle regioni tipicamente "interne" e, in particolare, nei comuni periferici e ultra-periferici, dove i processi di invecchiamento sono più rapidi e intensi²⁷, che inevitabilmente incide sulle dinamiche dei

24. Nella distribuzione per usi civili, la dispersione media delle risorse idriche è del 41% a livello nazionale, a fronte del 51% nelle otto regioni del Mezzogiorno.

25. È questa la definizione di aree interne contenuta nella Strategia Nazionale per le Aree Interne (Snai, 2014). Alle aree interne mancano alcune caratteristiche di vivibilità essenziale, che sono state individuate nella presenza di: a) un'articolata offerta scolastica secondaria superiore (presenza simultanea di almeno un liceo, un istituto tecnico e un istituto professionale); b) un ospedale sede di Dipartimento di Emergenza, Urgenza e Accettazione (DEA) almeno di I livello; c) una stazione ferroviaria di livello *Platinum*, *Gold* o *Silver*.

26. Sul punto si veda Istat, 2024.

27. Cfr. Benassi, Tomassini, Lallo, 2024.

mercati locali del lavoro di tali territori²⁸. I bassi tassi di occupazione invero si spiegano anche alla luce della diminuzione della popolazione giovane (dovuta, da un lato, al calo del tasso di natalità, dall'altro, all'esodo dei giovani, particolarmente intenso nelle zone interne e montane) e del fatto che il reddito degli abitanti delle aree interne finisce per concentrarsi, in prevalenza, sul reddito da pensione. Dunque, i dati statistici relativi alle aree interne vanno letti con grande attenzione. Nelle aree interne è tutto un po' diverso, e comprenderne la complessità è il primo passo per affrontarne le sfide²⁹.

Il quadro delineato si aggrava ulteriormente se si volge lo sguardo al tessuto produttivo di tali territori, costituito per la gran parte da micro e piccole imprese – operanti soprattutto nel settore agro-alimentare e in quello del turismo – che presentano una limitata propensione all'adozione di tecnologie avanzate, all'innovazione e all'internazionalizzazione. Si tratta per lo più di imprese poco managerializzate, a conduzione familiare, con una struttura finanziaria vulnerabile e con problemi nell'accesso al credito, che ne comprimono ulteriormente le possibilità di crescita³⁰. Tutto ciò si riflette in livelli di produttività molto bassi³¹.

Sul piano politico, la fase attuale è contrassegnata dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (Snai), la quale si propone di superare le precedenti logiche redistributive tradizionali per individuare un nuovo modello di intervento tramite politiche *place-based* di coesione territoriale. L'obiettivo è quello di contrastare i problemi demografici e rilanciare le aree interne del nostro Paese, a partire dal miglioramento della quantità e qualità dei servizi essenziali al riassetto istituzionale, alla tutela attiva del territorio, alla valorizzazione delle risorse naturali e culturali, alla rinascita delle filiere produttive locali³².

Lanciata in via sperimentale nell'ambito dell'Accordo di Partenariato 2014-2020, la Snai costituisce oggi una politica strutturale di coesione territoriale. Nell'Accordo di Partenariato per il nuovo settennato, la Snai rientra nell'obiettivo 5 (*Un'Europa più vicina ai cittadini*), confermandosi strumento essenziale per lo sviluppo e la valorizzazione dei territori interni, nonché per la tenuta complessiva dell'intero Paese. La strategia viene orientata a vera e propria politica nazionale, ma con procedure semplificate rispetto al passato e nuove aree

28. Si veda Manente, Resce, 2024.

29. Sul lavoro nelle aree interne sia consentito il rinvio a Di Salvatore, 2025, 347 ss. Cfr., da ultimo, Caruso, 2025, 411 ss., secondo il quale «recuperare le aree interne [...] significa collocare il diritto del lavoro al centro di un progetto di sviluppo territoriale che tiene insieme economia, società e identità. [...] Così il diritto del lavoro recupera la sua vocazione originaria: essere diritto della persona, strumento di democrazia economica, presidio di civiltà per la comunità» (qui, 430).

30. Per un approfondimento si rinvia a Baltrunaite, Formai, Linarello, Mocetti, 2022.

31. Cfr. Bugamelli, Lotti, 2018. Sull'importanza della collaborazione inter-imprenditoriale per lo sviluppo e la valorizzazione dei territori cfr. Di Salvatore, 2024.

32. Sulla Snai si veda, *ex multis*, Barca, 2015, 29 ss.; Marchetti, Panunzi, Pazzagli (a cura di), 2017; De Rossi (a cura di), 2018; Lucatelli, Luisi, Tantillo (a cura di), 2022. Corazza, 2025, riconosce alla Snai il grande merito di aver fatto delle aree interne una questione nazionale.

progetto. Il processo di selezione delle nuove aree si è chiuso nel 2022. Sono state ammesse al finanziamento nazionale Snai 2021-2027 56 nuove aree progetto, di cui 22 ricadono all'interno della Zes unica per il Mezzogiorno³³. Sono state altresì confermate 67 delle 72 aree del precedente ciclo 2014-2020, alcune delle quali con una nuova perimetrazione. Dunque, complessivamente, la Snai 2021-2027 include 123 aree progetto, che coinvolgono quasi duemila comuni, in cui vivono oltre quattro milioni e mezzo di persone³⁴.

L'importanza di (continuare a) puntare e investire su un approccio *place-based*, che consente di definire gli interventi partendo dai bisogni e dalle risorse delle comunità locali, emerge anche dal Pnrr. Invero, uno degli obiettivi generali della missione 5 consiste proprio nel rafforzamento della Snai, attraverso misure a supporto del miglioramento dei livelli e della qualità dei servizi essenziali. Segnatamente, il supporto del piano si articola in due linee di intervento: "Potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità" e "Servizi sanitari di prossimità".

Il primo intervento è diretto ad agevolare la soluzione a problemi di disagio e fragilità sociale, mediante l'intensificazione dell'erogazione di servizi (agli anziani, ai giovani in difficoltà), anche facilitando i collegamenti con i centri urbani. Il secondo mira a rafforzare il ruolo e le funzioni delle farmacie rurali convenzionate dei centri con meno di 3.000 abitanti, al fine di renderle strutturate in grado di erogare servizi sanitari territoriali (servizi integrati di assistenza domiciliare, monitoraggio dei pazienti con la cartella clinica elettronica e il fascicolo farmaceutico, ecc.). Per l'attuazione di tali misure sono stati stanziati 825 milioni di euro³⁵. A integrazione dell'investimento, il Fondo complementare al Pnrr assegna a province e città metropolitane risorse aggiuntive, pari a 350 milioni di euro, da destinare alle aree progetto Snai 2021-2027 per il miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza delle strade extraurbane.

Ulteriori finanziamenti che interessano i territori periferici (e che stimolano l'attivazione di iniziative da parte delle comunità locali) sono previsti anche

33. Le 22 aree progetto che ricadono all'interno della Zes unica si aggiungono a quelle individuate nel ciclo 2014-2020. Sono coinvolti comuni ricadenti in area Zes per una popolazione totale di oltre 800mila abitanti.

34. La nuova programmazione prevede anche il c.d. "Progetto speciale Isole Minori", il quale coinvolge 35 comuni che condividono con le aree interne spopolamento e bassi livelli dei servizi di cittadinanza.

35. Va detto che in una delle (tante) revisioni del piano intervenute negli ultimi due anni – nella specie, quella approvata l'8 dicembre 2023 che, tra le altre cose, ha introdotto la missione 7 (*REPowerEU*), dedicata al finanziamento di investimenti per l'efficientamento energetico e la decarbonizzazione –, il Governo ha defanziato per 725 milioni di euro l'investimento "Potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità". La misura è stata poi rifinanziata per 500 milioni dall'art. 1, comma 5, d.l. 2 marzo 2024, n. 19, mentre i restanti 225 milioni di euro, afferenti a progetti in essere, sono stati coperti con risorse già poste a bilancio. Sul punto cfr. Servizio Studi della Camera dei Deputati (a cura di), 2024, 6. Sulla riprogrammazione del Pnrr e sulla sua incidenza sugli investimenti locali si veda Leonzio, 2025, 203 ss. (qui, 215 ss.).

in altre missioni del piano. A titolo esemplificativo, si pensi all'investimento "Attrattività dei borghi" (missione 1), che assegna circa 800 milioni di euro a comuni con meno di 5.000 abitanti per la realizzazione di progetti di rigenerazione culturale, sociale ed economica, al fine di favorire il rilancio turistico e il ripopolamento dei borghi³⁶; all'investimento "Isole verdi" (missione 2), che prevede il finanziamento, pari a 200 milioni di euro, per l'attuazione di progetti in materia di energia, acqua, trasporti e rifiuti in 19 piccole isole non interconnesse³⁷; all'investimento "*Green Communities*" (missione 2), che stanziava 135 milioni di euro in favore delle comunità rurali e montane che intendono puntare alla valorizzazione dei propri territori attraverso l'utilizzo sostenibile del capitale naturale di cui dispongono³⁸.

4. Il Programma Gol tra livelli essenziali delle prestazioni, formazione e patti territoriali

A distanza di sei anni dal riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e politiche attive (d.lgs. n. 150/2015), il Pnrr indica gli obiettivi di una strategia volta a incidere (anche) sul mercato del lavoro, principalmente mediante il potenziamento delle politiche attive e della formazione professionale e il rafforzamento dei centri per l'impiego, nonché attraverso interventi in favore delle donne e dei giovani. Segnatamente, la parte del piano dedicata alle politiche del lavoro (missione 5, componente 1), considerate «di grande rilievo nel perseguimento degli obiettivi, trasversali a tutto il Pnrr» e di centrale importanza «per accompagnare la modernizzazione del sistema economico del Paese e la transizione verso un'economia sostenibile e digitale», mira ad aumentare il tasso di occupazione supportando i percorsi di riqualificazione professionale e di reinserimento di lavoratori in transizione e disoccupati; a ridurre il *mismatch* occupazionale e di competenze; ad accrescere la quantità e la qualità dei programmi di formazione dei disoccupati e dei giovani, in un contesto di investimento anche sulla formazione continua degli occupati.

36. Nell'ambito dell'investimento, circa 420 milioni sono stati assegnati a 21 comuni (uno per ciascuna regione e provincia autonoma, Linea A). Tutti i progetti pilota sono in fase di attuazione. Quanto alla Linea B, all'esito della selezione, sono stati assegnati 370 milioni di euro in favore di 294 comuni con meno di 5.000 abitanti. Per un approfondimento si rinvia al sito del Ministero della Cultura (pnrr.cultura.gov.it/misura-2-rigenerazione-di-piccoli-siti-culturali-patrimonio-culturale-religioso-e-rurale/2-1-attrattivita-dei-borghi/). Sul c.d. Bando Borghi si tornerà in seguito (*infra*, § 5).

37. Le risorse sono state assegnate ai Comuni di Isola del Giglio, Capraia, Ponza, Ventotene, Isole Tremiti, Lipari, Malta, Santa Marina Salina, Leni, Ustica, Favignana, Pantelleria e Lampedusa.

38. Il 28 settembre 2022 è stata approvata una prima graduatoria. Sono risultate ammissibili al finanziamento 35 *green communities*. In base ai dati attualmente disponibili (aggiornati ad aprile 2024), sono stati attivati 510 interventi per la realizzazione della misura. A livello regionale, il territorio che riceve più fondi è il Piemonte (quasi 15 milioni di euro). Seguono la Sardegna e la Lombardia. Sul punto si veda www.openpolis.it/esercizi/ambiente-e-transizione-energetica/.

Nell'intento di perseguire efficacemente tali finalità, il piano istituisce il “Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori” (Programma Gol), iniziativa principale dell'azione di riforma nel quadro delle politiche per il lavoro, accompagnato da un “Piano strategico nazionale sulle Nuove Competenze” (Pnc), integrato, per la parte che riguarda la formazione dei lavoratori, nel Programma Gol³⁹.

Adottato il 5 novembre 2021 con decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e più volte modificato a partire dal 2023, il Programma Gol si rivolge prioritariamente ai soggetti in stato di disoccupazione percettori di un ammortizzatore sociale (Naspi, Dis-Coll) o di una misura di sostegno al reddito di natura assistenziale (reddito di cittadinanza), ma anche ai lavoratori fragili e ai disoccupati con minori *chance* occupazionali senza sostegno al reddito. A seguito dell'abolizione del reddito di cittadinanza, il decreto interministeriale 29 marzo 2024 ha esteso l'accesso al programma ai percettori del Supporto per la formazione e il lavoro (Sfl) e dell'Assegno di inclusione (AdI), nonché a tutti i disoccupati indipendentemente dal genere, dall'età anagrafica e dalla durata della condizione di disoccupazione⁴⁰.

Sotto il profilo operativo, stante la competenza concorrente tra stato e regioni in materia di mercato del lavoro, il programma viene realizzato mediante l'adozione di Piani di attuazione regionale (Par), la cui coerenza con il programma nazionale è valutata dalla Direzione generale delle politiche attive del lavoro, dei servizi per il lavoro e degli incentivi all'occupazione⁴¹. Uno degli obiettivi fondamentali del Programma Gol, infatti, è quello di garantire su tutto il territorio nazionale «specifici livelli essenziali» delle prestazioni (Lep) con riferimento ai servizi e alle misure di politica attiva del lavoro.

I livelli essenziali di Gol costituiscono «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»⁴².

39. Alla medesima linea di intervento appartiene anche il meno recente “Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro”, varato nel 2019 in occasione dell'introduzione del reddito di cittadinanza. Sulle politiche per il lavoro contenute nel Pnrr si veda, *ex multis*, il numero monografico di *VTDL*, n. 4, 2022, curato da Sartori, 2022 e il numero monografico di *LD*, n. 2, 2023, curato da Calafà e Salomone, 2023. Da ultimo, cfr. Varesi, 2025, 471 ss. (spec. 490 ss.).

40. Così l'art. 2 del Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze 29 marzo 2024.

41. La Direzione generale delle politiche attive del lavoro, dei servizi per il lavoro e degli incentivi all'occupazione è un ufficio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che, tra le varie funzioni, «cura la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di politiche attive del lavoro e svolge le funzioni di verifica e controllo del rispetto dei medesimi». Così l'art. 26, d.p.c.m. 22 novembre 2023, n. 230. Dal 1° marzo 2024, tale ufficio sostituisce l'Anpal (ormai soppressa) nello svolgimento della funzione.

42. Così *Il Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori Gol*, 2021, 49. Ad avviso di alcuni studiosi, è proprio la misurabilità (*melius*: la possibilità di avere una proiezione affidabile sui possibili risultati finali dell'intero intervento) a costituire il maggior pregio delle riforme

In sintesi, a seguito della sottoscrizione del “patto personalizzato di servizio”, i beneficiari di Gol godono di misure di assistenza nella ricerca del lavoro commisurate al grado di occupabilità derivante dall’attività di profilazione. A tal proposito, il programma prevede cinque diversi percorsi: il *Percorso di reinserimento lavorativo*, destinato a soggetti che – vicini al mercato del lavoro e più facilmente occupabili – non richiedono particolari interventi in relazione alle loro conoscenze e competenze⁴³; il *Percorso di aggiornamento (upskilling)*, che implica interventi formativi di breve durata, non particolarmente consistenti; il *Percorso di riqualificazione (reskilling)*, nell’ambito del quale è richiesta una robusta attività di formazione per avvicinare la persona in cerca di occupazione ai profili richiesti dal mercato; il *Percorso lavoro e inclusione*, dedicato ai soggetti per i quali le politiche attive del lavoro non sono sufficienti a migliorare l’occupabilità, essendo presenti ostacoli o barriere che vanno oltre la dimensione lavorativa, e per i quali è necessario attivare la rete dei servizi territoriali; il *Percorso di ricollocazione collettiva*, pensato per lavoratori – coinvolti in situazioni di crisi aziendali – ancora formalmente occupati, ma potenzialmente in transizione⁴⁴.

Di assoluto rilievo sono i tre macro-obiettivi (*melius*: i tre target quantitativi) indicati dalla riforma da raggiungere entro il 31 dicembre 2025. Almeno tre milioni di beneficiari del Programma Gol (il 75% dei quali deve essere costituito da donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità o persone di età inferiore ai 30 o superiore ai 55 anni), di cui 800mila coinvolti in attività di formazione professionale⁴⁵, e il rispetto da parte di almeno l’80% dei centri per l’impiego in ogni regione degli standard definiti quali livelli essenziali in Gol. Sullo stato di attuazione del programma si dirà nel paragrafo successivo.

L’ampliamento dell’area dei potenziali destinatari, la centralità dei livelli essenziali delle prestazioni e l’offerta di percorsi di politica attiva personalizzati sono soltanto alcuni degli aspetti di innovazione rispetto al passato. Invece, il Programma Gol si pone anche ulteriori e rilevanti obiettivi, tra i quali il superamento della divisione – prassi comune in molte regioni – tra le politiche della formazione e le politiche attive del lavoro, una presenza più capillare sul

del mercato del lavoro introdotte dal Pnrr. Cfr. Salomone, 2023, 194. Nello stesso senso Calafà, 2023, 163 ss.

43. Al fine di indirizzare gli investimenti nella formazione (anche) sui temi della transizione verde e digitale, il Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali 24 agosto 2023 ha esteso (anche) ai soggetti più vicini al mercato del lavoro, i c.d. *work ready*, la possibilità di accedere a percorsi formativi di breve durata. Si tratta di percorsi «di durata più breve di quella ordinariamente prevista per i percorsi di upskilling, ma comunque non inferiore a quaranta ore, e che abbiano come esito una attestazione di competenze».

44. Sui percorsi di Gol si veda, tra i tanti, Garofalo, 2022, 114 ss.; Valente, 2023, 109 ss.; Varesi, 2025, 490 ss.

45. Di questi, almeno 300mila dovranno aver partecipato a formazioni sulle competenze digitali.

territorio dei centri per l'impiego (sia attraverso una presenza fisica maggiore – nuove sedi, strutture mobili, ecc. – sia mediante l'offerta di servizi in forma digitale), l'integrazione dei servizi territoriali attraverso una rete territoriale dei servizi.

Un altro aspetto che merita di essere sottolineato è l'importanza che le misure di politica del lavoro previste dal Pnrr attribuiscono al coinvolgimento delle imprese e del territorio, affinché i centri per l'impiego, in collaborazione con i soggetti privati accreditati⁴⁶, possano costituire un punto di riferimento nell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro territoriale. 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, anche mediante la sperimentazione di soluzioni “negoziate” che facilitino l'ingresso in azienda, dei veri e propri «patti territoriali»⁴⁷.

Declinati dalle regioni mediante Piani operativi territoriali condivisi con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, i patti territoriali «vedono la partecipazione attiva degli enti locali interessati, delle parti sociali, del sistema delle imprese e degli altri *stakeholder* interessati»⁴⁸, richiamando alla mente gli strumenti di “programmazione negoziata” (contratti di programma, patti territoriali, contratti d'area), operativi negli anni Novanta del secolo scorso, diretti a promuovere lo sviluppo locale attraverso il metodo della concertazione e del partenariato economico pubblico/privato⁴⁹.

In quel caso, il modello ispiratore in senso lato era contenuto nell'importante rapporto comunitario su *Crescita, competitività e innovazione* (c.d. rapporto Delors), nel quale – con specifico riferimento alle politiche del lavoro – si evidenziava come la promozione dell'occupazione e dell'inclusione sociale richiedessero il sostegno della società e la partecipazione democratica a livello locale⁵⁰. In tale ottica, i patti territoriali, configurati a livello comunitario come

46. Il Programma Gol conferma il modello di rapporti tra strutture pubbliche e strutture private già previsto dal d.lgs. n. 150/2015 mediante il coinvolgimento dei soggetti accreditati. Cfr. Treu, 2023, 1 ss.; Bozzao, 2023, 259 ss.; Ciucciiovino, 2023, 309 ss.

47. I patti territoriali sono definiti come «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». Così *Il Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori Gol*, 2021, 54-55.

48. Cfr. *Il Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori Gol*, 2021, 55.

49. Nella stagione dei patti territoriali *tout court* (patti territoriali in senso tecnico, contratti d'area e contratti di programma), il metodo della concertazione «diventa, a livello locale, un elemento determinante del circuito della decisione politico-economica; [...] La concertazione tra le parti sociali diventa, cioè, presupposto giuridico della attivazione del patto territoriale, momento insostituibile di una procedura che ha pure tratti di evidenza pubblica». Così Caruso, 2001, 429 ss. (qui, § 6).

50. Commissione europea, *Libro bianco. Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le*

“Patti territoriali per l’occupazione”⁵¹, si ponevano (tra l’altro) come strumenti volti – almeno negli intenti – a promuovere l’occupazione in un determinato ambito territoriale, mediante il coinvolgimento attivo di parti sociali, enti locali e altri attori pubblici e privati impegnati sul territorio⁵². L’originalità del patto territoriale, basato sulla concertazione e sulla crescita dal basso (approccio *bottom-up*), risiedeva nell’assumere il territorio come elemento attivo del processo di sviluppo.

Le vicende dei patti furono lunghe e complesse e si estesero fino all’inizio del nuovo secolo⁵³. Va detto che, nella maggior parte dei casi, tali strumenti non hanno modificato in maniera significativa la *performance* economica delle aree interessate (deprese e non), misurata sia in termini di occupazione che di sviluppo *lato sensu* inteso (investimenti, numero di stabilimenti, ecc.)⁵⁴. Certamente ha influito in senso negativo sugli esiti di tali politiche di sviluppo la “trasformazione” del patto territoriale – avvenuta nel corso degli anni – da strumento negoziale su base concertativa quale espressione del partenariato sociale a strumento di incentivazione alle imprese (in prevalenza piccole e medie) su base valutativa e concorsuale (il patto fu ricondotto al ruolo di modulo convenzionale per l’erogazione di agevolazioni alle imprese).

5. Place-based o place-blind? L’impatto del Pnrr sui divari territoriali

Le misure di politica del lavoro previste dal Pnrr hanno il pregio di coniugare obiettivi ambiziosi e risorse finanziarie ingenti. Rispetto ad altre riforme dei servizi per l’impiego e delle politiche attive del lavoro attuate in passato in condizioni di ristrettezze di bilancio, tanto da essere definite «riforme a costo zero»⁵⁵, il Programma Gol e il Pnc possono avvalersi di 5.4 miliardi di euro per realizzare la misura “Politiche attive del lavoro e formazione”

vie da percorrere per entrare nel XXI secolo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1994.

51. Sui patti territoriali per l’occupazione si veda per tutti Staniscia, 2004.

52. Su concertazione, politiche del lavoro e politiche sociali locali negli anni della “programmazione negoziata” si veda, tra i tanti, Ghera, 1999, 501 ss.; Bellardi, 1999; Albi, 2001, 417 ss.; Viscomi, 2004, 335 ss. Sul dibattito relativo al “Patto per il Lavoro” di Milano, sottoscritto il 2 febbraio 2000 da Comune di Milano, Provincia di Milano, Regione Lombardia e da alcune tra le maggiori associazioni e confederazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori presenti sul territorio milanese, si veda Treu, 2000, 123 ss.; Biagi, 2000, 127 ss.; Scarpelli, 2000, 135 ss.

53. Dal 1996 al 2003 sono stati approvati 220 patti territoriali. Ai primi 12 patti approvati tra il 1996 e il 1997 se ne sono aggiunti 208 tra il 1998 e il 2003. Il fenomeno ha interessato circa l’80% della popolazione e della superficie del Mezzogiorno. Per un approfondimento si rinvia a Prezioso, Servidio, 2012, 233 ss.

54. Cfr. Accetturo, de Blasio, 2008, 149 ss. Note critiche sui risultati dei patti territoriali si rinviengono anche in Cersosimo, Wolleb, 2001, 369 ss.

55. Così Ricci, 2017, 361-362, con riferimento al d.lgs. n. 150/2015.

(M5C1R1.1)⁵⁶, a cui vanno aggiunti ulteriori 500 milioni provenienti dal programma React-EU⁵⁷.

Quanto agli obiettivi perseguiti, particolarmente apprezzabile è la valorizzazione del nesso fra politiche attive del lavoro e formazione. Quest'ultima, definita la «“regina” delle politiche attive del lavoro»⁵⁸, è oggi sempre più cruciale per la sua “funzione occupazionale”, anche al cospetto delle grandi trasformazioni che stanno investendo la nostra economia (si pensi, soprattutto, alle transizioni ecologica e digitale), le quali richiedono ai lavoratori il passaggio da competenze tradizionali a competenze *green* e digitali⁵⁹. L'intreccio tra servizi per l'impiego e formazione (personalizzata) appare dunque di fondamentale importanza per rafforzare l'occupabilità dei lavoratori e, in particolare, dei soggetti che presentano maggiori difficoltà nel mercato del lavoro, quali i giovani e le donne. In questa prospettiva, la formazione professionale «risalta come pilastro della politica attiva e si emancipa dal ruolo ancillare che spesso nei decenni scorsi le è stato assegnato»⁶⁰.

Dall'ultimo report di monitoraggio della misura emerge che, al 31 ottobre 2025, sono 4.213.590 i soggetti coinvolti nel Programma Gol, ossia coloro che hanno sottoscritto un patto di servizio personalizzato con l'individuazione di uno dei cinque percorsi previsti dal programma (*supra*, § 4)⁶¹. Di questi, possono considerarsi beneficiari effettivi 2.860.348⁶², pari al 95,3% dell'obiettivo in scadenza al 31 dicembre 2025 (almeno 3 milioni di beneficiari del Programma Gol). Il target secondario, che richiede almeno il 75% dei beneficiari con caratteristiche di vulnerabilità, risulta già centrato (se si guarda al numero dei soggetti coinvolti): 3.638.385 beneficiari fragili, pari all'86,3% del totale dei presi in carico⁶³. I beneficiari che hanno completato un'attività formativa sono 532.953, il 66,6% del target indicato dalla riforma (800mila persone entro la fine del 2025).

56. La dotazione finanziaria inizialmente prevista per la realizzazione della misura “Politiche attive del lavoro e formazione” (M5C1 – Riforma 1.1) era di 4.4 miliardi di euro. È stata poi incrementata di un ulteriore miliardo a seguito della rimodulazione del Pnrr con la decisione del Consiglio Ecofin dell'8 dicembre 2023, da investire nelle competenze dei lavoratori nel quinquennio 2021-2025.

57. Inoltre, 600 milioni di euro sono destinati al «Potenziamento dei Centri per l'impiego» e oltre un miliardo complessivo alla «Creazione di imprese femminili», al «Sistema Duale» e al «Sistema di certificazione della parità di genere».

58. Così Napoli, 2010, 56.

59. Sul punto cfr. Casano, 2020, *passim*; Speciale, 2023, 283 ss.

60. Così Varesi, 2022, 102.

61. Cfr. Inapp, 2025. La gran parte delle prese in carico (50,9%) si concentra nel *Percorso di reinserimento lavorativo*, rivolto ai profili più vicini al mercato del lavoro. Il resto si distribuisce tra il *Percorso di aggiornamento* (23,9%) e il *Percorso di riqualificazione* (21,2%). Hanno un peso marginale le prese in carico indirizzate al *Percorso lavoro e inclusione* (3,7%) e al *Percorso di ricollocazione collettiva* (0,2%).

62. Beneficiari effettivi sono coloro per i quali risulti avviata o conclusa almeno una politica attiva tra quelle previste nei patti di servizio personalizzati.

63. Tra i beneficiari che presentano caratteristiche di vulnerabilità, le donne rappresentano

Tra questi, 264.956 hanno partecipato a formazioni sulle competenze digitali, raggiungendo così l'88,3% dell'obiettivo secondario (300mila formati digitali)⁶⁴.

Quanto all'altro macro-obiettivo perseguito dal Programma Gol, ovvero quello di uniformare su tutto il territorio nazionale i servizi per il lavoro (*melius*: di garantire il buon funzionamento di almeno l'80% dei servizi pubblici per l'impiego in ciascuna regione entro il 31 dicembre 2025), a sei mesi dalla scadenza (giugno 2025) le regioni che non raggiungono il target sono otto (a novembre 2024 erano quattordici). Di queste, cinque (Sardegna, Liguria, Abruzzo, Molise, Provincia autonoma di Bolzano) presentano una rilevante distanza dal target⁶⁵.

Più difficile pronunciarsi sul raggiungimento (o meno) di altri obiettivi perseguiti dalla riforma, in particolare – per quel che qui maggiormente interessa – di quelli volti a strutturare un efficace rapporto con la domanda di lavoro territoriale. Si pensi, ad esempio, al coinvolgimento degli operatori economici locali, affinché le strutture pubbliche e private possano costituire un punto di riferimento nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro territoriale. Allo stato attuale può comunque dirsi che nessuna regione ha sperimentato “Patti Territoriali” nell'ambito di Gol (*supra*, § 4)⁶⁶.

Interessanti sembrano essere i risultati occupazionali ottenuti. Al 31 ottobre 2025, gli occupati con un rapporto di lavoro avviato dopo la presa in carico in Gol (nuovi occupati) sono 1.560.554, pari al 37,1% del totale dei presi in carico. Va detto però che a livello territoriale si osservano divari significativi. Nelle regioni del Mezzogiorno, i tassi di nuova occupazione oscillano dal 29,2% della Campania al 35,4% della Puglia, mentre nella gran parte delle regioni del Centro-Nord i valori sono vicini o superiori al 40%, fino a raggiungere il valore massimo del 51,3% nella Provincia autonoma di Bolzano. Coerentemente con il grado di occupabilità, il *Percorso di reinserimento lavorativo* fa registrare i migliori esiti occupazionali (il 46,7% dei presi in carico ha trovato un lavoro), seguito dal *Percorso di aggiornamento* (37,2%). Il *Percorso di riqualificazione* e il *Percorso lavoro e inclusione* si attestano su livelli sensibilmente inferiori (rispettivamente 18,2% e 18,5%). Il 46% dei nuovi occupati è stato assunto con un contratto a tempo determinato; il 44,9% con un contratto a tempo indeterminato (di cui il 6,9% in apprendistato). L'incidenza del lavoro domestico è pari al 6,2% (con punte vicine all'11% nel *Percorso lavoro e inclusione*)⁶⁷.

il 64,4%, i disoccupati da almeno sei mesi il 37,9%, i giovani *under* 30 il 35,5%, gli *over* 55 il 19,3% e le persone con disabilità il 6,5%.

64. I dati relativi alla formazione sono aggiornati al 30 giugno 2025. Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2025.

65. Si veda Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2025, 2 ss. L'analisi evidenzia che il Lep meno diffuso è il supporto all'autoimpiego (Lep O).

66. Cfr. Del Gaiso, 2025, in questo volume. L'A. rileva, tuttavia, che «sono individuabili, in diverse Regioni, modelli di programmazione negoziata coerenti con gli obiettivi del Programma Gol».

67. Cfr. Inapp, 2025, 18 ss.

Ma al di là dei dati forniti dai report di monitoraggio⁶⁸, a parere di chi scrive, una certa fiducia nella riattivazione del mercato del lavoro (e nella riduzione delle disuguaglianze nei mercati locali del lavoro) consegue – più che nella costruzione di un nuovo piano volto a rafforzare l’occupabilità del lavoratore – al complesso delle misure di rilancio economico e di coesione territoriale introdotte dal Pnrr. È questa concezione integrata del mercato che induce a un cauto ottimismo nei confronti del mercato del lavoro che verrà.

I programmi di riforma e di investimento previsti dal Pnrr offrono grandi opportunità per lo sviluppo del Sud e delle aree interne, sia mettendo in campo significative risorse aggiuntive rispetto a quelle ordinarie stanziare per le politiche di coesione (nuova politica di sviluppo regionale europea *tout court* e Fsc), sia focalizzando lo sforzo delle politiche pubbliche su una serie di obiettivi strettamente connessi con i problemi strutturali del Mezzogiorno e dei territori interni e montani (*supra*, §§ 2 e 3).

A ogni modo, affinché il Pnrr possa effettivamente rappresentare una “grande occasione” per ridurre le disuguaglianze territoriali non è sufficiente la sola spesa pubblica, ma è necessario puntare sulla qualità degli investimenti, l’efficienza e l’efficacia della spesa, la rapidità degli investimenti, l’integrazione tra le diverse fonti finanziarie. La spesa pubblica in sé, anche se ingente, è soltanto una delle condizioni abilitanti dei processi di trasformazione. Contano molto le aspettative sociali e imprenditoriali, il ruolo delle istituzioni politiche, le capacità tecniche, progettuali e gestionali delle amministrazioni centrali e locali, l’adeguatezza dei sistemi di *governance*, di monitoraggio e di valutazione⁶⁹.

Tutto ciò, ad esempio, è di fondamentale importanza perché la Zes unica possa rappresentare una buona opportunità per lo sviluppo del Sud (*supra*, § 2). Molto dipenderà infatti dalle scelte che verranno effettuate nella fase di attuazione del Piano strategico, dalla capacità della Struttura di missione di gestire in maniera rapida ed efficiente le autorizzazioni uniche relative alle attività economiche di tutto il Mezzogiorno, dalla volontà e dalla capacità di coordinare le diverse politiche di sviluppo (di coesione e industriali).

Secondo il parere di chi scrive, decisiva è l’adozione di una politica *place-based* di coesione territoriale, una politica che riconosca che per disegnare delle scuole, degli asili, una politica per le Pmi, un intervento per il lavoro bisogna combinare i saperi dei grandi centri di competenza con quelli locali.

68. Secondo alcuni, tali dati sarebbero difficilmente valutabili a causa della carenza di numeri certi e del continuo susseguirsi di interventi che ha significativamente inibito la misurabilità degli effetti prodotti. Sul punto si veda per tutti Valente, 2025. L’A. afferma che i miglioramenti certificati dal report di monitoraggio pubblicato a settembre 2025 (su dati di giugno 2025, cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2025) sono dovuti al fatto che «nel monitoraggio non vengono applicate le condizioni ordinarie decise nel 2021, bensì il regime derogatorio introdotto con atti amministrativi nell’ultimo anno». Si spiegherebbero così, ad esempio, i miglioramenti «assai significativi» registrati sulla erogazione dei Lep rispetto al 2024.

69. Cfr. Cersosimo, 2022.

Solo la combinazione di questi due saperi determina la soddisfazione delle aspirazioni delle popolazioni e libera i territori dalla trappola dello sviluppo intermedio⁷⁰.

Sembra tuttavia andare nella direzione opposta il c.d. decreto Sud, che ha ridisegnato la *governance* della Snai (*supra*, § 3) con l'effetto di accentrare a livello governativo le politiche per le aree interne. L'art. 7, comma 1, d.l. n. 124/2023 prevede infatti l'istituzione – presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – di una Cabina di regia per lo sviluppo delle aree interne, alla quale sono affidate diverse funzioni. L'organo costituito, avvalendosi del Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud, esercita funzioni di indirizzo e di coordinamento per la promozione e la valorizzazione delle aree interne; approva il “Piano strategico nazionale delle aree interne – Psnai”⁷¹; promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo, gli enti pubblici nazionali e territoriali e ogni altro soggetto pubblico o privato competente⁷².

Molto si discute sul fatto se il Pnrr abbia impresso una svolta decisiva ai problemi del Mezzogiorno e delle aree interne. Secondo alcuni, la prima fase di realizzazione del piano non ha aiutato particolarmente tali territori⁷³. Qualcuno, sin dall'inizio, ha parlato addirittura di un piano *place-blind*, un piano che in sostanza non vede i territori, nel senso che non offre quella lettura trasversale che consente di far emergere la diseguaglianza territoriale⁷⁴.

In definitiva, per curare e cambiare un Paese «non basta la sola spesa pubblica, c'è bisogno di una visione, di un disegno condiviso di cambiamento possibile, di mete mobilitanti, di raccolta di conoscenze, bisogni e “sogni” diffusi»⁷⁵.

70. Sul punto cfr. Viesti, 2021.

71. Il PSNAI, definito dal Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud in seguito a una consultazione pubblica che si è conclusa il 6 settembre 2024, è stato approvato dalla Cabina di regia il 9 aprile 2025 ed è stato reso pubblico nel mese di luglio 2025. Il documento individua gli ambiti di intervento e le priorità strategiche, in particolare negli ambiti dei servizi essenziali (istruzione, mobilità, servizi sociosanitari) e dello sviluppo economico, cui destinare le risorse finanziarie nazionali ed europee disponibili.

72. La conferma dell'accentramento è data dal processo di definizione delle strategie territoriali delle singole aree interne. L'attuazione delle strategie prevede la stipula di un Accordo di Programma Quadro (Apq) tra l'area interna, la regione, il Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud e i Ministeri interessati, il quale deve essere approvato dalla Cabina di regia. Sul punto si veda Corazza, 2025.

73. Si pensi, ad esempio, alla Linea A del c.d. Bando Borghi (*supra*, § 3), che attribuisce un'ingente somma di denaro a un unico comune per ciascuna regione, «chiamando così singole realtà all'attuazione di progetti potenzialmente molto complessi, senza prevedere spazi per la definizione di progetti d'area, che avrebbero potuto coinvolgere più realtà comunali in un'ottica di condivisione delle capacità progettuali». Così Leonzio, 2025, 212. In senso critico si veda anche Barbera, Cersosimo, De Rossi (a cura di), 2022; Menegus, 2022, 931 ss.

74. Cfr. Viesti, 2022.

75. Così Cersosimo, 2022.

Riferimenti bibliografici

- Accetturo A., de Blasio G. (2008). Le politiche per lo sviluppo locale: la valutazione dei Patti Territoriali. In: de Blasio G., Lotti F. (a cura di), *La valutazione degli aiuti alle imprese*. Bologna: il Mulino, 149 ss.
- Alaimo A. (2009). *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*. Torino: Giappichelli.
- Albi P. (2001). La contrattazione sindacale nella programmazione per lo sviluppo. *DLRI*, III: 417 ss.
- Assolombarda in collaborazione con Adapt (a cura di) (2021). *Le politiche attive nei moderni mercati transizionali del lavoro*. Ricerca n. 13.
- Baltrunaite A., Formai S., Linarello A., Mocetti S. (2022). *Ownership, governance, management and firm performance: evidence from Italian firms*. Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers, Banca d'Italia, n. 678.
- Barbera F., Cersosimo D., De Rossi A. (a cura di) (2022). *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*. Roma: Donzelli.
- Barbieri P., Nogler L., Salomone R., Zaninotto E. (a cura di) (2018). *Mercati del lavoro e territori. I casi del Sudtirolo e del Trentino*. Milano: FrancoAngeli.
- Barca F. (2015). Un progetto per le "aree interne" dell'Italia. In: Meloni B. (a cura di), *Aree interne e progetti d'area*. Torino: Rosenberg & Sellier, 29 ss.
- Bellardi L. (1999). *Concertazione e contrattazione. Soggetti, poteri e dinamiche regolative*. Bari: Cacucci.
- Benassi F., Tomassini C., Lallo C. (2024). The Local Regression Approach as a Tool to Improve Place-Based Policies: The Case of Molise (Southern Italy). *Spacial Demography*, XII: 2 ss.
- Biagi M. (2000). Il Patto Milano Lavoro: un'intesa pilota. *DRI*, II: 127 ss.
- Boscariol G.P. (2017). La destinazione al Mezzogiorno di risorse ordinarie in conto capitale del bilancio dello Stato – Nota sull'art. 7-bis del decreto-legge n. 243/2016 convertito con legge n. 18/2017. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, I: 227 ss.
- Bozzao P. (2023). L'intermediazione del lavoro nel Programma Gol: potenzialità e criticità. *LD*, II: 259 ss.
- Bresciani P.G., Varesi P.A. (a cura di) (2017). *Servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro. Le buone pratiche locali, risorsa per il nuovo sistema nazionale*. Milano: FrancoAngeli.
- Bugamelli M., Lotti F. (editors) (2018). *Productivity growth in Italy: a tale of a slow-motion change*. Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers, Banca d'Italia, n. 422.
- Calafà L. (2023). Le politiche del mercato del lavoro nel Pnrr: una lettura giuslavoristica. *LD*, II: 163 ss.
- Calafà L., Salomone R. (a cura di) (2023). Il tema. Il mercato del lavoro ai tempi del Pnrr. *LD*, II: 161 ss.
- Caruso S.B. (2001). Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva: un osservatorio sui cambiamenti del diritto del lavoro. *DRI*, IV: 429 ss.
- Caruso S.B. (2025). Leggendo Adrian Pabst e John Milbank. Per un diritto del lavoro post-liberale. *DLRI*, III: 411 ss.
- Casano L. (2020). *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*. Modena: Adapt University Press.

- Cersosimo D. (2022). *Pnrr e Mezzogiorno*. Disponibile su: www.rivistailmulino.it/a/pnrr-e-mezzogiorno.
- Cersosimo D., Wolleb G. (2001). Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali, *Stato e Mercato*, III: 369 ss.
- Ciucciovino S. (2023). L'intermediazione alla prova dello skill mismatch. *LD*, II: 309 ss.
- Corazza L. (2013). Il principio di condizionalità (al tempo della crisi). *DLRI*, III: 489 ss.
- Corazza L. (2022a). La condizionalità "relazionale": reddito di cittadinanza, mercato del lavoro, esclusione sociale. *DRI*, I: 174 ss.
- Corazza L. (2022b). Io, Daniel Blake: il reddito di cittadinanza tra lavoro e povertà. *Rivista Critica del Diritto*, I: 95 ss.
- Corazza L. (2025). Il futuro delle aree interne. Lavoro e cittadinanza per un nuovo equilibrio dei luoghi. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, I: 9 ss.
- De Rossi A. (a cura di) (2018). *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*. Roma: Donzelli.
- Del Gaiso V. (2025). Il Programma Gol, la concertazione territoriale e le politiche di sviluppo locale. Casi empirici a confronto. *In questo volume*.
- Di Salvatore L. (2024). *Reti di imprese, mercato del lavoro e territori*. Milano: FrancoAngeli.
- Di Salvatore L. (2025). Il lavoro nelle aree interne: problemi e prospettive. *LD*, II: 347 ss.
- Esposito M. (2018). La cooperazione pubblico-privato nel nuovo corso (reale) delle politiche attive del lavoro. In: Aa.Vv., *Giuseppe Santoro-Passarelli. Giurista della contemporaneità. Liber Amicorum*, tomo I. Torino: Giappichelli, 308 ss.
- Ferrante V. (2016). Le politiche attive del lavoro fra decentramento e accentramento: un dolce girotondo? *LD*, II: 267 ss.
- Fili V. (2016). L'organizzazione e la gestione dei servizi per l'impiego nel d.lgs. n. 150/2015 alla luce della riforma costituzionale del 2016. *RGL*, III: 513 ss.
- Garofalo D. (2016). Riforma del mercato del lavoro e ricentralizzazione delle competenze. In: Ghera E., Garofalo D. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*. Bari: Cacucci, 9 ss.
- Garofalo D. (2022). Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del Pnrr. *DRI*, I: 114 ss.
- Ghera E. (1999). La pratica della concertazione in Italia. *Quaderni costituzionali*, III: 501 ss.
- Giugni G. (1982). Prefazione. In: Garofalo M.G., Lagala C. (a cura di), *Collocamento e mercato del lavoro*. Bari: De Donato, 5 ss.
- Giugni G. (2000). Il diritto del lavoro alla svolta del secolo. *DLRI*: 77 ss.
- Ichino P. (1982). *Il collocamento impossibile. Problemi e obiettivi della riforma del mercato del lavoro*. Bari: De Donato.
- Ichino P. (2022). Appunti per un rilancio delle politiche attive del lavoro in Italia. *DRI*, I: 161 ss.
- Inapp (2025). *Attuazione del Programma Gol. Nota di monitoraggio (dati al 31/10/2025)*. Focus Inapp n. 13, novembre 2025. Disponibile su: oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/db306308-5db0-4f01-a94f-608418f20ffc/content.
- Iodice R. (2020). Il quadro normativo dei Contratti di sviluppo. In: De Vivo P., Sacco E. (a cura di), *Le reti di impresa nella politica industriale. I contratti di rete e i contratti di sviluppo*. Milano: FrancoAngeli, 78 ss.

- Istat (2024). *La demografia delle aree interne: dinamiche recenti e prospettive future*. Roma: Istat, 29 luglio 2024. Disponibile su: www.istat.it/wp-content/uploads/2024/07/STATISTICA-FOCUS-DEMOGRAFIA-DELLE-AREE-INTERNE_26_07.pdf.
- Leonzio F. (2025). Pnrr e aree interne: impatto e criticità di un modello di sviluppo territoriale sbiadito. *Italian Papers On Federalism*, II: 203 ss.
- Liso F. (2009). Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma. In: Curzio P. (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*. Bari: Cacucci, 13 ss.
- Lucatelli S., Luisi D., Tantillo F. (a cura di) (2022). *L'Italia lontana. Una politica per le aree interne*, Roma: Donzelli.
- Manente F., Resce M. (2024). *Il mercato del lavoro nelle aree interne. Prime evidenze empiriche dall'indagine Inapp-Plus*, 18 novembre 2024. Disponibile su: oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/8ecf83d2-bb57-4020-a6ee-276cc40719e2/content.
- Marchetti M., Panunzi S., Pazzagli R. (a cura di) (2017). *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Marocco M. (2016). La nuova “governance” delle politiche attive del lavoro, *DLRI*: 203 ss.
- Menegus G. (2022). Bando Borghi e autonomie territoriali. *Le Regioni*, V: 931 ss.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2025). *Report di monitoraggio della misura M5C1R1.1 – giugno 2025*, settembre 2025. Disponibile su: www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/m5c1r1-1-report-settembre-2025.
- Napoli M. (1983). Tutela dell'occupazione e politica del lavoro: il ruolo delle Regioni negli anni '80. Modelli normativi a confronto. *RGL*, II-II: 135 ss.
- Napoli M. (2010). Le funzioni del sistema dei servizi per l'impiego: il nucleo forte della mediazione tra domanda e offerta di lavoro. In: Napoli M., Occhino A., Corti M. (a cura di), *I servizi per l'impiego. Art. 2098 c.c.* In: *Commentario Schlesinger*. Milano: Giuffrè, 56.
- Nogler L. (2012). Crescita economica e riforma della disciplina dei rapporti di lavoro. *MGL*, VI: 450 ss.
- Pigliucci M. (2025). *La zona economica speciale unica: geografia economica della Zes del Mezzogiorno d'Italia*. Milano: FrancoAngeli.
- Prezioso S., Servidio G. (2012). Industria meridionale e politica industriale dall'Unità d'Italia a oggi. In: Aa.Vv., *Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia*. Quaderni SVIMEZ, 31, numero speciale, 233 ss.
- Ricci M. (2017). I servizi per l'impiego dopo le modifiche legislative tra luci e ombre. *ADL*, II: 326 ss.
- Salomone R. (2016). Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act. *LD*, II: 281 ss.
- Salomone R. (2023). Rischi e opportunità nelle riforme del mercato del lavoro al tempo del Pnrr. *LD*, II: 193 ss.
- Sartori A. (a cura di) (2022). Il tema. Il nuovo volto dei servizi per l'impiego e degli strumenti di sostegno del reddito all'indomani del Pnrr e di Gol. Una sfida avvincente ma con molte incognite. *VTDL*, IV: 603 ss.
- Scarpelli F. (2000). Il Patto Milano Lavoro: le ragioni del dissenso. *DRI*, II: 135 ss.
- Servizio Studi della Camera dei Deputati (a cura di) (2025). *Monitoraggio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. I traguardi e gli obiettivi per il conseguimento dell'VIII rata*. Dossier, 23 luglio 2025.

