

**SERIE: Itinerari di diritto e relazioni del lavoro**

# **Mercato del lavoro e fondi interprofessionali. Regolazione, strumenti e attuazione territoriale**

di Giovanni Di Corrado  
Prefazione di Pier Antonio Varesi

Fondazione Giacomo Brodolini  
00185 Roma - Via Goito, 39  
tel. 0644249625  
fax 0644249565  
[info@fondazionebrodolini.it](mailto:info@fondazionebrodolini.it)  
[www.fondazionebrodolini.it](http://www.fondazionebrodolini.it)

ISBN 9788895380681

Tutti i diritti riservati

# **Quaderni della Fondazione Giacomo Brodolini**

## **SERIE: ITINERARI DI DIRITTO E RELAZIONI DI LAVORO**

*Itinerari di diritto e relazioni di lavoro* è una collana interdisciplinare sulle “relazioni di lavoro” intese nel senso più vasto che si suole attribuire a questo sintagma. Grazie allo sviluppo tecnologico, la relazionalità incentrata sul lavoro può assumere nel tempo presente una complessità, e quindi, molteplicità, sconosciuta nel recente passato e questa collana intende offrire al lettore strumenti di aggiornamento ed integrazione che sebbene agili nella forma siano fondati su impostazioni rigorose e attendibili. Nel cercare di soddisfare queste esigenze gli Itinerari intendono distaccarsi da collane consimili per alcune caratteristiche: 1. Alternerà studi empirici a volumi di riflessione generale. 2. Attraverso la varietà delle discipline cercherà di proporre una lettura del lavoro a trecentosessanta gradi superando quella tradizionale separatezza tra i saperi che talvolta costituisce un limite per la conoscenza e regolazione dei fenomeni. 3. Non sarà una collana solo scientifico-academica poiché la ricerca universitaria rappresenta una ma non l'unica delle possibili sedi di elaborazione dei volumi. 4. Ospiterà anche prodotti non consueti per l'editoria accademica classica, consentendo una maggiore diversificazione dei generi editoriali.

I contributi pubblicati sono sottoposti a referaggio anonimo “double blind” e vengono seguiti in ogni loro fase dai curatori e dai membri del comitato editoriale.

**A cura di:** Luisa Corazza (Università del Molise), Luca Nogler (Università di Trento), Orsola Razzolini (Università di Milano)

