Tiziano TREU 10 settembre 2025

Formazione e politiche del lavoro nelle transizioni

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 caratterizzate [1].

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.

Già nel paper introduttivo di Anna Alaimo e Rosa Di Meo [2] 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

---

[1] Ne è manifestazione il moltiplicarsi di contributi di varia provenienza in tema di diritto del mercato del lavoro: A. Alaimo, S. Sacchi, G. Scarano, A. Di Palma, *Le politiche attive in Italia dopo la grande recessione: retaggi, innovazioni e sfide per il futuro,* in Politiche Sociali, n.3/2024, p. 511 ss.; P. A. Varesi, *Regioni, agenzie per il lavoro, politiche attive del lavoro,* DRI, 2025, p. 471 ss.; i contributi di P.A. Varesi, L. Valente, L. Casano, M. D'Onghia, P. Bozzao, A. Sartori, nel fascicolo 4/ 2022 di *Variazioni su temi di diritto del lavoro;* e 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; A. Mostarda, *Le tecnologie digitali a supporto della formazione professionale: profili normativi e di relazioni industriali*, Federalismi, 18 giugno 2025

[2] *Politiche attive del lavoro e formazione nella doppia transizione: impresa, sindacato e contrattazione collettiva,* in questo volume e in DRI, 2025, p. 252 ss.

beni pubblici come salute, ambiente e occupazione [3]; 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 lavoro [4].

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 transizioni [5] 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. Suggeriscono 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.

Un simile scenario e 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

[3] A. Alaimo, R. Di Meo, *Politiche attive del lavoro,* p. 6

[4] B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile,* 2020, spec. par. 1, e *Il diritto del lavoro nella giusta transizione*, 2023, spec. par. 2 e 3

[5] S. Sacchi, G. Scarano, A. Di Palma*, Le politiche attive in Italia*, cit., p. 513

come un diritto individuale affermato sulla carta e isolato, ma come un diritto-opportunità insieme individuale e collettivo esigibile 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 variabilità [6].

In tale prospettiva la formazione continua si può configurare come tutela transnazionale, 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'occupabilità [7]. 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 lavoro [8].

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 lavoro [9] e che sia sostenuto da una contrattazione collettiva finalizzata a orientare la formazione all'accrescimento della professionalità del lavoratore[10].

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 volume[11], 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.

---

[6] Cfr. per tutti da ultimo C. Alessi, *Prefazione* al volume di C. Valenti, *Tutela della professionalità e formazione dei lavoratori nella tripla transizione*, Giappichelli, Torino, 2025, p. 9 ss. e ID, *Sostenibilità, innovazione, e contratto di lavoro. Il ruolo della formazione e delle competenze*, in questo volume

[7] L. Casano, *Formazione continua e transizioni occupazionali*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, cit., 4/2022, p. 661.

[8] Così C. Valenti, *Tutela delle potenzialità e formazione dei lavoratori nella tripla transizione*, Giappichelli, 2025, p. 148 ss.

[9] Secondo le indicazioni anticipatrici di M. Napoli, *Disciplina del mercato del lavoro ed esigenze formative*, Riv Giur. Lav.,1997, p. 263-271

[10] C. Alessi, *Sostenibilità, innovazione*, cit.

[11] G. Impellizzieri, *Note sulla formazione continua dei lavoratori, tra legge e contrattazione collettiva*

Inoltre è necessario che il diritto alla formazione sia riempito di contenuti che determinino gli obblighi formativi del datore di lavoro, e che siano finalizzati 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 subordinazione[12]; hanno indotto la dottrina e in parte i legislatori ad ampliare anche gli ambiti della formazione attuandola a prescindere dalla condizione occupazionale del lavoratore[13].

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 i livelli di prestazione alle dimensioni e agli interlocutori richiesti dalle nuove modalità della produzione e dei servizi [14].

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.

---

[12] Cfr. in generale A. Perulli, T. Treu, *In tutte le sue forme e applicazioni, per un nuovo statuto del lavoro*, Giappichelli, 2022

[13] Cfr. C. Valenti, *Tutela della professionalità*, cit., *passim* e p. 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 C. Lion, K. Santonieri, P. Stocco, giugno 2025,

[15]

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 sul mondo del lavoro di sicura rilevanza, ma di dimensioni e impatti incerti sulla quantità e sulla qualità del lavoro [16].