- Speciale V. (2023). Impresa e transizione ecologica: alcuni profili lavoristici. *DLRI*, III: 283 ss.
- Staniscia B. (2004). *L'Europa dello sviluppo locale. I patti territoriali per l'occupazione in una prospettiva comparata*. Roma: Donzelli.
- Treu T. (2000). Il Patto sul lavoro di Milano: un modello di concertazione in stile europeo. *DRI*, II: 123 ss.
- Treu T. (2023). Pnrr, politiche pubbliche e partecipazione sociale. *LDE*, I: 1 ss.
- Valente L. (2022). Gli attori del mercato del lavoro nel rapporto diretto con imprese e lavoratori. *VTDL*, IV: 633 ss.
- Valente L. (2023). *Il diritto del mercato del lavoro. I servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*. Milano: Wolters Kluwer.
- Valente L. (2025). *Programma Gol: solo un modello di rendicontazione?*, 7 ottobre 2025. Disponibile su: lavoce.info/archives/109061/programma-gol-solo-un-modello-di-rendicontazione/.
- Varesi P.A. (2012). I Servizi per l'impiego nella legislazione regionale. In: M. Brollo (a cura di), *Il mercato del lavoro*. In: Persiani M., Carinci F., diretto da, *Trattato di diritto del lavoro*, vol. VI. Padova: Cedam, 203 ss.
- Varesi P.A. (2022). Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione europea e riforme nazionali. *DRI*, I: 75 ss.
- Varesi P.A. (2025). Regioni, agenzie per il lavoro, politiche attive del lavoro. *DRI*, II: 471 ss.
- Viesti G. (2021). *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*. Roma-Bari: Laterza.
- Viesti G. (2022). Riuscirà il Pnrr a rilanciare l'Italia? *il Mulino*, 8 marzo 2022.
- Viola V. (2023). *Contratti di sviluppo, il Sud accelera negli investimenti*, 4 dicembre 2023. Disponibile su: www.ilsole24ore.com/art/contratti-sviluppo-sud-accelera-investimenti-AFAEPIdB?refresh_ce=1.
- Viscomi A. (2004). Prassi di concertazione territoriale: spunti per una riflessione critica. *LD*, II: 335 ss.

Le politiche attive riservate ai lavoratori con disabilità: riflessioni a margine di alcune recenti riforme

di Maria Giovanna Elmo*

SOMMARIO: 1. Introduzione al quadro normativo di riferimento – 2. Il d.lgs. 62/2024 e i (necessari) raccordi con l'istituto del collocamento mirato – 3. (*Segue*) Il nuovo procedimento di valutazione – 4. Il Progetto di vita come strumento di inclusione lavorativa – 5. Gli accomodamenti ragionevoli alla luce della riforma – 6. Riflessioni conclusive.

1. Introduzione al quadro normativo di riferimento

L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità, al di là degli obblighi normativi, rappresenta un *plusvalore* per il mondo del lavoro e per la società nel suo complesso¹.

Eppure, persistono le difficoltà alla partecipazione nel mercato del lavoro delle persone con disabilità; il tema dell'inserimento lavorativo di questi soggetti continua a essere un aspetto critico delle politiche occupazionali italiane. Secondo i *report* più recenti², il divario tra le persone con e senza disabilità rimane elevato; le prime registrano un tasso di occupazione più basso, sono colpite in modo sproporzionato dalla disoccupazione e lasciano prima il mercato del lavoro.

Nonostante tali evidenze – o forse proprio in ragione di esse – si rileva, negli ultimi anni, un crescente impegno da parte del legislatore volto a massimizzare l'indipendenza e la partecipazione sociale delle persone con disabilità.

Stiamo parlando di un'onda riformista che ha attraversato il Paese e che, come spesso accade in materia di politiche sociali, risulta essere di matrice euro unitaria³.

* Ricercatrice di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

1. Con parole simili: Commissione europea, 2021. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. *Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030*, Bruxelles.

2. Come riportato dal Cnel XXVI Rapporto sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva.

3. Da ultimo: Delfino, 2025.

In effetti, l'Unione europea già da tempo ha inserito i temi della disabilità tra le priorità della sua agenda, auspicando – mediante azioni e strategie – una manovra coordinata che coinvolgesse gli Stati membri nonché le autorità regionali e locali, al fine di realizzare le azioni proposte dalla Commissione⁴.

Ed infatti, i recenti interventi che, come anticipato, hanno profondamente innovato il quadro normativo di riferimento, scaturiscono principalmente dalla legge delega 227/2021; quest'ultima rientra tra le riforme e le azioni chiave previste dal Pnrr⁵.

Mediante tale delega, il Governo è stato impegnato all'adozione di uno o più decreti legislativi finalizzati alla revisione e al riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità; in attuazione della Costituzione (artt. 2, 3, 31 e 38) e in conformità alla Convenzione Onu del 2006⁶.

Gli ambiti di intervento della delega al Governo sono stati molteplici e le novità hanno riguardato numerosi aspetti.

Tra essi, rinveniamo il progetto di riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità; il riferimento è, nello specifico, al d.lgs. 222/2023 – approvato in attuazione dell'art. 2, co. 2, lett. e, della l. 227/2021 – volto a garantire che le persone con disabilità abbiano accesso paritario ai servizi pubblici, all'ambiente fisico, all'informazione e alla comunicazione.

Nel solco di tali interventi si inserisce anche il d.lgs. 20/2024 che ha istituito l'Autorità garante nazionale per i diritti delle persone con disabilità, un organismo autonomo e indipendente. Tra i suoi compiti vi sono: l'assicurazione dell'uniformità di trattamento sul territorio nazionale; la promozione dell'armonizzazione delle politiche regionali e locali; il monitoraggio e la valutazione delle norme a favore delle persone con disabilità; il rafforzamento della partecipazione delle persone con disabilità alle politiche pubbliche⁷.

All'interno di tale opera riformatrice, un ruolo di primo piano viene ricoper-

4. Cfr. Strategia sulla disabilità 2010-2020; Risoluzione del Parlamento europeo del 18 giugno 2020 sulla strategia europea sulla disabilità post-2020; Conclusioni del Consiglio, 2019 – Mercati del lavoro inclusivi: migliorare l'occupazione delle persone in condizione di vulnerabilità nel mercato del lavoro; conclusioni del Consiglio sull'accesso allo sport per le persone con disabilità; Comitato economico e sociale europeo (CESE), 2019 – Definire l'agenda dell'UE sui diritti delle persone con disabilità 2020-2030; Risoluzione del Parlamento europeo del 7 ottobre 2021 sulla protezione delle persone con disabilità; Comitato europeo delle regioni, 2017 – La deistituzionalizzazione dei sistemi di assistenza a livello locale e regionale.

5. Si tratta di una riforma prevista dal Pnrr, Missione 5 “Inclusione e Coesione” Componente 2 “Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore”, riguardante la definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato. Tra i primi commenti alla legge delega 227/2021: Bonardi, 2022; De Falco, 2022.

6. Il riferimento è ovviamente alla Convenzione Onu sui diritti dei disabili, 13 dicembre 2006, ratificata dall'Italia con la l. 18/2009. Per approfondire il piano delle fonti sovranazionali, tra gli altri, si veda: Delogu, 2024; Chiaromonte, 2020; Nunin, 2020; Foggetti, 2017; Izzi, 2017; Ales, 2015.

7. Sul punto, tra gli altri, Rolla, 2025; Ferzetti, 2025.

to dal d.lgs. 62/2024⁸, il quale introduce sostanziali modifiche che dovrebbero contribuire al riassetto della normativa di settore; esso incide su molteplici aspetti, tra i quali: la definizione giuridica della condizione di disabilità; l'accertamento della condizione di disabilità nonché la revisione dei suoi processi valutativi di base, anche ai fini del collocamento mirato.

Se volessimo rinvenire un comune denominatore delle recenti tendenze riformiste che hanno inciso sulla disciplina, potremmo dire che assistiamo al passaggio da «una visione più paternalistica fondata su un principio di solidarietà [...] a una basata sulla valorizzazione della persona in base alle sue capacità di lavoro, per renderla autonoma e indipendente»⁹.

Il “nuovo” approccio, invero, valorizza la multidimensionalità degli interventi nonché la creazione di progetti personalizzati, attraverso una rete integrata di servizi, ponendo il lavoro al centro dei percorsi di inclusione sociale.

Per ragioni di spazio, non sarà possibile operare una disamina di tutti gli interventi citati; pertanto, ci limiteremo ad alcune riflessioni sui contenuti del d.lgs. 62/2024.

La nostra intenzione è quella di valutare come le novità introdotte si raccorderanno con le regole e gli istituti del mercato del lavoro, in particolare con i servizi per le politiche attive e con l'istituto del collocamento mirato.

2. Il d.lgs. 62/2024 e i (necessari) raccordi con l'istituto del collocamento mirato

Il d.lgs. 62/2024 impone l'adozione di un nuovo impianto concettuale che necessita inevitabilmente di un raccordo con l'istituto del collocamento mirato, specialmente per quei determinati aspetti che si intersecano con il procedimento di accertamento della disabilità.

Iniziamo col dire che, a opera della riforma in parola, assistiamo al consolidamento di un modello c.d. bio-psicosociale; ossia, una moderna concezione che distingue lo stato di malattia dalla condizione di disabilità come questione sociale, e che si discosta nettamente dal più risalente modello c.d. “medico”¹⁰.

Nell'adottare tale visione, il legislatore interviene su numerosi aspetti, tra cui: la definizione della condizione di disabilità; il procedimento di valutazione; i criteri di accertamento. Ed è esattamente su questi tre aspetti che si intende incentrare le riflessioni che seguiranno.

Per quanto concerne il primo elemento, ossia quello definitorio, dobbiamo mettere in luce l'introduzione nel nostro ordinamento della nozione di “persona con disabilità”. Si tratta di una rinnovata concezione, più coerente con la Convenzione Onu, che conduce al superamento della precedente terminologia,

8. Monaco, Falabella, 2024; Alifano, Dalla Sega, De Falco, Di Gioia, Maini, 2024; Fiore, Massagli, 2024.

9. Torsello, 2022.

10. Cucchisi, 2025; Dagnino, 2023.

oramai obsoleta e potenzialmente discriminatoria. Scompare, dunque, il termine “*handicap*” a favore di nozioni quali “condizione di disabilità” o “persona con disabilità”.

La scelta di sostituire un determinato linguaggio appare significativa, in quanto espressione della volontà di adottare un nuovo approccio, non solo lessicale, ma anche culturale.

Dato lo specifico *focus* della nostra riflessione, dobbiamo rilevare che tale modifica non incide meramente su un piano formale/terminologico; essa si ripercuote anche su alcuni aspetti sostanziali, proprio perché la nuova formulazione – maggiormente dinamica – consente di riconoscere all’interno del nostro ordinamento una nozione di “disabilità” ben più ampia di quella precedente. Abbracciando il modello bio-psicosociale, la disabilità oggi viene intesa come il risultato dell’interazione tra le persone con menomazioni e le barriere comportamentali e ambientali, rinvenendo in queste ultime, e non nella menomazione in sé, il vero ostacolo alla piena ed effettiva partecipazione sociale di tali individui.

Di conseguenza, la condizione di disabilità non risulta più legata a parametri medici, bensì – in termini più articolati – all’intera e possibile gamma degli ostacoli che limitano la persona nei contesti di vita. Ebbene, il portato di tale cambiamento risulta essere una nozione di disabilità potenzialmente capace di includere sotto l’ombrello di tutele a essa riservate situazioni che prima rimanevano escluse¹¹.

A tal proposito, si concorda con chi rileva che l’adozione di questo nuovo impianto concettuale «acuisce la distanza rispetto a una disciplina del collocamento mirato ancora imperniata su parametri medico-legali e su soglie valutative predefinite, ormai inadeguati a cogliere la complessità delle interazioni tra persona, contesto e barriere ambientali»¹².

3. (Segue) Il nuovo procedimento di valutazione

Alla nuova impostazione, brevemente riassunta nel paragrafo precedente, si sommano le modifiche intervenute in merito al procedimento di valutazione e ai criteri di accertamento della disabilità.

Ad opera del d.lgs. 62/2024, il procedimento di valutazione, ossia la c.d. valutazione di base, si svolge come un procedimento unitario e multidisciplinare volto ad accertare il grado di disabilità e l’intensità dei sostegni necessari.

Assistiamo all’accentramento dell’intero procedimento presso un unico ente, ossia l’Inps; quest’ultimo ricopre il ruolo di soggetto unico accertatore, avvalendosi di Commissioni che assolvono alle funzioni di Unità valutative di base (Uvb).

L’aspetto che maggiormente interessa la nostra analisi risiede nell’unifica-

11. Sul punto, Monaco, 2025. Sia consentito rinviare anche a Elmo, 2025. Sulla riconduzione della malattia cronica nell’alveo della disabilità, da ultimo: Cucchisi, 2025; Impellizzieri, 2025; Carchio, 2024.

12. Così Garofalo, 2025.

zione del procedimento di valutazione unitaria che concerne sia l'accertamento dell'invalidità civile, cecità civile, sordità civile, sordocecità nonché la disabilità in età evolutiva e la disabilità al fine dell'applicazione della c.d. disciplina lavoristica sul collocamento obbligatorio, ai sensi della l. 68/1999¹³.

Si tratta di un cambiamento di non poco conto se consideriamo la disciplina previgente: prima della riforma sia per gli accertamenti relativi alle minorazioni civili e all'*handicap* (l. 104/1992), come pure per gli accertamenti relativi al collocamento mirato (l. 68/1999) venivano svolti dalle Commissioni mediche operanti presso le Asl.

In secondo luogo, si tratta di due procedimenti che hanno sempre seguito tempi e criteri differenziati; invero, per accedere al sistema del collocamento mirato era necessario uno specifico accertamento sanitario, diverso da quello ai fini della l. 104/1992 e dell'accertamento dell'invalidità. Più precisamente, l'accertamento delle condizioni di disabilità, con conseguente rilascio della relazione conclusiva, così come previsto dall'art. 1, co. 4, della l. 68/1999, era destinato agli invalidi civili, ciechi civili e sordi civili. Questo accertamento, operato dalle Commissioni delle ASL, ai fini dell'accertamento delle capacità lavorative seguiva le modalità indicate nel d.p.c.m. 13.01.2000.

Pertanto, desta alcune perplessità la scelta del legislatore, dato che momento non sono chiare le modalità secondo le quali il legislatore intenda ricondurre la valutazione ai fini del collocamento mirato all'interno della valutazione di base.

Per completezza, appare opportuno evidenziare che un approccio di questo tipo era stato in parte anticipato dalle Linee guida per il collocamento mirato¹⁴ che dedicano una specifica sezione esattamente alla valutazione bio-psicosociale e all'accertamento della disabilità.

4. Il Progetto di vita come strumento di inclusione lavorativa

Il d.lgs. 62/2024 dedica l'intero Capo III al "Progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato" (d'ora in avanti, anche solo Progetto di vita); uno strumento che appare particolarmente adatto a favorire l'inserimento lavorativo.

Il Progetto di vita viene definito come un piano volto a individuare gli strumenti, le risorse, gli interventi, i benefici, le prestazioni, i servizi e gli accomodamenti ragionevoli, diretti anche a eliminare e a prevenire le barriere e ad attivare i supporti necessari per l'inclusione e la partecipazione della persona stessa nei diversi ambiti di vita; e all'interno degli ambiti richiamati si rinviene anche quello lavorativo.

13. Sull'argomento la produzione dottrinale è immensa, si veda almeno: Ferrara, 2020; Lambertucci, 2020; Malzani, 2019; Garofalo, 2017.

14. Il riferimento è ovviamente alle Linee guida per il collocamento mirato adottate con decreto dal Mlps, 11 marzo 2022. Esse hanno coperto un rilevante vuoto normativo, visto che l'art. 1 d.lgs. 150/2015 già ne aveva previsto l'adozione nei centottanta giorni dalla sua entrata in vigore. Per un approfondimento in merito all'organizzazione e gestione dei servizi per l'impiego nel d.lgs. n. 150/2015, si rimanda a Fili, 2016.

La titolarità di tale Progetto, la sua attivazione nonché la sua redazione spettano alla persona con disabilità; quest'ultima partecipa attivamente alla determinazione dei contenuti, esercita le prerogative volte ad apportarvi eventuali modifiche e integrazioni, secondo i propri desideri e le proprie aspettative. Si tratta con tutta evidenza di un ulteriore strumento in linea con il principio di autodeterminazione e di partecipazione attiva della persona con disabilità; principio promosso in maniera trasversale dalla riforma in parola.

L'istanza per avviare tale procedimento, e concretizzare la formazione di un Progetto di vita, può essere presentata, in forma libera e in qualsiasi momento, dalla persona con disabilità – o da chi la rappresenta – presso gli uffici dell'ambito territoriale sociale competente in base al comune di residenza della persona con disabilità.

All'istanza è possibile allegare una proposta, alla quale si garantisce l'utilizzo di strumenti finalizzati a facilitare la comprensione delle fasi del procedimento e di metodi diretti a supportare l'adozione di decisioni, la manifestazione dei desideri, le aspettative e le scelte della persona con disabilità.

Contestualmente alla richiesta viene avviato il procedimento di valutazione multidimensionale allo scopo di definire gli obiettivi da realizzare mediante tale Progetto. Più precisamente, essa ha il fine di stabilire, coinvolgendo la persona con disabilità, gli obiettivi del suo Progetto di vita.

Nonostante il Progetto di vita non sia destinato esclusivamente alla dimensione lavorativa, si tratta di uno strumento da valorizzare in tal senso specialmente per la possibilità di ricomprendere al suo interno, interventi specifici come le misure di accompagnamento, i percorsi formativi, gli accomodamenti ragionevoli e gli strumenti di sostegno personalizzati¹⁵.

Alla luce di ciò, sembrano evidenti i profili di interazione tra il Progetto di vita e quel particolare capitolo delle politiche attive del lavoro dedicato alle persone con disabilità, funzionale all'inserimento sociale e lavorativo, tutelato ai sensi dell'art. 38, co. 3, della Costituzione¹⁶.

D'altronde, esplicitamente il decreto identifica tra le aree di intervento del progetto di vita anche quelle della formazione e del lavoro (art. 26, co. 3, lett. *b*) e prevede che – ove necessario – tra i componenti dell'unità di valutazione multidimensionale incaricata a elaborare il progetto di vita vi possa essere anche «un rappresentante dei servizi per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità di cui all'articolo 6, della legge 12 marzo 1999, n. 68» (art. 24, co. 2, lett. *g*)¹⁷.

Vi è da capire in che modo il Progetto di vita si raccorderà con le regole e gli istituti del mercato del lavoro, in particolare con i servizi per le politiche attive presenti sul territorio con i quali sarà necessario uno stretto coordinamento.

Quest'ultimo punto, si scontra inevitabilmente con le croniche problemati-

15. Falabella, Monaco, 2024.

16. Corti, 2024.

17. Come evidenziato anche in: Garofalo, 2025; Elmo, 2025.

cità dei centri per l'impiego (Cpi); un servizio presente sul territorio di grande importanza per l'inserimento lavorativo, anche delle persone con disabilità¹⁸.

In Italia i Cpi necessitano di un potenziamento delle risorse, sia in termini finanziari e numerici sia in relazione alle competenze e alle qualifiche professionali degli operatori¹⁹.

Il legislatore, conscio di tali carenze, negli ultimi anni ha perseguito l'obiettivo di rafforzare l'azione dei Centri e sostenere con maggiore impulso le politiche attive del lavoro mediante l'adozione di un Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro²⁰. L'investimento mira a rafforzare i Cpi al fine di garantire un servizio effettivo a sostegno dei disoccupati e delle imprese. Tra le principali azioni previste dalla misura, ricordiamo: gli investimenti infrastrutturali, lo sviluppo di osservatori regionali del mercato del lavoro e dell'interoperabilità tra i sistemi informativi regionali e nazionali nonché una robusta attività di formazione per gli operatori dei centri²¹.

La necessità di tali azioni strategiche era stata messa in luce, anche in questo caso, dalle Linee guida per il collocamento; specialmente con riferimento alla necessità che i Cpi garantiscano ai propri operatori il potenziamento delle competenze specifiche, attraverso corsi di formazione dedicati all'arricchimento professionale che permettano di facilitare gli scambi e l'interazione con le aziende e i datori di lavoro.

Tali esigenze strutturali meritano la massima priorità poiché per poter rendere effettivi, ed efficienti, i servizi dei quali parlavamo prima (Progetto di vita, collocamento mirato, ecc.) non è possibile trascurare i problemi di funzionamento dei Cpi; essi rappresentano un tassello strategico al fine di incrementare le opportunità di accesso nel mercato del lavoro per i soggetti con disabilità.

5. Gli accomodamenti ragionevoli alla luce della riforma

Non è possibile in questa sede, per ovvie ragioni di spazio, approfondire l'ampio tema degli accomodamenti ragionevoli; tuttavia, è nostra intenzione evidenziare alcuni aspetti rilevanti della riforma in parola limitatamente al tema delle politiche attive del lavoro²².

18. Bozzao, 2019.

19. La necessità di un potenziamento del personale dei servizi pubblici è stata altresì evidenziata su più fronti, anche dalle istituzioni europee; il riferimento è, ad esempio, al documento di lavoro dei servizi della Commissione europea. Relazione per paese relativa all'Italia 2020, che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea e all'Eurogruppo, 26 febbraio 2020.

20. Più nel dettaglio, all'interno del Pnrr, è previsto un rafforzamento generale dei Cpi nell'ambito della rete nazionale dei servizi per il lavoro (Investimento 1.1: potenziamento dei centri per l'impiego). Informazioni disponibile su: www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Attuazione-Interventi-Pnrr/Pagine/M5C1-inv-1-1

21. Giovannone, 2023.

22. In tema di accomodamenti ragionevoli la bibliografia è ampia, più di recente: Zoppoli,

Iniziamo col dire che, come evidenziato nel paragrafo precedente, il Progetto di vita – al fine di supportare l’inclusione e la partecipazione della persona con disabilità nei diversi ambiti di vita, tra cui quello lavorativo – può prevedere anche l’adozione di specifici accomodamenti ragionevoli.

In questo modo il legislatore prevede una partecipazione attiva e un pieno coinvolgimento degli interessati – sia del soggetto disabile sia delle persone che lo assistono – nel delicato momento relativo all’individuazione dell’accomodamento ragionevole.

Esattamente tale opzione potrebbe celare potenzialità fruibili nei diversi aspetti di impiego del lavoratore disabile.

L’autonoma individuazione degli accomodamenti ragionevoli potrebbe costituire non solo un mezzo indispensabile nella fase di inserimento e collocamento (mirato) ma anche uno strumento declinabile in ulteriori misure di politica attiva.

Il riferimento è, ad esempio, a quei processi volti a favorire, oltre all’accesso, anche la permanenza e la crescita di persone con disabilità all’interno del mondo del lavoro; si pensi a processi come l’*onboarding*, il *coaching*, l’*upskilling* e il *reskilling*. Questo tipo di percorsi mirati potrebbero essere capaci di intercettare le specifiche esigenze del lavoratore disabile e creare un ambiente di lavoro che valorizzi la diversità.

Ancora in riferimento ai lavoratori con disabilità già integrati in contesti aziendali, la dottrina ha ipotizzato un coinvolgimento del datore di lavoro nella fase di predisposizione del Progetto di vita, prima e, poi, della presentazione dell’istanza contenente la previsione di accomodamenti ragionevoli ai quali potrebbe risultare vincolato. In questo modo il datore di lavoro potrebbe partecipare alla predeterminazione «dei suoi obblighi (oggi notevolmente rafforzati) nei confronti della persona con disabilità onde evitare un’eterodeterminazione *ex post* (da parte della magistratura) dei possibili accomodamenti ragionevoli»²³.

Si tratta di un’opzione interpretativa che da un lato consentirebbe al soggetto disabile di ottenere un migliore esito e ottenere il suo collocamento “mirato” direttamente concordato con il datore di lavoro (e pertanto, si suppone, già integrato nel contesto aziendale). Dall’altro, tuttavia, si rischierebbe un’eccessiva ingerenza del datore di lavoro che potrebbe condizionare il lavoratore con disabilità nella fase di individuazione delle soluzioni più adeguate. In altre parole, il datore sarebbe autorizzato a intromettersi in un momento che, stando alla *ratio* della norma, intende valorizzare al massimo la libertà di autodeterminazione della persona con disabilità.

Sul ruolo riservato ai datori nell’adozione di accomodamenti ragionevoli, meritano un riferimento, infine, i contenuti dell’Accordo Stato Regioni n. 59

2025; Emiliani, 2025; Sberna, 2025; Tardivo, 2025; Teklè, 2024; Delogu, 2024; Caneve, Cucchisi, 2024; Biagiotti, 2024; Pascucci, 2023; Alessi, 2021; De Pretis, 2021; Garofalo, 2019; Spinelli, 2017.

23. Così Garofalo, 2025.

del 17 aprile 2025. Quest'ultimo prevede che tra i contenuti minimi della formazione obbligatoria per il dirigente e il datore di lavoro vi sia anche un modulo attinente all'inserimento dei lavoratori con disabilità. Saranno da valutare le applicazioni pratiche di tale formazione poiché, come noto, la formazione effettiva, a differenza di quella minima, deve prevedere gli argomenti necessari relazionati alla situazione specifica.

Quelli sollevati sono aspetti che meriteranno di essere approfonditi nel prossimo futuro dato che la loro portata si prospetta più ampia di quanto lo sia stata finora; il riferimento è al recente orientamento della Cgue secondo cui anche i lavoratori *caregiver* familiari hanno diritto a richiedere e ottenere accomodamenti ragionevoli sul posto di lavoro²⁴.

6. Riflessioni conclusive

Alla luce di quanto osservato nelle pagine precedenti, è indubbio che le politiche attive riservate alle persone con disabilità stiano mutando sotto la spinta degli interventi normativi degli ultimi anni; questi ultimi rivoluzionano numerosi profili, sia concettuali che pratici.

Abbiamo tentato di operare un raccordo tra i contenuti del d.lgs. 62/2024, le regole del collocamento mirato e anche altri aspetti di politica attiva del lavoro, mettendo in luce alcune criticità dovute ai cambiamenti definitori e procedurali.

A valle della nostra riflessione, possiamo affermare che la maggiore incidenza della riforma sul sistema delineato dalla l. 68/1999 emerge con riferimento a due aspetti in particolare: le nuove modalità di accertamento della condizione di disabilità e la progettazione individualizzata dei percorsi di inclusione.

In merito alla fase di accertamento vi saranno da valutare – in termini di modalità, tempistiche, capacità dell'organico – i risultati di un procedimento unificato innanzi a un unico ente.

Per quanto concerne la fase di progettazione dei percorsi personalizzati, si vedrà come si raccorderanno le nuove previsioni con le regole e le istituzioni del mercato del lavoro presenti sul territorio e con le quali sarà necessario uno stretto coordinamento. Quest'ultimo punto, come abbiamo evidenziato nel corso della nostra analisi, si scontra inevitabilmente con le croniche problematicità dei centri per l'impiego.

Tuttavia, come sottolinea autorevole dottrina, «dobbiamo evitare che la complessità del sistema si traduca in inefficacia. Serve maggiore coordinamento tra le fonti, chiarezza nei concetti e standard nazionali di attuazione. Solo così potremo garantire una tutela concreta, effettiva e dignitosa alle persone con disabilità»²⁵.

24. Il riferimento è alla sentenza C-38/24, 11 settembre 2025; si veda il commento di Salvagni, 2025. Per approfondire ulteriori profili di problematicità dei *caregiver*, si rimanda a: Delfino, 2022; Murena, 2025; Casillo, 2023; D'Avino, 2023.

25. Zoppoli, 2025.

Si ritiene che siano necessari adeguamenti strutturali unitamente a uno sforzo organizzativo, per far sì che il nuovo impianto inizi a produrre gli effetti sperati. L'ottica bio-psicosociale potrebbe trovare nelle politiche attive del lavoro, e in particolare nel collocamento mirato, una naturale area di applicazione ma ciò a condizione che sia adottata dall'intera filiera dei servizi, pur nella diversità dei compiti.

Riferimenti bibliografici

- Ales E. (2015). Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica. *DLRI*, I: 470 ss.
- Alessi C. (2021). Disabilità, accomodamenti ragionevoli e oneri probatori. *RIDL*: 597 ss.
- Alifano F., Dalla Sega M., De Falco M., Di Gioia F., Maini T. (2024). La nuova definizione della "condizione di disabilità": implicazioni e procedure ex d.lgs. n. 62/2024. *Bollettino Adap*: 2 ss.
- Biagiotti A. (2024). Quali soluzioni per l'inclusione dei lavoratori disabili nell'organizzazione aziendale? *DSL*: 149 ss.
- Bonardi O. (2022). *Luci e ombre della nuova legge delega sulla disabilità*. Disponibile su: www.italianequalitynetwork.it/luci-e-ombre-della-nuova-legge-delega-sulla-disabilita/.
- Bozzao P. (2019). Politiche attive per l'occupazione e Centri per l'impiego. In: Curzio P. (a cura di), *Diritto del lavoro contemporaneo. Questioni e tendenze*. Bari: Cacucci.
- Caneve S., Cucchisi F. (2024). Le novità introdotte dal d.lgs. n. 62/2024 in materia di accomodamenti ragionevoli e le loro implicazioni per il diritto del lavoro. Disponibile su: www.bollettinoadapt.it/le-novita-introdotte-dal-d-lgs-n-62-2024-in-materia-di-accomodamenti-ragionevoli-e-le-loro-implicazioni-per-il-diritto-del-lavoro/.
- Carchio C. (2024). Rischi e tutele nel reinserimento lavorativo delle persone con malattie croniche e trapiantate: prime riflessioni alla luce del d.lgs. n. 62/2024. *DSL*: 61 ss.
- Casillo R. (2023). Permessi e agevolazioni per i lavoratori caregivers familiari (art. 3, comma 1, lett. b, d.lgs. n. 105/2022). In: Garofalo D., Tiraboschi M., Filì V., Trojsi A. (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*. Bergamo: Adapt labour studies, 568 ss.
- Chiaromonte W. (2020). L'inclusione sociale dei lavoratori disabili fra diritto dell'Unione europea e orientamenti della Corte di Giustizia. *VTDL*: 897 ss.
- Corti M. (2024). D.lgs. n. 62/2024 e inclusione lavorativa: la cornice delle politiche attive rivolte alle persone con disabilità. *Bollettino Adap*: 1 ss.
- Cucchisi F. (2025). L'inclusione lavorativa delle persone con malattie croniche e trapiantate: il crocevia degli accomodamenti ragionevoli. In: Alessi C., Chiaromonte W., Esposito M., Filì V., Gambacciani M., Tiraboschi M. (a cura di), *Dinamiche demografiche e mercato del lavoro: la prospettiva giuridica*. Bergamo: Adapt University Press, 42 ss.
- D'Avino E. (2023). La (in)sicurezza sociale dei caregivers «puri»: alcune riflessioni a partire dalla normativa sull'infortunio domestico. *RGL*, II: 438 ss.
- Dagnino E. (2023). La tutela del lavoratore malato cronico tra diritto vivente e (mancate) risposte di sistema. *DRI*: 336 ss.

- De Falco M. (2022). Ragionando attorno alla legge delega in materia di disabilità: una prospettiva giuslavoristica. *Responsabilità Civile e Previdenza*: 1738 ss.
- De Pretis P. (2021). L'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli nei luoghi di lavoro: approdi definitivi della Suprema Corte e questioni ancora aperte. *ADL*: 1061 ss.
- Delfino M. (2022). Cura dei soggetti fragili e rapporti di lavoro subordinato tra vecchi problemi e nuovi equilibri. In: Guastafarro B., Tebano L. (a cura di), *Cura, lavoro, diritti L'Unione europea e le sfide della contemporaneità*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Delfino M. (2025). Tutela del lavoro di persone con disabilità in ambito europeo. In: Aa.Vv., *Atti del convegno "La tutela delle persone con disabilità in una prospettiva multidimensionale"*, Università degli Studi di Salerno, Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche, 10 aprile 2025. *In corso di pubblicazione*.
- Delogu A. (2024). Adeguare il lavoro all'uomo: l'adattamento dell'ambiente di lavoro alle esigenze della persona disabile attraverso l'adozione di ragionevoli accomodamenti. *Ambienteditto*: 1 ss.
- Elmo M.G. (2025). Condizione di disabilità e stato di salute del lavoratore alla luce del decreto legislativo n. 62 del 2024. *DSL*: 58 ss.
- Emiliani S.P. (2025). Accomodamenti ragionevoli e organizzazione di lavoro. *ADL*: 392 ss.
- Ferrara M.D. (2020). L'avviamento al lavoro dei disabili: verso il collocamento mirato "personalizzato" e la soluzione ragionevole "a responsabilità condivisa"? *VTDL*: 923 ss.
- Ferzetti F. (2025). L'Autorità Garante dei diritti delle persone con disabilità. *RTSA*: 1 ss.
- Fili V. (2016). L'organizzazione e la gestione dei servizi per l'impiego nel d.lgs. n. 150/2015 alla luce della riforma costituzionale del 2016. *RGL*: 513 ss.
- Fiore I., Massagli E. (2024). La trasformazione del linguaggio e dei modelli inclusivi nel d.lgs. 62/2024: una nuova definizione di disabilità. *Bollettino Adapt*: 4 ss.
- Foggetti N. (2017). *La tutela delle persone con disabilità nel diritto internazionale*. Milano: Key Editore.
- Garofalo C. (2025). Il collocamento mirato delle persone in condizione di disabilità: evoluzione normativa, criticità applicative e prospettive di riforma. *LDE*: 1 ss.
- Garofalo D. (2017). Istituti di vigilanza e collocamento dei disabili. *LG*: 1099 ss.
- Garofalo D. (2019). La tutela del lavoratore disabile nel prisma degli accomodamenti ragionevoli. *ADL*: 1211 ss.
- Giovannone M. (2023). L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità in Italia. *Nota tematica Oil*.
- Impellizzieri G. (2025). Luci e ombre del contributo della giurisprudenza all'evoluzione del rapporto tra malattia (cronica) e lavoro. *DSL*: 49 ss.
- Izzi D. (2017). Commento all'articolo 26. Inserimento dei disabili. In: Allegrezza S., Mastroianni R., Pollicino O., Pappalardo F., Razzolini O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*. Milano: Giuffrè, 499 ss.
- Lambertucci P. (2020). Il collocamento obbligatorio dei disabili e il collocamento degli extracomunitari. In: Santoro Passarelli G. (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, tomo II. Torino: Utet, 3163 ss.
- Malzani F. (2019). Dal collocamento mirato al diversity management. *RDSS*: 717 ss.
- Monaco M.P. (2025). Il decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62: una lettura giuslavoristica. *Professionalità studi*: 3 ss.

- Monaco M.P., Falabella V. (2024). Prima analisi del decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62 in materia di disabilità: una “rivoluzione copernicana”. *Bollettino Adapt*: 1 ss.
- Murena C. (2025). La lunga strada verso il riconoscimento del caregiver. In: Aa.Vv., *Atti del convegno “La tutela delle persone con disabilità in una prospettiva multidimensionale”*, Università degli Studi di Salerno, Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche, 10 aprile 2025, in corso di pubblicazione.
- Negri S., Massagli E. (2024). Il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato: nuove opportunità e persistenti limiti. *Professionalità studi*: 69 ss.
- Nunin R. (2020). Disabilità, lavoro e principi di tutela nell’ordinamento internazionale. *VTDL*: 885 ss.
- Pacifico F. (2024). Accomodamenti ragionevoli per il lavoro delle persone con disabilità: innovazioni legislative e orientamenti giurisprudenziali. *DML*: 557 ss.
- Pascucci P. (2023). L’emersione della fragilità nei meandri della normativa pandemica: nuove sfide per il sistema di prevenzione? *RDSS*: 704 ss.
- Salvagni M. (2025). Il comportamento unico e l’aspettativa non retribuita al banco di prova delle tutele antidiscriminatorie: prime riflessioni su CGUE 11 settembre 2025 – C-5/24 in tema di licenziamento del disabile. *LPO*: 1 ss.
- Sberna G. (2025). L’adozione degli accomodamenti ragionevoli nell’ordinamento comunitario e in quello nazionale: verso una piena inclusione lavorativa dei disabili. *DML*: 171 ss.
- Spinelli C. (2017). La sfida degli “accomodamenti ragionevoli” per i lavoratori disabili dopo il Jobs Act. *DLM*: 47 ss.
- Tardivo D. (2024). L’inclusione lavorativa della persona con disabilità: tecniche e limiti. Torino: Giappichelli.
- Teklè T. (2024). Un’interpretazione sistemica degli accomodamenti ragionevoli nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e nei pronunciamenti del Comitato Onu come strumento di uguaglianza trasformativa e giustizia sociale. *DSL*: 139 ss.
- Torsello L. (2022). I ragionevoli accomodamenti per il lavoratore disabile nella valutazione del Centro per l’impiego. *VTDL*: 209 ss.
- Zoppoli L. (2025). Conclusioni. In: Aa.Vv., *Atti del convegno “La tutela delle persone con disabilità in una prospettiva multidimensionale”*, Università degli Studi di Salerno, Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche, 10 aprile 2025. *In corso di pubblicazione*.

Divari territoriali, crisi del lavoro e aree interne. Considerazioni critiche

di Giorgio Fontana*

SOMMARIO: 1. Un antecedente storico. Gramsci e “La Rivoluzione meridionale” di Dorso – 2. La questione meridionale e i divari territoriali dopo la Liberazione – 3. Dualismo dello sviluppo capitalistico e dualismo del mercato del lavoro – 4. La fine dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno e le riforme del lavoro: percorsi paralleli – 5. La “polpa” e “l’osso”: uno schema ancora valido con qualche variazione – 6. Nuovo modello di sviluppo, terre ai margini e lavoro: una ricerca possibile.

1. Un antecedente storico. Gramsci e “La Rivoluzione meridionale” di Dorso

La questione dei divari territoriali è una vicenda antica quanto la storia d’Italia e divide gli studiosi e i commentatori. La discussione sul Meridione e sulle aree depresse inizia già all’indomani dell’Unità e vede contrapposte diverse posizioni e linee interpretative, che si ricollegano sostanzialmente attorno a due grandi filoni. Da una parte chi ritiene che il mancato sviluppo di queste aree sia causato da fattori endogeni, che riguardano il modo di formazione della cultura e delle logiche che governano le relazioni umane in questi territori, di cui possiamo eleggere come indiscusso rappresentante un perspicace sociologico americano, Edward C. Banfield, con la sua ricerca sulle origini del sottosviluppo della società meridionale, ricorrendo a immagini molto suggestive come il celebre “familismo amorale” che caratterizzerebbe questi territori¹; dall’altro, la diversa prospettiva di chi invece considera tale arretratezza come la conseguenza di una serie di fattori esterni che hanno limitato, inciso o condizionato la storia del Meridione d’Italia, prospettiva che si articola in termini molto diversi in base alla cultura politica – liberale, cattolica o socialista – di chi se ne occupa, e ha sicuramente una genealogia molto lunga e articolata, risalendo ai primi anni del Novecento, con autori e studiosi come Dorso, Gobetti e altri.

* Professore ordinario di Diritto del Lavoro presso l’Università Mediterranea di Reggio Calabria.

1. Banfield, 1961.

In questo breve articolo non si può né si vuole ripercorre la lunga storia del meridionalismo, una corrente di pensiero che ha tante sfaccettature e articolazioni², ma almeno segnalare alcuni aspetti di fondo che paiono importanti per discutere del tema centrale, ossia del problema dei divari territoriali, che non corrono soltanto sulla direttrice Nord-Sud, e inoltre di come essi si rapportano al problema del dualismo del mercato del lavoro e oggi alla crisi del lavoro.

In concomitanza con la pubblicazione di questo volume ricorre il centenario della pubblicazione della celebre opera di Guido Dorso *La rivoluzione meridionale*³. Vardaro in uno suo scritto riflette sulla figura di questo coltissimo avvocato di provincia e sulle sue tesi di fondo, a partire dall'autonomismo come chiave del riscatto del Sud⁴; intuizione originale ma declinato da Dorso all'interno di una visione utopica, la cui attuazione era consegnata a una nuova classe dirigente meridionale – i mitici “cento uomini d'acciaio” – che in realtà non vedrà mai la luce.

Più o meno coevo all'opera di Dorso, Gramsci nel suo manoscritto del 1926 sulla questione meridionale⁵ affrontò forse per la prima volta in chiave di rivoluzione sociale il problema meridionale, criticando l'impostazione interclassista e idealistica di Dorso, di orientamento liberal-democratico, pur ritenendo il suo pensiero come «il tentativo più avanzato di parte liberale di dare una soluzione alla crisi dello Stato italiano nel dopoguerra».

Nella visione gramsciana, naturalmente, il problema meridionale si poneva nei termini dello sfruttamento della borghesia settentrionale e la soluzione al sottosviluppo poteva realizzarsi solo attraverso l'alleanza fra contadini del Sud e proletariato del Nord, per la guida dello Stato e il controllo collettivo dei mezzi di produzione, compresa la terra. Per Gramsci il problema era far uscire la questione meridionale “dalla sua fase indistinta, intellettualistica”, restituendola a una dimensione di classe e di conflitto, rendendo la classe operaia del Nord protagonista dell'emancipazione di questi territori dal sotto-sviluppo.

Una distanza abissale separa dunque Dorso da Gramsci, che si poneva il problema dell'indirizzo politico della nazione, e diversamente da Dorso non cercava nella borghesia intellettuale del Mezzogiorno i protagonisti del riscatto meridionale. Per Gramsci la classe dirigente c'era già, era la classe operaia, chiamata a dirigere i contadini e gli intellettuali, pur riconoscendo che l'autonomismo dorsiano e la sua dura critica alla classe dirigente meridionale ponevano «la questione meridionale su un terreno diverso da quello tradizionale».

Tuttavia per Gramsci non si trattava di creare una nuova classe dirigente colta e illuminata, come Dorso sosteneva, giacché, per la sua visione politica, il lavoro produttivo – identificato con la classe operaia del Nord – era concepito

2. Per un inquadramento storico si rinvia all'opera di Villari, 1981, che pur essendo datato rappresenta ancora oggi, a parere di chi scrive, il migliore testo di riferimento in materia.

3. Dorso, 1970.

4. Vardaro, 1989, 503 ss.

5. Gramsci, 1971, 720 ss.

come una forza rivoluzionaria in grado di assumere la funzione di classe dirigente nazionale e di risolvere, alleandosi con la classe dei contadini del Sud, il problema atavico del sottosviluppo meridionale (forse meglio dire dell'arresto dello sviluppo dopo l'Unità d'Italia).

In definitiva, Gramsci riteneva che fosse questa la sola strada per contrastare i divari territoriali, frutto di uno sviluppo economico capitalistico che alimentava le disuguaglianze e le distorsioni, trasformando la classe operaia fordista in classe generale, in grado cioè di fare l'interesse generale della nazione.

In realtà, un tema poco indagato nella letteratura specialistica è tuttavia proprio il rapporto fra la questione meridionale e il ruolo del lavoro, il più delle volte preso in considerazione solo come problema collegato alla disoccupazione e all'emigrazione.

Nel sistema fordista della nascente industria di produzione di massa, il problema meridionale si collegava strettamente al problema dell'organizzazione politica della classe lavoratrice, che doveva assumere la guida dello Stato, e al ruolo del lavoro, come origine del potere collettivo. Si trattava dunque di far uscire la questione meridionale dalla visione idealistico-liberale della classe borghese illuminata, di cui Dorso e Gobetti erano sicuramente i migliori rappresentanti, e di considerarla come una questione interna allo scontro politico di classe.

Dorso vedeva nell'autonomismo la chiave per rompere il blocco agrario del Sud e l'accentramento statalista di uno Stato burocratico che aveva impedito la nascita di una vera classe dirigente, lasciando crescere un ceto politico-amministrativo parassitario malato di trasformismo. Ma la sua era una critica avulsa dai grandi conflitti sociali dell'epoca.

Per Dorso e Gobetti non vi era nessuna visione orientata alla comprensione dell'interesse di classe e alla individuazione dei blocchi sociali coinvolti dalla dinamica dualistica dello sviluppo capitalistico, già segnalata da Braudel (sviluppo-sottosviluppo, legati simbioticamente, per assicurare da un lato la produzione industriale di massa e dall'altro, la manodopera disponibile, unitamente alle altre risorse da estrarre dal territorio).

Per Gramsci, invece, la questione meridionale era strettamente collegata a un'analisi di classe, in cui doveva nascere un blocco sociale alternativo, costituito dall'alleanza fra proletariato meridionale, identificato con la classe dei contadini e braccianti poveri, e la classe operaia fordista del Nord, in grado di sconfiggere la coalizione fra il padronato industriale settentrionale e gli agrari latifondisti meridionali, che Gramsci definì come "blocco storico" (fatto di comando politico, potere economico-sociale ma anche egemonia culturale e ideologica⁶).

Il lavoro era al centro del progetto gramsciano di soluzione dei divari territoriali e in particolare della questione meridionale, ma non nel senso dello sviluppo industriale del Sud, quanto invece in direzione della formazione di un potere dei ceti produttivi, che nella sua visione doveva convergere nel partito, in grado

6. Felice, 2013, 95.

di assumere la direzione del paese e la proprietà collettiva dei mezzi di produzione, compresa la terra, nelle mani dei latifondisti.

La nascita del sistema corporativo arrivò poi come definitiva sanzione del fallimento di quella rivoluzione liberale – pur attenta ai problemi sociali del Sud – che accomunava Dorso e Gobetti.

Il fascismo decretò la stabilizzazione del regime dualistico di sviluppo del paese, facendo del Meridione il serbatoio della manodopera per l'industria del Nord e, all'occorrenza, utilizzandolo come massa di manovra, come “esercito industriale di riserva”, ma anche come bacino per il reclutamento di soldati da mandare al macello nelle guerre del regime, per le sue aspirazioni colonialiste e di potenza, che sostituirono le grandi migrazioni verso le Americhe fra la fine dell'Ottocento e le prime decadi del Novecento. A cui si affiancò il processo di ruralizzazione e “contadinizzazione” del fascismo, che in questo modo riuscì a congelare sulla terra vaste masse di popolazione che non avevano sbocco altrove, allargando l'area del lavoro povero.