### **Comitato editoriale:**

**Maria Paola Aimo**  
Università di Torino

**Filippo Barbera**  
Università di Torino

**Alessandro Bellavista**  
Università di Palermo

**Olivia Bonardi**  
Università di Milano

**Vania Brino**  
Università di Venezia

**Piera Campanella**  
Università di Urbino

**Maria Teresa Carinci**  
Università di Milano

**Chiara Cristofolini**  
Università di Trento

**Maurizio Del Conte**  
Università Bocconi

**Luca di Salvatore**  
Università del Molise

**Madia D'Onghia**  
Università di Foggia

**Elena Gramano**  
Università Bocconi

**Federico Martelloni**  
Università di Bologna

**Marco Novella**  
Università di Genova

**Valeria Nuzzo**  
Università degli Studi della  
Campania Luigi Vanvitelli

**Massimo Pallini**  
Università degli Studi di Milano

**Riccardo Salomone**  
Università di Trento

**Wilfredo Sanguineti**  
Universidad de Salamanca

**Achim Seifert**  
Friedrich-Schiller-Universität Jena

**Serena Sorrentino**  
FP Cgil nazionale

**Anna Soru**  
ACTA



# ***Mercato del lavoro e fondi interprofessionali. Regolazione, strumenti e attuazione territoriale***

*di Giovanni Di Corrado*

*Prefazione di Pier Antonio Varesi*

*A Edoardo e Maria Caterina*

# Sommario

<b>Prefazione.....</b>	<b>1</b>
<b>Nota introduttiva.....</b>	<b>14</b>
<b>CAPITOLO I</b>	
<b><i>Servizi per l'impiego: tra innovazione strutturale e questioni operative.....</i></b>	<b>18</b>
1. Il diritto-dovere al lavoro: garanzia costituzionale e promozione dell'occupabilità	18
2. Dal Libro Bianco all'Europa delle competenze per la costruzione del trinomio crescita-competitività-occupazione nel diritto europeo del lavoro	27
3. PNRR e mercato del lavoro: dalla risposta emergenziale alla riforma strutturale	36
4. Centralizzazione e governance: l'evoluzione del sistema delle PAL dopo la soppressione dell'ANPAL	53
5. Il rinnovamento dei SPI: dalla carenza strutturale dei CPI al piano di potenziamento del PNRR	64
6. Verso una nuova professionalità nei CPI: dalla frammentazione dei ruoli alla proposta delle figure di "Addetto ai servizi per l'occupazione" e "Coordinatore dei Servizi e delle Politiche per il Lavoro"	70
7. Stato di avanzamento del PNRR e criticità nel settore del mercato del lavoro	80

## **CAPITOLO II**

### **I nuovi strumenti della transizione occupazionale..... 83**

1. Il Programma GOL e i Fondi paritetici interprofessionali quali soggetti attuatori privilegiati	83
1.1 L'erogazione delle misure del Programma GOL: l'accesso universale all'attività di assessment	88
1.2 Percorso 1: il reinserimento occupazionale	91
1.3. Percorso 2: aggiornamento (upskilling)	93
1.4 Percorso 3: riqualificazione (reskilling)	96
1.5 Percorso 4: lavoro e inclusione	99
1.6 Percorso 5: ricollocazione collettiva	101
2. Monitoraggio e attuazione del Programma GOL: un'analisi ragionata anche alla luce del d.m. 11 febbraio 2025	104
3. Sostenibilità e innovazione: terza edizione del Fondo Nuovo Competenze e coordinamento con i Fondi Paritetici Interprofessionali (FPI)	114
4. Il Piano Nuove Competenze - Transizioni e i fabbisogni occupazionali previsionali per il periodo 2024-2028	131
5. L'Accordo di transizione occupazionale: evoluzione degli ammortizzatori sociali nella twin transition	135
6. La condizionalità nell'attuale sistema delle politiche del lavoro quale crocevia per il successo del meccanismo transizionale	142

## **CAPITOLO III**

### **Ruolo strategico dei Fondi paritetici interprofessionali e della bilateralità nell'azione sindacale..... 154**

1. Genesi e ruolo dei Fondi paritetici interprofessionali	154
2. Le diverse categorie di interventi formativi dei FPI nel quadro del sistema autorizzatorio-vigilanza ministeriale	159
3. L'espansione delle competenze dei FPI nel quadro delle politiche attive e passive del lavoro	165
4. Il sistema operativo dei FPI: finanziamento, piani formativi e gestione	172
5. Le iniziative di finanziamento formativo attraverso gli avvisi pubblici	177
6. Il binomio contrattazione collettiva e FPI	192

<i>7. Gli enti bilaterali: funzioni e prospettive per la regolazione partecipata del mercato del lavoro</i>	206
<i>8. L'azione sindacale nell'era della trasformazione ecologica e digitale</i>	222
<i>9. Prime riflessioni sulla l. 15 maggio 2025, n. 76 per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese</i>	231
<i>10. Le tendenze evolutive delle professioni nell'orizzonte delle transizioni: prospettive per l'azione sindacale</i>	241
<b>CAPITOLO IV</b>	
<b>Attuazione territoriale e sviluppo delle competenze spendibili nelle vigenti politiche del lavoro .....</b>	<b>260</b>
<i>1. L'architettura dei PAR: analisi comparata delle strategie regionali nel Programma GOL</i>	260
<i>2. Patti territoriali e sviluppo locale delle competenze per l'occupazione</i>	279
<i>3. Il sistema formativo integrato nel nuovo quadro normativo introdotto dalla l. n. 203/2024</i>	291
<i>4. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella determinazione dei LEP: profili costituzionali del regionalismo differenziato</i>	306
<i>4.1 Standardizzazione e personalizzazione: la duplice dimensione dei LEP e proposte de iure condendo dopo le pronunce della Consulta n. 192/2024 e n. 10/2025</i>	312
<i>5. La messa in trasparenza delle competenze nel mercato del lavoro transizionale</i>	325
<i>5.1 Il nuovo sistema di individuazione, validazione e certificazione delle competenze: il d.m. 9 luglio 2024</i>	331
<i>6. La ridefinizione dei parametri qualificanti il "soggetto formato" a seguito della circolare MLPS 31 marzo 2025, n. 8</i>	339
<b>Conclusioni.....</b>	<b>349</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>363</b>