La difficoltà di apprezzare questi impatti è segnalata dalle ricerche [17] 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 macchine [18],

[16] Cfr. in generale OECD, *Employment outlook,* 2025; per l'Italia le analisi del volume curato da F. Bassanini, M. Carrieri, G. Ciccarone, A. Perulli, *Il mercato del lavoro nella triplice transizione*, Mulino, 2025; in particolare sull'impatto della intelligenza artificiale in ordine al lavoro e alle competenze dei lavoratori, cfr. T. Treu, *Intelligenza artificiale (IA): integrazione o sostituzione del lavoro umano?*, WP CSDL, IT., 487/2024.

[17] *Intelligenza artificiale e mercato del lavoro. Gli impatti , le politiche pubbliche*, a cura di P. Lupi e A. Perrucci, Astrid, Passigli Ed., 2025, in particolare per gli effetti della IA sulle competenze P. Lupi, *La disarticolazione dei mercati del lavoro, evidenze e determinanti*, ivi, p. 98 ss.; e il contributo generale di D. Autor, *The task approach to labor market. An Overview*, 2023.

[18] P. Lupi, A. Perulli, *L'impatto delle tecnologie digitali sul mercato del lavoro: ricognizione e interpretazione del dibattito,* in P. Lupi, A. Perrucci, *Intelligenza artificiale e mercato del lavoro*, cit., p. 24 ss.

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 qualità [20]. Una simile situazione se non corretta è destinata a pesare negativamente non solo sulla qualità del lavoro ma che sulla capacità del nostro 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 cogestite 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 fare [21].

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 italiani [22].

---

[19] Il saggio di G. Gagliardi R.A. Moroni, S. Scaccabbarozzi, C. Lucifora, *Occupazione e PNRR: cambiamenti e mismatch nella struttura dell'occupazione*, in *Rapporto sul mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, Cnel, 2022, p. 335 ss., segnala il consistente fabbisogno di competenze *green* e digitali, in particolare di quelle medio-alte; vedi anche la ricerca Astrid, Il mercato del lavoro nella triplice transizione, a cura di F. Bassanini, M. Carrieri, G. Ciccardone, A. Peruzzi, Mulino, 2025, spec. Cap. IV, di P. Lupi e A. Peruzzi, *L'impatto delle tecnologie digitali sul mercato del lavoro*, p. 141 ss.

[20] Cfr. le mie considerazioni in *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, DRI, 2020, p. 243 ss.

[21] V. la relazione di N. Forlani in Rapporto INAPP 2024, *Lavoro e formazione: necessario un cambio di paradigma*, p. 16 ss.

[22] Lo testimonia la diffusione dei fenomeni di *mismatch* e *labour shortages* segnalati dagli osservatori pubblici e privati del mercato del lavoro, E. Gramano, *Climate change. Sustainability, organisational, change and workers professionality,* in A. Perulli, T. Treu eds., *Labour law and climate change*, cit., p. 125; R. Parrotto, *Il mismatch nel mercato del lavoro, Relazione preliminare al Tavolo Cnel,* XXIV Rapporto sul Mercato del lavoro e contrattazione collettiva, 2022, p. 309. Vedi anche European Commission, *Labour and skills shortages in the EU: an action plan,*

L'Europa ha messo a disposizione degli Stati membri ingenti risorse con destinazione specifica agli investimenti sociali, sistema scolastico e anche sulla formazione continua [23]. 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.

Fra le competenze nuove e trasversali da formare, viene annoverata la crescente rilevanza delle capacità professionali necessarie per favorire la interlocuzione fra lavoratori e macchine intelligenti, che è sempre più richiesta per operare in contesti aziendali altamente digitalizzati.

E' 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 IA [24].

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.

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 stanziano oltre 12 milioni di Euro per politiche attive e formazione

[24] Vedi C. Alessi, *Sostenibilità, innovazione e contratti di lavoro*, cit.

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 lavoratore [25].

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 imprese [26].

Non mancano al riguardo buone pratiche di dialogo fra istituzioni e organizzazioni sociali [27]; 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 urgente 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.