In realtà, lo statalismo dirigista del periodo corporativo era la cornice ideale in cui situare il blocco storico che si era posto alla testa dello sviluppo della società italiana e della sua modernizzazione, che si nutriva del dualismo Nord-Sud e/o sviluppo-sottosviluppo. In questo modo, non stupisce che durante il regime corporativo, nonostante le celebrazioni del regime, il Sud Italia si sia allontanato in misura ancora maggiore dal resto del paese, approfondendosi il divario in modo drammatico proprio fra le due guerre⁷. Il Sud doveva rimanere, nell'idea sottesa alla modernizzazione capitalistica di marca fordista perseguita dal regime, “l'Italia agricola”, come la definì l'Enciclopedia Treccani, e nulla andava fatto per la nascita e la formazione di una moderna classe lavoratrice industriale, che richiedeva ovviamente uno sviluppo industriale autonomo con il supporto necessario dei poteri pubblici.

Ed in effetti, come ha osservato Enrico Pugliese, il fascismo aggravò le condizioni di arretratezza di vaste aree del paese, mentre la nascita e lo sviluppo dell'industria di massa non si tradusse in uno sviluppo esteso e omogeneo dell'occupazione in tutti i territori, concentrandosi al Nord⁸. In realtà, il Sud ha sempre avuto un problema di eccedenza di manodopera disponibile nelle campagne, tanto da creare una disoccupazione strutturale che finirà per costituire una riserva di manodopera a disposizione dei processi di industrializzazione del Nord del paese. È vero che per molti anni agricoltura, industria e lavori pubblici costituiranno i principali sbocchi lavorativi, ma ciò non impedì lo svuotamento progressivo delle campagne e l'inurbamento delle popolazioni rurali⁹.

7. Ivi, 107.

8. Pugliese, 1995, 424.

9. Pugliese, 1995, sottolinea che dal 1951 al 1991 la manodopera occupata nel lavoro agricolo è passata da 8.260.000 lavoratori addetti a 1.720.000, con una riduzione dell'80%.

2. La questione meridionale e i divari territoriali dopo la Liberazione

Dopo la caduta del sistema corporativo, la situazione sociale ereditata da questa politica economica dualistica, finalizzata allo sfruttamento delle masse popolari del Sud in funzione della grande industria al Nord e dello sviluppo nel cosiddetto “triangolo industriale”, era caratterizzata da enormi divari territoriali, registrando in tutto il Meridione diffusa povertà, mancanza di servizi pubblici, disoccupazione e sotto-occupazione, caporalato nei settori dell’agricoltura e dell’edilizia, assenza di sindacati e di contratti collettivi: fenomeni illustrati dal *Rapporto parlamentare d’inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia 1955-1958*¹⁰, da cui prese avvio la stagione delle riforme, il cui primo atto fu la legge Vigorelli.

Dopo la parentesi del ventennio fascista, la questione del lavoro – che era rimasta nascosta dalle politiche del regime – doveva ripresentarsi dunque come consustanziale alla questione meridionale e ai divari territoriali. L’Italia era spaccata praticamente in due, con lo sviluppo industriale accelerato nel triangolo industriale, in cui si andava formando una classe operaia fordista costituita da uno strato di operai qualificati e da una presenza massiccia di operai provenienti dalle campagne, integrati velocemente nella produzione (il mitico operaio-massa che sarà protagonista delle rivolte operaie nelle città industriali del Nord); mentre nel Sud prevaleva un proletariato formato da figure marginali, da braccianti e da lavoratori precari, che alternavano occupazione, disoccupazione e sottoccupazione. Da un lato si registrava la presenza organizzata dei sindacati, che costringevano la classe imprenditoriale a fare i conti con il contropotere e con la “conflittualità permanente”, che sfociava in processi di contrattazione collettiva articolata; dall’altro una classe proletaria priva di diritti e di garanzie sindacali che subiva la spoliazione dei diritti, l’emarginazione sociale, l’evasione contributiva e la disapplicazione di fatto dei contratti collettivi.

Vista da questo osservatorio, la questione meridionale appare effettivamente una questione “di classe”, di mancato sviluppo di una moderna classe operaia, si potrebbe anzi parlare di un territorio in cui non si era completata neppure l’accumulazione originaria e non si registrava la presenza di insediamenti produttivi capaci di dar vita a un ciclo fordista di produzione.

A ben vedere, proprio questa situazione spiega l’iniziativa delle forze politiche cattoliche e progressiste per le prime riforme del lavoro, in un’ottica che per le prime aveva il significato di un’applicazione del solidarismo interclassista, ancora più sentito dopo l’enciclica di Giovanni XXIII del 1963, mentre nell’ottica delle forze d’ispirazione marxista, socialiste e comuniste, voleva dire creare le condizioni per un’alleanza fra la classe operaia del Nord e le classi subalterne del Sud, che si esprimevano in differenti contesti con conflitti di diversa natura, come le lotte operaie per il salario al Nord e le lotte per la terra dei contadini poveri del Sud.

10. Pubblicata dalla Camera dei deputati, 2021.

In questo quadro si colloca pure il “Piano del lavoro” della Cgil unitaria, che si proponeva di combattere la disoccupazione strutturale del Sud promuovendo immediatamente l’occupazione, attraverso investimenti nei lavori pubblici, ma anche di dare prospettive di lungo periodo per la formazione di uno sviluppo industriale durevole in grado di esprimere una classe operaia egemone.

Le riforme del lavoro – la legge Vigorelli per l’applicazione generale dei contratti collettivi; la legge n. 1369/1960 contro il caporalato, gli appalti illeciti e la parità di trattamento, la legge n. 230/1962 sul contratto di lavoro a tempo determinato; infine la legge n. 604/1966 sui licenziamenti individuali – si spiegano proprio nell’ottica di un complesso indirizzo di politica del diritto volto a riannodare e costruire un legame politico saldo della classe subordinata, nelle sue diverse espressioni sociali, in corrispondenza ai diversi livelli di sviluppo e territoriali esistenti.

Sono riforme che si collocano in un preciso momento storico e vanno contestualizzate all’interno di un programma di modernizzazione socialista dell’Italia, a cui concorreva la classe operaia del Nord e il proletariato del Sud, uniti nella lotta per le riforme, coinvolgendo le popolazioni locali in un movimento che teneva insieme la lotta per il salario e contro la nocività del lavoro nella fabbrica fordista e la grande vertenza per il lavoro e per l’industrializzazione del Meridione: con il duplice intento di contrastare la disoccupazione, sottoccupazione e precarietà, di invertire la tendenza all’emigrazione come destino imposto dalla divisione del lavoro e dal dualismo dello sviluppo capitalistico, ma anche di creare una classe generale in grado di assumere la direzione della società meridionale per affrancarla dal sottosviluppo.

Naturalmente, le riforme del lavoro si collocavano in un quadro molto complesso, in cui emergevano politiche interventiste d’impronta keynesiana, che soppiantavano l’approccio liberista degli anni cinquanta, concretizzandosi nella programmazione e nell’intervento straordinario nel Mezzogiorno, e che vide convergere le forze democratiche, pur da diverse prospettive e per fini profondamente differenti, sulla linea di sviluppo dei territori meridionali, mediante investimenti di capitale finalizzati a innescare processi di industrializzazione avanzata, creando così i primi nuclei di classe operaia – e quindi di organizzazione di classe – nei poli industriali del Sud.

Sugli esiti di questo grande sforzo riformatore bisogna essere prudenti e c’è chi osserva che, in effetti, se c’è stato un fattore che ha consentito di eliminare o almeno ridurre la povertà contadina del Sud, lo si deve in effetti all’emigrazione¹¹, che ha ridotto l’eccedenza di manodopera nelle campagne e il carico di forza lavoro impiegata in lavori precari e marginali, o disoccupata¹². Ciò che è più interessante, forse, non è tanto l’analisi quantitativa o lo sbocco finale di questi grandi fenomeni migratori, quanto lo studio delle modifiche alla composizione

11. Rossi Doria, 1982, 100 ss.

12. Sul problema migratorio – all’interno dei confini nazionali e sulle rotte estere e transoceaniche – si veda fra gli altri Barbagallo, 1973; più recentemente, Pugliese, 2018.

di classe, al Nord come al Sud. Lasciando da parte le migrazioni transoceaniche (verso Australia, Sud America e Nord America) degli inizi del secolo, in larga maggioranza queste grandi masse, quando non si diressero verso i paesi nordeuropei (Svizzera, Germania, Belgio ecc.) finirono per essere reclutate e integrate nella forza lavoro impiegata nel ciclo produttivo capitalistico del triangolo industriale al Nord e nella grande fabbrica, creando quel soggetto sociale, l'operaio comune, protagonista dell'autunno caldo 1968-29 e del ciclo di lotte che ne seguì¹³.

Le città in cui si realizzarono le più grandi concentrazioni di classe operaia, Torno e Milano, erano anche quelle, ovviamente, in cui lo sviluppo industriale fu più intenso, grazie al basso costo del lavoro della forza lavoro migrante, con un'organizzazione del lavoro standardizzata e di tipo tayloristico, a cui è corrisposto uno specifico sviluppo della classe lavoratrice, che costituirà la base della crescita e dello sviluppo delle grandi organizzazioni sindacali e dell'unità sindacale, e dando impulso anche a forme spontaneistiche di lotta. Fu questo conflitto sociale interno ai luoghi della produzione fordista, che si caratterizzava per l'unità della classe e per l'intransigenza delle piattaforme rivendicative, che determinò la consapevolezza del suo necessario assorbimento, seppure con diverse prospettive da parte delle forze politiche dell'arco costituzionale, raccogliendone le istanze nello Statuto dei Lavoratori del 1970¹⁴.

3. Dualismo dello sviluppo capitalistico e dualismo del mercato del lavoro

Dalla consapevolezza che, senza un intervento dello Stato, l'ordinario sviluppo economico non poteva essere in grado di contrastare il dualismo Nord-Sud, connaturato al meccanismo economico capitalistico, nacque la Cassa per il Mezzogiorno nel 1952, che Di Vittorio dichiarò essere figlia del Piano del lavoro della Cgil unitaria¹⁵.

L'intento era creare le basi per uno sviluppo autonomo del Mezzogiorno, a partire dalla programmazione economica del cosiddetto "Piano Vanoni" del 1954, che stabilirà anche gli obiettivi di produzione e di produttività con riferimento ai settori da promuovere e agli obiettivi dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno¹⁶.

13. La figura del proletario meridionale che si trasformerà nell'operaio massa sviluppando la consapevolezza del proprio sfruttamento in fabbrica e dell'appartenenza a una medesima classe, con una coscienza di classe, è stata celebrata sia nel cinema – su cui si veda il film straordinario di Ettore Scola, *Trevico Torino Viaggio nel Fiatnam* – e il romanzo di Balestrini, *Vogliamo tutto!*, recentemente pubblicato in una nuova edizione.

14. Su questo periodo la letteratura è sterminata: si veda per tutti Pizzorno, Reyneri, Regalia, Regini, 1978. Per le trasformazioni della composizione di classe e sugli effetti del fenomeno migratorio interno, insuperabile è il lavoro di Paci, 1973.

15. Ginsborg, 1989, 253.

16. Pugliese, 1995, 441.

Il problema dinanzi a cui si trovò l'Italia era dunque quello di uno sviluppo dualistico che si rifletteva, come si è notato, in un dualismo anche nel mercato del lavoro, in cui convivevano, da un lato, un settore centrale, coinvolto nello sviluppo capitalistico avanzato e integrato nei processi produttivi fordisti, nella grande fabbrica e nei settori industriali emergenti, nel quale i lavoratori riuscivano a ottenere sia forti incrementi salariali che garanzie sindacali, e dall'altro i settori marginali, identificabili nelle aree periferiche del paese, escluse dai processi di industrializzazione, nonché la forza lavoro espulsa dal mercato del lavoro, in particolare la forza lavoro femminile, di cui si registrò la riduzione del tasso di attività e la sua "casalinghizzazione"¹⁷.

Inizì così la "seconda fase" dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, avviata grazie alla legge n. 634 del 29.7.1957¹⁸, stabilendone la durata fino al 1965 con un'importante dotazione finanziaria, che orientò l'intervento verso l'industrializzazione delle regioni meridionali¹⁹.

In effetti, l'esigenza di avviare un processo di industrializzazione "autopropulsivo" nel Mezzogiorno è, subito dopo la Liberazione, al centro delle riflessioni del meridionalismo, visto come il solo in grado di avviare un reale riscatto di questi territori dalla loro condizione di emarginazione. L'intervento straordinario, durante la prima fase, venne tuttavia concepito come volto a creare un'infrastruttura nel Meridione e ad attuare la riforma agraria. Solo successivamente emerse la consapevolezza di un reale processo di attivazione di nuclei industriali, come strada privilegiata per lo sviluppo, coinvolgendo gli enti locali (Comuni e Province), che divenne il momento privilegiato dell'intervento straordinario²⁰.

In questo periodo, l'industrializzazione vide il ruolo preponderante delle partecipazioni statali, individuando aree e nuclei di insediamento per l'attivazione di industrie ritenute motrici di sviluppo, in grado di far crescere un tessuto locale di piccole e medie industrie. Gli esempi più importanti possono ritenersi l'Italsider di Taranto e l'Alfasud di Pomigliano, ma a essi seguirono ben presto nuove iniziative, dando vita a quello che venne definito come il "neocapitalismo pubblico", d'impronta statalista²¹. Al comparto pubblico si aggiunse poi l'iniziativa privata, in vario modo incentivata dallo Stato, con l'insediamento di grandi imprese italiane nelle regioni meridionali e, successivamente, nelle aree interne: è il caso della Fiat, che divenne una sorta di paradigma per la crescita del settore della meccanica nel Meridione, creando un comparto molto attivo in diverse realtà.

17. Così definita da Pugliese, 1995, 446.

18. La Cassa per il Mezzogiorno venne istituita con l. n. 646 del 10 agosto 1950.

19. Per una analisi approfondita dell'attività della Cassa per il Mezzogiorno e del dibattito sull'intervento straordinario si veda la rivista *Informazioni Svimez* pubblicata dal 1948 al 1981 del Centro Studi Svimez.

20. Giannola, 1995, 439 ss.

21. Su questa esperienza v. Barca, Trento, 1997.

A questo punto può dirsi raggiunta una fase di industrializzazione avanzata in molte aree del Meridione d'Italia, creando un'infrastruttura industriale che costituirà l'ambiente nel quale potrà finalmente crescere e consolidarsi una classe operaia qualificata, formata per le attività interne ai processi di produzione industriale, che sarà in grado di far nascere e sviluppare anche al Sud le organizzazioni sindacali di rappresentanza dei lavoratori insediate nei luoghi di lavoro. Si poteva dire avviato, se non risolto, il problema della separazione dualistica della composizione di classe, che vedeva a Nord una classe lavoratrice sindacalizzata e organizzata, in grado di lottare per l'emancipazione della propria condizione di subalternità, attraverso la strumentazione messa a disposizione dalla Costituzione, ossia mediante lo sviluppo di una contrattazione collettiva a livello aziendale e nazionale, mentre al Sud era insediato un proletariato marginale, per lo più occupato in settori secondari come il lavoro agricolo e il ciclo dell'edilizia, privo di coscienza di classe, disarticolato e frammentato, estraneo ai processi di costruzione della rappresentanza, non in grado di porsi come classe generale.

Il superamento, seppure ancora parziale, del dualismo del mercato del lavoro, era sancito da una legislazione sindacale promozionale dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro ad applicazione generale nell'ambito delle strutture produttive del paese, uniformando il trattamento e le condizioni anche contrattuali della classe lavoratrice nell'intera nazione e così superando il tradizionale "astensionismo" liberista dello Stato rispetto alla formazione dei corpi intermedi e delle strutture di contropotere sociale.

È vero che restava il problema della piccola impresa, ma si trattava di un problema secondario rispetto alla riforma generale riguardante il problema della rappresentanza e della possibilità di radicamento della presenza sindacale organizzata in tutto il paese, da Nord a Sud.

Se si riflette, del resto, anche la legislazione del lavoro aveva assunto come punto di riferimento il problema del dualismo presente nella composizione di classe del paese, parallelamente allo sviluppo dualistico del capitalismo italiano.

Le principali riforme del periodo sono infatti dirette a contrastare proprio il dualismo del mercato del lavoro.

La legge Vigorelli n. 741 del 1959, stabilendo, attraverso i decreti attuativi, l'obbligo generale di rispettare i minimi inderogabili di trattamento economico e normativo nei confronti di tutti gli appartenenti a una medesima categoria – sia pure limitando l'efficacia delle relative clausole fino all'entrata in vigore di nuovi accordi e contratti validi per tutti gli appartenenti alla categoria – e, inoltre, con possibilità di deroga solo *in melius* delle disposizioni contrattuali contenute nei decreti stessi, era infatti chiaramente diretta ad assicurare la parità di trattamento indipendentemente dall'area territoriale in cui risultava insediata l'unità produttiva di riferimento dei singoli lavoratori.

Si trattava quindi una legislazione che aveva come finalità di impedire disuguaglianze interne alla classe lavoratrice, contribuendo all'eliminazione dei divari territoriali e alla formazione di una classe unita dal medesimo trattamento

economico-normativo, dalle stesse condizioni lavorative, inquadramento contrattuale e retribuzione, rendendo possibile in tal modo anche la partecipazione alle stesse vertenze sindacali e contrattuali, oltre a poter ottenere le stesse garanzie sindacali all'interno dei luoghi di lavoro.

Indubbiamente la legge Vigorelli – la cui applicazione è stata interrotta dalla sentenza della Corte costituzionale con sent. n. 106 del 1962, che, pur ammettendo la legittimità costituzionale dell'intervento del legislatore in quanto legge “transitoria, provvisoria ed eccezionale”, non consentì di stabilizzare tale estensione *erga omnes* perché in contrasto con l'art. 39 Costituzione – contribuirà a contrastare i divari territoriali, anche creando le condizioni per una crescita salariale nelle aree più periferiche del paese, dove erano emerse, dal Rapporto parlamentare, condizioni di gravissima spoliazione dei diritti e di sfruttamento lavorativo.

Ancora più convergente verso la creazione di condizioni di lavoro dignitoso e di civiltà del lavoro, ma anche di uno standard uniforme di trattamento, fu poi la l. n. 1369/1960, che aveva come obiettivo principale, da un lato l'eliminazione della piaga del caporalato, diffuso nel settore del lavoro agricolo e nell'edilizia soprattutto nelle regioni meridionali, dall'altro la garanzia di un trattamento economico e normativo uniforme e paritario lungo la catena degli appalti e subappalti, contrastando gli appalti illeciti e fraudolenti e imponendo la garanzia della responsabilità solidale quanto ai diritti dei lavoratori impiegati nell'appalto.

Anche in questo caso, si può sicuramente affermare che l'intervento legislativo aveva un duplice scopo: non solo eliminare palesi ingiustizie e condizioni di sfruttamento incoerenti con la modernizzazione del paese e con una democrazia industriale, quale si avviava a essere l'Italia, pur fra tante difficoltà, ma anche la riforma del mercato del lavoro e la sua nuova composizione di classe, cercando di far emergere dal lavoro invisibile e informale, dalle condizioni di sfruttamento di cui si è detto, una classe lavoratrice consapevole del proprio ruolo e del proprio destino, capace di inserirsi all'interno della “classe generale” per la guida dello Stato, al Nord come al Sud.

Riducendo i divari territoriali sotto l'aspetto del trattamento economico e normativo della classe subordinata, naturalmente si contrastava anche il dualismo di sviluppo e si creavano le condizioni di un progresso democratico, con la possibilità di creazione di corpi intermedi e di una più elevata coscienza civile, attraverso la ricomposizione unitaria della classe lavoratrice.

Lo stesso è a dirsi della riforma dei contratti a tempo determinato con la l. n. 230/1962, che avevano lo scopo di eliminare la temporaneità dell'impiego come modalità ordinaria di assunzione della forza lavoro e dell'impiego nei processi produttivi, anche in questo caso stabilendo condizioni lavorative uguali a quelle tipiche della classe operaia inserita all'interno della produzione di massa di stile fordista, che esigeva una certa tipicità sociale, assicurata da una forza lavoro assunta a tempo pieno e a tempo indeterminato.

D'altra parte, anche nel Trattato di Roma del 25 marzo 1957 che decretò la nascita della Cee, il Mezzogiorno venne considerato esplicitamente area di at-

tenzione della Comunità europea, tanto che in un documento allegato al Trattato si proclamò solennemente l'obiettivo della riduzione dei divari con il resto dell'Europa²². Insomma, si può dire, in estrema sintesi, che la questione dello sviluppo dualistico non fu ignorata, a tutti i livelli, sia dall'ordinamento interno che dalla nascente Unione europea.

4. La fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e le riforme del lavoro: percorsi paralleli

In realtà, la strategia dell'intervento straordinario era finalizzata all'obiettivo di ottenere subito, o comunque velocemente, lo sviluppo del Sud, piuttosto che puntare su uno sviluppo autopropulsivo e su tempi più lunghi: da qui la scelta di puntare su alcuni grandi investimenti, che causticamente sono stati poi definiti "cattedrali nel deserto" che, nonostante i grandi investimenti di capitale, non ottennero grossi ritorni in termini occupazionali²³.

Secondo Borgomeo, l'errore della classe dirigente dell'epoca fu quello di essere attratta dalla "cultura del divario", ossia dall'ossessivo riferimento alle differenze in termini di Pil come misuratore dello sviluppo, per il quale tutte le scelte politiche sono state indirizzate al riequilibrio territoriale secondo un criterio eminentemente economicista. E da qui un intervento caratterizzato da un indirizzo più quantitativo che qualitativo, per attivare un processo industriale in grado di pareggiare o almeno ridurre il divario del Pil fra Nord e Sud del paese.

Alla politica "quantitativa" si unì l'impostazione "offertista", concentrando le risorse economiche e gli investimenti sul lato dell'offerta, vale a dire dal lato dell'impresa, trascurando completamente la domanda, l'attenzione ai territori, ai bisogni delle comunità locali, all'esigenza di sviluppo civile dei luoghi. Per questo si è parlato di "industrializzazione senza sviluppo".

In questo modo, tuttavia, vennero creati importanti nuclei di classe operaia, sindacalizzati e organizzati, che si collegarono con le formazioni della classe operaia del Nord del paese, creando un fronte unitario in grado di esprimere i medesimi obiettivi rivendicativi.

In realtà, al di là degli indubbi meriti dell'intervento straordinario, che possono cogliersi forse proprio nelle modifiche del mercato del lavoro e nella nascita di una moderna classe operaia integrata nella cultura fordista e nelle dinamiche sindacali, il limite di questo approccio era proprio quello di non aver compreso (o aver eluso) «che le politiche di sviluppo si fanno lavorando sulla domanda, [...] investendo sulla domanda». Come del resto dimostravano le esperienze più avanzate, come quella, ad esempio di Danilo Dolci in Sicilia,

22. Dandolo, Amoroso, 2020, 38.

23. V. Borgomeo, 2013, 19. Borgomeo riporta le parole di Giorgio Amendola che, in un suo discorso, osservava come la via per lo sviluppo del Mezzogiorno doveva essere, invece, quella di «permettere alle stesse popolazioni meridionali di operare il rinnovamento e il progresso economico di quelle regioni e promuovere lo sviluppo delle forze produttive».

riuscendo a coniugare lotta alla mafia e sviluppo locale, partendo dalle competenze e dalle risorse locali e non da piani calati dall'alto²⁴.

Il fallimento dell'intervento straordinario può essere collegato a questa impostazione, che non ha consentito di innescare processi di sviluppo autopropulsivo, non ha consentito di dare la giusta valutazione alle risorse presenti sul territorio, pur realizzando importanti cambiamenti dal punto di vista sociale, anche grazie all'indotto creato dalla grande fabbrica fordista. Proprio grazie allo sviluppo concentrato in alcuni grandi centri per lo più costieri, al divario Nord-Sud cominciò ad affiancarsi il problema delle aree interne, per la ripresa dell'emigrazione che sgretolava le comunità locali, desertificando intere aree territoriali.

Di lì a breve, con la crisi dello stato keynesiano e del modello fordista della produzione di massa, che avrebbe ribaltato la logica dello sviluppo con la nascita dell'economia dei distretti industriali e della cosiddetta Terza Italia, un tessuto economico fatto di piccole e medie imprese che dimostravano di reggere in modo più efficace l'onda d'urto della globalizzazione, cambiarono anche i termini delle politiche di intervento nel Mezzogiorno.

La legge sull'imprenditoria giovanile (l. n. 44/86) fortemente voluta dal Ministro De Vito segnerà in modo molto netto il cambio di prospettiva, con un vero e proprio rovesciamento della cultura "offertista": un cambiamento rivoluzionario, considerando la politica fino a quel momento sottesa all'intervento straordinario, che si tradusse in questa legge dal titolo "Misure straordinarie per la imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno".

Si trattava di una legge che premiava i progetti dal basso, finanziati sulla base delle valutazioni sulle prospettive di sviluppo, a cui si affiancarono le cosiddette Missioni per lo sviluppo²⁵, un programma di animazione territoriale che aveva l'obiettivo di promuovere la cultura imprenditoriale fra i giovani meridionali, coinvolgendo i piccoli imprenditori, le associazioni, il volontariato, con un lavoro paziente degli "agenti di sviluppo" (gli operatori scelti per attuare il programma)²⁶.

Anche i Patti territoriali (che vennero inaugurati con il d.l. n. 123/1995) si qualificavano come modelli di incentivazione allo sviluppo locale che partivano da un progetto di valorizzazione delle risorse locali, in una logica di convergenza degli attori locali, ossia sulla base di un accordo fra amministrazioni locali, forze sociali e altri soggetti presenti sul territorio, per sostenere un progetto di sviluppo locale.

Era un periodo di crisi, in cui si toccava con mano la fine della grande industria e dello stato keynesiano, con la vittoria oramai annunciata e vicina della dottrina neoliberista, che imponeva nuovi modelli di rapporti fra impresa, lavoro e pubblici poteri.

24. Per questa condivisibile impostazione v. Borgomeo, 2013, 37 ss.

25. Il nome sembra fosse stato suggerito da Trentin, all'epoca segretario confederale della Cgil.

26. Per una descrizione molto precisa v. Borgomeo, 2013, 60 ss.

Parallelamente, anche nel mercato del lavoro si imponevano nuovi modelli, si sgretolavano i vecchi blocchi sociali formati da figure omogenee, che avevano costituito quei nuclei di classe operaia inserita nei circuiti della produzione di massa su cui si era fondata la rappresentanza sindacale e la regolamentazione del lavoro attraverso contratti collettivi stipulati da organizzazioni maggiormente rappresentative, sotto la supervisione dello Stato.

Il processo di frammentazione della classe lavoratrice si realizzò in parallelo con un più vasto cambiamento culturale che interessò anche il modo in cui lo Stato affrontava il problema storico dei divari territoriali, puntando sulla diffusione dell'impresa dal basso e chiudendo con la fase della concentrazione degli investimenti per la creazione di grandi agglomerati industriali. Si può dire, in definitiva, che la stagione della flessibilità del lavoro si sviluppò sincronicamente con l'ideologia neoliberista e con la trasformazione della forma-impresa, entrambi su un piano di convergenza con la nuova filosofia dell'intervento pubblico nell'economia, che sembrava dover ridursi a una funzione di lievito per lo sviluppo dell'impresa sul territorio: venendo meno la funzione rappresentata dallo "Stato imprenditore", storicamente tramontata, decretando in tal modo anche la fine delle partecipazioni statali e la dismissione della presenza pubblica nell'economia.

Se si osserva lo sviluppo della legislazione del lavoro nel periodo sembra di intravedere orientamenti simili alle politiche dello Stato nel governo dello sviluppo capitalistico. In entrambi i casi, vi era sottesa la presa d'atto della fine di un'epoca, che per il mercato del lavoro voleva dire la fine della classe operaia come classe generale, mentre per le politiche di sviluppo voleva dire la fine della grande industria come motrice della crescita economica e dello sviluppo dei territori.

Non a caso, parallelamente alla fine dell'intervento straordinario, dopo il periodo della programmazione negoziata, si introdusse una nuova filosofia di incentivazione allo sviluppo, concretizzata dalla l. n. 488/1992 (ma divenuta operativa a partire dal 1996), di cui tuttavia difficilmente si può dire che si trattava di uno strumento di politica industriale, praticamente scomparsa, ed era basata su un principio di automaticità degli incentivi estesi a tutti i settori. Il principio di fondo era dunque tipicamente liberista, essendo orientato al finanziamento dell'impresa in modo totalmente scollegato dai progetti innestati su proposte di sviluppo locale, per la valorizzazione delle risorse locali.

Quest'anima neoliberista è la stessa che ha percorso la legislazione lavoristica, che ha contribuito non poco alla frammentazione del mercato del lavoro e alla fine dell'egemonia del "tipo" di lavoratore assunto a tempo indeterminato e a tempo pieno, con stabilità dell'impiego e prospettive di carriera a lungo termine.

Il cosiddetto "pacchetto Treu", nello smontare i meccanismi repressivi e sanzionatori della l. n. 1369/1960, fu un segnale molto chiaro di opzione per la libertà dell'impresa nella sua organizzazione produttiva, tanto da arrivare a scindere imputazione formale e utilizzazione del rapporto di lavoro.

Allo stesso modo, il ribaltamento della regolamentazione del contratto a

tempo determinato con la l. n. 368/2001, segnalò la crisi o addirittura la fine del modello standard su cui si era formata la vecchia classe operaia fordista, protagonista dello sviluppo capitalistico e del compromesso keynesiano.

La successione degli interventi legislativi è stata poi molto coerente con queste premesse ed è inutile qui rammentare la filosofia che ha animato dapprima il d.lgs. n. 276/2003 e poi le altre misure di ristrutturazione complessiva del mercato del lavoro, nel segno della sua flessibilizzazione, smembrando il blocco sociale omogeneo ed egemone che aveva caratterizzato il periodo precedente di sviluppo capitalistico in Italia.

Questa dottrina ha interessato e condizionato anche le politiche per il Mezzogiorno e per le aree depresse, che sono state private completamente degli interventi dello Stato in funzione di riequilibrio dei divari territoriali, finendo per ridursi a incentivi alle imprese privi di progettualità in termini di sviluppo locale.

5. La “polpa” e “l’osso”: uno schema ancora valido con qualche variazione

Con l’avvento della dottrina neoliberista cambierà profondamente la struttura dualistica del mercato del lavoro, trasformandolo in un sistema caotico in cui le diverse figure del lavoro che lo compongono appaiono come altrettanti spezzoni di un universo privo di collante e di un unico filo conduttore: convivendo lavoratori precari e temporanei con lavoratori a tempo indeterminato con contratto standard, lavoratori part-time e full-time, lavoratori subordinati e non, lavoratori autonomi variamente declinati (autonomi tout court, autonomi coordinati, autonomi etero-organizzati), lavoratori somministrati e lavoratori regolarmente assunti, lavoratori dell’appaltante e lavoratori dell’appaltatore, e altro ancora.

Ma anche la questione dei divari territoriali si pone in modo diverso. Se, come sostiene giustamente Emanuele Felice, il Sud appariva fino a qualche decennio orsono contraddistinto da una situazione socio-economica sostanzialmente omogenea, tanto da farne un territorio con un’unica caratterizzazione, destinatario di politiche di sviluppo altrettanto conformi, da un certo momento in poi le differenze fra i territori diventeranno molto più presenti, più estese, più profonde.

Rossi Doria coniò la celebre definizione delle differenze territoriali esistenti, nel Meridione, sul piano socio-economico fra aree interne e pianure, fra “polpa e osso”, distinzione che è stata poi ripresa e intesa anche per designare la divaricazione esistente fra città e campagna o fra aree interne e zone costiere-metropolitane. In sostanza, si trattava di uno schema applicato per designare, in generale, gli squilibri esistenti fra zone rurali e zone urbane, fra entroterra e costa, fra montagna e pianura²⁷.

27. Rossi Doria, 1958; ma vedi anche, più di recente, i discorsi e articoli raccolti in Rossi Doria, 2014.

Ma al di là della metafora utilizzata da Rossi Doria negli anni successivi all'istituzione dell'intervento straordinario, che rinviava evidentemente a una maggiore ricchezza di risorse di un polo ("la polpa") rispetto all'altro ("l'osso"), sta di fatto che nel contesto della disuguaglianza fra i territori e delle loro possibilità di sviluppo si coglie con chiarezza evidente una pluralità di distinzioni e differenze, di divari fra territori, che aumenta con il tempo.

Una delle spiegazioni possibili è che, dopo la ruralizzazione imposta dal regime corporativo e la fase, che durerà a lungo, della concentrazione dello sviluppo industriale nel triangolo industriale del Nord, il passaggio alla fase successiva della programmazione e dell'intervento statale nei processi economici, con la nascita delle partecipazioni statali e dell'intervento straordinario della Cassa per il Mezzogiorno, durerà troppo poco, per lasciare spazio a uno sviluppo anarchico, a uno sfruttamento disordinato di tutte le risorse dei territori periferici e delle aree interne, a partire dalle risorse umane, attratte dalle aree in cui lo sviluppo capitalistico appariva (ed era) più avanzato.

Con la globalizzazione, che ha tagliato fuori quasi del tutto le regioni meridionali concentrando lo sviluppo nelle aree di insediamento della produzione industriale diretta verso l'esportazione all'estero, le aree interne sono state investite da fenomeni di spopolamento, emigrazione, indebolimento sociale e produttivo, abbandono della terra, mentre le aree costiere, in cui sono rimaste attive le entrate del turismo e della produzione industriale ancora presenti sul territorio, hanno potuto mantenere un certo livello di sviluppo economico, collegato anche ai fenomeni di urbanizzazione e di "litoralizzazione" della popolazione e delle attività produttive²⁸. Ma naturalmente si tratta di un modello di sviluppo, che nei suoi caratteri fondamentali era nel solco della via tradizionale seguita dal capitalismo italiano, ossia: «bassi salari, feroce sfruttamento del lavoro in fabbrica e fuori, e quindi utilizzazione del Mezzogiorno come immenso serbatoio di manodopera e di risorse», come scriveva cinquant'anni orsono Reichlin nella sua relazione al Convegno sul Mezzogiorno del 3-4 ottobre 1972 dei quadri del Pci²⁹. Con una differenza, ora, soprattutto in termini di nuova composizione di classe e nuova divisione del lavoro nei territori, diversa modalità di estrazione del valore, che ha concesso, grazie alla produzione collegata soprattutto al settore terziario e alla turistificazione, un certo grado di sviluppo capitalistico nella "polpa", per seguire la terminologia di Rossi Doria, ossia nei centri metropolitani e sulla costa, abbandonando al loro destino i territori delle aree interne.

Emerge, in questa fase, l'anarchia dello sviluppo capitalistico nella fase della globalizzazione neoliberale, che sottopone i territori a trasformazioni collegate ai processi estrattivi, in cui le persone, intese come forza lavoro disponibili-

28. Fra i tanti che si sono occupati di questi fenomeni, si veda Pazzigli, 2015, 84.

29. Gli atti sono pubblicati nel volume *I comunisti e il Mezzogiorno*, 1972, con le relazioni, oltre ad Alfredo Reichlin, di Giorgio Amendola, Enrico Berlinguer, Napoleone Colajanni, Pietro Ingrao.

le, subiscono la stessa sorte delle altre merci fittizie, di cui parla Polanyi nel suo celebre volume (le risorse naturali, acqua, terra, e le risorse del sottosuolo)³⁰.

Così, insieme al mito della flessibilità del lavoro, nasce il mito dei “borghi”: un approccio culturale, nel lavoro come nelle politiche territoriali, che si insinua nella crisi accettando di fatto le nuove coordinate post-keynesiane e post-fordiste. La politica indirizzata ai “luoghi” non mette in discussione le cause e le radici della emarginazione dei territori, dello svuotamento e della desertificazione dei paesi e delle campagne, ma sembra voler convivere con tali condizioni, facendone addirittura, in un certo senso, un fattore di valorizzazione territoriale. Non si comprende, molto spesso, che c’è un filo sottile che corre sotto traccia che collega la desertificazione e l’impoverimento dei territori con l’invivibilità delle grandi concentrazioni metropolitane, lo sfruttamento lavorativo e la condizione di povertà e privazione dei diritti dei ceti subalterni nei quartieri periferici delle città italiane.

Può farsi anche qui un parallelismo con l’enfasi posta dall’approccio neo-liberale al lavoro flessibile, liberato dalla costrizione del lavoro subordinato, dei vincoli del fordismo e della disciplina tayloristica del lavoro, del mito della creatività e dell’autonomia dei lavori nella società dell’informazione, in cui sembrano intravedersi nuovi modelli regolativi e finanche la fine del conflitto in nome della partecipazione e della struttura cooperativa del lavoro, ma lasciando in ombra ciò che avviene al di fuori dei settori più avanzati e dei lavori “creativi”, di cui non ci si occupa molto, dove domina da lavoro nero, sottoccupazione, sfruttamento lavorativo, bassi salari: esattamente ciò che tanti anni fa preoccupava i dirigenti della sinistra storica come Reichlin, che si ripresenta in forme nuove ma non meno “feroci”.

6. Nuovo modello di sviluppo, terre ai margini e lavoro: una ricerca possibile

Naturalmente non mancano proposte alternative, nel lavoro come nelle politiche territoriali, a partire dalla visione del territorio come “bene comune”³¹ e dalla tutela dei luoghi contro le aggressioni ai beni ambientali e contro le politiche di estrazione delle risorse che passano al di sopra delle comunità locali³², a cui viene negato finanche di esprimere un potere condizionante sulle decisioni da assumere. Questo approccio, che cerca di contrastare le forme di sfruttamento dei territori piegate alla produzione di valore per gli azionisti delle grandi *Company*, è alla ricerca di un nuovo modello di sviluppo non “dissipativo”, cercando un nuovo equilibrio fra città, aree rurali, aree costiere, ma ha forse il limite di non guardare al problema complessivo, che si articola in problemi e temi specifici. A ben vedere, è una ricerca che riguarda anche il lavoro, nella misura in cui l’usci-

30. Polanyi, 1974.

31. Magnaghi, 2012.

32. Settis, 2010.

ta dalla lunga fase neoliberale della legislazione del lavoro e degli stessi indirizzi interpretativi e applicativi, non può significare un ritorno alle vecchie coordinate regolative, in una sorta di “retrotopia”³³, ma deve misurarsi con la realtà del nuovo lavoro, dell’innovazione tecnologica e delle nuove frontiere della produzione di valore che abbandona sempre più le sue vecchie dimensioni spazio-temporali per incunearsi nella vita degli individui, abbattendo i confini fra lavoro e non lavoro.

C’è un solo *fil rouge* che unisce la protezione dei beni comuni e la tutela del lavoro, che può rintracciarsi nella nostra Costituzione, in quei principi dimenticati che, con gli artt. 5 e 9 impongono il rispetto delle autonomie locali e la tutela del paesaggio e del patrimonio artistico della nazione, così come, dal lato del lavoro, una ricomposizione del lavoro passa certamente attraverso la riconsiderazione come “sistema”, inscindibile nelle sue varie parti, del Titolo quarto della Costituzione sui rapporti economici, considerando come artificiosa e oramai anacronistica la vecchia divisione, che vuol dire disuguaglianza reale, collegata al differente inquadramento giuridico di distinte fattispecie che, oramai, hanno perso la loro idoneità a descrivere una differente tipicità sociale, da cui potrebbe in tesi discendere una disparità di trattamento assiologicamente giustificata.

Non serve dunque ripartire malinconicamente dai luoghi, luoghi dello “spaesamento” come scrive Settis, se non si è in possesso di una critica radicale dell’orientamento complessivo che ha portato alla svalutazione dei territori e del lavoro, come fenomeni paralleli.

Per il capitalismo neoliberale, nella sua espressione neocoloniale e predatoria, sono entrambe risorse asservite agli interessi economici delle nuove imprese-stato da integrare nelle catene di produzione del valore al più basso costo possibile, estraendone tutte le capacità e risorse opportune per l’accumulazione di capitale e la massimizzazione dell’utile per gli azionisti, e così creando un sistema che genera costantemente sovra-profitti e concentrazione di ricchezza al vertice e spopolamento, abbandono e miseria alla base della società.

Come il lavoro è il fondamento della società e il suo posizionamento reale nell’ordinamento dovrebbe essere proporzionato al valore che la nostra Costituzione gli ha conferito, ponendolo al vertice del sistema costituzionale, così i poteri e le comunità locali dovrebbero ricevere le tutele e i livelli di protezione corrispondenti alla loro collocazione, come previsto dalla Costituzione, a livello primario della democrazia e della rappresentanza politica, essendo il luogo in cui si svolge la nostra vita e si producono le nostre condizioni reali dal punto di vista esistenziale.

Si può essendo tornare all’autonomismo di Dorso, che nella sua opera *La rivoluzione meridionale* immaginava cento uomini d’acciaio in grado di riscattare il Meridione, i territori depressi e abbandonati, dal loro destino di emarginazione e di spopolamento. O si può tornare alla lettura di autori come Cattaneo, che ancora prima sognava l’autogoverno delle comunità locali.

33. È il titolo di un celebre libro di Bauman, che descrive come nella nostra epoca sia il ritorno al passato, anziché una visione verso il futuro, l’utopia che vorremmo realizzare.

Le prospettive di rigenerazione dei territori e delle aree interne dal punto di vista economico, sociale e ambientale, sono oggi obiettivi che appaiono nuovamente lontani, per diverse ragioni, così come sono lontani gli obiettivi di una riforma del lavoro inclusiva e democratica.

Il progressivo allontanamento dai luoghi di vita e la prevalenza accordata ai poteri economico-finanziari e ai loro interessi, dominanti sulle modalità democratiche di governo dei territori, sulle comunità locali e sui loro reali interessi, deprivano le aree interne e le zone rurali di attenzione, servizi, cultura e rispetto dell'ambiente, considerandole solo come luoghi da sfruttare per le risorse che possiedono in superficie o nel sottosuolo, o come aree di attraversamento di infrastrutture trasportistiche, che devono assicurare transiti veloci e possibilmente senza fermate intermedie, visto che anche il tempo è, nell'ottica del capitalismo globale, un fattore decisivo di produttività e di valorizzazione.

Le direttrici dello sviluppo economico, coniugandosi all'assenza di qualsiasi politica di programmazione e alla concentrazione delle risorse disponibili su fronti diversi, fanno pensare a un prossimo futuro che si annuncia alquanto torbido, in cui la centralità del lavoro come dei territori appare esclusa dalle coordinate di governo, che più di impegnarsi nel rilancio del "locale" come strada per combattere la crisi globale e il degrado ambientale e culturale, tendono a una riproposizione degli stessi squilibri ecologici che hanno condotto alla crisi sistemica del nostro modello economico-sociale di sfruttamento delle risorse della Terra. Così come, sul lato del lavoro, fuori dalle coordinate è pure l'idea di una riforma del lavoro nel segno della tutela delle sue diverse forme, seguendo le indicazioni date dall'art. 35 della Costituzione, della sua ricomposizione e del contrasto alla precarietà; mentre, d'altro lato, si approssima un passaggio anche sul versante del sistema di sicurezza sociale dal *welfare* al *warfare*. Nell'ambito di strategie generali di resistenza al processo di globalizzazione, il ritorno al territorio poteva certo rappresentare un punto di forza, prefigurando progetti locali e un protagonismo delle comunità locali nel passaggio dallo sviluppo sostenibile allo sviluppo locale autosostenibile, come sosteneva Magnaghi. Ma non è questa la nostra realtà odierna.

Alcune esperienze possono essere citate come terreno di confronto su come si può intendere una valorizzazione post-liberista dei luoghi e delle aree interne.

Del reato anche l'esperienza finora della Federazione nazionale delle aree interne come ente di coordinamento per la promozione turistica dei progetti locali, nata nel 2017, per la definizione di un "prodotto area interna", non sembra aver creato delle inversioni di tendenza, né forse potrebbe. Ed è stata criticata, forse giustamente, per la polarizzazione che determinerebbe fra aree dotate di valori paesaggistici o storico-artistici, in grado di rendere attrattivi quei territori e autopromuoversi, e altre che, invece, prive di risorse simili, risulterebbero totalmente assenti dal cosiddetto mercato turistico³⁴.

34. Matarazzo, 2025.

Lo sviluppo fondato sulla “monocoltura turistica”, d’altra parte, è per sua natura privo di continuità e si espone a diversi rischi e oscillazioni, oltre ad alimentare un processo infinito di turistificazione e gentrificazione dei territori, che creano nuove marginalità e disuguaglianze. Inoltre, questi settori sono notoriamente settori con salari bassi, in cui le condizioni lavorative sono sottoposte a una concorrenza al ribasso fra lavoratori e fra imprese, con vaste aree di elusione delle norme di diritto del lavoro e di evasione contributiva, nonché di lavoro temporaneo, discontinuo e precario, con contratti part-time (fittizi o reali) che non consentono l’acquisizione di un reddito adeguato secondo i principi costituzionali *ex art. 36 Costituzione*.

Un diverso approccio è quello che si è sviluppato dopo il Covid attorno all’associazione “Riabitare l’Italia”, che ha dato vita a un’attività di animazione sociale imperniata sul concetto di “inversione dello sguardo”, vale a dire cambiare la prospettiva di osservazione delle aree interne considerandole non più bacini di arretratezza ma «possibili laboratori di innovazione e futuro, realizzando strategie *placed based* ritenute in grado di invertire le tendenze demografiche in atto»³⁵. Sono nati progetti locali di sviluppo, anche se si tratta di un’esperienza ancora in fase embrionale. Ma soprattutto, invertire lo sguardo vuol dire anche verificare come alcune delle caratteristiche fondamentali delle aree interne hanno assunto un valore fondamentale nell’emergenza pandemica, rappresentando delle solide difese.

Altro aspetto è poi quello di riconsiderare le aree interne come luoghi nuovi non solo dell’abitare, ma anche (soprattutto) di lavorare: come scrive Nadia Matarazzo

non necessariamente mobili, non prevalentemente urbanizzati, non ovunque interconnessi, ma non per questo meno validi dell’abitare e del lavorare urbano-industriali, anzi, al contrario, più validi di questi ultimi se l’asse della valutazione si sposta dall’efficienza infrastrutturale alla qualità socio-ambientale³⁶.

In tale prospettiva va riconsiderato anche lo spopolamento come fenomeno complesso, che rinvia alla dismissione di un modello sociale e culturale, cui è connessa una specifica tipologia di relazione tra uomo e ambiente³⁷.