## **Principali abbreviazioni**

App.	Corte di Appello
art.	articolo
Cass.	Corte di Cassazione Civile
Cass. pen.	Corte di Cassazione penale
c.c.	codice civile
c.d.	cosiddetto
circ.	Circolare
Circ. min.	Circolare ministeriale
Cons. St.	Consiglio di Stato
co.	comma
Corte conti	Corte dei Conti
Corte cost.	Corte Costituzionale
d.d.	decreto direttoriale
d.g.r.	deliberazione giunta regionale
d. l.	decreto legge
d. interm.	decreto interministeriale
d.lgs.	decreto legislativo
d.m.	decreto ministeriale
d.P.C.	decreto del Presidente del Consiglio
d.P.R.	decreto del Presidente della Repubblica
determ. dirig.	Determina dirigenziale
GUCE	Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea
ined.	inedita
I.	legge
I. cost.	legge costituzionale
I. reg.	legge regionale
TAR	Tribunale Amministrativo Regionale
Trib.	Tribunale Civile
Trib. Pen.	Tribunale Penale
UE	Unione Europea

# Prefazione

di Pier Antonio Varesi<sup>1</sup>

## 1. Introduzione

Il volume ricostruisce con metodo sistematico l'evoluzione dell'assetto istituzionale, normativo ed organizzativo delle politiche attive del lavoro nel nostro Paese. L'Autore ci accompagna lungo il travagliato percorso legislativo ed amministrativo che si è snodato negli ultimi due decenni nell'intento di dare corpo ad un "sistema nazionale" di politiche attive del lavoro.

Invero, l'ambizione degli attori in campo (non solo del legislatore statale ma anche di quello regionale e delle parti sociali) è rinvenibile (perlomeno) dalla seconda metà degli anni Novanta nell'obiettivo di dotare anche l'Italia di norme e, soprattutto, di una strumentazione operativa in grado di offrire alle imprese ed ai lavoratori servizi paragonabili a quelli dei principali Paesi europei, colmando il ritardo segnalato già negli anni Sessanta dalla autorevole dottrina<sup>2</sup>. Tale ritardo era divenuto un abisso a partire dagli anni Settanta, se si confrontano la sostanziale riproposizione in Italia di schemi tanto consolidati quanto inefficaci<sup>3</sup> con il dinamismo dimostrato da altri Paesi europei mediante l'istituzione od il rafforzamento di robuste Agenzie nazionali per l'impiego in Francia, Germania e Regno Unito<sup>4</sup>.

---

1 Professore Ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore.

2 ISLE -Istituto studi legislativi, *Orientamenti sul problema del collocamento della manodopera, Atti del Convegno svoltosi a Roma nel giugno 1963*, Giuffrè, Milano, 1963.

3 Si pensi alla legge 1º giugno 1977, n. 285 "Provvedimenti per l'occupazione giovanile" ed alla legge 12 agosto 1977, n. 675 "Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore" entrambe basate sulla gestione amministrativa del mercato del lavoro e sulla valorizzazione della chiamata numerica.

4 Per una panoramica relativa al periodo considerato v. C. Marazia (a cura di), *Istituzioni e politiche del lavoro nella Comunità Europea*, Franco Angeli, Milano, 1981.

Le ricorrenti crisi del sistema produttivo e l'aggravarsi di alcuni fenomeni di inefficienza ed iniquità del mercato del lavoro italiano<sup>5</sup>, a danno principalmente di giovani, donne e lavoratori anziani espulsi dai processi produttivi, hanno richiamato l'attenzione anche nel nostro Paese sul tema<sup>6</sup>.