---

[25] Cfr. al riguardo le indicazioni e le proposte si veda C. Valenti, *Tutela della professionalità,* cit., p. 77, e L. Casano, *Ripensare i fondi interprofessionali per la formazione continua: uno sguardo ai progetti di riforma francesi,* Bollettino Adapt, 2 marzo 201

[26] Così N. Forlani, *Politiche attive, Le riforme per non mettere in difficoltà lavoratori e imprese*, Il Sussidiario.net, 22 agosto 2025

[27] Vedi gli esempi riportati nel *Rapporto INAPP,* 2024, cit.

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 competenze 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 imprese [28].

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 richiesti [29].

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 produttive [30].

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

---

[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 R. Parrotto, *Il mismatch nel mercato del lavoro*, relazione al tavolo Cnel, cit., p. 317 ss.

[29] Cfr. L. Pero, *Inquadramento professionale dei metalmeccanici e cambiamenti organizzativi di lungo periodo*, in T. Treu (a cura), *Commentario al contratto collettivo dei metalmeccanici*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 55 – 70; S. Ciucciovino, *La formazione continua nel settore metalmeccanico: dal diritto soggettivo alla formazione, al sistema dell'apprendimento permanente*, ivi, p. 83 ss.

[30] Cfr. V. Bavaro, Il contratto nazionale dei metalmeccanici 2016: una prospettiva nelle relazioni industriali italiane, in DLRI, 2027, p. 734 ss.

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.

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 qualifiche [32].

Questa è una funzione chiave. E' uno strumento essenziale per rappresentare l'identità professionale del lavoratore [33]. 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 demandata ai soggetti pubblici o ai privati. autorizzati/accreditati, compresi i fondi interprofessionali per la formazione continua e per

[31] A. Alaimo, R. Di Meo, *Politiche attive del lavoro*, cit., p. 11; per i recenti sviluppi della contrattazione collettiva in Italia, di formazione e competenze dei lavoratori, vedi A. Mostarda, *Le tecnologie digitali: un supporto della formazione professionale*, cit., p. 249 ss.; G. Impellizzieri, Note sulla formazione continua dei lavorator, tra legge e contrattazione collettiva, in questo volume

[32] Vedi la sequenza di testi normativi segnalata dal saggio di A. Alaimo, R. Di Meo, *Politiche attive del lavoro*, cit., p. 11 ss.; e A. Mostarda, *Le tecnologie digitali a supporto della formazione professionale,* cit., p. 245 ss.

[33] A. Accornero l'ha definito "il primo elementare diritto di una sicurezza sociale adatta alle società dei lavori", ne *Il lavoro che cambia e la storicità dei diritti*, in LD, 2001, p. 319.

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 dalle contrattazione aziendale con le previsioni riguardanti i libretti di certificazione dei percorsi formativi [34].

In realtà l' istituto dell' accreditamento, pur essendo stato regolato fin dal decreto 276/2003 che gli attribuisce il compito di svolgere funzioni importanti 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-Regioni [35].

E' 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 volgere 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

[34] Cfr. gli esempi riportati in A. Alaimo, R. Di Meo, *Politiche attive del lavoro*, cit., p. 12.
[35] Cfr. ampiamente P.A. Varesi, *Regioni, agenzie per il lavoro, politiche attive*, cit., p. 479 ss.

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 sistema [36], la certificazione delle competenze non può essere ancora qualificabile come un diritto pienamente effettivo, cd. esigibile [37]. 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, cosicchè gli interessati sono privati di un ulteriore elemento per rendere spendibile la qualità delle loro conoscenze e competenze.

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 interventi [38], 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 lavoro [39].

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

---

[36] Cfr. C. Valenti, *La tutela delle professionalità,* cit., p. 215 ss.

[37] Così A. Mostarda, *Le tecnologie digitali a supporto della formazione professionale,* cit., p. 247; L. Casano, *Certificazione delle competenze: i nodi irrisolti in attesa della linee guida per l'avvio del sistema nazionale*, Bollettino Adapt, 7 marzo 2020, p. 10

[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 B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, *Manifesto per un diritto de lavoro sostenibile*, cit., p. 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.

servizi e delle misure di politica attiva, nonché la definizione degli standard di servizio per l' attuazione dei LEP [40].

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 detto [41], 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 finanziarie 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, ADÌ, SFL), 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'obbiettivo 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.