Il ripopolamento delle aree interne si ricollega sicuramente alla questione del lavoro nella nuova dimensione tecnologica e informatica, integrata nella rete: di cui abbiamo avuto delle dimostrazioni, dal punto di vista della sua potenzialità riproduttiva, durante l’emergenza pandemica, quando molti paesi sono stati ripopolati da giovani lavoratori che lavoravano in *smart working* allontanandosi dalle città congestionate e dai luoghi del contagio. Ma è un’esperienza che, per quanto sia stata sicuramente da valutare, non può considerarsi

35. Matarazzo, 2025; 2023, 139 ss.

36. Matarazzo, 2023.

37. Varotto, 2020, 61 ss.

come il modello per la rinascita delle aree interne, trasformandosi in un modello elitario, applicabile solo a un certo tipo di attività lavorative e oltre tutto inserendo nelle comunità locali lavoratori che operano in solitudine, senza mai creare un collettivo o comunità aziendali, che sono fattori di progresso e civilizzazione, nonché nuclei di presenza sindacale sul territorio. Gli stessi territori verrebbero identificati, ancora una volta, solo per le loro qualità ambientali, in maniera strumentale alle esigenze della città dove si concentra lo sviluppo, in continuità con la cultura della modernizzazione, che ha ridotto le aree rurali a periferie di quelle urbane.

In definitiva, per intervenire sui divari territoriali e affrontare il problema enorme delle aree interne, desertificate dalla globalizzazione, occorrerebbe comprendere l'urgenza di intervenire sulle strutture economiche responsabili della distruzione del mondo rurale, che è un processo innanzitutto culturale e solo di conseguenza demografico. In quest'ottica, andrebbe piuttosto individuata la direttrice dell'azione collettiva che, nel contesto attuale di de-globalizzazione, può consentire a questi luoghi di essere liberati dalla subalternità soprattutto culturale per contribuire a uno sviluppo dell'ambientalismo e a una critica radicale del capitalismo predatorio e dissipativo, creando un movimento sociale che mette in discussione non soltanto gli stili di vita (secondo un approccio interclassista indifferente ai conflitti sociali) ma soprattutto le basi fondamentali della inferiorizzazione delle aree interne, dell'impovertimento delle popolazioni locali e della costrizione all'emigrazione come unica *chance* per le giovani generazioni per uscire dalla condizione di emarginazione sociale e culturale.

In tal senso, lo spopolamento delle aree interne e la distruzione delle economie locali non possono risolversi in un problema "abitativo", richiamando l'insediamento di nuovi residenti (come spesso fanno i paesi offrendo la cessione gratuita o semi-gratuita delle abitazioni: ma per fare cosa?), quanto mettendo in discussione il sistema produttivo capitalistico basato su gerarchie territoriali insostenibili, il modello "urbano-centrico": riannodando i luoghi e le cosiddette "terre del margine" con una nuova dimensione produttiva, solidaristica e ambientale, in grado di contrastare un modello di sviluppo che crea competizioni e contrapposizioni fra i territori, senza attenzione alla specificità e ai percorsi di costruzione delle identità locali, alle loro risorse, dimenticate spesso «nei meandri dell'evoluzione sociale e delle tecniche produttive»³⁸.

La desertificazione e l'emarginazione non sono la derivante di problemi endogeni, ma del sistema produttivo capitalistico globale e dei suoi paradigmi culturali dominanti, del "primato" delle città e del processo di inurbamento delle popolazioni, creando enormi concentrazioni metropolitane.

La sola via di riscatto delle aree interne e del Mezzogiorno passa dunque dal superamento di questi limiti, cambiando i modi di lavorare e di vivere, in direzione di un modello di sviluppo che non si basi sulla crescita all'infinito e sul consumo anche esso infinito delle risorse della Terra, che sono invece limitate e

38. Coppola, 1998, 3-6.

scarse, invertendo il processo distruttivo messo in moto dal capitalismo globale attraverso una decrescita che guardi ad altri valori e altri obiettivi, a partire dalla redistribuzione per il bene comune della ricchezza esistente e degli enormi profitti accumulati grazie alla finanziarizzazione dell'economia, concentrati al vertice della società.

In definitiva, il processo di emancipazione delle terre ai margini può avvenire solo a patto di una nuova visione culturale dei limiti dello sviluppo, liberando i luoghi dalla loro subalternità a processi economici che li riducono a una funzione strumentale e meramente estrattiva³⁹.

Ma non è ciò che servirebbe anche al diritto del lavoro?

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv. (2012). *Il territorio bene comune*, a cura di A. Magnaghi. Firenze: Firenze University Press.
- Balestrini N. (2025). *Vogliamo tutto*. Milano: Feltrinelli.
- Banfield E.C. (1958). *Le basi morali di una società arretrata*. Bologna: il Mulino, 1961.
- Barbagallo F. (1973). *Lavoro ed esodo nel Sud*. Napoli: Guida Editori.
- Barca F., Trento S. (1997). La parabola delle partecipazioni statali. In: Barca F. (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*. Roma: Donzelli.
- Borgomeo C. (2013). *L'equivoco del Sud. Sviluppo e coesione sociale*. Roma-Bari: Laterza.
- Camera dei deputati (2021). *Rapporto parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia 1955-1958*. Archivio Storico.
- Coppola P. (1998). "L'osso e i suoi quesiti". *Geotema*, 10(4): 3 ss.
- Dandolo F., Amoroso R.F. (2020). Cassa per il Mezzogiorno Europa e Regioni nella stagione dell'industrializzazione. *Quaderni Svimez*, 62.
- Dorso G. (1970). *La rivoluzione meridionale*. Torino: Einaudi.
- Felice E. (2013). *Perché il Sud è rimasto indietro*. Bologna: il Mulino.
- Giannola A. (1995). L'evoluzione della politica economica e industriale. In: Aa.Vv., *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. III. Torino: Einaudi, 439 ss.
- Ginsborg P. (1989). *Storia dell'Italia dal dopoguerra a oggi*. Torino: Einaudi.
- Gramsci A. (1971). Alcuni temi della questione meridionale. In: Spriano P. (a cura di), *Scritti politici*. Roma: Editori Riuniti, 720 ss.
- Levy J. (2022). *Géographie du politique*. Parigi: Odile Jacob.
- Matarazzo N. (2023). Aree interne e transizione turistica: una riflessione critica. In: Corbisiero F., La Rocca R.A., Zaccaria A.M. (a cura di), *Sviluppo turistico e governance territoriale nelle aree protette periurbane: il Parco regionale del Partenio*, Napoli: Federico II Open Access University Press, 139 ss.
- Matarazzo N. (2025). Ripensare i luoghi del vivere e del lavorare: riflessioni sul futuro delle aree interne davanti alle sfide della policrisi globale. Disponibile su: www.documentigeografici.it/index.php/docugeo/article/view/671.
- Paci M. (1973). *Mercato del lavoro e classi sociali in Italia*. Bologna: il Mulino.

39. Levy, 2022, disponibile anche in rete.

- Pazzigli R. (2015). Territori dell'osso. Patrimonio territoriale e autonomia locale nelle aree interne dell'Italia. *Taifter Journal. Esperienze e strumenti per cultura e territorio*, 84.
- Pizzorno A., Reyneri E., Regalia I., Regini M. (1978). *Lotte operaie e sindacato: il ciclo di lotte 1968-72*. Bologna: il Mulino.
- Polanyi K. (1974). *La grande trasformazione*. Torino: Einaudi.
- Pugliese E. (1995). Gli squilibri del mercato del lavoro. In: Aa.Vv., *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II. Torino: Einaudi, 424.
- Pugliese E. (2018). *Quelli che se ne vanno*. Bologna: il Mulino.
- Reichlin A., Amendola G., Berlinguer E., Colajanni N., Ingrao P. (1972). *I comunisti e il Mezzogiorno*. Roma: Editori Riuniti.
- Rossi Doria M. (1958). *Dieci anni di politica agraria*. Roma-Bari: Laterza.
- Rossi Doria M. (1982). Una politica per le zone interne. In: *Scritti sul Mezzogiorno*. Torino: Einaudi, 100 ss.
- Rossi Doria M. (2014). *Mezzogiorno d'Europa*, Roma: Donzelli.
- Settis S. (2010). *Paesaggio, Costituzione, cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*. Torino: Einaudi.
- Vardaro G. (1989). Guido Dorso giurista: ovvero Kafka in provincia. *RTDPC*: 503 ss.
- Varotto M. (2020). *Montagne di mezzo. Una nuova geografia*. Torino: Einaudi.
- Villari R. (1981). *Il Sud nella storia d'Italia: antologia della questione meridionale*. Roma-Bari: Laterza, II ed.

Contratto di somministrazione e agenzie per il lavoro: quale ruolo nelle politiche attive?

di Francesca Maffei*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il sistema di sicurezza sociale connesso alla somministrazione di lavoro – 3. La doppia anima delle Agenzie per il Lavoro: tra funzione datoriale e partenariato pubblico – 4. Gli effetti positivi della somministrazione nel mercato del lavoro – 5. In particolare: le potenzialità dello staff leasing nei processi di implementazione delle politiche attive – 6. Brevi considerazioni conclusive.

1. Premessa

Il presente contributo esamina il ruolo che il contratto di somministrazione e le Agenzie per il Lavoro (ApL) svolgono nel mercato del lavoro italiano, con particolare attenzione ai processi di attuazione delle politiche attive promosse a livello nazionale. L'ipotesi di fondo è che – in controtendenza rispetto a una percezione ancora diffusa, soprattutto negli ambienti sindacali – tale istituto e i suoi principali attori possano assumere una funzione propulsiva non solo nell'ambito delle politiche attive, ma anche, più in generale, in termini di promozione occupazionale¹.

Si è ben consapevoli di come, in un contesto quale quello cui è dedicato questo volume, relativo alle politiche attive del lavoro, il richiamo alla somministrazione e, ancor più, la prospettiva di considerare tale istituto quale possibile fattore di incentivazione o di moltiplicazione delle stesse, possa apparire a prima vista distonico. D'altronde il lavoro tramite agenzia continua a essere

* Assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

1. D'altronde è lo stesso legislatore europeo con la Direttiva n. 2008/104/CE a riconoscere alla somministrazione, a differenza del contratto a termine, il ruolo di strumento promozionale di un'occupazione stabile. Sul punto, *ex multis*, Aimo, 2015, 642 ss.; Passalacqua, 2017, 457 ss., spec. 463 ss.; Calcaterra, 2017a, 115 ss. Alcuni autori ritengono che la disciplina della somministrazione, anche a tempo determinato, garantisca efficace protezione al lavoratore e promuova un'occupazione regolare e di qualità. *Ex multis*, Ciucciovino, 2019, 89 ss.; Calcaterra, 2019b, 165; Passalacqua, 2019, 99.

prevalentemente associato al tema della precarietà nel lavoro; e, anzi, nella retorica sindacale, la somministrazione finisce per rappresentare quasi l’emblema di tale condizione.

Eppure, se si prova, per un momento, ad abbandonare le forti «precomprensioni ideologiche»² che comunemente accompagnano il dibattito sulle forme temporanee di lavoro e si torna con la mente alle origini dell’istituto, non può non ammettersi come l’aspetto realmente innovativo di questa tipologia contrattuale, al momento della sua introduzione (aspetto mantenuto nelle varie evoluzioni dell’istituto, dalla *fornitura di lavoro temporaneo* sino alla *somministrazione*), fosse rappresentato proprio dal nesso strutturale tra una “nuova” o meglio “ritrovata” flessibilità concessa in questi rapporti di lavoro, da un lato, e l’insieme di politiche attive e passive da destinare ai lavoratori coinvolti nelle missioni, dall’altro.

Non vi è dubbio che l’obiettivo principale perseguito dal legislatore, con l’introduzione di questo contratto, fosse quello di immettere significative dosi di flessibilità nel mercato del lavoro, legittimando un modello triangolare di rapporto – sino ad allora addirittura sanzionato penalmente³ – e garantendo così all’impresa utilizzatrice una «maggiore agilità di gestione del vincolo contrattuale»⁴. Tuttavia – ed è questo il punto cruciale – tale nuova flessibilità avrebbe dovuto essere bilanciata da un sistema di sicurezza sociale disegnato specificamente a tutela dei lavoratori somministrati⁵. Sistema che, nel progetto originario del legislatore, avrebbe dovuto trovare il suo fulcro nella formazione continua dei lavoratori somministrati, finalizzata a garantirne l’occupabilità e interamente finanziata dall’impresa utilizzatrice, e nell’attivazione di forme e misure di sostegno al reddito per i periodi di inattività.

2. Il sistema di sicurezza sociale connesso alla somministrazione di lavoro

Che la volontà originaria del legislatore fosse quella di coniugare flessibilità e sicurezza emerge chiaramente dalla struttura della l. n. 196 del 1997 (il c.d.

2. Per utilizzare le parole di Ciucciavino, *Toscana*, 2024, 7. Del pari Calcaterra, 2017b, 26.

3. A essere vietata era sia: 1. l’interposizione di manodopera, *ex art. 1 della legge n. 1360/1969* secondo cui: a) era impedito «*all’imprenditore di affidare in appalto o in subappalto o in qualsiasi altra forma, anche a società cooperative, l’esecuzione di mere prestazioni di lavoro mediante impiego di manodopera assunta e retribuita dall’appaltatore o dall’intermediario, qualunque sia la natura dell’opera o del servizio cui le prestazioni si riferiscono*»; b) si presumeva l’esistenza di un appalto di mere prestazioni di lavoro ogni qual volta l’appaltatore o il subappaltatore impiegasse «*capitali, macchine e attrezzature fornite dall’appaltante, quand’anche per il loro uso ven[isse] corrisposto un compenso all’appaltante*». In tema, per tutti, Mazzotta, 1979; 2. la mediazione/intermediazione *ex art. 11 della legge n. 264/1949* che vietava l’esercizio della mediazione anche se gratuito perché collocamento era demandato agli Uffici autorizzati. Sul punto cfr. Canavesi, 2023, 407 ss.

4. Ciucciavino, *Toscana*, 2024, 9.

5. Parla infatti di una “flessibilità regolare” Ciucciavino, 2019, 87.

Pacchetto Treu)⁶, ossia del primo intervento normativo che legittimò il ricorso a questa tipologia contrattuale (all'epoca non si parlava ancora di somministrazione ma piuttosto di *fornitura di lavoro temporaneo*). E infatti nello stesso *corpus* normativo, da un lato il legislatore apriva alla possibilità di ricorrere a questa tipologia contrattuale, pur circoscrivendone rigorosamente l'impiego a poche ipotesi⁷ elencate nelle prime disposizioni della legge⁸; dall'altro, contestualmente, istituiva Forma.temp, ossia il Fondo per la formazione e il sostegno al reddito dei lavoratori temporanei⁹. Un Fondo, (oggi) a gestione paritetica e sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che veniva istituzionalmente deputato alla qualificazione e riqualificazione professionale dei lavoratori in somministrazione. Ma soprattutto, un fondo al quale il legislatore decideva di destinare un cospicuo finanziamento, gravando le imprese utilizzatrici di un contributo obbligatorio pari al 4% della retribuzione corrisposta¹⁰. Si pone l'accento su quest'aliquota, tutt'oggi applicata, perché si traduce in un importo considerevole e significativamente più elevato rispetto a quello pagato dagli imprenditori "diretti" agli altri fondi interprofessionali per la formazione continua, e che si attesta, di regola, intorno allo 0,30%. La decisione di imporre alle imprese utilizzatrici di corrispondere un contributo così rilevante costituisce un indice inequivocabile della volontà del legislatore di temperare gli effetti della nuova flessibilità mediante misure compensative di sicurezza, consistenti in attività di orientamento e formazione qualificata rivolte ai lavoratori, rese concretamente accessibili grazie alla consistente disponibilità finanziaria del Fondo.

L'esigenza di rafforzare le tutele sociali dei lavoratori in somministrazione trovò un ulteriore consolidamento con l'istituzione, l'anno successivo (nel 1998) di Ebitemp (Ente bilaterale per il lavoro temporaneo), incaricato di erogare prestazioni integrative in materia di welfare e di sostegno al reddito, interamente finanziate dalle imprese private del settore¹¹. Con questo ente venne inaugurata una forma di *welfare* contrattuale specificamente dedicata ai lavoratori somministrati, anticipando i modelli di protezione sociale a carattere privatistico, successivamente diffusi.

6. Legge 24 giugno 1997, n. 196, Norme in materia di promozione dell'occupazione (c.d. Pacchetto Treu), in G.U. n. 154 del 4 luglio 1997.

7. Poi, per effetto di successivi interventi normativi, sostanzialmente arrivate a ricomprendere qualsiasi ambito produttivo. Sul punto Lamberti, 2024, 24 ss.

8. In particolare, art. 1, co. 2 e 3, l. 196/1997.

9. Art. 5 l. 196/1997.

10. Anzi nella formulazione originaria della norma il contributo era fissato nella misura del 5% della retribuzione. Con l'art. 64, comma 1, lettera d, legge 23 dicembre 1999, n. 488 (in SO n. 227, relativo alla G.U. 27/12/1999, n. 302) si è invece disposta l'aliquota del 4%. L'aliquota è stata confermata nell'art. 12, co. 2, del d.lgs. 276/2003. Il contributo è stato poi portato al 2,6% dall'art. 2, comma 39, l. 28 giugno 2012 n. 92, ma successivamente la suddetta disposizione è stata abrogata dall'art. 1, comma 136, l. 27 dicembre 2013, n. 147, con l'effetto di ripristinare il contributo al 4%.

11. Per il dettaglio di tutti i fondi ed enti bilaterali nati nel settore della somministrazione e delle loro trasformazioni v. Canavesi, 2023, 407 ss.

Un'ulteriore evoluzione¹² si ebbe poi pochi anni più tardi, con l'adozione del d.lgs. n. 276 del 2003 (c.d. Decreto Biagi)¹³. Il legislatore, riconoscendo progressivamente alle Agenzie un ruolo non più limitato alla mera intermediazione, ne valorizzò le potenzialità occupazionali, trasformandole in veri e propri attori del mercato del lavoro. Con il passaggio dalle *società di fornitura* alle *Agenzie per il Lavoro* (ApL), il legislatore volle promuovere infatti una più stretta collaborazione con il sistema pubblico e territoriale dei servizi per l'impiego¹⁴. Tale mutamento segnò il definitivo riconoscimento delle ApL quali *player* istituzionalmente legittimati a concorrere all'attuazione delle politiche attive e passive, ampliando in modo significativo il perimetro delle loro funzioni¹⁵.

3. La doppia anima delle Agenzie per il Lavoro: tra funzione datoriale e partenariato pubblico

La duplice natura delle Agenzie per il Lavoro – al contempo datori di lavoro “virtuosi”, in grado di garantire specifiche politiche attive e passive a favore dei propri lavoratori inviati in somministrazione, e soggetti chiamati a collaborare stabilmente con il sistema pubblico di collocamento – rappresenta una costante nell'evoluzione normativa e applicativa dell'istituto.

Numerosi sono gli esempi che confermano il riconoscimento alle ApL della funzione di partenariato rispetto alle attività istituzionali di collocamento. Tra i più recenti, merita di essere menzionato il Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (Gol)¹⁶, richiamato anche nell'introduzione e approfondito in diversi contributi di questo volume. Nell'ambito del Programma, una parte rilevante delle richieste è rivolta proprio alle Agenzie, chiamate a cooperare con i servizi pubblici per la costruzione di percorsi di accompagnamento al lavoro, di aggiornamento o riqualificazione professionale, nonché a collaborare con le reti territoriali nei casi caratterizzati da bisogni complessi, come quelli delle persone con disabilità o in condizioni di fragilità. Le Agenzie per il Lavoro si confermano dunque, anche nei recenti interventi normativi, come attori funzionali alla realizzazione di un sistema di *governance* integrata delle politiche attive.

Accanto a questa dimensione di partenariato pubblico, le Agenzie hanno altresì rafforzato le politiche attive e i livelli di protezione occupazionale rivolti ai propri dipendenti inviati in missione, assicurando percorsi formativi qualificati

12. Per la ricostruzione dell'evoluzione normativa dell'istituto Ciucciiovino, Toscana, 2024, 9 ss.; Lamberti, 2024, 24 ss., cui si rinvia anche per gli ampi riferimenti bibliografici.

13. Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30 (c.d. Decreto Biagi), in G.U. n. 235 del 9 ottobre 2003.

14. Treu, 2004, 101 ss.; Tiraboschi, 2005, 77 ss.

15. Tiraboschi, 2022, 28.

16. Il Programma Gol si inserisce nell'ambito della missione 5 Componente 1 riforma 1.1. del piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr).

e strumenti di accompagnamento all'occupazione. Un passaggio cruciale in tale direzione è stato rappresentato dal Ccnl sottoscritto nel 2019¹⁷ che ha introdotto un vero e proprio diritto soggettivo – poi confermato anche nell'ultima tornata contrattuale¹⁸ – dei lavoratori somministrati a beneficiare di percorsi di riqualificazione professionale. In virtù di tale previsione, i lavoratori che abbiano maturato un determinato periodo di attività tramite agenzia¹⁹ possono rivolgersi a qualunque ApL presente sul territorio per ottenere la presa in carico e l'attivazione di un percorso articolato di politiche attive, comprensivo di attività di orientamento, bilancio delle competenze e iniziative formative professionalizzanti mirate all'acquisizione di nuove competenze spendibili sul mercato e finalizzate alla ricollocazione.

Parallelamente, anche il Fondo Forma.temp ha progressivamente ampliato la propria offerta, superando l'originaria focalizzazione sulla sola formazione di base per estendere la propria operatività a percorsi specialistici e personalizzati, destinati ad accompagnare i lavoratori nelle diverse transizioni occupazionali. In tal modo, il Fondo si è progressivamente conformato alla logica delle politiche attive “di nuova generazione”, orientate non soltanto alla trasmissione di competenze tecniche, ma alla costruzione di itinerari integrati di occupabilità.

4. Gli effetti positivi della somministrazione nel mercato del lavoro

Che il contratto di somministrazione e i suoi principali attori – le Agenzie per il Lavoro, il Fondo Forma.temp e gli altri enti bilaterali del settore – abbiano determinato effetti positivi sul mercato del lavoro è stato affermato da una recente ricerca condotta dal Dipartimento di Economia dell'Università Roma Tre in collaborazione con il Ministero del Lavoro. Lo studio, basato sull'analisi di un ampio set di *big data* amministrativi – in particolare le comunicazioni obbligatorie relative all'attivazione dei rapporti di lavoro tramite agenzia e delle missioni presso le imprese utilizzatrici – fornisce alcuni spunti significativi. Pur rinviando alla pubblicazione specifica²⁰ per una disamina puntuale della metodologia e dei risultati, è sufficiente qui sottolineare come i ricercatori spronano nelle conclusioni a una “rivalutazione” in chiave positiva dell'istituto e del suo impatto sulle dinamiche occupazionali. Secondo questa ricerca, infatti, i la-

17. Art. 12 Ccnl Agenzie di somministrazione 15 ottobre 2019 rubricato «Diritto mirato a percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale» (d'ora in avanti Ccnl 2019).

18. Art. 12, Ccnl Agenzie di somministrazione 21 luglio 2025, rubricato «Diritto mirato a percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale» (d'ora in avanti Ccnl 2025).

19. Ex art. 12 Ccnl 2025 si tratta di lavoratori che abbiano maturato almeno 45 giornate di lavoro in somministrazione negli ultimi 12 mesi o di lavoratori disoccupati al termine della procedura di ricollocazione di cui all'art. 25 del Ccnl. Nel precedente Ccnl 2019 si trattava invece di lavoratori già in somministrazione con almeno 110 giornate di lavoro negli ultimi 12 mesi e successivi 45 giorni di disoccupazione o di lavoratori disoccupati al termine della procedura per mancanza di occasioni di lavoro, di cui all'art. 25 del presente Ccnl.

20. Ciucciovino, Crespi, Toscano, 2024.

voratori in somministrazione sperimentano una condizione di precarietà meno accentuata rispetto a quella vissuta dai lavoratori “diretti”, in particolar modo quelli a termine, mostrando una maggiore capacità di permanenza e resilienza nel mercato del lavoro²¹. Ciò se non altro, in larga misura, grazie ai supporti formativi e alle misure di accompagnamento di cui possono beneficiare nelle fasi di transizione occupazionale²².

5. In particolare: le potenzialità dello staff leasing nei processi di implementazione delle politiche attive

Tra le due forme di somministrazione tuttora previste dal nostro ordinamento – quella a tempo determinato e quella a tempo indeterminato, nota come *staff leasing* – è soprattutto in quest’ultima che avrebbe dovuto trovare concreta attuazione la funzione delle Agenzie per il Lavoro quali *partner* dei sistemi occupazionali pubblici e promotrici di dinamiche virtuose in materia di formazione e sviluppo delle competenze.

Anche in questo caso, se con la mente si ritorna alle intenzioni originarie del legislatore, lo *staff leasing* non è mai stato concepito come istituto in con-

21. Si legge a p. 12 della pubblicazione e in particolare nel contributo di Ciucciovino, Toscano, 2024 che «le evidenze oggettive confermino come la somministrazione di lavoro a tempo determinato rappresenti la forma contrattuale che garantisce il tasso di occupabilità più elevato tra le diverse forme di impiego flessibile, in misura anche maggiore di quello che caratterizza il contratto di lavoro a termine direttamente subordinato. La probabilità di ritrovare un’occupazione a distanza di 30 giorni dal termine di una somministrazione è quasi doppia rispetto a quella che caratterizza il lavoro direttamente subordinato. Eppure, nella comune opinione è diffusa erroneamente l’idea che la somministrazione di lavoro rappresenti la forma di lavoro in assoluto più precaria. In realtà si dimentica che il lavoro in somministrazione gode di tutte le tutele del lavoro subordinato ed è il settore nel quale strutturalmente vengono messe in pratica politiche attive e formative gestite dalla bilateralità. Gli alti tassi di rientro nel mercato del lavoro garantiti dalla somministrazione sembrano dimostrare in modo oggettivo l’efficacia delle politiche attive quando queste si integrano strutturalmente con le tutele lavoristiche». Del pari a p. 14 si evidenzia la metodologia utilizzata per questa ricerca: «i dati a disposizione permettono appunto di seguire le storie lavorative delle persone dalla loro prima attivazione e nelle successive transizioni occupazionali. In particolare, è possibile confrontare la performance occupazionale di giovani entrati nel mercato del lavoro con un contratto a termine, distinguendo due percorsi alternativi; ciò anche al fine di sondare il ruolo delle agenzie di somministrazione nel favorire la performance occupazionale. il primo gruppo è costituito dai giovani che hanno lavorato esclusivamente alle dirette dipendenze dei datori di lavoro (Unilav); mentre il secondo gruppo è costituito da individui transitati almeno una volta per un’agenzia del lavoro (Unilav e Unisomm). Da questa comparazione si ricava l’evidenza che il lavoro in somministrazione in realtà è meno precario di quello direttamente subordinato e garantisce una più rapida rioccupazione nel caso di cessazione del contratto».

22. Si legge a p. 17 di Ciucciovino, Toscano, 2024 che «le agenzie di somministrazione, grazie alla digitalizzazione e all’adozione di sistemi informativi avanzati, godono di una posizione privilegiata per raccogliere, analizzare ed eventualmente condividere dati relativi ai percorsi lavorativi in modo dettagliato e aggiornato. Questo accresce le potenzialità di offerta di servizi personalizzati ai lavoratori, supportandoli nello sviluppo della loro carriera professionale, e alle imprese, assistendole nella ricerca e selezione di profili adeguati alle loro esigenze».

correnza con l'assunzione diretta e stabile da parte delle imprese. Al contrario, la sua finalità era quella di intercettare segmenti specifici del mercato del lavoro²³ sprovvisti di manodopera perché richiedenti personale altamente specializzato, per il quale era necessario garantire un aggiornamento formativo costante, volto a prevenire il rischio di obsolescenza delle competenze di fronte alla rapida evoluzione tecnologica.

Si trattava, dunque, prevalentemente (con qualche eccezione rappresentata da ambiti più *standard*) di nicchie di mercato alla ricerca di lavoratori cui dover assicurare anche percorsi strutturati di formazione continua: un compito cui le imprese utilizzatrici non erano in grado di assolvere direttamente, ma che (secondo il legislatore) avrebbe potuto essere svolto da soggetti dotati di adeguate risorse economiche e organizzative, come le Agenzie per il Lavoro e i loro fondi strumentali. Nella sua architettura originaria, lo *staff leasing* non mirava quindi a sostituire l'assunzione diretta con una formula contrattuale più "leggera" e flessibile, e quindi più vantaggiosa per le imprese, bensì a configurarsi come uno strumento capace di offrire a queste ultime un *partner* strategico – le ApL appunto – in grado di garantire tecnologia, *know-how* e competenze professionali di elevato livello²⁴.

È ben nota quale sia stata la parabola dello *staff leasing*, almeno nella sua "conformazione" originaria: introdotto nel 2003 dal decreto Biagi, ma circoscritto a specifiche ipotesi – in particolare quelle in cui l'appalto presentava maggiori profili di rischio o quelle relative a settori altamente tecnologici – fu abrogato pochi anni dopo con un vero "tratto di penna" dalla l. n. 247/2007

23. Nell'art. 20 d.lgs. 276/2003 si ammetteva il ricorso al contratto di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato solo in questi specifici spettori: a) per servizi di consulenza e assistenza nel settore informatico, compresa la progettazione e manutenzione di reti intranet ed extranet, siti internet, sistemi informatici, sviluppo di software applicativo, caricamento dati; b) per servizi di pulizia, custodia, portineria; c) per servizi, da e per lo stabilimento, di trasporto di persone e di trasporto e movimentazione di macchinari e merci; d) per la gestione di biblioteche, parchi, musei, archivi, magazzini, nonché servizi di economato; e) per attività di consulenza direzionale, assistenza alla certificazione, programmazione delle risorse, sviluppo organizzativo e cambiamento, gestione del personale, ricerca e selezione del personale; f) per attività di marketing, analisi di mercato, organizzazione della funzione commerciale; g) per la gestione di call-center, nonché per l'avvio di nuove iniziative imprenditoriali nelle aree Obiettivo 1 di cui al regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali; h) per costruzioni edilizie all'interno degli stabilimenti, per installazioni o smontaggio di impianti e macchinari, per particolari attività produttive, con specifico riferimento all'edilizia e alla cantieristica navale, le quali richiedano più fasi successive di lavorazione, l'impiego di manodopera diversa per specializzazione da quella normalmente impiegata nell'impresa; i) in tutti gli altri casi previsti dai contratti collettivi di lavoro nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative. Soprattutto gli ambiti indicati nelle lettere a, c, d, e f sono appunto segmenti di mercato bisognosi di personale costantemente aggiornato. Sulla norma, la bibliografia è amplissima. Si consenta il rinvio solo, *ex multis*, a Speziale, 2004, 275 ss.

24. Lo dice chiaramente Tiraboschi, 2015, XII. Sottolinea gli aspetti positivi dell'istituto *ex multis* Calcaterra, 2016, 579 ss., cui si rinvia anche per l'ampia bibliografia.

(legge finanziaria 2008), su iniziativa del Ministro del Lavoro Cesare Damiano nel secondo Governo Prodi, generando non pochi problemi di regime intertemporale²⁵. Reintrodotto nel 2009 dalla l. n. 191 (legge finanziaria 2010)²⁶, quando il centro-destra tornò al governo e decise di “abrogare l’abolizione”, lo strumento venne successivamente liberalizzato nel corso del Governo Renzi²⁷, in quella stagione riformista, che non risparmiò neppure questo istituto “fantasma”. Ma nonostante i continui ritocchi normativi, lo *staff leasing* è rimasto pressoché inapplicato sin dalla sua prima comparsa.

Vi è, dietro lo scarso successo dell’istituto, una ragione di carattere spiccatamente ideologico: la radicata convinzione, nel nostro ordinamento, che l’unica forma di occupazione realmente protetta e stabile, e dunque da incentivare, sia quella alle dirette dipendenze del fruitore finale della prestazione. In questa prospettiva, la somministrazione può essere al più tollerata nella sua versione “a termine”, perché intesa come strumento transitorio e graduale di accompagnamento verso l’unica occupazione ritenuta autentica e sicura, ossia quella a tempo indeterminato e alle dipendenze dell’imprenditore-utilizzatore.

Negli ultimi anni, tuttavia, si è assistito a una maggiore diffusione dello *staff leasing*²⁸, sebbene in settori di mercato diversi da quelli originariamente individuati dal legislatore e per finalità differenti da quelle per cui era stato concepito. Le imprese utilizzatrici vi hanno fatto ricorso, in chiave eminentemente strumentale, per aggirare i vincoli di temporaneità che nel frattempo la giurisprudenza ha imposto alla somministrazione a termine, e che hanno determinato un’alterazione radicale di alcune prassi applicative consolidate. In particolare, pur in assenza di un dato testuale univoco, si sono diffusi nelle sedi di merito²⁹ e di legittimità³⁰ orientamenti giurisprudenziali – sollecitati anche

25. *Ex multis*, Lamberti, 2008, 121 ss.

26. Art. 2, co. 143, della legge n. 191/2009.

27. Sulle novità introdotte dal d.lgs. 81/2015 in materia la bibliografia è amplissima. Si rinvia solo a v. Alessi, 2015, 609 ss.; Ciucciuvino, 2015, 627 ss., e alla bibliografia citata.

28. Lo rilevano anche, fornendo dati percentuali precisi, Caravaggio, Crespi, Quaranta, 2024, 69 ss. Del pari, Canavesi, 2023, 407 ss.

29. Sulle più recenti posizioni giurisprudenziali correlate alla necessaria temporaneità della somministrazione a tempo determinato, cfr. Casiello 2023, 73 ss.; Manfredini 2024, 795 ss. In particolare, in sede di merito, v. Trib. Milano 16 gennaio 2024, n. 90 e Trib. Bologna 23 gennaio 2024 quest’ultima in *ADL*, 2024, n. 5, con nota di Riccio, 1083 ss. Il contributo analizza anche Trib. Milano 9 maggio 2023, n. 882 e Trib. Trieste 14 novembre 2023 riferite però a ipotesi di *staff leasing*. Si segnala, sempre sul tema dello *staff leasing*, anche A. Trieste 26 giugno 2025 (www.wikilabour.it/segnalazioni/rapporto-di-lavoro/ancora-sulla-somministrazione-a-tempo-indeterminato-le-missioni-devono-avere-durata-ragionevole-illegittime-le-molte-proroghe-ravvicinate/) che conferma la sentenza di primo grado del Trib. Trieste citata del 14 novembre 2023.

30. Cass. 21.7.2022 n. 22681, *ADL*, 2023, con nota di Riccio, 163-186; Cass. 27.7.2022 n. 23949, *RIDL*, 2023, II, 1, con nota di Casiello, 58-80; Cass. 11.10.2022 n. 29570, *DeJure*; Cass. 30.5.2023 n. 15226, *ADL*, 2023, 5, con nota di Turrin, 975-989. Sul carattere precettivo e di norma imperativa dell’art. 5, par. 5, direttiva 2008/104/CE, che giustificherebbe l’applicazione dell’art. 1344 c.c. e, dunque, la nullità dei contratti di somministrazione qualora il giudice accer-

dalla Corte di giustizia UE³¹ – secondo cui uno stesso lavoratore non può essere inviato in missione presso lo stesso utilizzatore per un periodo che ecceda la soglia della *ragionevole temporaneità*, pena la costituzione di un rapporto di lavoro con quest’ultimo (ed è proprio questo profilo sanzionatorio a dividere gli interpreti).

Per evitare il rischio di domande giudiziali volte all’imputazione del rapporto di lavoro in capo all’utilizzatore, molte imprese hanno preferito stipulare contratti commerciali a tempo indeterminato, confidando nell’orientamento – ampiamente diffuso in dottrina³² – secondo cui lo *staff leasing* resterebbe escluso dall’ambito di applicazione della direttiva UE n. 2008/104 in materia somministrazione e non sarebbe pertanto soggetto al requisito della temporaneità³³.

Questa convinzione si è tuttavia rivelata illusoria: alcune pronunce di merito³⁴ hanno infatti esteso anche allo staff leasing l’obbligo di rispettare il requisito della temporaneità della missione, sanzionando il superamento di tale limite con l’imputazione del rapporto direttamente in capo all’utilizzatore. In altri termini, secondo tali orientamenti giurisprudenziali, anche laddove il contratto commerciale tra utilizzatore e Agenzia per il Lavoro sia a tempo indeterminato e il lavoratore sia assunto stabilmente dall’agenzia, la missione non può comunque protrarsi oltre misura, pena l’attribuzione del rapporto al datore di lavoro “finale”.

ti che la sequenza di missioni integri un’elusione degli obblighi della direttiva v. in senso critico Riccio, 2024, 1083 ss.; Biasi, 2022, 5 ss.

31. Cgue 14.10.2020, C-681/18, JH v. KG, *DRI*, 2021, 3, con nota di Riccio, 941-956; *ADL*, 2021, 2, con nota di Ferrara, 432-445; *DLRI*, 2021, 1, con nota di Sena, 267-275; *RGL*, 2021, 1, con nota di Frosecchi, 17-29; *RIDL*, 2021, II, 1, con nota di Ratti, 100 ss. Sul tema v. anche Giubboni, 2021, 27 ss. Cgue 17.3.2022, C-232/90, Daimler, *RIDL*, 2022, II, 3, con nota di Spinelli, 518-525; *ADL*, 2023, 1, con nota di Pantano, 113-130. V. anche Biasi, 2021, 170 ss.

32. Parla di “scelta astensionista” del legislatore europeo Calcaterra, 2019b, 110. Del pari sostengono che la Direttiva abbia fatto una precisa scelta “di campo” limitandosi a invitare gli Stati membri a regolamentare la somministrazione a termine Romei, 2011, 73; Biasi, 2021, 316. Si v. anche Canavesi, *DRI*, 2, 2023, 407 ss.; Carbonelli, 2021, 2 ss., spec. 7; *contra* Frosecchi, 2021, 17 ss.; Giasanti, 2025, 67 ss., spec. 72 ss.

33. Ricostruisce in generale l’istituto, compresi i profili di compatibilità con il requisito della temporaneità Brignone, 2023.

34. Trib. Milano 9.5.2023 n. 882; Trib. Milano 16.1.2024 n. 90: anche i casi di somministrazione a tempo indeterminato – pur teoricamente ammessi dalla normativa nazionale – confliggerebbero con il carattere temporaneo richiesto dalla disciplina eurounitaria, con la conseguenza che, superata una certa durata della missione, il rapporto si costituirebbe alle dirette dipendenze della società utilizzatrice (cfr. Manfredini, 2024, 795 ss.). Di recente, in termini analoghi Trib. Milano, 19.12.2025 n. 4493. Sempre di recente, *contra*, Trib. Bari 17.9.2025, disponibile su: ntpluslavoro.ilsole24ore.com/viewer?appid=4239&redirect=false&origine=lavoro#showdoc/44156095, con nota di Frosecchi, in corso di pubblicazione su *RIDL*, 1, 2026. Sulla sentenza v. anche il commento di Di Rosa disponibile su: www.lpo.it/2025/10/antonello-di-rosa/il-tribunale-di-bari-disegna-un-nuovo-orizzonte-in-tema-di-staff-leasing-in-attesa-della-pronuncia-della-corte-di-giustizia/.

L'incertezza interpretativa e la conseguente confusione applicativa hanno indotto al rinvio pregiudiziale della questione alla Corte di giustizia dell'Unione europea³⁵, chiamata a chiarire due interrogativi fondamentali:

- a. se lo *staff leasing* sia effettivamente escluso dall'ambito di applicazione della direttiva comunitaria;
- b. se, nell'ipotesi opposta, la disciplina italiana dell'istituto possa ritenersi compatibile con la direttiva e, in particolare, con il requisito della temporaneità della missione.

Si è ora in attesa della pronuncia della Corte, che – qualora dovesse sancire l'incompatibilità della disciplina italiana sullo *staff leasing* con il diritto dell'Unione – avrebbe effetti rilevanti non solo sull'ordinamento interno, ma anche sulle dinamiche del mercato del lavoro europeo, incidendo su tutti gli Stati membri che prevedono forme non temporanee di fornitura di manodopera.

6. Brevi considerazioni conclusive

Orbene, non si può negare che vi fossero solide ragioni tecniche a giustificare la scelta dei giudici italiani di rimettere la questione alla Cgue: la complessità interpretativa della Direttiva sul tema è infatti innegabile e la moltiplicazione di orientamenti contraddittori pesava negativamente sul sistema. Tuttavia, sarebbe ingenuo non riconoscere che su questa scelta abbia pesato anche una componente ideologica, riconducibile alla persistente convinzione che la stabilità lavorativa presupponga l'identificazione tra imprenditore-utilizzatore e datore di lavoro formale. Con la conseguenza che tutti gli istituti che legittimano uno scollamento tra queste due figure *ad libitum* vengono percepiti come fenomeni da contenere e imbrigliare sul piano normativo.

35. Il rinvio pregiudiziale è avvenuto da parte del Tribunale di Reggio Emilia 7.11.2024 secondo cui «Parrebbe allora, ragionando in questi termini, che la normativa italiana sopra citata si ponga in violazione di quella comunitaria perché il sistema italiano che prevede la possibilità di somministrare a tempo indeterminato senza alcun vincolo temporale non appare coerente con il diritto dell'Unione, poiché elude con una somministrazione *ad libitum* e senza limiti il principio di temporaneità che caratterizza la normativa europea a contrasto con le ipotesi di precarietà» *Labor*, 2025, 2 con nota di Ziani, 223 ss. Il rinvio è avvenuto anche con ordinanza del Tribunale di Milano 14.01.2025 in cui alla Corte di Lussemburgo è stata sottoposta la seguente questione: «Se l'art. 1, paragrafo 1 e l'art. 5 n. 5 della Direttiva 19 novembre 2008, n. 2008/104/CE debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale come quella di cui all'art. 31, primo comma, del decreto legislativo n. 81 del 2015 che, pur prevedendo la assunzione a tempo indeterminato da parte dell'agenzia di somministrazione, consente l'invio in missione a tempo indeterminato di un lavoratore somministrato presso uno stesso utilizzatore, senza altresì individuare alcun obbligo di motivazione del provvedimento di cessazione di tale missione», *MGL*, 2025, 1 con nota di Russo, 210 ss. cui si rinvia anche per l'ampia e puntuale bibliografia. Entrambe le ordinanze sono state commentate anche da Giasanti, 2025, 67 ss. Di recente v. anche Avanzi, 2026, 1 ss.

Questa diffidenza nei confronti della somministrazione (compresa quella a tempo indeterminato) era certamente comprensibile nella fase iniziale della sua introduzione nell'ordinamento italiano, soprattutto per le pesanti eredità lasciate dall'interposizione fittizia di manodopera³⁶, in cui l'interposto operava come un soggetto parassitario, traendo profitto dalla sottrazione al lavoratore di parte della retribuzione. Né va dimenticato che, in quel momento storico, le Agenzie per il Lavoro dovevano ancora dimostrare di possedere requisiti di affidabilità economica, capacità organizzativa e di integrazione con il sistema pubblico delle politiche attive.

Oggi, però, dopo venticinque anni di sperimentazione, tale stigma sociale sembra se non del tutto superabile, parzialmente attenuabile. Le ApL operanti sul mercato italiano si presentano come imprese altamente specializzate e regolamentate, dotate di una solidità fondata non solo sul quadro normativo (cfr. artt. 4 ss. d.lgs. n. 276/2003; d.lgs. n. 81/2015), ma anche sull'evoluzione del settore e sulla concorrenza interna tra operatori accreditati. In molti casi, esse risultano datori di lavoro più affidabili rispetto a una parte significativa delle piccole e medie imprese che compongono il tessuto produttivo nazionale. Inoltre, la normativa italiana³⁷ al momento presenta già strumenti che provano ad attenuare i rischi di precarizzazione insiti nell'istituto. Certo, ancora molto può esser fatto per rafforzare le tutele dei lavoratori coinvolti, soprattutto quando assunti a tempo indeterminato da parte delle Agenzie. Ad esempio dovrebbero essere introdotte tutele molto più robuste, a loro garanzia, in materia di licenziamenti³⁸. Ma se occorre sicuramente insistere per rafforzare lo statuto protettivo

36. Su cui, *ex multis*, il bellissimo saggio di Del Punta, 2008, 129 ss.

37. Si pensi al principio di parità di trattamento di cui all'art. 35 del d.lgs. 81/2015 secondo cui ai lavoratori somministrati deve essere riconosciuto un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello percepito dai dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte. Si tratta di una norma che riproduce quanto già previsto nei precedenti testi normativi fin dalla l. 196/1997 e, successivamente, dal d.lgs. 276/2003, che a sua volta attuava le prescrizioni della Direttiva 2008/104 (art. 5, co. 1). Ma si pensi altresì alla solidarietà tra utilizzatore e somministratore per i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali; solidarietà che si estende fino a ricomprendere anche le eventuali differenze retributive derivanti dall'espletamento di mansioni superiori, qualora l'utilizzatore ne abbia dato puntuale comunicazione all'Agenzia.

38. In materia di licenziamento dei lavoratori assunti dall'Agenzia a tempo indeterminato v. Giasanti, 2025, 67 ss., spec. 72 ss. La disciplina in materia è complessa. Innanzitutto, come noto, l'articolo 25 CCNL2025 prescrive all'ApL di attivare la "Procedura in mancanza di occasioni di lavoro (Mol)", qualora, «per mancanza di occasioni di lavoro», «non possa più mantenere alle proprie dipendenze uno o più lavoratori» assunti a tempo indeterminato da almeno sei mesi. Sulla procedura v., *ex multis*, Soldera, 2015, 36 ss. Qui basti dire che la procedura è stata introdotta dal rinnovo contrattuale del 2014, è finalizzata alla rioccupazione del lavoratore e richiede che tra ApL e lavoratore venga concluso un accordo nel quale siano definiti l'ambito territoriale entro cui valutare le possibili occasioni di ricollocazione del lavoratore, il patrimonio professionale del lavoratore di riferimento per tale valutazione e le attività del percorso di riqualificazione professionale. La sua durata è stabilita in base all'età del lavoratore e per il suo svolgimento il lavoratore ha diritto a un compenso in misura predefinita, di norma totalmente

rivolto a questi lavoratori, non può non ammettersi che la somministrazione di lavoro, proprio perché arricchita della componente formativa e di accompagnamento alle transizioni, anche per il tramite dei fondi bilaterali di settore (es. Forma.Temp, art. 12 d.lgs. n. 276/2003), si presenta come un meccanismo di politiche attive molto più efficace rispetto a quello proposto dagli attori istituzionali pubblici³⁹.

Riferimenti bibliografici

- Aimo M. (2015). La nuova disciplina sul lavoro a termine e somministrazione a confronto con le direttive europee: assolto il dovere di conformità? *DLRI*, 148: 635 ss.
- Alessi C. (2015). Il sistema “acausale” di apposizione del termine e di ricorso alla somministrazione: come cambia il controllo sulla flessibilità. *DLRI*, 148: 601 ss.
- Avanzi F. (2026). La Corte di Giustizia incombe sullo staff leasing. Fra temporaneità della missione e tutela del lavoratore somministrato, quale il campo di applicazione della direttiva 2008/104/CE? *Questione Giustizia*.
- Biasi M. (2021). L’“arrêt” KG e la temporaneità del lavoro somministrato: essere o dover essere? *DLRI*, 1: 301 ss.
- Brignone A. (2023). *Lo staff leasing in Italia: un “genio incompreso”. La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato, tra flessibilità e stabilità*. Disponibile su: giustiziavivile.com/lavoro/approfondimenti/lo-staff-leasing-italia-un-genio-incompreso-la-somministrazione-di-lavoro (consultato: 01.06.2025).
- Calcaterra L. (2016). Lo staff leasing dall’ostracismo alla liberalizzazione. *RIDL*, I, 4: 579 ss.

rimborsato da Forma.Temp. Infine, è espressamente sancito che la mancata ricollocazione del lavoratore all’esito della procedura, «permanendo la mancanza di occasioni di lavoro», come pure in mancanza di accordo con il/i lavoratore/i, consente all’ApL di «procedere alla risoluzione dei rapporti di lavoro per giustificato motivo oggettivo». La lettera e la lettura sistematica dell’articolo 25 evidenziano quindi come l’attivazione della procedura sia obbligatoria per l’ApL, imponendo il rinvio del licenziamento quantomeno fino al momento del mancato accordo col lavoratore o dell’infruttuoso esito ricollocativo della procedura. Per quanto riguarda poi la disciplina del licenziamento per giustificato motivo oggettivo dei lavoratori assunti dall’ApL, e l’interazione con la Mol, Cass. 11.10.2019, n. 26607 ha chiarito alcuni punti essenziali. In primo luogo che quella previsione dell’articolo 25 Ccnl «non può costituire valida deroga alla disciplina legale in materia di licenziamento, dovendo la legittimità dell’atto risolutivo del rapporto di lavoro essere valutata dal giudice unicamente in relazione alle nozioni legali di giusta causa e giustificato motivo, e alle eventuali tipizzazioni del contratto collettivo, e non risultando, nel settore delle agenzie per il lavoro, attribuita per legge efficacia derogatoria al contratto collettivo». Inoltre, lo svolgimento della procedura contrattuale non esonera il datore di lavoro dall’onere di prova degli elementi costitutivi del legittimo esercizio del potere di recesso e, nel caso di licenziamento per motivo oggettivo, dell’impossibilità di *repêchage*. Infine, che il *repêchage* «per il dipendente a tempo indeterminato di una agenzia di somministrazione consiste nella impossibilità di reperimento di altre occasioni di lavoro in un arco di tempo congruo, potendo l’esito della procedura suddetta costituire elemento indiziario valutabile dal giudice unitamente al restante materiale probatorio». Sul punto v. anche Cass. 8.1.2019 n. 181, *RIDL*, 2019, I, 36, con nota di Luciani. Di recente, App. Napoli 31.1.2022 n. 5592, *RIDL*, 2022, II, 3, 428 ss., con nota di Ottaviani.

39. Sull’efficacia dello *staff leasing* in termini di occupabilità v. Solderara, 2015, 84 ss.

- Calcaterra L. (2017a). A venti anni dal pacchetto Treu: la somministrazione di lavoro tra spinte innovative e resistenze ideologiche. *MGL*, 115 ss.
- Calcaterra L. (2017b). *La somministrazione di lavoro. Teorie e ideologie*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Calcaterra L. (2019a). La somministrazione di lavoro dal pacchetto Treu al Decreto Dignità. In: Calcaterra L. (a cura di), *La somministrazione di lavoro. Problemi e prospettive tra diritto nazionale e diritto dell'Unione europea dopo il Decreto Dignità*. Napoli: Editoriale Scientifica, 83 ss.
- Calcaterra L. (2019b). Lo staff leasing dall'ostracismo alla liberalizzazione. In: Calcaterra L. (a cura di), *La somministrazione di lavoro. Problemi e prospettive tra diritto nazionale e diritto dell'Unione europea dopo il Decreto Dignità*. Napoli: Editoriale Scientifica, 157 ss.
- Canavesi G. (2023). Agenzie per il lavoro e lavoratori a tempo indeterminato nella somministrazione. *DRI*, 2: 407 ss.
- Caravaggio N., Crespi F., Quaranta R. (2024). Le caratteristiche dei lavoratori in somministrazione e le transizioni lavorative. In: Ciucciovino S., Crespi F., Toscano A. (a cura di), *Il lavoro in somministrazione in Italia. Quadro regolatorio, percorsi professionali e transizioni. Un'analisi attraverso i big data*. Roma: Roma Tre-Press, 59 ss.
- Casiello G. (2023). La somministrazione di lavoro ovvero della temporaneità ragionevole. *ADL*, 1: 58 ss.
- Ciucciovino S. (2015). Il sistema sanzionatorio del contratto a termine e della somministrazione di lavoro. *DLRI*, 148: 581 ss.
- Ciucciovino S. (2019). I limiti al ricorso alla somministrazione dopo il Decreto Dignità. In: Calcaterra L. (a cura di), *La somministrazione di lavoro. Problemi e prospettive tra diritto nazionale e diritto dell'Unione europea dopo il Decreto Dignità*. Napoli: Editoriale Scientifica, 83 ss.
- Ciucciovino S., Crespi F., Toscano A. (a cura di) (2024). *Il lavoro in somministrazione in Italia. Quadro regolatorio, percorsi professionali e transizioni. Un'analisi attraverso i big data*. Roma: Roma Tre-Press.
- Ciucciovino S., Toscano A. (2024). Il contributo delle agenzie di somministrazione al mercato del lavoro italiano: bilancio e prospettive. In: Ciucciovino S., Crespi F., Toscano A. (a cura di), *Il lavoro in somministrazione in Italia. Quadro regolatorio, percorsi professionali e transizioni. Un'analisi attraverso i big data*. Roma: Roma Tre-Press, 9 ss.
- Del Punta R. (2008). Le molte vite del divieto di interposizione nel rapporto di lavoro. *RIDL*, 1, 2: 129 ss.
- Di Rosa A. (2025). Il Tribunale di Bari disegna un nuovo orizzonte in tema di staff leasing in attesa della pronuncia della Corte di giustizia, *LPO news*. Disponibile su: www.lpo.it/2025/10/antonello-di-rosa/il-tribunale-di-bari-disegna-un-nuovo-orizzonte-in-tema-di-staff-leasing-in-attesa-della-pronuncia-della-corte-di-giustizia/.
- Ferrara M.D. (2021). Uso e abuso della somministrazione di lavoro: la reiterazione di missioni successive al vaglio della Corte di Giustizia dell'Unione europea. *ADL*, 2: 432 ss.
- Froscchi G. (2021). La "temporaneità" della somministrazione di lavoro secondo la Corte di Giustizia: possibili risvolti sulla legittimità della somministrazione a tempo indeterminato. *RGL*, 1: 17 ss.
- Giasanti A. (2025). Somministrazione a tempo indeterminato e diritto dell'Unione europea. *RGL*, 2: 67 ss.

- Giubboni S. (2021). Somministrazione di lavoro e tecniche anti-abusive alla prova del diritto dell'Unione europea. *RIDL*, I, 1: 27 ss.
- Lamberti F. (2024). La somministrazione di lavoro come connubio tra flessibilità del mercato e tutela dei lavoratori. In: Ciucciiovino S., Crespi F., Toscano A. (a cura di), *Il lavoro in somministrazione in Italia. Quadro regolatorio, percorsi professionali e transizioni. Un'analisi attraverso i big data* (pp. 21-58). Roma: Roma Tre-Press.
- Lamberti M. (2008). La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato: l'interposizione lecita dopo l'abolizione dello staff leasing. In: Cinelli M., Ferraro G. (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*. Torino: Utet, 121 ss..
- Luciani V. (2019). Il giustificato motivo oggettivo (non) "manifestamente insussistente" (nota a Cass., 8 gennaio 2019, n. 181). *RIDL*, II, 1: 36 ss.
- Manfredini L. (2024). Ancora sulla necessaria temporaneità del lavoro in somministrazione, tra conferme, dubbi e novità. *DRI*, 3: 795 ss.
- Mazzotta O. (1979). *Rapporti interpositori e contratto di lavoro*. Milano: Giuffrè.
- Ottaviani G. (2022). Il licenziamento per giustificato motivo oggettivo del lavoratore somministrato a tempo indeterminato: quali sono gli oneri in capo all'agenzia somministratrice? (nota ad App. Napoli, 31 gennaio 2022, n. 5592). *RIDL*, II, 3: 428 ss.
- Pantano F. (2023). I più recenti orientamenti della Corte di giustizia sulla temporaneità del rapporto di lavoro tramite agenzia interinale: il caso Daimler. *ADL*, 1: 113 ss.
- Passalacqua P. (2017). Riflessioni su assetto, dinamiche e prospettive della somministrazione di lavoro. *DML*, 3: 457 ss.
- Passalacqua P. (2019). La somministrazione di lavoro alla prova del Decreto Dignità. *DML*, 1: 97 ss.
- Ratti L. (2021). Natura temporanea del lavoro tramite agenzia e limiti derivanti dal diritto europeo. (nota a Corte giust. UE, 14 ottobre 2020, n. 681), *RIDL*, II, 1, 100 ss.
- Riccio A. (2021). La temporaneità del lavoro tramite agenzia. *ADL*, 2: 941 ss.
- Riccio A. (2023). La necessaria temporaneità del lavoro tramite agenzia: i possibili riflessi sull'ordinamento interno. *ADL*, 1: 163 ss.
- Riccio A. (2024). Tanto tuonò che piovve. Ancora sulla necessaria temporaneità della missione nel lavoro tramite agenzia e sulle conseguenze nell'ordinamento italiano. *ADL*, 1: 1083 ss.
- Romei R. (2011). Somministrazione a tempo indeterminato e dintorni: le tendenze creative della giurisprudenza (nota a Trib. Torino 11 marzo 2010, n. 604). *RIDL*, II, 1: 70 ss.
- Russo B.M. (2025). Temporaneità della somministrazione e staff leasing: i nodi vengo-no al pettine. *MGL*, 1: 210 ss.
- Sena E. (2021). La Corte di Giustizia si pronuncia su missioni successive e prevenzione degli abusi nella somministrazione. *DLRI*, 1: 267 ss.
- Soldera M. (a cura di) (2015). *Dieci anni di staff leasing. La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato nell'esperienza concreta*. Bergamo: Adapt University Press.
- Speziale V. (2004). Art. 20. In: Gragnoli E., Perulli A. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali. Commentario al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*. Padova: Cedam, 275 ss.
- Spinelli G. (2022). Il lavoro tramite agenzia interinale nella legislazione europea: natura "temporanea" senza rimedio. La vicenda di un lavoratore tedesco (nota a Corte giust., 17 marzo 2022, C-232/90, Daimler). *RIDL*, II, 3: 518 ss.
- Tiraboschi M. (2005). Il lavoro tramite agenzia e le politiche attive. *DLRI*: 77 ss.

- Tiraboschi M. (2015). Prefazione. In: Soldera M. (a cura di), *Dieci anni di staff leasing. La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato nell'esperienza concreta*. Bergamo: Adapt University Press, XI.
- Tiraboschi M. (2022). La “legge Treu” venticinque anni dopo: un percorso di letture per riflettere sul presente. *Working Paper*, 9. Bergamo: Adapt University Press.
- Treu T. (2004). Le nuove regole del mercato del lavoro. *DLRI*: 101 ss.
- Turrin M. (2021). Successione di contratti a tempo indeterminato e decorrenza dei termini di impugnazione. *RIDL*, I: 975 ss.
- Ziani C. (2025). Somministrazione a tempo indeterminato e normativa eurocomunitaria: doppia faccia della stessa medaglia o fattispecie a sé? *Labor*, 2: 223 ss.

Ripensare le politiche attive del lavoro: brevi spunti per il dibattito

di Manuel Marocco*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Per una nuova unitaria politica sociale – 3. Una componente essenziale delle Pal: gli incentivi all'assunzione – 4. Incentivi e Rete dei servizi al lavoro – 5. Brevi conclusioni.

1. Premessa

Nel disegno delle Politiche attive del lavoro (Pal) degli ultimi anni è possibile rilevare una significativa novità: stabile in sostanza la disciplina fissata nel 2015, è stato programmato un forte investimento europeo e domestico a favore di istituti e istituzioni coinvolte. Senza entrare qui nel merito delle singole misure¹, basti qui ricordare il Programma Garanzia Giovani (GG), il Piano nazionale di potenziamento dei Cpi, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), nel cui ambito spiccano in particolare la Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (Gol) e il Piano nazionale Nuove competenze, nonché il Fondo nuove competenze. Si tratta di un *cambio di paradigma* rispetto alle oramai tipiche clausole di invarianza di spesa, che, per decenni hanno accompagnato il susseguirsi delle riforme di questo settore strategico delle politiche del lavoro in Italia, a partire dal loro decentramento amministrativo della fine degli anni '90. Queste clausole legittimavano quasi il sospetto che lo stesso Legislatore non confidasse nella capacità delle Pal di migliorare veramente l'occupabilità dei senza lavoro, o perlomeno di favorire la loro fuoruscita dai sistemi di sicurezza sociale, agganciando le stesse a quelle passive (c.d. condizionalità). Peraltro, il privilegio comunque accordato a quest'ultimo approccio, a *stagioni alterne* presente da sempre nell'ordito normativo, ha tuttavia contribuito a distrarre le poche risorse disponibili, anche umane, dal contributo essenziale della Rete dei servizi al lavoro – quelli pubblici, ma indirettamente anche quel-

* Ricercatore presso l'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche. Le opinioni espresse non rappresentano necessariamente quelle dell'Istituto di appartenenza.

1. In particolare, sul Piano di potenziamento sia consentito rinviare a Giubileo, Marocco, 2024.

li privati² – all’attuazione dell’art. 4 Cost. Le evidenze che fornisce da anni l’Inapp³, infatti, certificano la gracilità complessiva di quella Rete, ampiamente surclassata dai canali informali di ricerca di lavoro, mentre quelli formali, i servizi pubblici e privati per l’impiego, si attardano spesso in una insensata lotta fratricida.

La perdurante scarsità di risorse dedicate alle istituzioni di controllo del mercato del lavoro, anche nel confronto con il resto dell’Europa⁴, rendevano ineludibile la necessità di agire, anche perché un contemporaneo e latente processo di ri-accentramento delle politiche del lavoro⁵ richiedeva – e richiede – adeguate ed efficienti reti territoriali operative. In altre parole, l’introduzione di alcune misure nazionali la cui gestione operativa passa anche attraverso i Centri per l’Impiego (Cpi), come ad esempio GG, il Reddito di Inclusione e poi il Reddito di Cittadinanza e ora Gol e il Supporto Lavoro e Formazione, ha rafforzato, sempre più, la necessità di potenziare sia l’organico, che le infrastrutture degli stessi Cpi.

Nello specifico, la questione del potenziamento dei servizi all’impiego è divenuta ineludibile, quando, senza prevedere un congruo finanziamento (anche quella riforma era “a costo zero”), il c.d. *Job Act* (l. n. 183/2014) e, in particolare, il relativo decreto attuativo (d.lgs. n. 150/2015), ha fissato le fondamenta per la realizzazione di una *governance* multilivello capace di rilanciare il settore. Prima ancora, era stata l’attuazione della GG a *transitare* attraverso i Cpi, rendendo indispensabile il ricorso a questi ultimi da parte dei beneficiari di quella politica nazionale (presa in carica degli utenti, analisi dei fabbisogni, ecc.).

Nonostante le buone intenzioni del Legislatore, però, gli esiti sperati attraverso la sola razionalizzazione della *governance* – ci si riferisce in particolare alla creazione dell’Agenzia nazionale (Anpal) – non sono arrivati; anzi la riforma del *Job act* e soprattutto la mancata modifica costituzionale del Titolo V con la ri-centralizzazione delle Pal (che sottendeva la realizzazione di un modello agenziale forte, con i Cpi in veste di diramazione territoriale dell’agenzia), hanno addirittura finito per esaltare i problemi di funzionalità della base della Rete, gli stessi Cpi, caricati di nuove competenze, ma sottorganico. Ciò ha reso necessario la programmazione di un rafforzamento ancor più pressante, da lì a pochi anni, una volta approvato il Pnrr, che centra la riforma funzionale delle Pal sull’attuazione e il raggiungimento degli obiettivi definiti nel Programma Gol⁶.

Infine, nell’ambito di questo processo di velata ri-centralizzazione delle *policy* e/o maggior coordinamento nel rapporto Stato-Regioni, si è anche pro-

2. Liso, 2004.

3. Vedi, da ultimo, Bergamante, Luppi, 2023, 93 ss.

4. Tra il 2008 e il 2020 il Paese che ha più investito sui “servizi” è stata la Spagna, registrando un incremento del 48%; l’Italia, invece, ha depotenziato lo stesso investimento: solo in fase pandemica si registra un incremento degli investimenti del 13% (dal 2019 al 2020), per un saldo complessivo negativo del -32% tra il 2008 e il 2020. Sul punto vedi Resce, 2025.

5. Padrin, 2023.

6. Donà, Scarano, 2025.

dotto un riavvicinamento tra le funzioni di indirizzo politico e quella di coordinamento, a valle della decisione di sopprimere proprio l'Anpal a far data dal marzo 2024.

È ancora presto per valutare gli effetti di tale decisione, fermo restando l'auspicio che ciò rafforzi l'autorità centrale, si dà contrastare lo sfilacciamento attuativo delle Pal, una cifra oramai tipica del sistema italiano, che viene da lontano. Fin da subito l'Ocse⁷, pur apprezzando i benefici del decentramento delle politiche del lavoro, stigmatizzava il rischio di contribuire così o, perlomeno, di assecondare le segmentazioni del mercato del lavoro.

2. Per una nuova unitaria politica sociale

Se la questione istituzionale continua a pesare, condizionando in maniera rilevante la fase di attuazione e operativizzazione di qualsiasi intervento in materia, la fase attuale, caratterizzata, come detto, all'inizio, da una inedita disponibilità di risorse, potrebbe tuttavia rappresentare l'occasione per un ripensamento delle Pal. Un primo importante spunto ci sembra si possa ricavare dalle politiche attive rivolte ai "lavoratori in transizione", come li definisce il Pnrr, e cioè i titolari di trattamenti di integrazione salariale⁸. Nella trama legislativa più recente, è possibile rinvenire individuare un indirizzo che andrebbe rafforzato e generalizzato: le Pal ben possono essere utilizzate anche in caso di sospensione di rapporto di lavoro, a patto di privilegiare – questo, appunto, l'indirizzo da estendere a tutto il sistema – l'anima "scandinava" delle stesse politiche attive e cioè lo sviluppo del capitale umano e quindi la qualità e il contenuto delle stesse politiche⁹.

Secondo gli studiosi che hanno proposto l'approccio sui Mercati del Lavoro Transizionali, è necessario, cioè, superare quelle politiche di mera attivazione che, sovrastimando l'importanza dell'azzardo morale, invece sottostimano i rischi legati alla selezione avversa. Sono, cioè, necessarie politiche e istituzioni capaci veramente di orientare i cittadini a compiere scelte informate, prive di asimmetrie informative che generano scelte inefficienti ("selezione avversa") e per sostenerli durante le diverse transizioni che devono affrontare nella carriera lavorativa. Da tempo si rimarca il legame inscindibile delle politiche attive del lavoro con quelle passive. Il legame tra esse, e tra le istituzioni che le gestiscono, giustificano una considerazione unitaria, tuttavia fondata su basi diverse dal passato. Il legame prima promosso era di tipo meramente funzionale: assicurare meccanismi di controllo della spesa pubblica e contrastare l'azzardo morale tra i soggetti titolari di aiuti pubblici. Tuttavia, l'insuccesso di questo approccio,

7. Oecd, 1999.

8. Per maggiori approfondimenti sia consentito rinviare a Marocco, 2024.

9. A quest'ultima si contrappone l'anima anglosassone di *work first*, che privilegia invece l'obiettivo dell'uscita dal sistema di sicurezza sociale e quindi si disinteressa dall'obiettivo di *empowerment*. Sia consentito rinviare per approfondimenti a Marocco, 2014.

giustifica un ripensamento. È necessario al contrario elaborare un'unitaria politica di sostegno sociale, nell'ambito della quale i confini e la contrapposizione tra sostegno economico e le misure di sviluppo del capitale umano svaniscano. L'aiuto al reddito deve essere inteso ad agevolare e rendere meno traumatiche le sempre più complesse transizioni che affrontano i cittadini (alle transizioni endogene al mercato del lavoro, ormai si aggiungono quelle a esso esogene, derivanti dalla nuova società del rischio) e al contempo, facilitare il compito delle stesse istituzioni pubbliche nell'orientare le complesse scelte che gli stessi soggetti si trovano a fronteggiare.

3. Una componente essenziale delle Pal: gli incentivi all'assunzione

Altra questione attiene all'indispensabile rafforzamento della posizione sul mercato dei canali formali, pubblici e privati, di ricerca di lavoro.

Se la contendibilità delle occasioni lavorative, in particolare quelle di maggior qualità, rappresenta un interesse pubblico da salvaguardare, andrebbe adeguatamente contrastata l'ipertrofia mortifera dei canali informali, che sottraggono le opportunità dal mercato del lavoro palese, cui tutti possono accedere. Vista la presenza nell'ordinamento di numerosi schemi di incentivo all'occupazione, potrebbe allora essere un'opzione di *policy* il condizionare la loro erogazione alla contendibilità massima delle *vacancy*.

Secondo la tassonomia Eurostat relativa alle politiche del lavoro¹⁰, gli incentivi alle assunzioni rappresentano una delle principali componenti delle Pal: queste ultime sono composte da servizi (compreso il finanziamento delle istituzioni che li erogano) e istituti (oltre agli stessi incentivi, principalmente la formazione) deputati ad adeguare l'offerta alle esigenze della domanda di lavoro. Gli incentivi rimodulano i costi (normativi ed economici) a carico della domanda di lavoro con l'obiettivo di favorire l'assunzione di specifiche platee nell'ambito dell'offerta e mitigare le imperfezioni di mercato.

Posta questa tassonomia, la disciplina generale degli incentivi all'assunzione è collocata, appunto, nell'atto legislativo di riordino delle Pal, il già ricordato d.lgs. n. 150 del 2015. Questa parte del Decreto, va subito detto, rappresenta solo una sorta di *simulacro*¹¹ del ben più impegnativo principio e criterio direttivo contenuto nel *Job Act*, il quale chiedeva all'Esecutivo la: «razionalizzazione degli incentivi all'assunzione esistenti, da collegare alle caratteristiche osservabili per le quali l'analisi statistica evidenzia una minore probabilità di trovare occupazione, e a criteri di valutazione e di verifica dell'efficacia e dell'impatto».

Il Decreto del 2015, invece, si articola in due parti: una volta «all'istituzione di un Repertorio nazionale degli incentivi all'occupazione» (art. 30) e l'altra che detta i «principi generali di fruizione degli incentivi» (art. 31).

10. Disponibile su: ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/lmp/lmp_esms.htm.

11. Menghini, 2016.

Il Repertorio¹² si compone di una parte pubblica – in sostanza una banca dati – che adempie a una finalità legale di trasparenza e garantisce, a seconda della tipologia di interrogante, di estrarre informazioni su ciascuno schema di incentivo. In particolare, se l'interrogante è un datore di lavoro, alla finalità già menzionata, se ne aggiunge una, per così dire, di *customer service*, in quanto, attraverso l'autenticazione e un sistema di filtri, il portale agevola l'utente nell'individuare la misura adeguata alle personali esigenze dell'interrogante.

Accanto e a rafforzamento di questa complessiva finalità, il Repertorio, secondo la Legge, assolve anche a funzioni di «coordinamento» centrale in materia ed è, infatti, previsto che: «le regioni e le province autonome che intendano prevedere un incentivo all'occupazione ne danno comunicazione all'Anpal (ora Ministero del Lavoro)». Due questioni, collegate a una territorializzazione di questa Pal, sono comunque da rimarcare. In primo luogo, ciò può incidere negativamente sulla certezza del diritto (conoscibilità), moltiplicando le fonti regolative dell'istituto (legislativa e regolamentare nazionale, cui si aggiunge il livello legislativo e regolamentare territoriale)¹³. In secondo luogo, come si è materialmente verificato, l'intervento regionale in materia può esporsi a questioni di illegittimità costituzionale, ove incida negativamente sul principio della libera circolazione dei lavoratori¹⁴. Il Repertorio potrebbe mitigare il primo rischio; il secondo rimane, invece, una questione aperta, rispetto alla quale il controllo di costituzionalità potrebbe non essere sempre una barriera sufficiente in termini di efficienza, posto il conseguente pericolo di ingolfare la stessa Consulta.

Come anticipato, sono inoltre dettati «principi generali di fruizione degli incentivi», di fatto, limitandosi a far propria la disciplina introdotta già dalla Riforma Fornero del 2012 (l. n. 92/2012)¹⁵; la disciplina è rivolta non solo – e non tanto – ai datori di lavoro (i fruitori), quanto pro-futuro al Legislatore nazionale e a quelli regionali. Come chiarisce l'articolo, è/era, cioè, necessario «garantire un'omogenea applicazione degli incentivi» e fissare principi a valenza generale, posto che, prima del 2015 – *melius* prima del 2012 – questi erano, di fatto, *speciali* e cioè trovavano la propria disciplina nello stesso atto che disponeva l'incentivo, ovvero a livello attuativo e addirittura, a volte, solo a livello interpretativo. È evidente che l'assenza di una disciplina generale incideva negativamente sulle posizioni soggettive e aumentava i rischi di comportamenti discrezionali delle amministrazioni. Peraltro, come si dirà anche più avanti, la disciplina del 2015 non sempre ha costituito un argine sufficiente contro la tecnica legislativa del passato, posto che continuano a essere reperibili discipline speciali, espressamente emanate in deroga a questo articolo.

12. Disponibile su: politicheattive.lavoro.gov.it/repertorio-incentivi/.

13. Vergari, 2016.

14. A titolo di esempio la Corte Costituzionale (sentenza n. 281/2020) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale del Friuli Venezia-Giulia (l.r. n. 9/2019) che limitava la concessione di incentivi occupazionali alle imprese per le assunzioni solo ai casi in cui i lavoratori assunti fossero residenti continuativamente nel territorio regionale da almeno cinque anni.

15. Cfr. art. 4, co. 12, 13, 14 e 15, l. n. 92/2012, ora abrogati.

Il primo principio generale, in modo bizzarro dal punto di vista sistematico, è in realtà reperibile nell'art. 30. Esso dispone al 4° co. che: «i benefici economici connessi a un incentivo all'occupazione sono riconosciuti di regola mediante conguaglio sul versamento dei contributi previdenziali». La norma chiama in causa immediatamente l'Inps: qualunque sia la tipologia di beneficio economico riconosciuto (contributivo, economico, fiscale), di regola, il datore procederà a conguaglio rispetto a quanto dovuto all'Inps. Sebbene la regola sia stata dettata «allo scopo di assicurare la massima trasparenza e la riduzione degli oneri amministrativi», la stessa ha risvolti di non poco conto sulla tenuta del sistema delle assicurazioni sociali che, finanziariamente, si dovrebbero auto-sostenere grazie ai contributi versati dai datori di lavoro. Secondo l'ultimo Rapporto Inps¹⁶ – per conferire dimensioni tangibili alla questione – la componente delle agevolazioni mostra una crescita percentuale pari a +27,6% rispetto all'anno precedente e +72,1% rispetto a due anni prima, per un importo complessivo di 41 miliardi di euro nel 2024¹⁷.

Senza entrare troppo nel dettaglio, l'art. 31 poi individua quattro fattispecie in cui l'incentivo è negato, e cioè quando:

- a. l'assunzione sia dovuta in base a un obbligo preesistente (di fonte legale o da contrattazione collettiva);
- b. l'assunzione viola un diritto di precedenza (anche in questo caso di legge o stabilito da contratto) a favore di un altro lavoratore licenziato o cessato da un rapporto a termine;
- c. preesiste una sospensione dal lavoro, con eccezione delle assunzioni di lavoratori con professionalità diverse da quelle dei lavoratori sospesi e di quelle effettuate in una unità produttiva diversa;
- d. l'assunzione riguardi lavoratori licenziati, nei sei mesi precedenti, da parte di un datore di lavoro che, al momento del recesso, presenti assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli del datore di lavoro.

In sostanza, le prime due lettere affermano il principio generale a mente del quale non è possibile riconoscere l'incentivo quando il datore di lavoro non sia libero di scegliere chi assumere, mentre le altre due lettere sono espressioni dell'intento del Legislatore di contrastare comportamenti fraudolenti dei datori (si assume per sostituire i lavoratori sospesi, ovvero licenziati). Questa disciplina è largamente ripetitiva, come anticipato, della disciplina contenuta nella Riforma Fornero, la quale, a sua volta, recepiva quella europea in materia¹⁸.

16. Inps, 2025, 16.

17. Il 42% di tale importo è dovuto alla riduzione dell'aliquota IVS a carico dei dipendenti e per un altro 38% a tre agevolazioni: Decontribuzione Sud, riduzione delle aliquote contributive per le prestazioni temporanee, sottocontribuzioni strutturali dei contratti di apprendistato.

18. Non innovative, in quanto questioni già risolte dalla prassi, le norme di cui ai commi successivi dell'art. 31.

Innovativa, invece, è la disciplina per il calcolo dell'«incremento occupazionale netto della forza lavoro mediamente occupata», ove questo sia richiesto per accedere all'incentivo¹⁹ e anche l'istituzione di un «piano gestionale per il finanziamento di politiche attive del lavoro», nell'ambito del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, che contribuisce a restituire ordine alla materia anche degli incentivi all'assunzione.

Infine, va rimarcato che regole sull'interpretazioni delle leggi (*lex specialis posterior derogat priori generali*) mitigano l'intento dei principi generali dettati all'art. 31; sono, infatti, rendicontabili, successivamente, discipline speciali che hanno derogato la disciplina del 2015²⁰.

4. Incentivi e Rete dei servizi al lavoro

La disciplina vigente di questa componente essenziale delle Pal, sinteticamente ricostruita, mostra la presenza di importanti questioni rimaste irrisolte.

Il Repertorio rappresenta certamente una condizione necessaria per l'osservazione statistica e la «verifica dell'efficacia e dell'impatto», attività che tuttavia il Parlamento aveva richiesto all'Esecutivo di normare; la loro mancata ed esaustiva istituzionalizzazione finisce così per pesare sulla loro effettiva coerenza. Insomma, rimane ancora valido il giudizio, secondo cui: «L'accertamento della loro reale efficacia (*degli incentivi*, *NdA*) non è mai assurdo a presupposto indefettibile delle scelte politiche d'investimento finanziario»²¹; peraltro, svolgendo il pensiero di questo autore, se i rischi tipici delle tradizionali politiche di incentivazione selettiva rimangono vivi (c.d. effetto peso morto, ovvero fenomeni di spiazzamento), in assenza di istituzionalizzazione neppure incentivi a-selettivi, come quelli sperimentati a partire dal 2016, affrontano la questione di come assicurare una effettiva valutazione di queste politiche. Si aggiunga che il Repertorio non è neppure sufficiente a esercitare un reale coordinamento nazionale in materia: come detto, permangono rischi che minano il principio di eguaglianza.

Per risolvere alcune di queste questioni, in prospettiva *de iure condendo*, si potrebbe tentare di rafforzare «principi generali di fruizione degli incentivi» di cui all'art. 31, scontata la possibilità che leggi successive speciali deroghino la disciplina generale.

Interpolando l'articolo, si potrebbe introdurre, innanzi tutto, una norma generale rivolta alle istituzioni che intendano introdurre un nuovo incentivo all'assunzione, volto ad assicurare che i dati amministrativi a essi relativi, una volta

19. Cfr. art. 31, lett. d, co. 1.

20. Si veda ad esempio, il messaggio Inps n. 1450/2023, che riconosce il diritto agli incentivi all'assunzione anche nel caso di stipula di «contratto di espansione» (art. 41, d.lgs. n. 148/150), in quanto – si sostiene – l'impegno del datore di lavoro ad assumere, scaturente dall'accordo siglato in sede ministeriale, «non integra la fattispecie di obbligo preesistente», di cui alla lett. a, dell'art. 31 d.lgs. n. 150 commentato nel testo.

21. Vergari, 2016, 4.

anonimizzati e in forma di microdato, siano messi a disposizione della comunità scientifica di riferimento. La previsione proposta dovrebbe essere accompagnata da sanzioni in caso di inosservanza, ad esempio prevedendo che, in assenza della comunicazione dei dati in forma legale, la misura non possa essere prorogata.

Sempre in prospettiva *de iure condendo*, potrebbe essere rinverdito il legame – sperimentato in passato – tra politiche di incentivazione ed emersione dal lavoro non dichiarato²².

Piuttosto che perseguire fallimentari politiche di verifica amministrativa *ex ante* (chiamata numerica) o *ex post* (chiamata diretta) del *matching* tra domanda e offerta di lavoro, nonché altrettanto improduttive politiche di emersione su base volontaria delle *vacancies*, si tratterebbe di introdurre una misura che incentivi l'emersione dal lavoro non dichiarato attraverso il – sempre più indispensabile²³ – sostegno ai canali formali, mediante uno schema che leghi gli incentivi all'assunzione passati/futuri a un percorso di selezione trasparente. Nello specifico, si propone che gli incentivi siano legati alla trasparenza e reale contendibilità della *vacancy*, attraverso il coinvolgimento di un garante (pubblico o privato) che tuteli i candidati mediante un processo equo e meritocratico, sebbene orientato ai bisogni di manodopera dell'imprenditore, che rimarrebbe l'unico a configurare la figura richiesta e le caratteristiche premianti. Implicitamente il meccanismo garantirebbe il popolamento degli archivi del sistema dei servizi per il lavoro di opportunità lavorative concrete, uno dei problemi da sempre irrisolti del sistema dell'intermediazione italiano.

Nello specifico si tratta di una diversa modulazione ed estensione di quanto già previsto per l'incentivo all'assunzione di cui all'art. 8 del d.l. n. 4/2019 di istituzione del Reddito di cittadinanza; nella formulazione originaria di questo articolo, il premio era erogato ove il datore di lavoro postasse la *vacancy* sull'apposita banca dati dell'Anpal²⁴.

Piuttosto che condizionare l'accesso al beneficio pubblico al mero utilizzo di una bacheca elettronica pubblica, come nella norma appena richiamata, il diritto all'incentivo all'assunzione va collegato allo svolgimento in trasparenza della selezione propedeutica all'assunzione. La selezione, nel caso in cui il datore intenda avvalersi di un incentivo all'assunzione, dovrebbe ispirarsi al principio della procedura comparativa di selezione nota nel pubblico impiego

22. Menghini 2015.

23. Non può non essere sottolineato il probabile impatto della intermediazione che si svolge nel metaverso, che sottrae ulteriori quote di mercato ai canali formali. Secondo gli ultimi dati Inapp-Plus disponibili, il 12,6% degli occupati del 2022 hanno trovato lavoro attraverso l'utilizzo di APP, Social Network, per la ricerca di lavoro ed elevatissima è la quota (l'84%) di quanti tra inattivi e disoccupati nel 2021 e occupati nel 2022 dichiara di avere utilizzato la Rete per la ricerca di lavoro.

24. L'articolo citato recitava: «Al datore di lavoro che comunica alla piattaforma digitale dedicata al RdC [...] le disponibilità dei posti vacanti, e che su tali posti assuma a tempo pieno e indeterminato soggetti beneficiari di RdC [...] è riconosciuto» ecc.

(art. 7, co. 6, d.lgs. n. 165/2001). Lo svolgimento e la trasparenza della procedura sono garantiti dal coinvolgimento degli operatori pubblici, o privati accreditati, che forniscono appositi servizi specialistici al datore di lavoro, secondo criteri di merito chiari, scelti liberamente dal datore di lavoro.

Allo scopo, quindi, si potrebbe introdurre una modifica all'art. 31 del d.lgs. n. 150/2015 più volte citato, con l'aggiunta di un ulteriore principio generale a quelli già esistenti, affinché il principio della "procedura comparativa garantita" si applichi all'intero *corpus* degli incentivi pubblici vigenti e futuri.

5. Brevi conclusioni

Le Pal appaiono a un *turning point*.

Dal punto di vista strutturale, mai come prima, risultano disponibili risorse finanziarie e, nonostante i ritardi, anche nuove risorse umane.

Inoltre, il processo multilivello di programmazione/rendicontazione delle policy che coinvolgono la Rete dei servizi al lavoro – a partire da GG – ha finito per ingegnerizzare le procedure, costruire innovativi strumenti di informazione e analisi²⁵ e creare una comunità di pratiche che tenta, non sempre con successo, di sopperire a una irrisolta questione istituzionale.

Per rivitalizzare dall'interno quanto fin qui fatto e mettere a frutto risorse, processi e informazioni, nelle pagine che precedono, si è suggerito una strategia basata su due opzioni di politica del diritto. Da una parte, si propone di costruire una politica sociale unitaria, che superi l'improduttiva contrapposizione tra politiche passive e attive, e punti invece sulla verifica effettiva della qualità dei servizi erogati dalla Rete. Dall'altra, si promuove l'uso degli incentivi all'assunzione per correggere le distorsioni del mercato, con l'obiettivo indiretto di rafforzare sul mercato dell'intermediazione la posizione dei canali di ricerca di lavoro, pubblici o privati.

Riferimenti bibliografici

Bergamante F., Luppi M. (a cura di) (2024). Rapporto PLUS 2023. Osservare le traiettorie del mercato del lavoro. Roma: Inapp. Disponibile su: oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/4280 (consultato: 15.09.2025).

Donà S., Scarano G. (2025). Dalla Garanzia Giovani alla Garanzia di occupabilità dei lavoratori. Il lento percorso delle politiche attive del lavoro. *Economia & lavoro*, 1: 11-20.

Giubileo F., Marocco M. (a cura di) (2024). Il piano di potenziamento dei Centri per l'impiego: prime evidenze sui processi di assunzione e riorganizzazione dei servizi al lavoro, Roma: Inapp, Report n. 55. Disponibile su: oa.inapp.gov.it/handle/20.500.12916/4605 (consultato: 15.09.2025).

25. Ci si riferisce in particolare al Sistema Informativo Unitario (SIU) del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali, grazie al quale prima l'Anpal, e ora l'Inapp, svolgono ad es. il monitoraggio del Programma Gol, disponibile su: www.inapp.gov.it/pubblicazioni/focus-inapp.

- Inps (2025). XXIV Rapporto annuale dell'Inps, testo disponibile al sito: www.inps.it/content/dam/inps-site/pdf/dati-analisi-bilanci/rapporti-annuali/xxiv-rapporto-annuale/RA_XXIV_2025.pdf (consultato: 15.09.2025).
- Liso F. (2004). Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio. In: De Luca Tamajo R., Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*. Napoli: Esi.
- Marocco M. (2014). La doppia anima delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero. In: Gottardi D., Bazzani T. (a cura di), *Workfare territoriale – progetto finanziato nell'ambito del programma joint project 2011 promosso dall'Università di Verona*. Napoli: Esi.
- Marocco M. (2024). Per una nuova politica del lavoro: insegnamenti dalla pandemia. *LavoroDirittiEuropa*, 1. Disponibile su: www.lavorodirittieuropa.it/images/MAROCCO.pdf (consultato: 15.09.2025).
- Menghini L. (2016). Legalità e incentivi all'occupazione: dalla legge Fornero alla svolta del Jobs Act. In: Brollo M., Cester C., Menghini L. (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*. Trieste: EUT Edizioni Università di Trieste, 153-175.
- Oecd (1999). Decentralising Employment Policy: New Trends and Challenges: The Venice Conference. Paris: Oecd Publishing. Disponibile su: doi.org/10.1787/9789264172876-en (consultato: 15.09.2025).
- Padrin C. (2023). Il sistema delle politiche attive del lavoro tra Stato e Regioni alla luce del Pnrr: l'ennesima conferma di un'amministrativizzazione delle Regioni? *Federalismi.it*. Disponibile su: www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=49096&dpath=document &dfile=12072023163106.pdf&content=Il%2Bsystema%2Bdelle%2Bpolitiche%2Battive%2Bdel%2Blavoro%2Btra%2BStato%2Be%2BRegioni%2Balla%2Bluce%2Bdel%2BPnrr%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B (consultato: 15.09.2025).
- Resce M. (2025). La spesa in politiche del lavoro: l'Italia in una comparazione internazionale. *Economia & lavoro*, 1: 33-47.
- Vergari S. (2016). Promuovere forme di occupazione stabile. I nuovi incentivi universali. *Diritto delle relazioni industriali*, 2: 471-502.

Le politiche del lavoro e la dimensione di genere. Una promessa non mantenuta

di Mariagrazia Militello*

SOMMARIO: 1. Il *gender mainstreaming* e la valutazione di impatto di genere – 2. L'attenzione alla parità di genere tra Next Generation EU e Pnrr – 2.1. La parità di genere come obiettivo trasversale. Una rinuncia o una conquista? – 2.1.1. Il *gender procurement* e la certificazione di genere – 3. Le politiche attive di attuazione del Pnrr. E il genere? – 3.1. Alla ricerca di una soluzione.

1. Il *gender mainstreaming* e la valutazione di impatto di genere

Il *gender mainstreaming* è stato elaborato in occasione della Quarta Conferenza Mondiale sulle donne tenutasi a Pechino nel 1995 con l'obiettivo di raggiungere la parità di genere, ed è stato definito dal Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite nel report *Coordination of the policies and activities of the specialized agencies and other bodies of the United Nations system*, come un «processo di valutazione delle implicazioni per donne e uomini di ogni azione pianificata, incluse legislazione, politiche o programmi, in tutte le aree e a tutti i livelli»¹. Tale approccio richiede sia di integrare la prospettiva di genere in tutte le politiche e i processi esistenti sia di garantire un'analisi di impatto per le politiche, i programmi e le attività adottati a tutti i livelli.

In quest'ottica, dunque, la valutazione di impatto di genere è uno strumento di osservazione, in potenza estremamente efficace, volto a misurare gli effetti che una politica o un'azione, di qualunque tipo, produce o è in grado di produrre sulle donne. Per usare le parole della Commissione europea, «valutare l'impatto rispetto al sesso significa comparare e valutare, sulla base di criteri di significatività rispetto al sesso, la situazione attuale e le tendenze prevedibili a seguito dell'introduzione della politica proposta»². Ciò significa che «non bisogna limi-

* Professoressa associata di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Catania.

1. Zantedeschi, Cappellari, 2025, 95.

2. European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, *A guide to gender impact assessment*, Publications Office, 1998.

tare le azioni di promozione della parità alla realizzazione di misure specifiche a favore delle donne, ma bisogna invece mobilitare esplicitamente sull'obiettivo della parità il complesso delle azioni politiche generali»³. Secondo le indicazioni dell'Eige, il *Gender impact assessment* è, dunque, un «processo di confronto e valutazione, in base a criteri rilevanti di genere, della situazione attuale e della tendenza prevedibile a seguito della introduzione della politica proposta»⁴.

Si tratta, pertanto, di un passaggio che non può più limitarsi a essere soltanto auspicato, ma che dovrebbe essere considerato obbligatorio, in quanto indispensabile al fine di concepire politiche, non più o quantomeno non solo settoriali, in modo che siano in grado di dotarsi dei giusti strumenti per perseguire efficacemente l'obiettivo della parità di genere.

D'altronde, quello della valutazione dell'impatto che le politiche, le azioni, i programmi di qualunque genere, hanno o potrebbero avere sulle donne è un adempimento che l'UE richiede agli Stati membri già da diverso tempo⁵ nell'ottica proprio di applicare il principio del *gender mainstreaming* che esige di prendere in considerazione sistematicamente le differenze tra le condizioni, le situazioni e le esigenze delle donne e degli uomini nell'insieme delle politiche e delle azioni comunitarie⁶; e che è stato espressamente raccomandato in fase di adozione dei piani nazionali di ripresa con la Risoluzione del Parlamento europeo del 2020⁷. Peraltro, anche il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea prevede che l'Unione combatte le discriminazioni (non solo quelle fondate sul genere) «nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni» (art. 10).

L'obiettivo ultimo perseguito, o quantomeno auspicato, è che la valutazione di impatto diventi un passaggio necessario e imprescindibile⁸ – che si aggiunge al perseguimento di obiettivi specifici – in fase di adozione di qualunque politica, atto o strumento, in maniera che un'azione costante su qualunque aspetto regolativo si affronti, a tutti i livelli, possa contribuire ad assicurare il progressivo superamento del divario di genere che affligge in misura più o meno grave tutti i Paesi membri dell'Unione europea⁹ (e non solo), e che per gran parte

3. Comunicazione della Commissione sul mainstreaming COM(96) 67.

4. EIGE, 2016.

5. COM(96) 67 def., *Risoluzione del Parlamento europeo sul mainstreaming (integrazione della dimensione di genere)* (2002/2025(INI)).

6. Comunicazione della Commissione, del 21 febbraio 1996, «Integrare la parità di opportunità fra le donne e gli uomini nell'insieme delle politiche e delle azioni comunitarie», COM(96) 67 def.

7. 2020/2732(RSP). Il Parlamento, a commento di Next Generation EU e del quadro finanziario pluriennale, al par. 16, «Supports strongly the introduction of gender mainstreaming and gender impact obligations (gender budgeting) in both the MFF regulation and the NGEU regulation».

8. La Strategia per la parità di genere 2020-2025 indica espressamente il duplice approccio dell'inserimento della dimensione di genere in tutte le politiche, combinato con interventi mirati, la cui attuazione si basa sul principio trasversale dell'intersectorialità.

9. Sul punto v. il Rapporto pubblicato da EIGE, 2025.

è ascrivibile proprio all'impatto, normalmente non misurato e, senza adeguati indicatori, nemmeno misurabile, di interventi che continuano a essere ciechi rispetto alle questioni e ai problemi di genere.

2. L'attenzione alla parità di genere tra Next Generation EU e Pnrr

Nonostante l'attenzione dimostrata da tempo dalle istituzioni europee, quella dell'impatto di genere del Piano europeo prima e del Piano di ripresa e resilienza poi è apparsa sin da subito una questione problematica, tanto cruciale quanto trascurata; uno di quegli aspetti che hanno richiesto vari aggiustamenti, a livello sia europeo sia nazionale, dopo che ne era stata da più parti segnalata la inadeguatezza.