---

[40] Tale disegno come ricorda il saggio citato di S. Sacchi, G. Scarano, A. Di Palma, *Le politiche attive*, cit., p. 517, era previsto in funzione del nuovo quadro costituzionale che prevedeva di riaccentrare a livello centrale le competenze sulle PAL.

[41] P.A. Varesi, *Regioni, agenzie per il lavoro, politiche attive,* cit., p. 491; sul tema vedi anche J. Saracchini, *Il programma GOL: un nuovo sistema per supportare le transizioni occupazionali*, in Nuove professionalità, 2021, 5, p. 50 ss.; G. Bocchieri, E. Gotti, *Verso l'attuazione dei GOL*, in Nuove professionalità, 2021, 2, p. 48 ss.

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 intermedia [43].

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' occupazione [44].

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

[42] Vedi i commenti di S. Marchetti e L. Valente, *Il rapporto stato-regioni sulla gestione delle politiche del lavoro,* in Economia Lavoro, 2025, p. 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 C. Valenti, Tutela delle professionalità, cit., p. 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.

[44] V. Del Gaiso, *Il programma GOL*, cit ., osserva che la attuale distribuzione delle competenze in materia fra stato e regioni "può favorire importanti diseguaglianze nell' esercizio del diritto alla promozione occupazionale" p. 7, 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, p. 15

grado di sostenere l'attuazione di obbiettivi 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.

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 9000: 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 private [46].

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 concorso [47].

Le possibilità di superare questi deficit di attrattività sono legate anzitutto allo sviluppo e alla valorizzazione delle funzioni di politica attiva di queste strutture che permetta di superare la

[45] Cfr. lo studio aziendale citato di S. Sacchi, G. Scarano, A. Di Palma, *Le politiche attive in Italia*, cit., p. 519; e M. Resce, *La spesa in politiche del lavoro. L'Italia in una comparazione internazionale*, Economia e Lavoro, 2025, p. 38 ss.

[46] Così L. Valente, *Gli attori del mercato del lavoro,* cit., p. 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; V. Del Gaizo, *Il programma GOL*, cit., segnala peraltro la presenza di pratiche collaborative fra pubblico e privato nell'attuazione dei piani regionali attuativi dei GOL.

[47] A. D'Alessio, *Il potenziamento del personale dei centri per l'impiego in Italia*, in Economia e Lavoro, 2025, p. 148 ss.

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 attori [48].

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

[48] Così S. Sacchi, G. Scarano, A. Di Palma, *Le politiche attive in Italia*, cit., p. 518 ss.

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 costituito 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 ad 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 difficoltà [49].

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 ritornate 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 ad essere poco sostenute dalla mancanza di efficaci sistemi di monitoraggio e di valutazione delle politiche.

E' 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 rimosso [50].

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.

---

[49] L. Valente, *Gli attori del mercato del lavoro*, cit., p. 637, e ID, *Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro*, in *Il libro dell'anno del diritto*, Treccani, 2017. Resta inoltre possibile attivare i poteri sostitutivi del Consiglio dei Ministri con le nomine di un commissario *ad acta*

[50] Cfr. S. Sacchi, S. Scarano, A. Di Palma, *Le politiche attive in Italia*, cit., p. 526 ss.

E' 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 graduale 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. p.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 ricollocazione 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., p. 18).

Non è la prima volta che la legge attribuisce alla contrattazione collettiva compiti di regolazione riguardanti il rapporto e il marcato 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 delle 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 degli piani e dagli 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 cd. 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 lavoro [51].
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 giuste [52].
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.

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.

---

[51] In questo senso si esprimeva già il *Manifesto per un diritto del lavoro nella giusta* transizione, di B. Caruso, R. del Punta, T. Treu, 2023, p. 79

[52] Vedi T. Treu, *PNRR, politiche pubbliche e partecipazione sociale*, in T. Treu, *Le trasformazioni del lavoro*: *discontinuità e interdipendenze,* Giappichelli, Torino, 2024, p. 261 ss.

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]

[53] Così B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, 2020, p. 46 ; vedi anche i contributi di S. Ciucciovino, D. Garofolo, A. Sartori, M. Tiraboschi, A. Troisi, L. Zoppoli (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro, una nuova stagione per il diritto del mercato lavoro*, Adapt University Press 2021, e di recente C. Valenti, *Tutela della professionalità e formazione del lavoratori nella tripla transizione,* cit., spec. p. 37 ss.