Già in occasione della presentazione della bozza del piano di rilancio da parte della Commissione europea¹⁰, infatti, è stato commissionato dal gruppo parlamentare dei Verdi europei, su iniziativa dell'eurodeputata Alexandra Geese, un rapporto che ne valutasse l'impatto di genere. Il Rapporto, condotto da Elisabeth Klatzer e Azzurra Rinaldi, ha rivelato un quadro a tinte fosche: utilizzando dieci indicatori chiave tra cui l'occupazione, il *work-life balance*, la violenza di genere e gli obblighi di *gender-budgeting*, le economiste hanno messo in evidenza che il piano di ripresa, e in particolare le proposte legislative a esso legate, ignoravano la dimensione di genere; che le risorse più consistenti messe a disposizione non consideravano adeguatamente le sfide legate alla crisi pandemica nel settore della cura o le difficoltà specifiche che le donne avevano dovuto affrontare, né tantomeno le crescenti disuguaglianze di genere nella qualità del lavoro, i rischi di povertà, i problemi legati al sistema pensionistico, e così via. E che, inoltre, la scelta di investire i fondi sulla doppia transizione rischiava di aumentare il divario di genere, invece che intervenire a ridurlo, poiché di fatto indirizzati verso settori con una elevata incidenza di occupazione maschile, quali energia, agricoltura, costruzioni e trasporti¹¹.

In fase di ridefinizione, la Commissione europea ha aggiornato le linee guida per la redazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza e alla parità di genere è stata assegnata una posizione di maggior rilievo; agli Stati membri è stato chiesto di indicare quali sforzi avrebbero intrapreso per perseguire l'uguaglianza di genere e delle pari opportunità, di precisare come i piani nazionali per la ripresa avrebbero attenuato le conseguenze sociali ed economiche della crisi sulle donne, incluse la violenza di genere e domestica, e di dimostrare come avrebbero promosso l'integrazione dell'uguaglianza di genere e delle pari opportunità, anche nel contesto della transizione verde e della trasformazione digitale¹².

10. La bozza del Next Generation EU è stata presentata dalla Commissione Europea nel maggio del 2020.

11. Klatzer, Rinaldi, 2020.

12. Cfr. Di Domenico, Cataldi, De Crescenzo, 2021.

Malgrado gli aggiustamenti apportati, rimane comunque il fatto che, in un momento economico e politico senza precedenti, in cui l'Unione Europea ha deciso di investire come mai prima per garantire la ripresa dell'occupazione e sostenere le economie degli Stati membri che più hanno sofferto a causa della pandemia, l'obiettivo della parità di genere sia stato lasciato colpevolmente in ombra. E questo approccio iniziale, pur successivamente modificato, non può essere ignorato perché costituisce una cartina di tornasole molto utile per leggere anche gli interventi successivi.

2.1. La parità di genere come obiettivo trasversale. Una rinuncia o una conquista?

L'Italia, in fase di redazione del Piano, ha, dunque, dovuto tenere conto delle indicazioni provenienti dall'Unione Europea, come tutti gli altri Paesi membri; a queste si è, però, aggiunta anche la espressa richiesta, ricevuta in occasione delle Raccomandazioni del penultimo semestre europeo, di sanare il divario occupazionale femminile, notoriamente molto più alto della media europea¹³.

E, come noto, la questione della parità di genere nel Pnrr ha trovato collocazione come priorità trasversale, insieme alla protezione e valorizzazione dei giovani e al superamento dei divari territoriali, dopo essere stata indicata, in una prima versione, come obiettivo specifico¹⁴. Questa scelta, da una parte, è stata valutata positivamente e sostenuta¹⁵ e, prima ancora, auspicata, dal momento che tutte le politiche pubbliche hanno un impatto diretto o indiretto sul lavoro delle donne e la loro attuazione non dovrebbe prescindere (il condizionale è d'obbligo) da una valutazione della dimensione di genere; ma, dall'altra, è stata criticata per il rischio che presenta di rendere meno visibili o cogenti le misure che riguardano la parità o di relegare la priorità trasversale a una dichiarazione di principio¹⁶. Senza dubbio, un elemento di importante criticità, connesso alla scelta di affrontare la parità di genere come un obiettivo trasversale risiede nella impossibilità di prenderne in considerazione la dimensione intersezionale, come invece richiede la citata Strategia per la parità di genere 2020-2025¹⁷

13. «Women's labour market participation in Italy remains low. The employment gap between women and men is one of the widest in the EU, at 19.4 percentage points, and has shown no signs of improvement over the past decade [...] Continued efforts are needed to keep expanding the provision of affordable early childhood education and care and long-term care services, building on investments and reforms carried out under the RRF and targeting regions with low coverage to reduce regional disparities». COM(2025) 212 final *Recommendation for a Council Recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Italy*.

14. All'approccio trasversale, poi, si sono anche aggiunti interventi specifici come un investimento sulla creazione di imprese femminili e l'introduzione di un sistema nazionale per la certificazione della parità di genere, su cui cfr. *infra*.

15. Cfr. Orientale Caputo, Viesti, 2022, 198 ss.

16. Martini, 2023b, 6 ss.; Corsi, Martini, 2022.

17. ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/genderequality/gender-equality-strategy_it; in questo senso cfr. Deriu, 2021, 227 ss.

(come già ricordato *supra* §1), che avrebbe invece un ruolo cruciale per la costruzione di politiche idonee a intervenire sulle molteplici e complesse questioni legate alla parità di genere. Ripetutamente, infatti, è stata messa in evidenza la necessità di adottare un approccio intersezionale, funzionale a «studiare, comprendere e rispondere ai modi in cui sesso e genere si intersecano con altre caratteristiche/identità personali e i modi in cui tali intersezioni contribuiscono a determinare esperienze di discriminazione specifiche»¹⁸, come testimoniato dalla sua esplicita previsione contenuta in diverse direttive¹⁹.

In ogni caso, pur volendo tralasciare (per il momento) questo aspetto su cui si tornerà – e dando per acquisito che l’opzione scelta dal Piano nazionale, da sola, è insufficiente – è certo che l’approccio alla parità di genere come priorità trasversale, in potenza, offrirebbe la possibilità di intervenire su più fronti, poiché impone di assegnare centralità alla dimensione di genere nella definizione delle politiche – passaggio meno scontato di quanto sembri – e di prevedere una efficace misurazione del relativo impatto, dando per assunto che nessuna politica, nessuna azione può dirsi del tutto neutra rispetto al genere, in quanto al contrario sicuramente capace di attenuare o mantenere oppure, ancor peggio, rafforzare le disuguaglianze di genere. Ma perché un sistema così congegnato possa risultare efficace, è necessario adottare una prospettiva precisa, una prospettiva cioè che, a monte, parta da una valutazione chiara delle conseguenze che un’azione può produrre sulle donne e che si prefigga di verificarle a valle. In questo quadro, infatti, il processo di progettazione e quello di verifica dovrebbero convergere, poiché l’adozione di una misura orientata in ottica di genere richiede necessariamente una previa valutazione di impatto e una successiva analisi del suo funzionamento, accompagnata, da una parte, dalla possibilità di intervenire *in itinere* per correggere le misure e, dall’altra, da un adeguato apparato sanzionatorio.

Se questa è la teoria, in pratica la valutazione *ex ante* è, invece, spesso limitata alla segnalazione dell’impatto forte sulle donne che avranno le misure se attuate utilizzando un approccio differenziato che tenga conto delle peculiari esigenze delle donne e degli uomini; il che suona più come una indicazione tautologica che una valutazione prognostica e, di fatto, posticipa la misurazione degli effetti alla fase attuativa. Fase nella quale si registra quello che da chi si è occupato di una prima analisi della attuazione delle politiche promosse dal Pnrr è stato definito come un classico esempio di *gender data gap*²⁰, una mancanza

18. eige.europa.eu/publications-resources/thesaurus/terms/1050?language_content_entity=it.

19. Per esempio, l’art. 19 sia della direttiva 43/2000/CE sia della direttiva 78/2000/CE prevedono che la relazione che gli Stati membri trasmettono alla Commissione sull’applicazione delle direttive fornisca «Conformemente al principio dell’integrazione di genere, [...] una valutazione dell’impatto delle disposizioni adottate su donne e uomini» (art. 19, co. 2). Da ultimo, l’intersezionalità è presa in considerazione come fattore di quantificazione del risarcimento del danno dalla direttiva 970/2023/UE (art. 16).

20. Sul *gender data gap* cfr. UN Women, *Making women and girls visible: gender data gaps and why they matter*, 2018.

di dati che dipende dal fatto che il Piano e le relative politiche di attuazione non sono concepiti metodologicamente per far sì che le priorità trasversali possano essere monitorate. Questa mancanza evidentemente rappresenta una grossa criticità, poiché impedisce di verificare la reale efficacia degli interventi. La conseguenza è che la scelta della trasversalità con riguardo all'obiettivo della parità di genere, senza i dovuti aggiustamenti e priva di una adeguata strumentazione atta a sostenerne l'obbligatorietà, semplicemente rende le indicazioni contenute nel piano mere dichiarazioni di principio²¹.

E il quadro non migliora se si guarda agli ambiti specifici su cui il Pnrr è intervenuto al fine di rendere operativo il principio di trasversalità, nel tentativo di perseguire l'obiettivo della parità di genere (su cui cfr. *infra*).

2.1.1. Il *gender procurement* e la certificazione di genere

Una delle principali scelte fatte dal Pnrr è stata quella di legare le misure per la trasversalità al ruolo della PA come acquirente attraverso lo strumento del *gender procurement*²² utilizzando, a tal fine, il meccanismo (obbligatorio) di condizionalità²³ per regolare l'accesso ai bandi e le misure (opzionali) di premialità, al fine di incentivare i comportamenti virtuosi.

Tale decisione, pur in teoria potenzialmente trasformativa in un settore cruciale, rivela comunque un approccio limitato per due ordini di ragioni: anzitutto poiché sia la condizionalità sia le premialità si attivano solo nei confronti di chi intende partecipare a gare pubbliche; e, in secondo luogo, perché, anche laddove esse trovano applicazione, la loro efficacia è ulteriormente dimidiata, da una parte, dalla previsione di ampi meccanismi derogatori²⁴ e, dall'altra, dalla mancanza di chiarezza sul contenuto di adempimenti procedurali che rischiano di svuotare gli oneri di contenuto.

21. Ne è dimostrazione il fatto che alcune Regioni abbiano sentito il bisogno di esplicitare l'adozione del principio di trasversalità delle politiche di genere. In questo senso per esempio cfr. il Par della regione Friuli-Venezia Giulia dove si precisa che «La Regione adotta il principio della trasversalità delle politiche di genere in tutte le politiche pubbliche regionali con particolare riferimento ai settori dell'istruzione, della formazione, della cultura e sport, del lavoro, delle attività economiche, del sociale e della sanità» (par. 5.4), su cui v. Del Gaiso, 2026.

22. Sul punto cfr. D'Onghia, 2022.

23. Cfr. art. 47 del decreto legge 77/2021 convertito con legge n. 108/2021 in cui, al comma 4, si dispone che «le stazioni appaltanti prevedono nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti specifiche clausole dirette all'inserimento, come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali dell'offerta, criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile, l'inclusione lavorativa delle persone disabili, la parità di genere e l'assunzione di giovani, con età inferiore a trentasei anni, e donne [...]». Fermo restando quanto previsto al comma 7, è requisito necessario dell'offerta [...] l'assunzione dell'obbligo di assicurare, in caso di aggiudicazione del contratto, una quota pari almeno al 30 per cento delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività a esso connesse o strumentali, sia all'occupazione giovanile sia all'occupazione femminile».

24. In particolare sul meccanismo di funzionamento delle clausole di deroga Bettio, 2022.

Sul piano operativo, infatti, tali misure si sono rivelate poco efficaci proprio per tali ragioni. Come anticipato, il meccanismo di condizionalità prevede che il 30% dell'occupazione aggiuntiva necessaria all'esecuzione dei contratti dovrebbe essere femminile per favorire l'inclusione delle donne anche in settori in cui sono sotto-rappresentate stimolando la domanda di formazione tecnico-scientifica (art. 47, d.l. 77/2021); ma la condizionalità può essere esclusa «qualora l'oggetto del contratto, la tipologia o la natura del progetto o altri elementi puntualmente indicati ne rendano l'inserimento impossibile o contrastante con obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche» (co. 7). Sul punto, le linee guida, adottate con decreto interministeriale del 7 dicembre 2021²⁵, in attuazione del co. 8 dell'art. 47 citato, che si occupano di definire orientamenti in ordine alle modalità e ai criteri applicativi, specificano che «le deroghe non possono operare in modo incondizionato, in quanto la loro attivazione è subordinata all'esistenza di specifici presupposti»; con la conseguenza che le stazioni appaltanti che intendano avvalersene sono tenute a dare una *adeguata e specifica motivazione*. Si tratta, continua il decreto, di un onere motivazionale particolarmente stringente che impone di riportare una specificazione e dimostrazione delle ragioni che giustificano la deroga, elencate dalle linee guida a titolo esemplificativo. Tuttavia, gli spazi di deroga sono davvero molto ampi, come dimostra uno degli esempi di giustificazione contenuto nelle linee guida che fa riferimento al livello dei tassi di occupazione femminile in settori economici e tipologie di committenza pubblica che presentano significative differenziazioni, per cui

il raggiungimento della percentuale del 30 per cento delle nuove assunzioni potrebbe incontrare difficoltà in particolari contesti di attività in ragione delle caratteristiche strutturali delle mansioni da svolgere o del contesto di applicazione per gli appalti relativi al Pnrr o al Pnc (p. 135).

Come è stato giustamente messo in evidenza²⁶, il meccanismo di condizionalità dovrebbe servire proprio a innescare il cambiamento in quei settori in cui il differenziale è molto alto che sono, invece, quelli per i quali le linee guida giustificano l'abbassamento della quota del 30%.

Si tratta, evidentemente, di una deroga estremamente ampia, la cui estensione è difficilmente controllabile, poiché introduce concetti, da una parte, poco chiari come quello di universalità e socialità e, dall'altra, addirittura potenzial-

25. Il decreto del 7 dicembre 2021, rubricato *Adozione delle linee guida volte a favorire la pari opportunità di genere e generazionali, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del Pnrr e del Pnc*, è stato adottato dal Ministro per le pari opportunità e la famiglia e il Ministro per le politiche giovanili e il servizio civile universale, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Ministro per le disabilità.

26. Cfr. D'Onghia, cit.; Cardinali, 2022, 11-12.

mente discriminatori come quelli di economicità e qualità del servizio; in ogni caso potenzialmente confliggenti con l'obiettivo di riequilibrare la presenza delle donne in settori in cui risultano sottorappresentate. Il risultato è un depotenziamento dell'efficacia della misura, come peraltro dimostrano alcuni dati recenti Anac, da cui risulta che quasi il 70% degli appalti del Pnrr e del Pnc contempla una deroga totale alla clausola di condizionalità. Inoltre, a conferma e dimostrazione della portata della questione sollevata, tra le motivazioni addotte a sostegno della deroga, la più utilizzata è una non motivazione ("altro")²⁷.

Dal documento dell'Anac risulta anche un ulteriore dato interessante, cioè quello per cui «man mano che cresce l'importo dell'appalto, cresce, ma in maniera contenuta, anche il rispetto delle quote per l'occupazione di giovani e donne: quasi del 60% (tra deroghe totali e deroghe parziali) degli appalti sopra i 40mila euro e nel 44% di quelli sopra i 150mila euro, le stazioni appaltanti non hanno inserito, nei bandi, le relative clausole. Infatti su 27.420 affidamenti di importo superiore ai 40mila euro il 51,55% prevede una deroga totale, il 6,48% una deroga parziale mentre nel 41,65% dei casi la clausola giovani e donne è rispettata»²⁸. Il che sembra significare che la buona riuscita del meccanismo di condizionalità è legata all'entità delle gare e, quindi, presumibilmente al tipo di imprese coinvolte o, meglio, alla loro dimensione²⁹.

Il quadro non cambia in maniera sostanziale con riguardo alle «ulteriori misure premiali» che prevedono l'attribuzione di un maggior punteggio nel caso di adozione di politiche tese al raggiungimento della parità di genere, e a favore di soggetti che posseggano determinati requisiti legati al perseguimento della parità quale obiettivo aziendale, come la certificazione della parità di genere³⁰;

27. Le ragioni addotte a sostegno della deroga all'applicazione della clausola di condizionalità sono diverse, in particolare, nel 39,29% dei casi (23.666 affidamenti) le stazioni appaltanti non hanno specificato il motivo della deroga indicando tra le opzioni "Altro"; nel 38,8% (23.372 affidamenti) la motivazione è l'importo ridotto del contratto, nel 7,67% (4.619 affidamenti) la necessità di esperienza o di particolari abilitazioni professionali, nel 6,43% dei casi (3.873 affidamenti) è la scarsa occupazione femminile nel settore, nel 3,63% (2.189 affidamenti) il mercato di riferimento, nel 3,43% (2.066 affidamenti) il numero di lavoratori inferiore a tre. I dati sono disponibili su: www.anticorruzione.it/-/pnrr-il-70-degli-appalti-derogano-alle-quota-rosa-e-giovanili. I dati fanno riferimento a tutte le procedure di affidamento di qualsiasi importo, censite nella Banca dati Anac e "perfezionate" per le quali cioè è stato pubblicato un bando (nel caso di procedure aperte) o è stata inviata una lettera di invito (nel caso di procedure ristrette o negoziate) o è stata manifestata la volontà di affidare l'appalto (nel caso di affidamenti diretti), comprendendo anche gli affidamenti diretti in adesione ad accordo quadro/convenzione.

28. Tra i 12.638 contratti di importo superiore ai 150mila euro il 31,63% prevede una deroga totale, il 12,58% una deroga parziale mentre il 55,5% rispetta la clausola. Tra i 4.328 appalti superiori al milione di euro il 59,4% rispetta la quota del 30% di occupazione di giovani e donne, il 23,31% prevede la deroga totale, il 17,14% la deroga parziale.

29. Così D'Onghia, cit.; diversamente Martini, 2023a, la quale sottolinea invece come, anche limitando l'analisi alle sole gare di appalto con importo superiore ai 100 milioni di euro, solo il 26% rispetta la condizionalità.

30. «Al fine di promuovere la parità di genere, le stazioni appaltanti prevedono, nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, il maggior punteggio da attribuire alle imprese per l'adozione di

anche in questo caso, le percentuali di utilizzo delle misure premiali sono assai scarse; solo il 3,39% delle gare di appalto le prevede, nonostante il Pnrr abbia investito in maniera significativa per incentivare la certificazione di genere³¹. Quest'ultima, come noto, è regolata dall'art. 46-*bis* del d.lgs. n. 198 del 2006, introdotto dalla legge n. 62 del 2021, che istituisce la certificazione della parità di genere al fine precipuo di

attestare le politiche e le misure concrete adottate dai datori di lavoro per ridurre il divario di genere in relazione alle opportunità di crescita in azienda, alla parità salariale a parità di mansioni, alle politiche di gestione delle differenze di genere e alla tutela della maternità³² (co. 1).

In parte più cogenti formalmente, ma comunque sostanzialmente insufficienti, sono le misure che prevedono l'esclusione dalle procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal Pnrr dell'operatore economico che, tenuto alla redazione del rapporto sulla situazione del personale, non l'abbia prodotta³³. Più cogenti perché, a fronte dell'obbligo disatteso, è prevista l'esclusione dalla gara, il che implica un potere di controllo sul possesso dei requisiti; comunque insufficienti a causa dei limiti legati all'impostazione tradizionale del rapporto stesso³⁴, per non parlare del fatto che la sanzione si applica quando il rapporto non viene presentato oppure si presenta un rapporto non conforme, ma nulla si dice in merito alle conseguenze applicabili laddove il rapporto fotografi una situazione di evidente disparità di genere³⁵. Il quadro – si può presumere e si spera – cambierà dopo

politiche tese al raggiungimento della parità di genere comprovata dal possesso della certificazione della parità di genere di cui all'articolo 46-*bis* del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198» (art. 108, co. 7 d.lgs. 36/2023).

31. Con particolare riguardo al Pnrr, l'investimento "Sistema di certificazione della parità di genere", previsto dalla Missione 5 Coesione e inclusione – componente 1 Politiche attive e sostegno all'occupazione – Investimento 1.3, «mira ad accompagnare e incentivare le imprese ad adottare policy adeguate a ridurre il divario di genere in tutte le aree maggiormente critiche, quali ad esempio, opportunità di crescita in azienda, parità salariale a parità di mansioni e tutela della maternità». Sulla certificazione di genere cfr. Zappalà, 2022; Tonelli, 2023; Guarriello, 2024; Borelli, 2024.

32. Per una lettura critica della certificazione di genere cfr. Borelli, 2022, 506-507.

33. Gli operatori economici tenuti alla redazione del rapporto sulla situazione del personale, ai sensi dell'articolo 46 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, producono, a pena di esclusione, al momento della presentazione della domanda di partecipazione o dell'offerta, copia dell'ultimo rapporto redatto, con attestazione della sua conformità a quello trasmesso alle rappresentanze sindacali aziendali e alla consigliera e al consigliere regionale di parità ai sensi del secondo comma del citato articolo 46, ovvero, in caso di inosservanza dei termini previsti dal comma 1 del medesimo articolo 46, con attestazione della sua contestuale trasmissione alle rappresentanze sindacali aziendali e alla consigliera e al consigliere regionale di parità» (art. 47, co. 2, d.l. n. 77/2021).

34. Lo sottolinea con riguardo, ad esempio, alla genitorialità Vallauri, 2022.

35. Così, condivisibilmente, Borelli, cit., 506.

l'implementazione della dir. 970/2023 sulla trasparenza retributiva volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore, che si attende entro il 7 giugno dell'anno in corso³⁶.

Nel complesso, dunque, e pur correndo il rischio (consapevole) di usare l'accetta per una valutazione cui sottendono ragionamenti necessariamente ben più articolati sui quali non ci si può soffermare in questa sede, può dirsi con sufficiente certezza che le misure di cui si è parlato *supra* segnano complessivamente un passo in avanti grazie alla loro potenziale utilità, ma soprattutto in ragione della assunzione di consapevolezza (pur invero tardiva) relativa alla loro necessità che ne ha preceduto l'introduzione; tuttavia, appaiono ancora embrionali, depotenziate da ampie deroghe, ma soprattutto non sufficientemente consolidate su un piano culturale e sociale e, pertanto, inadeguate a incidere, in maniera significativa sui meccanismi che agiscono sui divari di genere³⁷.

3. Le politiche attive di attuazione del Pnrr. E il genere?

Altrettanto, se non ancor più, delicata appare la questione dell'impatto di genere e della sua misurazione con riguardo agli interventi di politica attiva del lavoro, adottati nell'ambito della Missione 5 (Coesione e inclusione), nonostante il loro potenziamento sia espressamente indicato come suscettibile di ricadute assai significative sulla condizione femminile³⁸. Come noto, in particolare, la Missione 5 si prefigge la finalità di sostenere l'*empowerment* femminile³⁹, l'imprenditorialità delle donne e il contrasto alle discriminazioni di genere, attraverso anche (ma non solo) le politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione (M5C1.1). Se questo è l'obiettivo teorico, tuttavia, a una attenta valutazione, non sembra essere nella pratica perseguito in maniera efficace; da un'analisi condotta in un'ottica di genere è emerso, infatti, un quadro quantomeno problematico degli interventi riguardanti, in particolare, tali politiche per le quali le informazioni a disposizione non consentono una attendibile valutazione *ex ante* dei possibili impatti di genere e che, pertanto, sono state considerate "non classificabili"⁴⁰.

36. Sulla direttiva la letteratura è amplissima e altissime sono anche le aspettative legate al suo auspicabilmente deflagrante impatto sugli ordinamenti. Cfr., *ex aliis*, Izzi, 2024; Vallauri, 2023.

37. Sul rischio di *pinkwashing* legato a «un sistema privatistico e autoreferenziale» riferito alla certificazione della parità di genere cfr. Guarriello, cit., 412, ma anche Corazza, cit.

38. Naturalmente poiché, come già detto, la parità di genere è regolata come un obiettivo trasversale tutte le missioni devono tenerne conto ma, in questa sede, dato l'ambito circoscritto del contributo, si farà riferimento specifico alle politiche attive del lavoro e, quindi, unicamente alla missione di cui sono attuazione. In generale, sui recenti interventi in materia di politiche attive del lavoro, cfr. Alaimo, Di Meo, 2025.

39. Critica sull'utilizzo di questo termine Borelli, cit.

40. Lo studio cui ci si riferisce nel testo su *Le diseguaglianze di genere in Italia e il potenziale contributo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per ridurle*, condotto dal Dipartimento

Eppure i dati relativi alla situazione del mercato del lavoro nel primo trimestre del 2025 raccolti dall'Istat⁴¹ e dal rapporto Cnel-Istat sul lavoro delle donne⁴² sono abbastanza chiari nell'indicare una dinamica occupazionale che, pur in apparenza positiva, è tuttavia soprattutto riferita alle professioni tradizionalmente già a prevalenza femminile, come badanti, impiegate, addette alle pulizie; cui continua, peraltro, a fare da contraltare una persistente distanza rispetto ai dati europei e consistenti divari territoriali; una condizione di segregazione educativa e occupazionale che è anzi in aumento, e una permanente difficoltà delle madri a rimanere nel mercato del lavoro e, in più, con contratti che non siano precari (il part-time, in particolare); confermando, così, le principali problematiche legate alle disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro: disparità salariali, sovra-rappresentazione nel lavoro part-time e precario; difficoltà di accesso alle posizioni dirigenziali; discriminazioni nel lavoro, nell'accesso e difficoltà di conciliazione. Ciò che risulta, infatti, è che:

1. le madri hanno un tasso di occupazione decisamente più basso rispetto alle donne single; quasi un terzo delle occupate lavora part time e il 41% delle lavoratrici madri 25-34enni; la maggior parte delle disoccupate è di lunga durata (in cerca di lavoro da un anno o più), 600 mila inattive non cercano lavoro perché scoraggiate, per ragioni principalmente legate a motivazioni familiari (indicate dal 33,9% delle inattive); tra le madri inattive con figli, la maggior parte (62,2%) non cerca lavoro né è disponibile a lavorare per motivi familiari (incluso l'accudimento dei figli o l'assistenza a persone anziane o non autosufficienti), motivazione addotta solo dal 4,8% dei padri;
2. la presenza femminile è maggioritaria tra gli immatricolati all'università, ma solo il 20% si iscrive a corsi Stem; i divari occupazionali di genere sono minimi, ma sempre a favore degli uomini, anche nelle discipline a prevalenza femminile: per esempio, per le lauree umanistiche (2,2 punti; 81,2% e 79,0%, rispettivamente) e per quelle mediche-sanitarie (3,3 punti; 90,7% e 87,4%, rispettivamente). Lo svantaggio femminile è invece massimo nelle lauree Stem (-9,2 punti; 90,1% e 80,9%) e nelle discipline socio-economiche e giuridiche (-7,8 punti; 88,6% e 80,8%), sebbene offrano elevate opportunità di partecipazione al mercato del lavoro a entrambi i generi;

della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle Finanze, ha classificato ciascuna misura e sottomisura delle componenti di missione secondo una prospettiva di genere, distinguendo in misure: «mirate alle donne» (pianificate con l'obiettivo specifico di intervenire in favore delle donne); «indirettamente riconducibili alla riduzione delle disuguaglianze» (che potrebbero avere un impatto, anche indiretto, nella riduzione delle disuguaglianze a sfavore delle donne) e «non classificabili» (per le quali non è stato possibile identificare in modo puntuale una precisa attribuzione secondo i criteri indicati, poiché le informazioni a disposizione non consentono una attendibile valutazione *ex ante* dei possibili impatti di genere).

41. www.istat.it/wp-content/uploads/2025/06/Mercato-del-lavoro-I-trim_2025.pdf.

42. Si tratta del Rapporto Cnel-Istat, *Il lavoro delle donne tra ostacoli e opportunità*, pubblicato nel marzo del 2025.

3. le disuguaglianze di genere nei tassi di occupazione trovano in parte ragione nella difficoltà di combinare una carriera professionale con un ruolo di responsabilità domestica e familiare. L'analisi dei divari di genere nei tassi di occupazione per ruolo in famiglia evidenzia una sostanziale parità di genere nei tassi di occupazione dei laureati Stem tra i single, mentre tra quanti vivono in coppia il gap diventa elevato e a sfavore delle donne, accentuandosi ulteriormente in presenza di figli.

Da entrambi i rapporti emergono, dunque, con estrema chiarezza gli ambiti sui quali sarebbe necessario un intervento deciso e le ragioni dei divari che potrebbero guidarlo che peraltro, a ben vedere, non sono affatto nuovi; nonostante ciò, nelle politiche attive del lavoro adottate sinora, queste evidenze sembrano tuttavia avere un riscontro generico e, soprattutto, poco cogente. Un esempio chiaro di approccio poco attento a cogliere le differenze di genere è offerto dal Programma Gol (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori), confermato dai dati disponibili relativi alla sua attuazione. Adottato nell'ambito della Missione 5, componente 1, e accompagnato dal Piano strategico nazionale sulle Nuove Competenze (Pnc), il Piano ha indicato le donne tra i suoi destinatari specifici nella categoria dei lavoratori fragili o vulnerabili, insieme ai giovani Neet (Not in Education, Employment or Training), alle persone con disabilità e ai lavoratori maturi (55 anni e oltre); assumendo, inoltre, con la Commissione europea l'impegno per cui almeno il 75% dei beneficiari del Programma deve appartenere a una delle categorie "protette" indicate.

Orbene, malgrado la indicazione specifica delle donne quali destinatarie "privilegiate" degli interventi, gli obiettivi quantitativi definiti e la previsione di una necessaria personalizzazione della profilazione quali-quantitativa da eseguire in fase di individuazione del percorso più idoneo cui avviare gli/le utenti, della quale i Par (Piani di Azione Regionali)⁴³ sembrano tenere conto anche se in maniera differenziata, i dati messi a disposizione dal Ministero aggiornati al 31 agosto 2025⁴⁴, nell'ultimo monitoraggio sull'attuazione del Programma, sono invece di fatto neutri, nonostante apparentemente tengano conto del sesso: risulta, infatti, che la componente femminile rappresenta il 55,6% dei presi in carico; che l'86,2% del totale dei presi in carico presenta almeno una caratteristica di vulnerabilità tra quelle elencate, raggiungendo il 91,5% nel percorso 4 Lavoro e inclusione e arrivando al 95,1% nel percorso 3 riqualificazione/reskilling; e che, considerando le singole dimensioni, trascurando quindi la concomitante presenza di più caratteristiche in capo alla stessa persona, nell'insieme dei vulnerabili, le donne rappresentano il 64,5% e si tratta di un dato costante in tutti e quattro i percorsi. Quindi, il dato disponibile complessivo è che in tutte le regioni, con qualche differenza, le donne superano ampiamento

43. Per una approfondita analisi dei diversi Piani di attuazione regionali cfr. Del Gaiso, 2026.

44. oa.inapp.gov.it/server/api/core/bitstreams/e370b6b0-fb7e-4e78-ba68-131c8ed1d625/content.

il 50% dei beneficiari del Programma e che, per quanto attiene all'incidenza percentuale del tipo di vulnerabilità sul percorso, l'essere donna incide in una misura che oscilla tra il 58,2% e il 67,9% nei diversi percorsi⁴⁵.

Si tratta, con tutta evidenza, di un monitoraggio che fotografa una inadeguatezza intrinseca degli strumenti adottati in seno al Programma, come appare evidente dai dati che si limitano a distinguere in base al sesso, non al genere, rilevando il mero dato statistico dell'appartenenza biologica nella composizione della platea dei beneficiari, senza cogliere quali caratteristiche legate al genere femminile incidano sulla condizione di vulnerabilità sul mercato (discriminazioni in settori a prevalenza maschile? segregazione educativa? problemi di conciliazione?) e se siano state prese in considerazione negli interventi, e come, e se gli strumenti adottati siano stato in grado di incidere e in che misura.

Manca del tutto un'analisi disaggregata dei dati in base al genere, fondamentale per individuare le cause specifiche della disuguaglianza e intervenire di conseguenza, che si basi su precisi e adeguati indicatori qualitativi e quantitativi così come raccomandato dall'Eige⁴⁶, e che, al contempo, tenga in conto il fatto che il genere, come *target* di politiche indirette, non può essere trattato quale fattore autonomo né indistinto in quanto semplicisticamente ricondotto alla biologia come, invece, il decisore politico continua a fare. Il che significa, da una parte, che, se si prende a riferimento una misura e il suo impatto su una persona giovane, è necessario ulteriormente ponderare e differenziare l'impatto su una giovane donna da quello su un giovane uomo; e lo stesso vale con riguardo alla disabilità, all'appartenenza etnica, all'estrazione sociale, all'istruzione, e così via. E, dall'altra, che il genere – diversamente dal sesso⁴⁷ – è un elemento di differenziazione che impone di tenere conto di una serie di elementi culturali, sociali, familiari che sono determinanti nel delineare la condizione di svantaggio nel mercato del lavoro per le donne. Ignorare questa dimensione, così come non tenere conto della intersezionalità significa mancare, nella pratica attuazione, quell'approccio di genere trasversale invece perseguito in teoria.

Ancora meno *gender sensitive* si rivela poi il monitoraggio di impatto, dal quale si ricavano i numeri delle persone coinvolte nel Programma con almeno una politica avviata o conclusa dopo la presa in carico; in questo caso i dati non

45. In particolare, nel percorso 1 Reinserimento lavorativo le donne costituiscono il 67,1%; nel percorso 2 aggiornamento/*upskilling*, il 62,7%; nel percorso 3 riqualificazione/*reskilling*, il 61,9%; nel percorso 4 Lavoro e inclusione, il 59,7%, nel percorso 5 Ricollocazione collettiva, il 58,2%.

46. Sulla necessità di un approccio basato sul bilancio di genere con specifico riguardo all'uso dei fondi UE, l'Eige raccomanda, tra le altre cose, di sviluppare indicatori quantitativi e qualitativi per promuovere l'uguaglianza di genere, che consentano agli Stati di tenere un controllo sui contributi dei fondi alla parità di genere, allineando detti indicatori per promuovere la parità di genere con priorità nazionali in materia di uguaglianza, consentendo agli Stati di tenere un controllo sui contributi dei fondi a specifiche priorità nazionali in questioni di parità.

47. Sulla differenza tra sesso e genere e le sue implicazioni la letteratura è assai vasta. In proposito, si vedano i contributi Riva, 2023; Peruzzi, 2023.

dicono nulla sulla distribuzione per genere; l'attenzione è riservata quasi esclusivamente alla distribuzione territoriale. E lo stesso vale con riguardo agli inserimenti occupazionali delle persone prese in carico dal Programma; gli unici dati riguardano la data di avvio del rapporto di lavoro, se essa è collocata prima o dopo l'ingresso in Gol, e la relativa distribuzione territoriale. Quindi non c'è alcun riscontro sulla efficacia delle misure in termini di aumento dell'occupazione femminile. Manca, quindi, del tutto, non soltanto una adeguata valutazione di impatto *ex ante*, ma anche, e a maggior ragione, una valutazione di impatto *ex post* delle misure adottate. Gli strumenti sono concepiti in maniera da tenere conto delle donne solo con riguardo al sesso, non al genere, e, di conseguenza, *senza aggettivi*, e il loro coinvolgimento nel programma appare regolato come un mero adempimento *tick and check*⁴⁸; che, come ovvia conseguenza, non contempla affatto – né potrebbe farlo – la dimensione dell'efficacia reale degli interventi. Il risultato è, ancora una volta, un'arma spuntata, un tentativo fallito.

Naturalmente ci sarebbero molti altri aspetti da prendere in considerazione, come ad esempio il fatto che il Pnc (Piano Nazionale Nuove Competenze)⁴⁹ che accompagna il Gol nomina il genere femminile solo una volta quale fattore soggettivo che aumenta la probabilità di entrare e permanere nella condizione di Neet⁵⁰, che a sua volta è collegata a livelli di istruzione ben al di sotto della

48. Utilizza questa espressione con riguardo alla certificazione della parità di genere Guarriello, cit., 414.

49. Adottato con D.M. 14 dicembre 2021, anche in questo caso in attuazione della Missione 5 Componente C1 «1.1 Politiche attive del lavoro e formazione», il Piano Nazionale Nuove Competenze, secondo quanto previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), ha «l'obiettivo di riorganizzare la formazione dei lavoratori in transizione e disoccupati, mediante il rafforzamento del sistema della formazione professionale e la definizione di livelli essenziali di qualità per le attività di upskilling e reskilling in favore dei beneficiari di strumenti di sostegno (Naspi e Dis-Coll), dei beneficiari del reddito di cittadinanza e dei lavoratori che godono di strumenti straordinari o in deroga di integrazione salariale (Cigs, cassa per cessazione attività, trattamenti in deroga nelle aree di crisi complessa). Il Piano integrerà anche altre iniziative, riguardanti le misure in favore dei giovani – quale il rafforzamento del sistema duale [...] – e dei Neet, oltre che le azioni per le competenze degli adulti, a partire dalle persone con competenze molto basse. [...] Per i lavoratori occupati è inoltre previsto, a valere sulle risorse di REACT-EU, il Fondo nuove competenze al fine di permettere alle aziende di rimodulare l'orario di lavoro e di favorire attività di formazione sulla base di specifici accordi collettivi con le organizzazioni sindacali». Più di recente, è stato adottato con D.M. del 30 marzo 2024 il Pnct (Piano Nuove Competenze – Transizioni) con l'obiettivo di «introdurre meccanismi stabili di contenimento e contrasto del fenomeno del disallineamento tra domanda e offerta nel mercato del lavoro, ossia della mancata corrispondenza tra le professionalità e le competenze richieste dalle imprese e quelle effettivamente possedute dalle persone in cerca di occupazione o già occupate (c.d. *skills mismatch*), anche e con particolare attenzione ai settori chiave della crescita intelligente e sostenibile, tra i quali quello *green*». Anche in questo caso, però, il genere viene indicato come caratteristica da analizzare nell'utenza, alla stregua di età, livello di studio, disponibilità alla formazione, livello di conoscenza della lingua italiana, livello di padronanza delle competenze digitali e aspirazioni professionali.

50. «La probabilità di entrare e permanere nella condizione Neet è, infatti, più elevata per coloro che hanno titoli di studio più bassi o hanno genitori con bassi livelli di istruzione, *per le*

media europea⁵¹; dimenticando, in questo caso, che la lettura disaggregata dei dati disponibili fornisce un quadro chiaro in cui le donne risultano più istruite degli uomini ma meno presenti in settori educativi molto precisi⁵²; il che avrebbe certamente meritato una valutazione specifica.

Questioni altrettanto aperte lascia l'attuazione delle misure direttamente destinate a incidere sull'occupazione femminile, come ad esempio l'investimento relativo alle imprese femminili che, da un lato, presenta il limite del meccanismo di incentivi dati "a pioggia" che, dunque, non si basa su un'adeguata valutazione di impatto *ex ante*; la cui efficacia, comunque, dovrà essere valutata in pratica, per verificare quante e quali aziende sono state create; ma, soprattutto, quanto queste aziende siano in grado di sostenersi sul mercato nel corso del tempo e quanto i finanziamenti abbiano effettivamente risposto a un bisogno oppure abbiano presentato un vantaggio non necessario in caso di imprese già avviate. Lo stesso vale per le forme di incentivazione all'occupazione, di natura congiunturale, rispetto alle quali si registra una tendenziale impermeabilità dei divari di genere⁵³, come rilevato dal Rapporto Inapp 2023⁵⁴.

Ciò che emerge, in ultima analisi, da uno sguardo, pur appena accennato, agli interventi adottati presuntivamente in ottica di genere, malgrado la prospettiva assunta sia necessariamente limitata, è che sicuramente esiste una consapevolezza – quantomeno nelle dichiarazioni – circa il fatto che la partecipazione femminile al mercato del lavoro costituisce una priorità di *policy* che – come, ad esempio, si legge espressamente nel Piano nazionale Giovani, Donne Lavoro 2021-2027 – va ben al di là di Gol e del Piano stesso, investendo il più ampio spazio dell'azione di governo⁵⁵; per la quale, tuttavia, sembra si faccia ancora

donne, per coloro che risiedono nel Mezzogiorno, per gli stranieri, per coloro che sperimentano lunghi periodi di disoccupazione nonché per le persone con fragilità soggettive, quali ad esempio la disabilità» (corsivo mio) (All. A D.M. 14 dicembre 2021).

51. «La massiccia presenza dei Neet in Italia si colloca all'interno di un contesto contrassegnato da un profondo divario con l'UE nei livelli di istruzione nella popolazione adulta. Infatti, in Italia solo il 20,1% della popolazione (di 25-64 anni) possiede una laurea contro il 32,8% nell'UE e una significativa distanza dagli altri paesi europei si registra anche nella quota di popolazione con almeno un diploma (62,9% contro 79,0% nell'UE27)» (All. A D.M. 14 dicembre 2021).

52. Si veda in proposito il Rapporto di Save the Children, *Barriere sociali e di genere alla formazione e all'educazione STEM tra i/le giovani in situazione di povertà lavorativa in Italia*, 2022.

53. In questi termini, su entrambi gli interventi, Corazza, 2025.

54. Rapporto Inapp 2023, *Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita accidentato*.

55. «Nel caso della partecipazione femminile al mercato del lavoro, per caratteristiche intrinseche del fenomeno, oltre che per l'ampiezza dello stesso, siamo di fronte a una priorità di policy che va ben al di là del PN (e di Gol), investendo il più ampio spazio dell'azione di Governo (cfr. la Strategia Nazionale per la Parità di Genere 2021-2026). Il PN può comunque fornire un contributo, da un lato con dedicati incentivi all'assunzione in linea con quanto previsto recentemente nell'ambito delle risorse React-EU, nonché con azioni che possano agevolare la partecipazione al mercato del lavoro (ma anche alle iniziative di politica attiva e formazione), rafforzando l'accesso ai servizi educativi, compresi quelli integrativi (nidi, servizi complementari per bambini, altre forme di servizi quali centri estivi, ecc.) e promuovendo iniziative di conciliazione anche da

fatica a trovare la giusta chiave di lettura per un intervento capace di incidere su una condizione strutturale.

3.1. Alla ricerca di una soluzione

Trovare soluzioni che possano dirsi adeguate a intervenire sugli innumerevoli aspetti di cui si compone la disparità di genere implica una profonda e consapevole conoscenza dei vari problemi e delle questioni a essa sottesi che, spesso, sono tanto meno evidenti quanto più sono radicati.

Se si volesse provare a metterne in evidenza qualcuno, naturalmente senza pretesa di esaustività, e ovviamente mantenendo il raggio di osservazione limitato alle politiche attive, il primo e più importante a venire in rilievo sarebbe senz'altro l'utilizzo acritico della "categoria" riferito alle donne⁵⁶. Si tratta, in verità, di un tema di portata generale, la cui premessa teorica necessaria è costituita dal fatto che l'uso della classificazione per le donne normalmente (e le politiche attive non fanno eccezione) implica una tassonomia che trova la sua giustificazione e la sua origine nel fatto che il prototipo dell'essere umano, è l'uomo⁵⁷. Di tal che, in un contesto in cui il genere umano è rappresentato dall'uomo, le donne finiscono per essere indicate come un gruppo omogeneo costituito di persone prese in considerazione non tanto per quello che sono, quanto per quello che non sono; quindi una eccezione rispetto alla regola, che conduce a utilizzare la categoria delle donne per qualificare una minoranza senza aggettivi⁵⁸.

parte del welfare aziendale e/o che agiscano su orari e condizioni di lavoro. Dall'altro lato, il PN si concentrerà anche su quella fascia di inattività dovuta a condizioni di particolare fragilità e che vive forme di scoraggiamento rispetto alla partecipazione al mercato del lavoro. Alla questione più generale della conciliabilità dei tempi di vita e di lavoro vanno quindi trovate anche risposte specifiche nel PN soprattutto per le donne con carichi di cura particolarmente gravosi, ma anche per gruppi di popolazione particolarmente lontani dal mercato del lavoro, quali, donne di diversa etnia, donne con disabilità, donne vittime di violenza. Nello specifico della violenza di genere, possono promuoversi interventi per l'informazione e la sensibilizzazione della popolazione, l'autonomia lavorativa ed economica delle donne vittime di violenza, la tutela delle donne migranti e vittime di discriminazioni multiple, la formazione degli operatori coinvolti» (così il Piano nazionale Giovani, Donne Lavoro 2021-2027).

56. In questo contesto, l'uso del termine categoria, lungi dall'evocare questioni complesse che vanno dalla contestazione del sesso come categoria naturale del femminismo di fine '900 alla costruzione della categoria della differenza del femminismo di prospettiva psicoanalitica, alla analisi intersezionale e così via, intende invece molto semplicemente riferirsi alla definizione di uso corrente che indica un gruppo di persone che hanno qualcosa in comune.

57. Poiché, come affermano i linguisti, più un elemento è rappresentativo di una categoria, maggiore è la frequenza con cui tale elemento viene menzionato e la probabilità che sia più facilmente e velocemente appreso, il risultato è che – come ha scritto Caroline Criado Perez nel suo libro *Invisibili* – «l'esperienza e la prospettiva maschili hanno finito per assumere una dimensione universale».

58. Con il che si compie un altro importante errore di valutazione e programmazione, dal momento che le donne non sono affatto una minoranza, ma la metà della popolazione; quindi rappresentano potenzialmente la metà delle persone destinatarie di un intervento di politica attiva.

Come già rilevato, nel Programma Gol le donne figurano tra i beneficiari in una duplice articolazione: in quanto “semplicemente” donne sono comprese nella categoria *altri disoccupati con minori chances occupazionali*; in quanto donne in condizioni di svantaggio, invece, nella categoria dei *lavoratori fragili o vulnerabili* e anche in quest’ultimo caso, comunque, finiscono per essere identificate con le donne disoccupate o inoccupate, accomunate da niente altro che dal sesso di appartenenza o, al più, dal carico di cura, che si limita a rilevare la condizione di madre, quale elemento caratterizzante.

Il che consente di spendere qualche parola su un’altra importante questione affrontata poco e male nella definizione delle politiche del lavoro, ma assolutamente cruciale, quella cioè dei carichi di cura e della loro iniqua distribuzione⁵⁹ che, per le donne, ha conseguenze determinanti sulla partecipazione nel mercato, sui divari salariali, sulla sovra-rappresentazione nel lavoro part-time e precario, sulla difficoltà di accesso alle posizioni dirigenziali, sulle discriminazioni nel lavoro. Nel Programma Gol, ad esempio, si tiene conto dei carichi di cura solo in fase di *assessment* laddove è valutata l’esistenza di bisogni e ostacoli al lavoro che vanno oltre la dimensione lavorativa⁶⁰; un approccio insufficiente perché si occupa esclusivamente di situazioni acclamate di sofferenza e lontananza dal mercato del lavoro che non contemplan gli ordinari ostacoli e le difficoltà che agiscono in maniera carsica sulla condizione complessiva.

Dalla breve disamina condotta, se si volessero trarre delle conclusioni, si potrebbe sostenere che avere costruito la parità di genere come obiettivo trasversale impedisce di tenere conto della dimensione intersezionale; legare il cambiamento all’utilizzo di strumenti incerti e non vincolanti produce il rischio concreto di validare il *pinkwashing*⁶¹; trattare le donne quale categoria di beneficiari di interventi che guardano al sesso, invece che al genere, non produce alcun impatto misurabile in termini di efficacia.

59. In argomento sia consentito un rinvio a Militello, 2020.

60. Cfr. i criteri indicati dalla Delibera del Commissario straordinario dell’Anpal n. 5 del 9 maggio 2022 per l’*assessment* sulla condizione personale (*assessment* iniziale C-Condizione personale). L’area sulla quale si indaga riguarda le condizioni che ostacolano il lavoro e la ricerca di lavoro (Area indagata 12 – Condizioni ostacolanti il lavoro/ricerca di lavoro) e alcune delle domande che vengono poste sono: C1 – Vi sono vincoli di natura personale (es: problemi di salute, età avanzata) o familiare (es: carichi di cura) che possono limitare lo svolgimento di attività lavorative o di ricerca di lavoro? C1.1 – Se sì alla risposta precedente (C1) può specificare la natura dei vincoli? Se risposte dalla [1] a [4] alla C1.1 C1.2 – Quante ore al giorno dedica a questi impegni (tra le 8:00 e le 18:00)? C2 – Ha una rete familiare o parentale di riferimento? C2.1 – Se sì, ci sono familiari o parenti in grado di offrirle aiuto e sostegno materiale o immateriale in caso di necessità (denaro, aiuto nella cura dei figli o di altri familiari, aiuto per la spesa, i trasporti, i lavori in casa, ecc.)? Grazie a tale profilazione si valuta l’eventuale avvio al Percorso 4 Lavoro e inclusione che si attiva nel caso di bisogni complessi, cioè in presenza di ostacoli e barriere che vanno oltre la dimensione lavorativa, e prevede, in aggiunta rispetto agli altri percorsi, l’attivazione della rete dei servizi territoriali (a seconda dei casi, educativi, sociali, socio-sanitari, di conciliazione).

61. Sulla distanza tra trasparenza e reale assunzione di responsabilità da parte dell’organizzazione cfr. Leardini, 2023.

E, quindi, per riprendere una domanda che altri già hanno posto, «Le politiche del lavoro potrebbero riequilibrare lo svantaggio femminile? Probabilmente sì, a patto che si smetta di discutere di queste misure come se avessero un impatto neutrale rispetto al genere» e a patto che si tenga conto del fatto che la partecipazione delle donne al mercato del lavoro è inestricabilmente connessa al ruolo di genere, di madri⁶² ma non solo.

Intervenire sul divario di genere attraverso le politiche del lavoro è possibile ma solo correggendo il senso di marcia, adottando politiche attive realmente sensibili al genere che garantiscano orientamento e formazione professionale dedicati, incentivi all'occupazione femminile, misure di conciliazione, monitoraggio e valutazione di impatto di genere, attraverso, ad esempio, l'implementazione di politiche di conciliazione avanzate, congedi parentali equamente distribuiti e incentivi per aziende che promuovono la parità, la progettazione di percorsi di carriera femminili personalizzati, la promozione dell'educazione al lavoro nel settore Stem, la previsione di un sistema di *feedback* che coinvolga le donne nella progettazione delle politiche, lo stanziamento di finanziamenti adeguati per le politiche di inclusione.

In altre parole, è essenziale che la questione di genere diventi una priorità reale e che assumere la dimensione di genere quale elemento imprescindibile di progettazione e valutazione smetta di essere una concessione e diventi un obbligo.

Riferimenti bibliografici

- Alaimo A., Di Meo R. (2025). Politiche attive del lavoro e formazione nella doppia transizione: impresa, sindacato e contrattazione collettiva. *DLRI*: 252 ss.
- Bettio F. (2022). Quanto la ripresa premierà la parità. *Ingenere*, 8 marzo 2022.
- Borelli S. (2022). Sguardi sul diritto antidiscriminatorio e sulle recenti politiche di genere. *LD*, 3: 503 ss.
- Borelli S. (2024). La certificazione di parità e la standardizzazione delle fonti del diritto del lavoro. *Diritto e Società*, 1: 347 ss.
- Cardinali V. (2022). Pnrr. La clausola di condizionalità all'occupazione di giovani e donne: azione positiva o azione mancata? *Working paper Inapp*, 11-12.
- Cnel-Istat (2025). *Il lavoro delle donne tra ostacoli e opportunità*.
- COM(2025) 212 final Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Italy.
- COM(96) 67 def., Risoluzione del Parlamento europeo sul mainstreaming (integrazione della dimensione di genere) (2002/2025(INI))
- Comunicazione della Commissione sul mainstreaming COM(96) 67.
- Comunicazione della Commissione, del 21 febbraio 1996, *Integrare la parità di opportunità fra le donne e gli uomini nell'insieme delle politiche e delle azioni comunitarie*, def.
- Corazza L. (2025). *Il lavoro delle donne? Una questione redistributiva*. Milano: FrancoAngeli.

62. Rizza, 2022, spec. 143 e 145.

- Corsi M., Martini B. (2022). La parità nei piani di ripresa. *Ingenere.it*.
- D'Onghia M. (2022). *La premialità di genere*. Biblioteca "20 Maggio".
- Del Gaiso V. (2026). Il Programma Gol, la concertazione territoriale e le politiche di sviluppo locale. Casi empirici a confronto. *In questo volume*.
- Delibera del Commissario straordinario dell'Anpal n. 5 del 9 maggio 2022.
- Deriu (2021). Genere, trasversalità e intersezionalità: la proposta (mancata) del Pnrr. *Rivista delle Politiche sociali*: 227 ss.
- Di Domenico G., Cataldi A., De Crescenzo M. (2021). *Un confronto tra i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (Pnrr) di sei Paesi europei, con focus sulle politiche di genere* (nota tematica n. 1 – settembre 2021, MEF Ministero dell'Economia e delle Finanze. Dipartimento del Tesoro).
- EIGE (2016). *European Institute for Gender Equality, Gender impact assessment. Gender mainstreaming toolkit 2016*.
- EIGE (2025). *Gender Equality Index 2025. Sharper data for a changing world*.
- European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (1998). *A guide to gender impact assessment*, Publications Office.
- Guarriello F. (2024). Mercato e valori nel contrasto al gender pay gap: trasparenza, informazione, certificazione. *RGL*: 397 ss.
- Izzi D. (2024). Alla ricerca dell'effettiva parità di retribuzione tra uomini e donne: la direttiva UE 2023/970 come punto di svolta? *RGL*: 401 ss.
- Klatzer E., Rinaldi A. (2020). *"#nextGenerationEU" Leaves Women Behind. Gender Impact Assessment of the European Commission Proposals for the EU Recovery Plan*.
- Leardini C. (2023). Trasparenza e rendicontazione in ottica di genere. *LD*: 759.
- Martini B. (2023a). Gare e Pnrr: che fine hanno fatto obblighi e premi per la parità di genere? *Lavoce.info*.
- Martini B. (2023b). La parità di genere e Piano Nazionale di Riprese e Resilienza: obiettivo trasversale o obiettivo impossibile? *Regional Economy*: 6 ss.
- MEF – Ragioneria Generale dello Stato (2021). *Le disuguaglianze di genere in Italia e il potenziale contributo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per ridurle*.
- Militello M. (2020). *Conciliare vita e lavoro. Strategie e tecniche di regolazione*. Torino: Giappichelli.
- Orientale Caputo G., Viesti G. (2022). Il Pnrr e le disuguaglianze italiane: potenzialità e criticità. *Autonomie locali e servizi sociali*: 198 ss.
- Peruzzi M. (2023). Ragionando di sesso, genere, non-binarismo e neutro nel diritto antidiscriminatorio. *LD*: 754.
- Riva N. (2023). Sesso, genere e oppressione di genere. *LD*, 4: 749.
- Rizza R. (2022). Politiche per il lavoro e disuguaglianza di genere. *il Mulino*: 141 ss.
- Save the Children (2022). *Barriere sociali e di genere alla formazione e all'educazione STEM tra i/le giovani in situazione di povertà lavorativa in Italia*
- Tonelli R. (2023). Il sistema di certificazione della parità di genere: tra cultura della parità e privatizzazione delle regole. In: Renga S. (a cura di), *Lungo la strada della conciliazione, spunti per il dibattito*. Torino: Giappichelli, 51 ss.
- UN Women (2018). *Making women and girls visible: gender data gaps and why they matter*.
- Vallauri M.L. (2022). Prime osservazioni critiche sulla legge n. 162/2021. *IEN – Italian Equality Network*.
- Vallauri M.L. (2023). Direttiva (UE) 2023/970: una nuova strategia per la parità retributiva. *LDE*: 2 ss.

- Zantedeschi M., Cappellari A., Il *gender mainstreaming* nelle Programmazioni europee. L'importanza dell'analisi e della valutazione di genere. In: Campostrini S., De Vido S., Gerli F. (a cura di), *Donne, lavoro e leadership: percorsi di inclusione e innovazione*. Venezia: Edizioni Ca' Foscari, 95.
- Zappalà L. (2022). La parità di genere al tempo del Pnrr: tra trasparenza, certificazione e misure premiali. *LDE*: 2 ss.

Categorizzazione e “workfarizzazione” degli strumenti di contrasto alla povertà: verso la piena sotto-occupazione

di Veronica Papa*

SOMMARIO: 1. Premessa. Coordinate di contesto: lavoro povero e povertà da lavoro nell’ordinamento italiano – 2. Il (debole) contrasto alle “nuove povertà” tra *anti-poverty policies* e politiche attive del lavoro – 2.1. Categorizzazione e *workfarizzazione* delle politiche di contrasto alla povertà – 2.2. L’assegno di inclusione e il supporto formazione e lavoro. Tra selezione demografica dei beneficiari e punizione degli *undeserving poor* – 2.3. Programma Gol e politiche *anti-poverty*. Molto rumore per nulla? – 3. Spunti conclusivi. Politiche attive *work-first* e contrasto alla povertà: un binomio da smitizzare.

1. Premessa. Coordinate di contesto: lavoro povero e povertà da lavoro nell’ordinamento italiano

A partire dagli anni successivi alla crisi economica del 2008-2009 e poi, con maggiore intensità, a ridosso della (tardiva) emanazione di un provvedimento legislativo in tema di reddito minimo “all’italiana”¹, i temi del lavoro povero e della povertà (anche) da lavoro hanno iniziato ad assumere maggiore visibilità nel panorama scientifico e, più tardi, anche nel dibattito politico-giornalistico, a margine della periodica pubblicazione di dati statistici, analisi e ricerche sull’andatura incrementale dei fenomeni di impoverimento del lavoro nell’ordinamento interno².

Il sintagma apparentemente ossimorico di “lavoro povero” è nel frattempo divenuto una etichetta riassuntivamente apponibile a numerose attività lavorative discontinue, precarie, sottopagate (quando non a vere e proprie ipotesi di sfruttamento)³, senza però che al susseguirsi di rilevazioni empiriche sull’im-

* Professoressa associata di Diritto del Lavoro presso l’Università degli Studi di Catania.

1. Il riferimento è ovviamente all’introduzione – con d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 marzo 2019, n. 26 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni) – del reddito di cittadinanza.

2. Oltre che in quello sovranazionale, sul quale cfr. almeno: Eurofound, 2010; 2017.

3. Il fenomeno dello sfruttamento ha tuttavia una portata autonoma, circoscritta finora, alme-

poverimento del lavoro – e con esso di larghe porzioni della popolazione, per le quali il “lavoro non basta” più come scudo contro la povertà⁴ – abbiano fatto seguito interventi regolativi mirati a intervenire sulle cause, e per vero nemmeno preordinati a cercare di tamponare gli effetti, di povertà lavorativa e insufficienza salariale.

Basti solo in questa sede riepilogare, senza pretese di esaustività, alcuni recenti dati statistici – Istat e Eurostat, su tutti – nel 2025, il rapporto Istat ha ancora una volta certificato preoccupanti livelli di povertà assoluti (9,8% della popolazione, circa 5, 7 milioni di persone)⁵ e, guardando anche agli ultimi dati Eurostat, percentuali di povertà lavorativa che, per l'Italia, si collocano ben al di sopra della media dell'UE (10,3%, rispetto a una media UE del 8,2%, dati riferiti al 2024)⁶.

Si tratta peraltro, per ciò che attiene alla nozione statisticamente rilevante di *in-work poverty*⁷, di dati relativi, misurati su base familiare e che escludono proprio le forme più precarie e discontinue di lavoro (riuscendo a misurare la collocazione sotto la soglia di povertà relativa solo di coloro che abbiano lavorato per più di sei mesi nell'anno di riferimento); dunque, dati largamente sottostimati, incapaci di rilevare l'effettivo numero di persone che non ricavano, individualmente, un salario sufficiente dalle proprie prestazioni di lavoro⁸ o, per dirla con

no sotto il profilo regolativo, alla legislazione penale e non sarà dunque oggetto del presente contributo. Per un tentativo di estendere il raggio di intervento giuslavoristico ai fenomeni di “ordinario” sfruttamento, prevenendo la concretizzazione di fattispecie penalmente sanzionabili, si v. i contributi pubblicati in *Lavoro e diritto* 2/2021.

4. Si riprende qui il titolo del volume Saraceno, 2015.

5. Istat, 2025. Come ricorda il *think tank* Alleanza contro la povertà, 2025, 12, si tratta del «valore più elevato mai registrato da quando è iniziata la serie storica nel 2005».

6. Eurostat, 2025a. Il numero di lavoratori in condizioni economiche disagiate si amplia nettamente utilizzando differenti misure e metodologie di calcolo delle platee di riferimento. Sale, ad esempio, al 21% considerando la differente nozione di lavoratori a basso reddito – «Percentuale di persone di 18-64 anni che hanno lavorato almeno un mese dell'anno di riferimento del reddito e il cui reddito netto annuo da lavoro è inferiore a una soglia fissata al 60% del valore mediano nazionale» – elaborata da Istat, come si legge nel rapporto più recente (Istat, 2025, 98-99), «nel 2023, il 21,0% dei lavoratori risulta essere a rischio di lavoro a basso reddito. Un fattore chiave è ovviamente l'intensità lavorativa» ma anche il settore economico; e infatti «risultano a basso reddito l'11,0% degli occupati nell'industria, il 21,0% nei servizi di mercato, ma sale al 44,5% nei servizi alla persona».

7. Vale la pena di puntualizzare che, secondo le statistiche Eurostat, si trova a rischio di povertà (relativa) un lavoratore/una lavoratrice che appartenga a un nucleo familiare con un reddito inferiore alla soglia di povertà relativa, ovvero inferiore al 60 per cento del reddito disponibile equivalente mediano nazionale. Ai fini della definizione della platea di riferimento della povertà lavorativa, per “lavoratore” si intende chi, in una età compresa tra i 18 e i 64 anni, abbia lavorato per più della metà dell'anno (per almeno sette mesi nell'anno di riferimento).

8. Il discutibile approccio metodologico alla misurazione della povertà lavorativa è da tempo segnalato negli studi sulla povertà; cfr., ad esempio, per quanto attiene al *gender paradox*: Ponthieux, 2018. Sull'incapacità dell'indice statistico di *in-work poverty* di rilevare se un singolo lavoratore/lavoratrice sia in grado di percepire una remunerazione sufficiente dalle proprie prestazioni lavorative, si v. le osservazioni presenti nella Relazione del gruppo di lavoro 2021.

altre parole, che non consentono di misurare il «costo umano della flessibilità»⁹. Sotto il profilo della povertà intesa nella sua più limitata declinazione semantica di insufficienza salariale, poi, il caso italiano costituisce osservatorio in certo senso (tristemente) privilegiato, dal momento che l'Italia è il paese del G20 in cui – oltre a verificarsi una stagnazione salariale pluridecennale – si è assistito anche al più elevato decremento del valore reale dei trattamenti retributivi¹⁰.

Se si considera che alla percentuale, già di per sé elevata, di lavoratori “soltanto” a basso salario¹¹ si somma un notevole tasso di rapporti a bassa intensità di lavoro (e ad alto livello di casualizzazione), si capisce che, oltre che dalla “nuova” questione salariale, l'endemica diffusione di lavoro povero nel nostro sistema economico dipende in larga parte anche da fenomeni spesso intersecati con l'insufficienza salariale, quali la discontinuità e la bassa intensità delle prestazioni.

Se è vero, infatti, che il fenomeno della povertà da lavoro colpisce ormai anche il lavoro standard, un tempo ritenuto il miglior argine, costituzionalmente imposto, contro la povertà¹², è però altrettanto vero che il fenomeno riguarda in misura esponenzialmente maggiore alcuni lavoratori che possono reputarsi portatori – prendendo in prestito una terminologia tipica del diritto antidiscriminatorio – di fattori soggettivi e oggettivi di esposizione al rischio di povertà.

Tra i più rilevanti fattori soggettivi di esposizione al rischio sociale di lavoro povero, si possono menzionare: il livello educativo, la collocazione geografica, il genere, la nazionalità, l'età; mentre tra quelli oggettivi, a volte intersecati con i primi, si può pensare: al settore di attività, alla dimensione dell'impresa, alla tipologia contrattuale e in particolare alla instabilità, discontinuità e scarsa “intensità” del lavoro¹³.

9. Gallino, 2001. Nei *poverty studies* si rileva di frequente l'incapacità dell'indice di povertà lavorativa di intercettare proprio le persone con i rapporti lavorativi più instabili e meno remunerativi, giusta l'osservazione secondo cui: «the most precarious workers, those with volatile and marginal labour market attachment during the income reference period, are not included» (Horemans, Marx, 2017, 11).

10. Dalla lettura di dati Oil si desume che l'Italia è il paese ove nel periodo 2008-2022 si è registrata la maggiore decrescita dei salari reali (-12%) tra le economie del G20: cfr. Oil, 2022; Oecd, 2024, laddove si legge anche che l'Italia ha avuto il più alto tasso di caduta del valore delle retribuzioni in termini reali, tra i principali paesi Ocse, rispetto al periodo pre-pandemico: «Italy is the country which has seen the largest fall in real wages among the largest Oecd economies. At the beginning of 2024, real wages were still 6,9% lower than just before the pandemic». Da ultimo, sulla impietosa situazione salariale italiana, si v. i dati riportati da Leonardi, 2025.

11. Secondo la modalità di rilevazione, su base annuale, adottata dall'Istat (2024, 74 ss.), si intendono per basse retribuzioni quelle inferiori a poco meno di 12 mila euro lordi l'anno, ovvero al 60% della retribuzione mediana nazionale, quantificati nel rapporto Istat del 2024 (aggiornato, sul punto, ai dati del 2022) in un allarmante livello, pari a quasi il «30% dei lavoratori dipendenti (4,4 milioni, collocati appunto nella fascia a bassa retribuzione annuale)».

12. Guariso, Papa, 2022. Come si legge in Eurostat 2025b, il rischio di IWP (in-work poverty) per i lavoratori con contratto a tempo indeterminato è del 6,9%; mentre, per quelli con contratti temporanei, arriva al 20,4%.

13. Per una analisi della povertà lavorativa come effetto di bassa intensità di lavoro e instabilità occupazionale, v. Filandri, 2022.

Proprio quest'ultimo aspetto del rischio di *in-work poverty* pare plasticamente dimostrato da alcuni dati di provenienza sindacale, secondo cui, per i lavoratori con contratti di lavoro a tempo determinato e parziale, si registrano salari lordi annuali medi al di sotto della soglia del basso salario (circa 12.000 € lordi annui), rispettivamente di 10.300 € (per i lavoratori con contratto a tempo determinato) e 11.800 € (per quelli con contratto a tempo ridotto); con l'ulteriore esponenziale rischio di povertà per coloro che cumulino le due condizioni di instabilità negoziale, per i quali il salario lordo annuale medio si riduce ulteriormente (a 7.100 €)¹⁴.

A questi, forse non sorprendenti ma sicuramente allarmanti, dati sulla condizione salariale dei lavoratori a tempo ridotto, si aggiungono quelli sulla spropositata diffusione di part-time involontario, collocato intorno a percentuali del 18% come media UE, ma con un picco del 51% nel contesto interno¹⁵ e con una estrema polarizzazione nei lavori a bassa qualificazione¹⁶.

Questa tendenza nefasta alla casualizzazione dei rapporti di lavoro, si è da ultimo manifestata anche con una crescita dell'occupazione, accompagnata tuttavia da un decremento delle ore lavorate per dipendente (Istat, 2025b); fenomeno che si giustifica agevolmente seguendo la già evocata linea evolutiva, o per meglio dire involutiva, della parcellizzazione delle occasioni di lavoro – in parte a sua volta connessa alla “terziarizzazione” del lavoro.

2. Il (debole) contrasto alle “nuove povertà” tra *anti-poverty policies* e politiche attive del lavoro

Nell'ordinamento interno, si assiste dunque, come si è visto *supra*, a una crescita esponenziale delle c.d. “nuove povertà”, ricorrendosi qui a un sintagma con molteplici sfumature semantiche, utilizzabile, in via di prima approssimazione, per indicare i mutamenti qualitativi della nozione di povertà e della platea di soggetti esposti al rischio di essere poveri (il più eclatante esempio di “nuove” povertà sono proprio quelle da lavoro).

A fronte di questo non rassicurante quadro sull'incremento dei “nuovi” poveri, in questo contributo, si intenderà proporre qualche spunto di riflessione su

14. Giangrande, 2025.

15. Nel 2024, secondo i dati Eurostat (Eurostat 2025c), la percentuale di lavoratori impiegati a tempo parziale (sul totale della forza lavoro), in Italia, è del 19,8%. Di questi impiegati a tempo parziale più della metà, ancora secondo Eurostat (Eurostat 2025d), in Italia, lo è in maniera involontaria: il 51,3% (molto al di sopra delle media UE-27 per lo stesso dato, che è del 18,3%).

16. Come si evince da dati diffusi da Cedefop, relativi alla diffusione del part-time in Italia nel 2023 (Cedefop, 2024), le percentuali del lavoro a tempo parziale riguardano di per sé in misura preponderante i lavori a medio-bassa qualificazione, in particolare quelli definiti “elementari” (34,5% di lavoratori a tempo parziale). La polarizzazione delle occupazioni a tempo ridotto nell'ambito di quelle a bassa qualificazione, e dunque verosimilmente già a monte caratterizzati da basso salario, è ancora più allarmante se riferita ai dati sul part-time involontario che, per i lavoratori “elementari”, arrivano a un'allarmante percentuale del 71,5%.

alcuni dei numerosi profili dell'interrelazione complessa tra politiche pubbliche di contrasto al lavoro povero, e alla povertà *tout court*, e politiche attive del lavoro, con riferimento, in particolare: alle ultime vicende regolative degli istituti di protezione sociale preordinati al contrasto della povertà, tanto dal punto di vista della loro ispirazione teoretica (§ 2.1.), quanto da quello della loro regolazione concreta (§ 2.2.), nonché a una osservazione della principale misura di politica attiva, attuata a margine del Pnrr, il Programma Gol (§ 2.3.), nel tentativo di vagliarne l'effettiva attitudine *anti-poverty*.

Vale la pena di precisare, quale ulteriore premessa di carattere metodologico, che, ai fini delle riflessioni condotte nelle pagine che seguiranno, sarà possibile in larga parte considerare unitariamente le due nozioni – che sono ovviamente adottate per convenzione – di povertà e povertà da lavoro, non perché non siano concettualmente diverse, ma in ragione dei comuni effetti di mancato accesso a beni e servizi essenziali e/o di mancata partecipazione alla vita politica, economica e sociale del paese; effetti comuni, seppur graduati a seconda del diverso livello di esposizione al bisogno, delle varie declinazioni della povertà, che dunque possono in parte essere oggetto di considerazione unitaria in questa sede, nella rilevazione delle interrelazioni tra politiche di contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro.

2.1. Categorizzazione e workfarizzazione delle politiche di contrasto alla povertà

La crescente e prevalente attenzione dedicata oggi al tema delle nuove povertà e il fatto che talvolta con questo termine si alluda, nell'opinione corrente, alle povertà indipendenti dalla carenza di reddito, comporta due rischi. Il primo è quello di estendere il concetto di povertà fino alle “povertà post-materialistiche”: ad esempio, alla difficoltà di trovare una propria soddisfacente e gratificante dimensione all'interno dei rapporti sociali. L'altro rischio è che si possa ingenerare la convinzione che la “vecchia povertà”, cioè quella economica, sia diventata ormai un fatto quantitativamente marginale¹⁷.

Nel parlare di nuove povertà, va sempre tenuto a mente il monito contenuto, ormai un quarantennio fa, nel rapporto Gorrieri, sulla necessità di non trascurare la caratteristica più ovvia della povertà – nonché il suo aspetto più evidente e maggiormente correlato alle tematiche giuslavoristiche, sebbene non sia ovviamente non l'unico – ossia la povertà intesa nel senso della collocazione al di sotto di determinate soglie salariali – reddituali.

In questa prospettiva, il richiamo dei dati statistici sull'impoverimento della popolazione (anche lavorativa) – cfr. *supra*, § 1 – lungi dal doversi ricondurre al filone interpretativo che fa della povertà una mera carenza di risorse individuali¹⁸, finendo per colpevolizzare chi ne è privo, costituisce presa d'atto del

17. Commissione di indagine sulla povertà, 1986.

18. È la critica che muove Granaglia (2020) agli approcci meramente “quantitativi” alla povertà.

carattere non più marginale, ma dilagante del fenomeno in discorso: qualsiasi analisi sui temi della povertà, oggi, non può non tener conto delle sue dimensioni attuali, che ne fanno caratteristica non più ai margini, ma strutturale del mercato del lavoro e, più in generale, dell'ordinamento italiano¹⁹. Quest'ultimo riferimento all'ordinamento interno, e dunque alle caratteristiche ordinamentali, risulta peraltro funzionale a una analisi multifattoriale della povertà, come fenomeno con cause strutturali – differenziate da un sistema all'altro – che necessita, oltre che di un efficace sistema di trasferimenti alle persone, proprio della rimozione o attenuazione delle determinanti strutturali in discorso.

Non vi è dubbio, in ragione del carattere multidimensionale e multifattoriale della povertà, che un mero ridisegno delle politiche dirette al suo contrasto tramite trasferimenti monetari non sarebbe di per sé sufficiente – per quanto certamente necessario, v. *infra* – ma che siano necessarie politiche ad ampio raggio, volte a rimuovere i principali fattori al centro del “regime di povertà” italico. Vale la pena di precisare, a tal riguardo, che, tra le determinanti del regime di povertà mediterraneo, in generale, e italiano, in particolare, si annoverano – oltre a un mercato del lavoro fortemente segmentato e a un assetto di welfare tradizionalmente fondato sul «familismo forzato» – la «differenziazione insieme categoriale e territoriale nell'erogazione di prestazioni di welfare, monetarie e in servizi», da una parte, e un sistema di contrasto alla povertà debole e frammentato, dall'altra²⁰.

Ed è proprio alle caratteristiche del sistema di contrasto alla povertà che occorre volgere lo sguardo, analizzandole alla luce delle modalità di individuazione dei destinatari e della (eventuale) sottoposizione a condizioni, più o meno stringenti, dei meccanismi di sostegno al reddito.

Il primo profilo delle politiche di contrasto alla povertà – relativo alla selezione dei destinatari delle misure di sostegno al reddito, che può arrivare, in casi estremi (quale il sistema italico vigente, *infra*, § 2.2.) a formule di categorizzazione escludente dei percettori – incrocia una classica distinzione tra poveri meritevoli e immeritevoli (rispettivamente, *deserving* e *undeserving poor*) di ricevere aiuti contro la povertà.

L'esclusione dei c.d. *undeserving poor*²¹ dall'accesso a sussidi e ad altri strumenti di sostegno al reddito e la subordinazione degli aiuti in discorso a una logica “corrispettiva” – ossia la sottoposizione a un regime di condizionalità, rispettato il quale la persona in condizioni di povertà dimostra la propria meritevolezza (assurgendo o confermando dunque il rango di *deserving poor*) – sono due dimensioni spesso intimamente correlate degli strumenti di contrasto alla povertà. Nell'attuale impostazione regolativa accolta nell'ordinamento interno, i poveri meritevoli di aiuto sono coloro reputati in situazioni di indigenza incolpevole, a causa di una peculiare composizione del nucleo familiare e/o della riconducibilità a determinati categorie di fragilità normativamente presunta.

19. Alleanza contro la povertà, 2025.

20. Saraceno, Benassi, Morlicchio, 2022, 29.

21. Katz, 1989; Katz, 2013.

Il secondo profilo delle politiche di contrasto alla povertà si può, in questa sede, per immediatezza, definire “*workfarizzazione*”, intendendosi per *workfarizzazione*, se è consentito coniare un neologismo – ovviamente derivante dalla radice anglosassone *workfare* – il ricorso a meccanismi di attivazione rafforzata, oltre che ovviamente coatta, dei beneficiari.

Il riferimento alle caratteristiche forzosamente “attivanti” delle *anti-poverty policies* costituisce, poi, il nesso di collegamento con le politiche attive del lavoro, che consente di valutare in ottica sistematica l’impatto congiunto dei due tipi di intervento, diretto (con i trasferimenti monetari) e indiretto (con le politiche attive del lavoro), di contrasto alla povertà.

Premessa la riconducibilità degli strumenti di contrasto alla povertà basati su meccanismi di attivazione e/o ri-attivazione nel mercato del lavoro alla logica individualistica «di stampo liberistico per cui il welfare deve basarsi più sulla responsabilità del percettore del sussidio»²² che non su doveri di solidarietà, le modalità con cui si applica la condizionalità, nel panorama comparato, possono variare.

Accanto a ordinamenti in cui si sancisce una accentuazione degli elementi *demanding*, con obblighi rigidi di attivazione – che impongano l’accettazione di ogni lavoro, con meccanismi sanzionatori nei casi di rifiuto – si collocano politiche di attivazione mirate a una laboriosità incentivata, che puntano più sulla promozione del lavoro attraverso incentivi che sull’attivazione forzata (e dunque su politiche che enfatizzino i profili incentivanti delle spinte verso l’occupazione)²³.

Come si vedrà nel paragrafo successivo (2.2), la scelta ordinamentale compiuta dal legislatore italiano nel 2023 è stata quella di un inasprimento della tendenza, non inedita e già presente *in nuce* nel reddito di cittadinanza²⁴, alla “torsione attivante” degli strumenti di contrasto alla povertà²⁵, da una parte – e dunque alla loro più intensa *workfarizzazione* – e alla pre-definizione di alcune categorie di destinatari meritevoli – con una vera e propria categorizzazione dei sostegni al reddito dei poveri.

2.2. *L’assegno di inclusione e il supporto formazione e lavoro. Tra selezione demografica dei beneficiari e punizione degli undeserving poor*

Nonostante il già richiamato incremento delle nuove povertà, nell’ordinamento interno, il sintagma lavoro e povertà non è di per sé preso in considera-

22. Corazza, 2022, 179.

23. Treu, 2025a.

24. Di eccesso della componente vincolistico/punitiva della disciplina dei sussidi assistenziali parlava, già con riferimento al reddito di cittadinanza “prima maniera”, Alaimo, 2019.

25. Ciarini, Raitano, 2024, 7. Di un progressivo irrigidimento *workfaristico* parla Casamassima (2024, p. 188 ss.), riferendosi al passaggio, prima, dal Rei al RdC e, poi, dal RdC all’Adi. Per una rivisitazione della nozione di condizionalità, intesa come condizionalità relazionale e come «argine all’esclusione sociale», cfr. Corazza, 2022, 183.

zione dal legislatore, con un tasso di inazione, per rassegnazione o sottovalutazione del rilievo, anche democratico, del tema dell'impoverimento del lavoro²⁶, che fa pensare a una sua sconcertante normalizzazione.

Come noto, infatti, i due principali strumenti che, a livello comparato, vengono adottati per il contrasto alla povertà intesa in senso salariale e/o reddituale, con la «comune ambizione di affrontare la questione dell'adeguatezza dei redditi di cui dispongono le persone, lavoratori e non»²⁷ – ossia salario minimo²⁸ e reddito minimo – sono sostanzialmente assenti o largamente ineffettivi²⁹ nel contesto italiano.

Una forma di reddito minimo – seppur ingannevolmente denominato reddito di cittadinanza³⁰ – e dunque una legislazione specificamente dedicata al contrasto della povertà (non da lavoro ma *tout court*) era invero stata tardivamente introdotta nella legislazione italiana, seppur nel contesto di sua iper-politicizzazione, ritrovandosi, forse anche per questo, a muoversi su percorsi assai brevi e accidentati³¹.

Il riferimento è ovviamente alle sorti del reddito di cittadinanza, per il quale, in meno di un lustro, si è assistito: alla sua introduzione nell'ordinamento³², a sue modifiche “attivanti”³³, alla sua abolizione³⁴ e all'introduzione di due nuove misure – l'assegno di inclusione e il supporto formazione e lavoro – che solo in astratto possono dirsi sostitutive del precedente regime di reddito minimo.

26. Honneth, 2020, 81 ss.

27. Lassandari, 2014.

28. Si aggiunga che, nei giorni in cui questo contributo è stato ultimato, è stata emanata la legge delega 26 Settembre 2025, n. 144, Deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione, la quale, nonostante le altisonanti finalità esternate all'art. 1, comma 1, lett. a, b – «a) assicurare ai lavoratori trattamenti retributivi giusti ed equi; b) contrastare il lavoro sottopagato» – non si configura in alcun modo come forma di salario minimo: basti solo pensare all'assenza di qualsivoglia riferimento a invalicabili parametri minimi orari.

29. Per una analisi sull'assenza di strumenti legislativi “generalisti”, al di là di alcuni interventi legislativi settoriali e a raggio ridotto, di contrasto alla insufficienza retributiva, sia consentito rinviare a: Papa, 2024.

30. Come noto, nonostante la denominazione dello strumento in questione sembrasse rinviare a formule di *basic income* – come tali universalisticamente attribuibili a tutti i cittadini, a prescindere dalla sussistenza di una condizione di bisogno – il reddito di cittadinanza costituiva invece una formula di reddito di minimo, basata su canoni di universalismo selettivo e soggetta a una prova di mezzi, e dunque tendenzialmente riconducibile tra le politiche passive del lavoro, seppur presentato, nella configurazione italiana, sotto le mentite e ibride spoglie di uno strumento (anche) di politica attiva del lavoro.

31. Busilacchi, Morlicchio, 2024.

32. Con decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con legge 28 marzo 2019, n. 26.

33. La legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio per il 2022) è intervenuta in particolare, per quel che qui più interessa, per modificare il regime di condizionalità, incidendo sulla definizione di offerta congrua per il percettore.

34. Legge di Bilancio 2023 (Legge 29 dicembre 2022, n. 197).

Non occorre sottacere che, nel breve periodo della sua vigenza, il reddito di cittadinanza aveva mostrato più di una lacuna di design regolativo (e attuativo), per non citarne che alcune: l'ingenerosa taratura delle scale di equivalenza, che penalizzava le famiglie più numerose³⁵, o la scarsa compatibilità tra percezione del reddito e lavoro, che finiva per disincentivare proprio l'avviamento al lavoro dei percettori (o di altri appartenenti al nucleo familiare), così alimentando il meccanismo noto come trappola della povertà.

Soprattutto, come molti osservatori avevano paventato, a dare l'impressione (tuttavia fallace, come hanno dimostrato numerosi studi statistici e empirici *medio tempore* pubblicati)³⁶ di un sostanziale approdo fallimentare della misura di sostegno al reddito era stato ancora una volta un difetto di designazione regolativa, consistente nel sovraccarico funzionale dell'istituto, descritto dal legislatore, promiscuamente, come misura di contrasto alla povertà, ma anche di attivazione e politica attiva del lavoro.

Si legge(va) infatti nella legge istitutiva, che il reddito di cittadinanza veniva introdotto

quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro³⁷.

Ed invero l'inghippo regolativo risiedeva proprio nella pretesa di assegnargli una "anima lavorista", più che nella mancata attuazione pratica della stessa.

35. Molti studiosi, ma anche *think tank* e associazioni del terzo settore dedite al contrasto della povertà, avevano infatti rilevato l'irrazionale delineazione della scala di equivalenza, suscettibile di penalizzare proprio le famiglie più numerose e, in ipotesi, più bisognose; sul tema, Gallo, Raitano, 2019, 277 ss.

36. Già in periodo pandemico, circolavano numerosi studi sull'attitudine del RdC di ridurre gli indici di disuguaglianza e il numero di persone in povertà assoluta (pur registrando un elevato livello di mancata copertura, che avrebbe dunque richiesto la modifica di alcuni requisiti, es. quelli di residenza, in prospettiva opposta a quella poi prescelta, come si v. infra, dal Decreto lavoro del maggio 2023). Cfr. Curci, Grasso, Recchia, Savegnago, 2020. Ancora, sul ruolo fondamentale svolto da RdC (e ammortizzatori sociali) in periodo pandemico, si v. il rapporto Cnel 2021, laddove si legge «Il RdC ha svolto un ruolo significativo nella riduzione delle disuguaglianze. Secondo stime dell'Istat, l'effetto combinato del RdC e della Cig ha determinato un abbassamento dell'indice di Gini di 1,2 punti percentuali e di quasi un punto del rischio di povertà» (Cnel, 2021, 275). E del resto questi effetti si collocano in naturale connessione con il ruolo di stabilizzatore sociale, ancor più in tempi di crisi, svolto dai regimi di reddito minimo; come si legge nelle Council conclusions on strengthening minimum income protection to combat poverty and social exclusion in the Covid-19 Pandemic and Beyond, 9 ottobre 2020, 3 «*minimum income schemes not only contribute in an essential manner to the social protection of those groups that have been hit hardest by the crisis, they also have a stabilising effect on the overall demand for goods and services produced in the economy*».

37. Art. 1, d.l. 4/2019.

Specie nelle regioni a più alta densità di povertà, da lavoro e assoluta, quelle meridionali, che – in ragione dei noti divari economici e territoriali³⁸, subiscono gli effetti della scarsità di domanda di lavoro più che quelli della mancanza di offerta – il presunto circuito automatico che si sarebbe dovuto avviare a seguito della percezione del RdC (erogazione del sussidio-attivazione dei beneficiari-occupazione) non poteva che rivelarsi, nella migliore delle ipotesi, un illusorio *wishful thinking*, nella peggiore, una miope sottovalutazione della «presenza di un mercato del lavoro dove molte occupazioni offerte non riescono a proteggere dalla povertà» (Granaglia 2020).

Anche i recenti dati su una parziale, lenta, ripresa dell'occupazione nel Meridione, vanno ponderati con il tipo di occupazione in aumento, prevalentemente collegata con gli effetti della crisi demografica e del "trattenimento" in servizio dei lavoratori a causa dell'innalzamento dell'età pensionabile, da una parte, e con un aumento delle occasioni di lavoro casualizzato e povero, dall'altra³⁹. Del resto, che la tiepida ripresa occupazionale nel Sud Italia sia prevalentemente associabile all'aumento del lavoro povero risulta confermato dai dati contenuti nell'ultimo Rapporto Svimez del 2024.

A fronte di questo scenario, anziché provvedere a un'opera di puntellamento e miglioramento dei già rilevati profili critici del RdC, in una ottica di regolazione progressiva, ispirata a principi di *trial and error*, si è optato per una rabbiosa abrogazione dell'istituto – ispirato a una logica di universalismo selettivo – e, con il Decreto lavoro del maggio 2023⁴⁰, si è proceduto alla sua sostituzione con due misure di importo ed estensione molto più limitata, ossia il reddito di inclusione e il supporto formazione e lavoro.

Con l'abrogazione del reddito di cittadinanza e la sostituzione con i due strumenti categoriali in discorso⁴¹, lo stato italiano – che, rispetto agli altri Stati membri dell'UE, si era dotato con ampio ritardo di una formula di *minimum income* – a oggi, si colloca in una posizione di isolata afasia normativa, essendo l'unico paese dell'UE che non adotta misure generaliste di contrasto alla povertà⁴², ma soltanto misure categoriali, frammentate e ridotte.

38. Bubbico, 2021.

39. Così, nella recentissima cronaca giornalistica: Colombo, "L'occupazione cresce solo con gli over 50 balzo in avanti del Sud", *La Repubblica*, 13 settembre 2025; Amato, Rossi, "Il divario storico si riduce ma c'è troppo lavoro povero", *La Repubblica*, 13 settembre 2025; Cavalcoli, "Occupazione, il Sud cresce Tasso al 50%, record dal 2004. Al lavoro sempre più over 50", *Corriere della Sera*, 13 settembre 2025. Su spopolamento e divari – particolarmente accentuati rispetto al resto del paese – nelle aree interne, cfr. Corazza, 2025; Di Salvatore, 2025.

40. Decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, coordinato con la legge di conversione 3 luglio 2023, n. 85, recante «Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro».

41. A opera del d.l. 4 maggio 2023, n. 48, che ha istituito (a decorrere dal 1° gennaio 2024) l'Assegno di inclusione e (a decorrere dal 1° settembre 2023) il Supporto per la formazione e il lavoro.

42. Ciò in aperto contrasto con gli inviti da parte delle istituzioni europee a rafforzare i regimi di reddito minimo: cfr. Raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva (2023/C 41/01).

In cosa consista questa neo-afasia regolativa sul tema della povertà è presto detto. Segnatamente, l'assegno di inclusione – che, nelle intenzioni, dovrebbe costituire un surrogato funzionale del RdC, ma riservato ai soli “poveri meritevoli” – dovrebbe costituire un mezzo di «contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli»⁴³, limitato a famiglie con minori, disabili o ultrasessantenni nel nucleo familiare⁴⁴.

La bizzarra individuazione⁴⁵ su base demografica – anziché come sarebbe ben più ragionevole, oltre che consueto, nelle politiche *anti-poverty*⁴⁶, in ragione della distanza dal mercato del lavoro – dei soggetti reputati non occupabili e pertanto possibili beneficiari di un sostegno al reddito, si colloca pure in stridente dissonanza dai recenti orientamenti universalistici espressi in atti di *policy* dell'UE sul tema, nei quali «si raccomanda agli Stati membri di garantire che tutte le persone che non dispongono di risorse sufficienti, compresi i giovani adulti, siano coperte da un reddito minimo stabilito per legge»⁴⁷.

Come testimoniano i primi dati sull'esclusione degli stranieri dagli accessi ai benefici⁴⁸, poi, anche la stessa capacità di copertura dei *deserving poor*, da parte dell'assegno di inclusione, è quantomeno dubbia, tra l'altro, a causa dei requisiti escludenti legati alla cittadinanza⁴⁹, a fronte della notoria presenza pre-

43. Così l'art. 1, comma 1, d.l. 48/2023; il dato di interesse della disposizione, sotto il profilo semantico, è che si tratta di una delle poche norme in cui vi è un riferimento espresso alla fragilità, intesa come attributo sociale e non solo fisico.

44. Ai sensi dell'art. 2, comma 1, d.l. 48/2023, l'Adi «è riconosciuto, a richiesta di uno dei componenti del nucleo familiare, a garanzia delle necessità di inclusione dei componenti di nuclei familiari con disabilità [...], nonché dei componenti minorenni o con almeno sessant'anni di età ovvero dei componenti in condizione di svantaggio e inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali certificati dalla pubblica amministrazione».

45. Di bizzarria nella scelta del criterio legale di “non occupabilità” parla condivisibilmente Granaglia, 2023.

46. Oltre che ovviamente nelle politiche mirate a contrastare la disoccupazione, le quali, ad esempio, conoscono alcune incentivazioni regolative relative ai c.d. lavoratori svantaggiati, definiti, appunto, in ragione delle difficoltà occupazionali e/o della lontananza, più o meno di lungo periodo dal mercato del lavoro; cfr. sul punto la definizione UE di lavoratore svantaggiato (poi ripresa in più norme interne), contenuta nell'art. 2, comma 4, lett. da a a g, del Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato.

47. Cfr. Raccomandazione del consiglio del 30 gennaio 2023, cit. Come sottolinea Sartori, 2023, 77, la raccomandazione del Consiglio è stata «evidentemente disattesa *in toto*».

48. La “sottorappresentazione” degli stranieri tra i nuclei familiari fruitori dell'assegno di inclusione risulta pianamente dai report periodici sulla misura pubblicati dall'Inps: cfr. Inps, 2025a, Inps, 2025b; Asgi, 2024. Sulla “selezione dei poveri” e le “nuove” discriminazioni nell'accesso alle prestazioni nella più recente legislazione anti-poverty si v. Guariso, 2024. Sul lavoro povero dei “nuovi ultimi”: Militello, 2024; più in generale, per una analisi ad ampio spettro del lavoro povero *sans phrase*, si v. Caruso, 2024; Caruso, 2024.

49. Si fa riferimento a quanto previsto dall'art. 2 (*beneficiari*) del d.l. 48/2023 e in particolare, al comma 2, lett. a): «con riferimento ai requisiti di cittadinanza, di residenza e di soggiorno, il richiedente deve essere cumulativamente: 1) cittadino dell'Unione europea o suo familiare [...], ovvero cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo,

ponderante dei nuclei familiari con uno o più componenti stranieri nei bacini di povertà assoluta e relativa⁵⁰.

L'alternativa non settoriale/categoriale all'assegno di inclusione è invece una misura di esclusiva «attivazione al lavoro»⁵¹, denominata, per l'appunto, supporto per la formazione e il lavoro (Sfl), destinata a coloro che non siano qualificati da uno più elementi giuridificati di fragilità, reputati, dunque, “immeritevoli”, in quanto (molto) astrattamente occupabili e, purtuttavia, poveri.

Il presupposto regolativo del supporto formazione e lavoro è costituito da una *fictio* di occupabilità in concreto di tutti coloro che non siano inseriti in nuclei familiari con elementi di fragilità o che non siano essi stessi fragili. In particolare, possono accedere al beneficio attivante in questione: persone di età compresa tra i 18 e i 59 anni⁵² e che non abbiano i requisiti per accedere all'Assegno d'Inclusione⁵³.

A partire dunque dalla rimozione di un istituto di stampo semi-generalista⁵⁴, quale il reddito di cittadinanza, l'unico strumento non categoriale è proprio il supporto alla formazione e lavoro, il quale però è una mera misura di attivazione, con un importo abbastanza limitato, 500 € al mese, una durata di soli 12 mesi⁵⁵, e ampiamente soggetto a condizionalità.

Sia l'assegno di inclusione sia il supporto formazione e lavoro, invero, sono

ovvero titolare dello status di protezione internazionale [...]; 2) al momento della presentazione della domanda, residente in Italia per almeno cinque anni, di cui gli ultimi due anni in modo continuativo». Ci si limita in questa sede a ricordare che la fissazione di un requisito (ben più) escludente per i cittadini stranieri era presente anche nella legislazione sul Reddito di cittadinanza, che prevedeva i medesimi limiti di status elencati dall'art. 2 del d.l. 48/2023, cui si aggiungeva quello della residenza decennale sul territorio italiano per l'accesso al beneficio (requisito, non a caso, dichiarato illegittimo, a diverso titolo, sia dalla Corte costituzionale – con sentenza 31/2025 – sia dalla Corte di giustizia UE – con la sentenza resa in C-112/22 e C-223/22, 29 luglio 2024).

50. Cfr. Istat, 2025b, 1, laddove nel riportare le statistiche sulla povertà per l'anno 2024, si attesta che «L'incidenza della povertà assoluta fra le famiglie con almeno uno straniero è pari al 30,4%, sale al 35,2% nelle famiglie composte esclusivamente da stranieri, mentre scende al 6,2% per le famiglie composte solamente da italiani».

51. Il Sfl è infatti così descritto dall'art. 12, comma 1, del d.l. 48/2023: «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».

52. Con un valore dell'ISEE familiare, in corso di validità, non superiore a 10.140 euro annui.

53. Cfr. art. 1, comma 2, d.l. 48/2023.

54. L'abrogazione del reddito di cittadinanza e la sua sostituzione con Adi e Sfl è avvenuta per tappe. In primo luogo, la legge n. 197 del 2022 ha previsto l'abolizione del Reddito di Cittadinanza entro il 31 dicembre 2023. Successivamente il decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 ha introdotto per i nuclei “non protetti”, per così dire, il solo Supporto per la Formazione e il Lavoro (Sfl) a fare data dal 1° settembre 2023, e, per i nuclei familiari con soggetti vulnerabili, l'Assegno di Inclusione (AdI) a decorrere dal 1° gennaio 2024.

55. La Legge di Bilancio per il 2025, oltre a incrementare da 350 a 500 euro l'importo del Sfl, ha stabilito che la durata massima può essere estesa di ulteriori 12 mesi, a condizione che il beneficiario frequenti un corso di formazione alla scadenza delle prime 12 mensilità (cfr. art. l'articolo 1, comma 198, della legge 30 dicembre 2024, n. 207).

soggetti – almeno in astratto, specie per ciò che attiene al rifiuto di offerte “congrue” di lavoro⁵⁶ – a stringenti formule di condizionalità che, adottate sul presupposto della prevenzione del rischio di *moral hazard*, costituiscono il portato regolativo della stigmatizzazione sociale della povertà, intesa come colpa individuale, anziché come conseguenza sociale di un determinato regime di povertà.

E infatti, per l’assegno di inclusione (AdI) si prevede – per i soli componenti del nucleo familiare “attivabili”⁵⁷ – l’obbligatoria iscrizione al Centro per l’impiego, la partecipazione a iniziative formative e l’accettazione di offerte di lavoro congrue, con la decadenza dal beneficio a seguito del rifiuto ingiustificato di una offerta rispondente agli astratti tratti normativi della congruità (decadenza prevista invero anche per una serie di altri “inadempimenti” dei componenti attivabili del nucleo familiare, ai sensi dell’art. 8, comma 6, d.l. 48/2023)⁵⁸.

Altrettanto inderogabili – e privi di esenzioni soggettive, a differenza dell’AdI – sono le previsioni attivanti ricollegate al Sfl, nonostante l’importo e la durata assai più esigui del contributo.

Qualificato espressamente quale misura di attivazione per le persone a rischio di esclusione sociale e lavorativa, il Sfl è erogato subordinatamente alla partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro comunque denominate⁵⁹.

Oltre all’obbligo – previsto anche per i titolari attivabili di AdI – di sottoscrizione del patto di attivazione digitale su Siisl, si prevede l’obbligatoria iscrizione al Centro per l’impiego, con l’obbligo di partecipare attivamente ai percorsi proposti (formazione, tirocini, progetti utili alla collettività, ecc.), con la previsione che il rifiuto ingiustificato di partecipare a tali attività⁶⁰ o di un’offerta congrua di lavoro comporti la perdita immediata del beneficio⁶¹.

56. È vero infatti che anche la condizionalità “presa sul serio” necessiterebbe di misure e strutture adeguate per la sua attuazione, tanto da farla sembrare spesso una farsa (è quanto accade per la “fantomatica” offerta congrua, prevista già dalla legislazione sul RdC: Giubileo 2021), verosimilmente preordinata a mostrare agli elettori non propensi a sostenere la spesa pubblica per il contrasto alla povertà il carattere condizionato e non automatico dei sussidi.

57. Ossia quelli individuati dall’art. 6, comma 4, decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (Misure urgenti per l’inclusione sociale e l’accesso al mondo del lavoro). Il decreto è stato successivamente convertito in legge 3 luglio 2023, n. 85.

58. La definizione di offerta congrua – che il componente attivabile del nucleo familiare fruitore di AdI è tenuto ad accettare – è contenuta nell’art. 9, comma 1, d.l. 48/2023; mentre, all’art. 8, comma 6, dello stesso decreto si prevede una lunga lista di ipotesi di “inadempimento” del percettore attivabile agli obblighi derivanti dal patto per l’inclusione, corredata, appunto, dalla brusca conseguenza sanzionatoria della decadenza del nucleo familiare dalla percezione del beneficio.

59. Così dispone l’art. 12, comma 1, del d.l. 48/2023.

60. Il patto di servizio personalizzato per il fruitore di Sfl può prevedere, ai sensi dell’art. 12, comma 4, del d.l. 48/2023, «l’adesione ai servizi al lavoro e ai percorsi formativi previsti dal Programma nazionale per la Garanzia occupabilità dei lavoratori (Gol), di cui alla Missione 5, Componente 1, del Piano nazionale di ripresa e resilienza».

61. Cfr. ancora 48/2023 (artt. 12, comma 10).

Inspirate verosimilmente ai tradizionali precetti della minore convenienza (il c.d. *less eligibility approach*, risalente alle Poor Laws inglesi del 1834)⁶² o, per usare una espressione più vicina al nostro dibattito, al «moralismo del merito»⁶³, dunque, le odierne formule di condizionalità sono suscettibili di incidere sulle *chances* di successo degli strumenti *anti-poverty*: come noto, la severa condizionalità viene spesso annoverata, insieme allo stigma sociale riconosciuto ai sussidi, tra le cause dell'elevato livello di mancato accesso e effettivo utilizzo (*non take-up*) delle misure di sostegno al reddito.

Lette in combinato disposto con la (iniqua) selettività nella individuazione dei beneficiari, queste caratteristiche delle nuove politiche di contrasto alla povertà, oltre a poter condurre a disparità razionalmente poco giustificabili⁶⁴ e a un notevole risparmio di spesa sociale⁶⁵, determinano una significativa restrizione del tasso di copertura dei beneficiari, provocando indubbiamente, e scientemente, «un minore effetto di riduzione della povertà»⁶⁶, come ha rilevato, di recente, la Commissione europea.

Pare dunque in questa prospettiva che il legislatore abbia dimenticato o finto

62. Il principio della “Less eligibility” risalente, appunto, alle Poor Laws britanniche del XIX secolo, implica che le condizioni di coloro che ricevono assistenza pubblica (in questo caso, assistenza ai poveri) debbano essere peggiori di quelle dei lavoratori poveri e a basso salario, anche al fine di scoraggiare il ricorso agli aiuti pubblici o comunque di renderli un’opzione meno attraente o “less eligible” rispetto al lavoro. Nel contesto delle Poor Laws, il principio era così crudamente sintetizzato «*Every penny bestowed, that tends to render the condition of the pauper more eligible than that of the independent labourer, is a bounty on indolence and vice*» (Poor Law Commissioners’ Report of 1834).

63. Pugliese, Morlicchio, 2019.

64. Come rilevato da Ciarini, Gallo, Lodigiani, Maino, Raitano, Sacchi, 2024, 95, giusti i requisiti demografici introdotti, l’accesso alla misura di sostegno può essere impedito a chi condivide una medesima situazione di bisogno, con il rischio (la certezza), di «generare iniquità orizzontali, ovvero trattamenti fortemente differenziati di nuclei in condizioni simili».

65. Risparmi di spesa che, per il supporto formazione e lavoro, sono derivati anche dallo scarso successo della misura. Nel primo anno ne avevano fruito solo 96.161 persone, per una spesa complessiva di poco più di 100 milioni di euro, a fronte degli 1,5 miliardi stanziati per il biennio 2023-24. Le stime iniziali del Governo prevedevano 350.000 beneficiari nel 2023 e addirittura 615.000 nel 2024 (cfr. Inps, 2024). Né la fruizione della misura in commento sembra aver riscosso maggior successo nel secondo anno della sua vigenza, posto che dal più recente rapporto Inps (Inps, 2025), si fa riferimento a una fruizione complessiva del sostegno, dal momento della sua istituzione al 30 giugno 2025, pari a 182 mila (dato riferito ai soggetti beneficiari di almeno un pagamento Sfl).

66. Come si rileva criticamente nella Relazione della Commissione (2025a, 24) «il nuovo regime di reddito minimo ha un minore effetto di riduzione della povertà», dal momento che, da una parte, «rivolgendosi a specifici gruppi demografici, il nuovo regime di reddito minimo “Assegno di Inclusione” (AdI) ha consentito notevoli risparmi sui costi. Tuttavia la copertura è diminuita di circa il 40% e l’effetto di riduzione della povertà dell’AdI è notevolmente inferiore rispetto a quello del sistema precedente [...]». Sia il minore effetto di riduzione della povertà della riforma che il suo effetto di incentivazione della partecipazione al mercato del lavoro dovranno essere attentamente monitorati. Nel frattempo le disuguaglianze sono nuovamente aumentate e il rapporto tra quintili di reddito è salito da 5,3 nel 2023 a 5,5 nel 2024»; sul tema, v. Bronzini 2025, in questo volume.

di dimenticare un assunto ampiamente accettato in ordine al rapporto tra politiche *anti-poverty* e governo del mercato del lavoro, secondo cui «l'adozione di politiche volte a fornire un reddito sostitutivo adeguato e a migliorare l'accesso alla protezione sociale aumenta la sicurezza finanziaria e migliora la qualità del lavoro»⁶⁷.

2.3. *Programma Gol e politiche anti-poverty. Molto rumore per nulla?*

Dal quadro, tratteggiato nel precedente §, delle politiche dirette di contrasto alla povertà è emerso un approccio marcatamente selettivo, nel quale, al restringimento del campo di applicazione delle misure di sostegno, si affiancano obblighi di attivazione, più o meno intensa, dei beneficiari.

Ed è proprio nella sottoposizione delle formule di reddito minimo e/o dei sussidi di varia natura a obblighi di attivazione che si rinviene il punto di contatto più significativo tra *anti-poverty policies* e politiche attive del lavoro.

Il rapporto tra questi meccanismi diretti e indiretti di contrasto alla povertà può essere più specificamente declinato, anche in ragione di ciò che riguarda più da vicino i temi trattati in questo volume, a fronte di una analisi sull'incrocio tra il Programma Gol (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori) e i soggetti "occupabili" in condizioni di povertà.

Come noto, il Programma Gol si inquadra nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), Missione 5 – Inclusione e coesione⁶⁸.

Rientrando nel novero delle misure volte a «favorire la transizione occupazionale mediante il potenziamento delle politiche attive del lavoro»⁶⁹, il Programma Gol contempla espressamente tra i suoi destinatari prioritari una serie di soggetti in condizioni di fragilità sociale.

Tra i destinatari dei cinque differenti percorsi del programma (Percorso 1 – reinserimento lavorativo; percorso 2 – aggiornamento/upskillig; percorso 3 – riqualificazione/reskilling; Percorso 4 – lavoro e inclusione; Percorso 5 – ricollocazione collettiva), vi sono infatti numerosi soggetti portatori di uno o più bisogni sociali, ossia: beneficiari di ammortizzatori sociali, sia disoccupati sia in costanza di rapporto di lavoro; beneficiari di forme di sostegno al reddito; lavoratori fragili o vulnerabili. In particolare, in quest'ultima categoria di beneficiari privilegiati di Gol rientrano: giovani Neet (meno di 30 anni), donne in condizioni di svantaggio, persone con disabilità, lavoratori maturi (55 anni e oltre); disoccupati senza sostegno al reddito e working poor, individuati, però, con una definizione assai restrittiva, che fa riferimento alla percezione di redditi da lavoro al di sotto della soglia dell'incapienza fiscale⁷⁰.

67. Così ancora Commissione, 2025a, 24.

68. Per una approfondita analisi delle linee regolative delle politiche attive nei più recenti atti normativi (e nella contrattazione collettiva), si v. Alaimo, Di Meo 2025.

69. Art. 1, comma 324, legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge di bilancio 2021).

70. L'area dell'incapienza fiscale include coloro che conservano lo stato di disoccupazione,

Come si legge nel più recente monitoraggio sul Programma Gol, quest'ultimo

si rivolge prioritariamente alle persone in cerca di occupazione percettori di una misura di sostegno economico di integrazione al reddito sottoposti a condizionalità [...] ma anche ai lavoratori fragili e disoccupati con minori chance occupazionali senza sostegno al reddito⁷¹.

Per quanto attiene ai percettori di sostegni condizionati al reddito il riferimento normativo è ormai – a seguito della già citata abolizione del Reddito di Cittadinanza – ai beneficiari del Supporto per la formazione e il lavoro (Sfl) e dell'Assegno d'inclusione (AdI) (con riferimento ai soli membri attivabili al lavoro presenti nei nuclei di beneficiari).

Per quanto attiene ai lavoratori a basso reddito, la già citata individuazione dei destinatari delle misure per l'occupabilità tramite il rinvio alla soglia di incapienza fiscale rende evidente che il bacino prioritario della misura sia quello della disoccupazione e/o delle occupazioni marginali, omettendo di considerare i soggetti caratterizzati da un basso livello di *labour market attachment*, con la mera necessità di incrementare il livello di intensità di lavoro e con esso i relativi redditi⁷².

In questa prospettiva, una preliminare valutazione delle politiche attive, in particolare del Programma Gol, nel prisma del contrasto al lavoro povero, potrebbe indurre a dire che si tratti di programma mirato alla garanzia di occupabilità *sans phrase* dei lavoratori, ma senza attenzione al problema della sotto-occupabilità degli stessi (che, come si è anticipato nel § 1, costituisce una delle determinanti causali della povertà lavorativa).

A prescindere da questo difetto di delineazione normativa sui *working poor*, vale la pena di puntualizzare che anche gli effetti della connessione, pur regolativamente prevista, tra il Programma Gol e la fruizione di misure di sostegno al reddito pare di difficile ponderazione concreta⁷³ e comunque, per quel che risulta, allo stato, anche quantitativamente poco rilevante⁷⁴.

nonostante la percezione di un reddito da lavoro dipendente o autonomo, che sia, appunto, inferiore alla soglia dell'incapienza (8.500 euro, secondo l'art. 13, D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, c.d. Tuir).

71. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Inapp 2025, 4.

72. Del resto, la sottovalutazione delle condizioni di sotto-occupazione come concausa di povertà da lavoro si desume agevolmente anche dalla sostanziale assenza di in-work benefit, strumenti negletti dalla legislazione corrente e dei quali pure molti studi in tema di povertà sottolineano l'opportuna introduzione – ovviamente con gli accorgimenti necessari a non farli diventare strumenti di “scarico” sulla collettività del peso dei bassi salari erogati da privati datori di lavoro. Lo sottolinea, ad esempio, la Relazione del Gruppo di lavoro “Interventi e misure di contrasto alla povertà lavorativa” (2021).

73. Non mancano peraltro perplessità sulle reali capacità attuative a fronte delle notorie insufficienze della governance delle politiche attive del lavoro (Treu, 2025b) nonché degli altrettanti notori squilibri territoriali che ne affliggono le capacità operative (Del Gaiso, in questo volume).

74. Secondo il più recente monitoraggio, ancora, al 31 gennaio 2025, tra coloro che hanno

Nonostante esistano monitoraggi periodici di Gol, precedentemente pubblicati dall'Anpal e oggi dal Ministero del Lavoro, l'impatto del programma sui soggetti in condizioni di fragilità lavorativa resta più presuntivamente e astrattamente dichiarato⁷⁵ che non effettivamente e concretamente dimostrabile e/o dimostrato.

Perma restando la perplessità di fondo sulla generale idoneità delle ALMP (*active labour market policies*) a costituire un effettivo strumento abilitante e di inserimento nel mercato del lavoro proprio con riferimento ai soggetti a rischio di esclusione e/o dotati di scarsa qualificazione⁷⁶, i dubbi sull'effettiva "occupabilità" garantita dal programma – o almeno, l'impossibilità di effettuare una valutazione attendibile dei risultati – emergono proprio dalla scarsa pregnanza, a tal fine, dei dati contenuti nei monitoraggi ministeriali.

In questi ultimi, infatti, si fa genericamente riferimento ai numeri dei disoccupati «presi in carico» dal programma⁷⁷, senza particolari indizi sul tipo di servizi erogati in seguito alla presa in carico né tantomeno sul tipo di occupazioni ricollegabili, quale mera eventualità peraltro, alla attivazione derivante dal programma.

Vale la pena di richiamare qualche passaggio dalla più recente nota di monitoraggio del Programma Gol – pubblicata il 31 gennaio 2025 – laddove si fa riferimento a una "presa in carico" di più di 3,2 milioni di disoccupati, con un evidente «aumento della capacità di coinvolgimento degli utenti nelle attività programmate da parte dei servizi per il lavoro» a livello nazionale, posto che la «percentuale di individui che hanno avviato una politica passa dal 48,2% per i presi in carico nel terzo trimestre 2022 al 71,8% per i presi in carico nel quarto trimestre 2024».

Si tratti di dati considerabili astrattamente soddisfacenti, al più, nell'ottica della «neolingua del mercato del lavoro»⁷⁸, e dunque al fine del mero raggiungimento di *milestones* e *target* formali riconducibili alla erogazione dei fondi del Pnrr, ma che, complessivamente, e dal punto di vista della loro

un patto di servizio Gol attivo (pari a 2.880.351 individui): il 46% (pari a 1.326.047 individui) ha presentato una domanda di Naspi o Dis-Coll, il 3,9% (pari a 111.639 individui) risulta avere una domanda Sfl accolta e attiva [...], il 5,1% (pari a 147.714 individui) sono i componenti attivabili al lavoro di nuclei beneficiari di AdI, e il restante 45% (pari a 1.294.951) sono persone in cerca di lavoro non soggette a condizionalità.

75. Intento ritualmente dichiarato negli atti ministeriali: «Il Programma si rivolge prioritariamente [...] ai lavoratori fragili e disoccupati con minori chance occupazionali senza sostegno al reddito» (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Inapp, 2025, 4, cit.).

76. Il dubbio di uno sfalsamento tra il tenore delle politiche attive e il target di destinatari per esse delineato emerge anche a livello comparato, cfr. Escudero, 2018, con particolare riferimento ai *low-skilled workers*. Per una analisi interdisciplinare su due misure sperimentali incentivanti di ALMP, si v. Zanella, Salomone, 2025.

77. Il tipo di attività formative effettivamente fruito dagli aderenti ai percorsi di Gol, nella maggioranza dei casi, ha peraltro riguardato il rafforzamento di mere competenze digitali di base (come riporta Giubileo, 2023).

78. Calafà, 2023.

attitudine a definire un quadro delle politiche di contrasto della povertà, potrebbero definirsi “*working-poverty-blind*”, nella misura in cui non sono in grado di restituire una immagine nemmeno prospettica dell’attitudine delle politiche attive a favorire percorsi di inserimento o ri-inserimento lavorativo dei beneficiari.

Da questo punto di vista, se, alla eclatante assenza di strumenti universalistici di contrasto alla povertà, si aggiunge un approccio di politica attiva concepita in chiave prevalentemente burocratizzante, si percepisce nettamente l’impressione di paradigmi attivanti mirati – oltre che al mero rispetto formale delle regole di contabilità unionale, per il Programma Gol – al (tendenziale) contrasto, al più, di disoccupazione e inoccupazione ma sostanzialmente indifferenti alla questione della sotto-occupazione (e/o dell’occupazione “povera” e a bassa intensità lavorativa).

3. Spunti conclusivi. Politiche attive *work-first* e contrasto alla povertà: un binomio da smitizzare

Pensare che l’aumento dell’occupazione generi automaticamente una riduzione della povertà può [...] essere un’illusione, se non si considera attentamente di che tipo di occupazione si tratta e chi è più probabile che benefici dell’aumento della domanda di lavoro⁷⁹.

Si può muovere da queste condivisibili considerazioni sull’assenza di un rapporto di biunivoca causalità escludente tra creazione di nuova occupazione e rischio di povertà per proporre qualche spunto conclusivo su alcuni dei numerosi profili dell’interrelazione complessa tra politiche pubbliche di contrasto al lavoro povero, e alla povertà *tout court*, e politiche attive del lavoro.

Che non sia possibile ipotizzare illusori automatismi anti-povertà, autonomamente scaturenti da mere politiche di attivazione *work-first*, è testimoniato anche da studi condotti, a livello comparato, sulla *in-work poverty*, nei quali si rileva che le politiche di attivazione dirette al “lavoro purchessia” difficilmente riescono a costituire un credibile argine alla propagazione delle povertà⁸⁰ e annoverano invece, tra i loro esiti, effetti di mero travaso dei destinatari delle stesse dal bacino della disoccupazione o inattività e/o povertà a quello della povertà lavorativa⁸¹.

Eppure è proprio seguendo il descritto fallace asse teoretico sugli automati-

79. Saraceno, 2015, 55.

80. Non mancano letture della attivazione a tutti costi (il c.d. *work first approach*) nel senso di formule più o meno implicitamente preordinate al controllo sociale sui poveri, che sarebbero alla base di fenomeni di stigmatizzazione della disoccupazione e/o della forzosa spinta degli «*unskilled unemployed into pseudo jobs or useless insertion schemes*» Révauger, 2006.

81. Come si legge in Seikel, Spannagel (2018, 245) «*activation policies shift formerly unemployed, inactive and poor people into the category of the working poor*». Di attivazione che conduce alla povertà lavorativa parla, ancora, esplicitamente Seikel, 2017.

smi risolutivi dei paradigmi di attivazione *work-first* che sembrano essersi mossi i più recenti interventi regolativi in materia di contrasto alla povertà.

Si è trattato, come si è visto, di riforme caratterizzate sia da una stretta selettiva dei destinatari – meritevoli di aiuto solo se appartenenti a determinati target demografici – sia da una accentuazione dei tratti di condizionalità punitiva (e non incentivante e/o abilitante) delle misure, nella prospettiva, ad alto tasso di ideologizzazione aporofobica⁸², di stigmatizzazione sociale degli individui in condizioni di povertà, anziché in quella della responsabile presa d'atto della necessità di interventi strutturali sul regime italiano di povertà e sui fattori de-regolativi che hanno determinato, nell'ultimo quindicennio, l'incremento delle occasioni di lavoro povero.

Che vi sia una lata connessione tra stigmatizzazione sociale delle persone in condizioni di povertà – reputate in condizioni di colpevole inattività – e riduzione degli strumenti di sostegno al reddito sembra ancora emergere dal dibattito politico-giornalistico sviluppatosi intorno all'abolizione del reddito di cittadinanza; abolizione spesso esplicitamente ricondotta all'intento di restituire “braccia” al mercato del lavoro⁸³ – intento che, nelle dichiarazioni di alcuni esponenti governativi, sembra essere stato perseguito con qualche successo.

Anche a voler ammettere che possa darsi una simile lettura a una porzione dei recenti aumenti occupazionali, è evidente che si tratti di concezioni fondate su una torsione moralizzante della neo-categorizzazione demografica dei sussidi anti-povertà e, come si è rilevato, a una

crescente “moralizzazione” del discorso sui poveri, che mira a classificarli in base a discutibili criteri di meritevolezza in ultima analisi legati alla loro disponibilità a espiare la loro colpa, [...] accettando di lavorare in condizioni e con un ritorno economico distante da ciò cui rinvia il concetto di esistenza libera e dignitosa⁸⁴.

Vale infatti la pena di chiedersi, ancora una volta, quale gap di mercato sia preordinato a colmare una riduzione degli strumenti di contrasto alla povertà finalizzata a una attivazione verso il “lavoro purchessia”.

La questione non può che essere collegata con una lettura smalzata o non formalistica dei dati sullo sfalsamento occupazionale o, per usare la terminologia invalsa nel contesto comparato, sulle c.d. *labour shortage*.

82. Per la nozione di aporofobia (il disprezzo o la paura dei poveri), si rinvia agli scritti di Adela Cortina, che ne ha coniato la definizione (nella versione italiana: Cortina, 2023).

83. Un siffatto intento, oltre a essere acritamente introiettato quale presupposto ri-regolativo delle politiche anti-poverty, è stato talvolta anche apertamente teorizzato; circostanza plasticamente testimoniata dalle dichiarazioni di esponenti dell'attuale compagine governativa, non ultima, la ministra del lavoro Calderone, che non ha esitato a ricondurre trionfalisticamente alcuni aumenti dei dati occupazionali proprio alla eliminazione del regime di reddito minimo. Si v., tra le molte dichiarazioni di analogo tenore: Calderone, «“I dati occupazionali ci premiano”. Aver tolto il reddito di cittadinanza ha dato la scossa», *Ansa.it*, 21 settembre 2025.

84. Somma, 2024, 151.

Lungi dal poter essere lette soltanto in chiave di *mismatch* formativi, specie qualora riguardanti le fasce verticalmente più basse della scala occupazionale e/o i settori caratterizzati da lavori a bassa qualificazione e alta intensità di lavoro, infatti, una parte non irrilevante della carenza di candidature per alcune mansioni o alcuni settori di lavoro, anziché potersi etichettare quale crisi da sfalsamento di competenze, si può più realisticamente ricondurre a una *bad job crisis*⁸⁵; circostanza evidenziata di recente pure dalle istituzioni europee, secondo cui «la combinazione di salari bassi e la generalizzazione di forme di lavoro atipico scoraggiano la partecipazione al mercato del lavoro, riducono l'attrattiva e la qualità dei posti di lavoro»⁸⁶.

In assenza di interventi sulle causali (anche regolative) della propagazione, scarsamente contrastata, di lavoro discontinuo, precario e sotto-remunerato, anche eventuali – e invero difficilmente dimostrabili – effetti di (re)inserimento lavorativo dei destinatari degli strumenti *anti-poverty*, a seguito della ri-regolazione in chiave attivante e moralizzatrice di questi ultimi, difficilmente potrebbero costituire, di per sé, validi percorsi di fuoriuscita dalla povertà da lavoro.

In ultima analisi, una osservazione degli istituti di attivazione nel prisma del contrasto alla povertà non dovrebbe essere mai disgiunta da una valutazione sul tipo di lavoro che gli individui attivati sono indotti a svolgere, ciò a meno di non voler pianamente introiettare paradigmi di attivazione e politiche di contrasto alla povertà preordinati a spingere i beneficiari verso la «piena sotto occupazione»⁸⁷.

Riferimenti bibliografici

- Alaimo A. (2019). Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione. *VDTL*: 457 ss.
- Alaimo A., Di Meo R. (2025). Politiche attive del lavoro e formazione nella doppia transizione: impresa, sindacato e contrattazione collettiva. *DLRI*: 252 ss.
- Alleanza contro la povertà in Italia (2025). *La povertà in Italia: dati, riflessioni, analisi e prospettive*. Disponibile su: alleanzacontrolapoverta.it/wp-content/uploads/2025/09/ACP-Documento-analisi-poverta-settembre-2025.pdf.
- Asgi (2024). *Pubblicati i dati dell'Osservatorio Inps su AdI e Sfl: le nuove misure discriminano le persone straniere*, 6 settembre 2024. Disponibile su: www.asgi.it/antidiscriminazione/pubblicati-i-dati-dellosservatorio-inps-su-adi-e-sfl-le-nuove-misure-discriminano-le-persone-straniere/ (consultato: 01.11.2025).
- Brancati R., Carboni C. (a cura di) (2024). *Verso la piena sottoccupazione. Come cambia il lavoro in Italia*. Roma: Donzelli.
- Bronzini G. (2025). Educazione, formazione, occupazione. Il Compass dell'Unione Europea. *In questo volume*.

85. Zwysen, 2023.

86. Commissione europea 2025b, 13.

87. L'espressione è mutuata dall'evocativo titolo di un volume a cura di Brancati, Carboni, 2024.

- Bubbico D. (2021). Domanda di lavoro, povertà economica e reddito di cittadinanza: la variabile Mezzogiorno. In: Cavalca G. (a cura di), *Reddito di Cittadinanza: verso un welfare più universalistico?* Milano: FrancoAngeli, 161 ss.
- Busilacchi G., Morlicchio E. (2024). L'andatura del gambero delle politiche di reddito minimo in Italia, *ALSS*: 447 ss.
- Caruso B. (2024). Il lavoro al plurale e la protezione rimediale. In: Caruso B. (a cura di), *Il lavoro povero «sans phrase». Oltre la fattispecie*. Bologna: il Mulino, 41 ss.
- Casamassima V. (2024). Il diritto a un'esistenza dignitosa nel rapporto tra contrasto alla povertà e lavoro: quadro generale e recenti sviluppi normativi e giurisprudenziali. *GdP*: 138 ss.
- CEDEFOP (2024). *Involuntary part-time employment. Italy*. Disponibile su: www.ce-defop.europa.eu/en/tools/skills-intelligence/involuntary-part-time-employment?year=2023&country=IT#5 (consultato: 24.10.2025).
- Ciarini A., Gallo G., Lodigiani R., Maino F., Raitano M., Sacchi S. (2023). La riforma Meloni: un passo indietro e un'occasione mancata. In: Aa.Vv., *Sostegno ai poveri: quale riforma? Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione: analisi dell'Alleanza contro la povertà in Italia*. Milano: Egea.
- Ciarini A., Raitano M. (2024). Introduzione. *RPS*: 7 ss.
- Cnel (2021). *XXIII rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva*.
- Commissione di indagine sulla povertà (1986). *La povertà in Italia*.
- Commissione Europea (2025a). *Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Relazione per paese 2025 – Italia, Raccomandazione del Consiglio sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia*, Bruxelles, 4.6.2025 SWD(2025) 212 final.
- Commissione Europea (2025b). *Raccomandazione del Consiglio sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia*, Bruxelles, 4.6.2025 SWD(2025) 212 final.
- Corazza L. (2022). La condizionalità “relazionale”: reddito di cittadinanza, mercato del lavoro, esclusione sociale. *DRI*: 174 ss.
- Corazza L. (2025). Il futuro delle aree interne. Lavoro e cittadinanza per un nuovo equilibrio dei luoghi. *RGM*: 9 ss.
- Cortina A. (2023). *Aporofobia. Il disprezzo dei poveri*. Palermo: Timeo.
- Curci N., Grasso G., Recchia P., Savegnago m. (2020). Anti-poverty measures in Italy: a microsimulation analysis. *Working papers Banca d'Italia*: 1298.
- Del Gaiso V. (2025). Il Programma Gol, la concertazione territoriale e le politiche di sviluppo locale. Casi empirici a confronto. *In questo volume*.
- Di Salvatore L. (2025). Il lavoro nelle aree interne: problemi e prospettive. *LD*: 347 ss.
- Escudero V. (2018). Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison. *ILP*.
- Eurofound (2010). *Working poor in Europe*. Publications Office of the European Union: Luxembourg.
- Eurofound (2017). *In-work poverty in the EU*. Publications Office of the European Union: Luxembourg.
- Eurostat (2025b). *In-work at-risk-of-poverty rate by type of contract*.
- Eurostat (2025c). *Persons in part-time employment by country of birth – % of total employment*.
- Eurostat (2025d). *Persons in involuntary part-time employment – % of total part-time employment*.

- Filandri M. (2022). *Lavorare non basta*. Roma-Bari: Laterza.
- Gallino L. (2001). *Il costo umano della flessibilità*. Roma-Bari: Laterza.
- Gallo G., Raitano M. (2019). Reddito di Cittadinanza: caratteristiche, beneficiari e prime valutazioni. In: Cnel, *XXI Rapporto Mercato del Lavoro e Contrattazione*.
- Giubileo F. (2021). Politiche attive: l'offerta congrua non esiste. *lavoce.info*.
- Giubileo F. (2023). Luci e ombre del Supporto per la formazione e lavoro. *lavoce.info*.
- Granaglia E. (2020). Capire e contrastare la povertà in Italia: la fertilità di un approccio strutturale. *Menabò di etica ed economia*.
- Granaglia E. (2023). Lavoro e sostegno al reddito dei poveri, alcune tensioni trascurate. *MEE*: 193.
- Guariso A. (2024). "Selezione" dei poveri e nuove discriminazioni nel D.M. 13.12.2023 in tema di assegno di inclusione. *IEN – Italian Equality Network*, 11 gennaio 2024.
- Guariso A., Papa V. (2022). *Lavoro povero e povertà lavorativa. Itinerario di ricerca in prospettiva giuslavoristica*. Disponibile su: www.labourlawcommunity.org/wp-content/uploads/2024/10/Itinerario-LLC-lavoro-povero-e-poverta-lavorativa-Guariso-Papa-2.pdf (consultato: 02.11.2025).
- Honneth A. (2020). Democrazia e divisione sociale del lavoro. In: Honneth A., Sennet R., Supiot A. (a cura di), *Perché lavoro? Narrative e diritti per lavoratrici e lavoratori del XXI secolo*, Milano: Feltrinelli, 81 ss.
- Horemans J., Marx I. (2017). Poverty and Material Deprivation among the Self-Employed in Europe: An Exploration of a Relatively Uncharted Landscape, *IDP*.
- Inps (2024). *Online il primo Osservatorio Inps sulle misure di AdI e Sfl*.
- Inps (2025). *Osservatorio su assegno d'inclusione e supporto formazione e lavoro*.
- Istat (2024). *Rapporto annuale 2024. La situazione del Paese*.
- Istat (2025a). *Rapporto annuale 2025. La situazione del Paese*.
- Istat (2025b). *Il mercato del lavoro, II trimestre 2025, Statistiche flash*.
- Katz M. (1989). *The underserving poor. From the war on poverty to the war on welfare*. New York: Pantheon Books.
- Katz M. (2013). *The Undeserving Poor: America's Enduring Confrontation with Poverty: Fully Updated And Revised*. Oxford: Oxford University Press.
- Lassandari A. (2014). Il reddito, il salario e la «mossa del cavallo» (a proposito di un recente convegno su reddito di cittadinanza e salario minimo). *RDSS*: 49 ss.
- Leonardi M. (2025). Italia e salari: trent'anni di stagnazione, cinque anni di declino. *LDE*.
- Militello M. (2024). I più poveri tra i poveri. Tra vulnerabilità crescenti e povertà invisibili. In: Caruso B. (a cura di), *Il lavoro povero "sans phrase"*. Oltre la fattispecie. Bologna: il Mulino, 335.
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Inapp (2025). *Attuazione del Programma Gol Garanzia di occupabilità dei lavoratori. Nota di monitoraggio (dati al 31/01/2025)*.
- Morlicchio E., Pugliese E. (2019). *I moralisti del merito e il sostegno alla povertà*. Bologna: il Mulino.
- Papa V. (2024). *Lavoro povero e questione salariale. L'ineffettività del diritto alla sufficienza retributiva*. Torino: Giappichelli.
- Ponthieux S. (2018). Gender and in-work poverty. In: Lohmann H., Marx I. (a cura di), *Handbook on In-Work Poverty*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 70 ss.
- Relazione del Gruppo di lavoro "Interventi e misure di contrasto alla povertà lavorativa" (2021). *Istituito dal ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, Andrea Orlando, con il Decreto Ministeriale n. 126 del 2021*.

- Révauger J.-P. (2006). Active Labour Market Policies, an exercise in rhetoric or a significant shift? *OSB*: 19 ss.
- Saraceno C. (2015). *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*. Milano: Feltrinelli.
- Sartori A. (2023). Misure di inclusione sociale e lavorativa dopo il reddito di cittadinanza. Back to the future or to the past? *RDSS*: 741 ss.
- Seikel D. (2017). *Activation Into In-Work Poverty?* Disponibile su: www.socialeurope.eu/activation-work-poverty (consultato: 23.10.2025).
- Seikel D., Spannagel D. (2018). Activation and in-work poverty. In: Lohmann H., Marx I. (a cura di), *Handbook on In-Work Poverty*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Somma A. (2024). *Abolire il lavoro povero. Per la buona e piena occupazione*. Roma-Bari: Laterza.
- Svimez (2024). *Rapporto Svimez 2024. L'economia e la società del Mezzogiorno*. Bologna: il Mulino.
- Treu T. (2025a). Europa democrazia sociale, *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*: 161.
- Treu T. (2025b). Formazione e politiche del lavoro nelle transizioni. *In questo volume*.
- Zanella G., Salomone R. (2025). Incentive-based active labor market programs: Insights from policy experimentation in Italy. *LE*: 102687.
- Zwysen W. (2023). Labour shortages – turning away from bad jobs. *ETUI*, www.etui.org/publications/labour-shortages-turning-away-bad-jobs (consultato: 01.11.2025).

Indice Autori

ALAIMO ANNA, Professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Catania.

ALESSI CRISTINA, Professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Brescia.

BAZZANI TANIA, Ricercatrice Senior di Diritto del Lavoro e della Sicurezza Sociale presso l'Università Europa Viadrina di Francoforte sull'Oder.

BRONZINI GIUSEPPE, Consigliere presso la Sezione lavoro della Corte di cassazione.

CARUSO BRUNO, già Professore ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Catania.

CASILLO ROSA, Professoressa associata di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

CIUCCIOVINO SILVIA, Professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi Roma Tre.

CORAZZA LUISA, Professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi del Molise.

DEL CONTE MAURIZIO, Professore ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università Bocconi di Milano.

DEL GAISO VINCENZO, Assegnista di ricerca in Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi del Molise.

DI MEO ROSA, già Assegnista di ricerca in Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Catania.

DI SALVATORE LUCA, Ricercatore di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi del Molise.

ELMO MARIA GIOVANNA, Ricercatrice di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

FONTANA GIORGIO, Professore ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università Mediterranea di Reggio Calabria.

GAMET LAURENT, Professore ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università Paris-Est Créteil Val de Marne – Francia.

GARCÍA QUIÑONES JUAN CARLOS, Professore Associato di Diritto del Lavoro presso l'Università Complutense di Madrid – Spagna.

IMPELLIZZIERI GIORGIO, Assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

LACKOVÁ EVA, Assegnista di ricerca presso l'Università di P.J. Šafárik di Košice – Slovacchia.

MAFFEI FRANCESCA, Assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

MAROCCO MANUEL, Ricercatore presso l'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche.

MILITELLO MARIA GRAZIA, Professoressa associata di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Catania.

NAUMOWICZ KAMILA, Phd Assistant Professor presso l'Università della Varmia e Masuria in Olsztyn – Polonia.

NUZZO VALERIA, Professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”.

PAPA VERONICA, Professoressa associata di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Catania.

RANIERI MAURA, Professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro presso l'Università Magna Graecia di Catanzaro.

SACCHI STEFANO, Professore ordinario di Scienza Politica presso il Politecnico di Torino.

SARTORI ALESSANDRA, Professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Milano Statale.

SCARANO GIANLUCA, Ricercatore in Sociologia del lavoro e relazioni industriali presso l'Università di Torino.

SPEZIALE VALERIO, Professore ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti.

TEBANO LAURA, Professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

TREU TIZIANO, già Professore emerito di Diritto del Lavoro presso l'Università Cattolica di Milano.

ZAPPALÀ LOREDANA, Professoressa associata di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Catania.

Diritto del lavoro nei sistemi giuridici nazionali, integrati e transnazionali
fondata da G. Pera - diretta da F. Liso, L. Nogler, S. Sciarra

Ultimi volumi pubblicati:

GIORGIO FONTANA, *Potere collettivo, Costituzione, nuovi conflitti*. Il diritto sindacale oggi: crisi o rinascita? (disponibile anche in e-book).

MARIANGELA ZITO, *Diritto del lavoro e globalizzazione*. Strategie e pratiche degli attori della contrattazione collettiva transnazionale (disponibile anche in e-book).

LUISA CORAZZA, *Il lavoro delle donne?*. Una questione redistributiva (disponibile anche in e-book).

FAUSTA GUARRIELLO, LUCA NOGLER (a cura di), *Violazioni extraterritoriali dei diritti umani sul lavoro*.

ROBERTO VOZA, *Eguaglianza e discriminazioni nel diritto del lavoro*. Un profilo teorico (disponibile anche in e-book).

ELENA GRAMANO, *Jus variandi: fondamento, disciplina e tutela collettiva della professionalità* (disponibile anche in e-book).

IRENE ZOPPOLI, *Il recesso responsabile del creditore nei contratti di lavoro* (disponibile anche in e-book).

MARCELLO PEDRAZZOLI (a cura di), *Partecipazione dei lavoratori e contrattazione collettiva nell'impresa*. Tendenze e mutamenti recenti in Italia, Francia, Germania e Spagna (disponibile anche in e-book).

CHIARA CRISTOFOLINI, *Profili organizzativi e trasparenza finanziaria dei sindacati rappresentativi*. Uno studio comparato (disponibile anche in e-book).

SIMONE PIETRO EMILIANI, *Lavoro subordinato e precedenza nelle assunzioni* (disponibile anche in e-book).

PAOLO PASCUCCI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008 (disponibile anche in e-book).

PAOLO PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*. Verso un salario minimo legale? (disponibile anche in e-book).

PAOLO BARBIERI, LUCA NOGLER, RICCARDO SALOMONE, ENRICO ZANINOTTO (a cura di), *Mercati del lavoro e territori*. I casi del Sudtirolo e del Trentino (disponibile anche in e-book).

ALFREDO CORPACI, RICCARDO DEL PUNTA, MARIA PAOLA MONACO (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*. Riflessioni a due anni dalla legge Madia (disponibile anche in e-book).

ORSOLA RAZZOLINI, *Azione sindacale e tutela giurisdizionale*. Studio preliminare a partire da un'analisi comparata (disponibile anche in e-book).

WILLIAM CHIAROMONTE, MARIA DOLORES FERRARA (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica*. Questioni aperte e prospettive future (disponibile anche in e-book).

VALENTINA ANIBALLI, *Rapporto di lavoro e solidarietà: verso un modello pluridimensionale* (disponibile anche in e-book).

MARIA PAOLA MONACO, *Gli incarichi di funzione dirigenziale*. Uno snodo cruciale nel rapporto fra politica ed amministrazione (disponibile anche in e-book).

BOB HEPPLE, ROCHELLE LE ROUX, SILVANA SCIARRA (a cura di), *Laws against strikes*. The South African Experience in an international and Comparative Perspective (disponibile anche in e-book).

LUCA NOGLER (a cura di), *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo* (disponibile anche in e-book).

LUCA NOGLER (a cura di), *Ebav*. Uno strumento delle parti sociali al servizio dell'artigianato veneto (disponibile anche in e-book).

MARCELLO PEDRAZZOLI (a cura di), *Le discipline dei licenziamenti in Europa*. Riconoscizioni e confronti (disponibile anche in e-book).

GIOVANNI ORLANDINI, *Mercato unico dei servizi e tutela del lavoro* (disponibile anche in e-book).

LUISA CORAZZA, *Il nuovo conflitto collettivo*. Clausole di tregua, conciliazione e arbitrato nel declino dello sciopero (disponibile anche in e-book).

MASSIMILIANO FRANCO, *Esercizio di attività pericolose e disciplina antinfortunistica*. Responsabilità civile e penale d'impresa (disponibile anche in e-book).

Open Access

VALENTINA ANIBALLI, MARCO MOCCELLA, VALENTINA ANIBALLI, MARTINA BASSOTTI, ANNA CASALINO (a cura di), *The quest for labour rights and social justice*. Work in a changing world.

MAURIZIO FALSONE, *I luoghi di adempimento della prestazione di lavoro*. Uno studio giuridico.

LUCA DI SALVATORE, *Reti di imprese, mercato del lavoro e territori*.

PIERA CAMPANELLA, DAVIDE DAZZI (a cura di), *Meat-up Ffire*. Fairness, freedom and industrial relations across Europe: up and down the meat value chain.

Open Access Green

FAUSTA GUARRIELLO (a cura di), *Impresa e diritti umani sul lavoro tra normativa e prassi*.

Questo LIBRO



ti è piaciuto?

Comunicaci il tuo giudizio su:

www.francoangeli.it/opinione



**VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI
SULLE NOSTRE NOVITÀ
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?**



ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER

SEGUICI SU:



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Vi aspettiamo su:

www.francoangeli.it

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:
teorie e tecniche

Didattica, scienze
della formazione

Economia,
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,
arte, territorio

Informatica, ingegneria
Scienze

Filosofia, letteratura,
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche
e servizi sociali



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Il volume contiene i risultati della ricerca *“Politiche attive del lavoro, divari Nord-Sud e aree di crisi. I nuovi programmi per lo sviluppo territoriale, le transizioni e il mercato del lavoro: ruolo degli attori pubblici e delle parti sociali”*, finanziata dal MUR nell’ambito dei PRIN 2022 e svolta da quattro unità di ricerca: l’Università di Catania (*Principal Investigator* e responsabile d’unità la Prof.ssa Anna Alaimo), l’Università del Molise (responsabile d’unità la Prof.ssa Luisa Corazza), l’Università di Napoli Federico II (responsabile d’unità la Prof.ssa Laura Tebano) e l’Università “G. D’Annunzio” di Chieti-Pescara (responsabile d’unità il Prof. Valerio Speciale). La pubblicazione è suddivisa in quattro sezioni, che affrontano i temi oggetto della ricerca – mercato del lavoro, politiche attive e doppia transizione – da diverse e specifiche angolazioni: (I) gli scenari europei e la comparazione con altri sistemi; (II) la digitalizzazione e l’intelligenza artificiale; (III) la formazione, il ruolo della contrattazione collettiva e delle imprese; (IV) i divari fra Nord e Sud e il contrasto alle disuguaglianze. Nelle sezioni sono raccolti i contributi presentati ai Convegni di Pescara (*“Formazione e transizioni occupazionali”*, 7 giugno 2024), Napoli (*“Mercato del lavoro e politiche attive nello scenario europeo”*, 16 maggio 2025) e Catania (*“Diritto al lavoro, formazione e politiche attive nella doppia transizione. Impresa e contrattazione collettiva”*, 27 giugno 2025). A questi si affiancano ulteriori saggi tesi a integrare i differenti ambiti di indagine e a completare la ricerca.