## **2. Il d. lgs. n. 150 del 2015 e la costruzione del sistema nazionale di servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro**

Con riferimento al periodo più recente (sostanzialmente l'ultimo decennio), l'Autore correttamente richiama l'attenzione del lettore sulle disposizioni contenute nel d. lgs. n. 150 del 2015, esempio di legislazione concertata tra Stato e Regioni<sup>7</sup>, volta a modellare l'organizzazione a livello centrale ed a livello periferico del sistema nazionale con l'obiettivo dichiarato di "garantire la fruizione di servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro a tutti i cittadini su tutto il territorio nazionale"<sup>8</sup>. Il sistema nazionale di politiche attive del lavoro nasce dunque sulla base di un disegno cooperativo di Stato e Regioni e con l'obiettivo primario di assicurare la disponibilità di servizi qualificati come livelli essenziali delle prestazioni (LEP) ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.

Grazie a questo nuovo clima, il d. lgs. n. 150/2015 introduce due innovazioni di rilievo: nel contesto dell'istituenti "Rete nazionale di servizi per le politiche del lavoro", rivisita la disciplina in materia di accreditamento di operatori privati chiamati a collaborare con la pubblica amministrazione per erogare servizi per il lavoro discendenti dalla

---

5 V. le considerazioni in proposito contenute in Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia*, Roma, 2001.

6 V. il "Patto per il lavoro" sottoscritto da Governo e parti sociali il 24 settembre 1996 in cui è previsto l'impegno del Governo di stanziare "1.000 miliardi di Lire per una politica attiva del lavoro".

7 V. in proposito l'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni sullo schema di decreto legislativo per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive del lavoro il 30 luglio 2015 i cui contenuti sono stati successivamente ripresi alla lettera nel d. lgs. n. 150/2015. Questo spirito cooperativo di Stato e Regioni, ben evidente nel d. lgs. n. 150/2015 dopo la precedente fase di ricorrenti conflitti, si inserisce sulla scia di numerose Intese Stato-Regioni in materia di politica del lavoro raggiunte in precedenza. Tra le principali possono essere ricordate le Intese del 12 febbraio 2009 e del febbraio 2011 sugli "ammortizzatori sociali in deroga", la condivisione in sede di Struttura di Missione di cui all'art. 5 della l. n. 99/2013, "Piano nazionale relativo alla Garanzia per i giovani".

8 Questa finalità è ben espressa dall'art. 1, commi 3 e 4, legge n. 183/2014 che informa il d.lgs. n. 150/2015.

programmazione pubblica (v. in particolare il comma 2 dell'art. 12, volto a superare le inerzie registrate sul punto da alcune Regioni<sup>9</sup>, attribuendo a suo tempo all'ANPAL, ora Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) il compito di accreditare "le Agenzie che intendono operare nel territorio di Regioni che non abbiano istituito un proprio regime di accreditamento"; prevede l'esercizio da parte dello Stato, sulla base di Convenzione con la Regione interessata, di interventi di sussidiarietà verticale, laddove emergano carenze nell'azione regionale, voltati ad assicurare il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>10</sup>.

### **3. Il "revirement" del legislatore statale e gli effetti negativi che ne sono derivati**

Il compito di dare effettività a questo disegno è risultato però arduo, senza dubbio per le modeste risorse finanziarie stanziate. Principalmente però la riforma ha vissuto una fase di stallo provocata dal radicale "revirement" del legislatore statale che allo spirito cooperativo del d. lgs. n. 150/2015 ha sostituito il (fallito) tentativo di riaccentramento di poteri, perseguito sia mediante l'eutanasia delle Province<sup>11</sup> (soggetto istituzionale su cui fino ad allora era stata costruita la nostra pur gracile politica attiva del lavoro), sia perseguito la modifica dell'art. 117 della Costituzione riguardante la ripartizione delle competenze legislative di Stato e Regioni, nell'intento di affidare la materia "politica attiva del lavoro" alla competenza legislativa esclusiva dello Stato<sup>12</sup>.

---

9 A conferma delle resistenze ad accogliere questa innovazione basti la constatazione che le Regioni in cui nel 2013 l'accreditamento di cui all'art. 2, c. 1, lett. f) del d. lgs. n. 276/2003 era stato oggetto di interventi legislativi erano solo le seguenti: Marche, Emilia-Romagna, Toscana, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Lombardia, Liguria, Piemonte, Campania, Veneto, Abruzzo e Lazio ma solo in sette di esse lo strumento era completamente operativo, Cfr. ISFOL, L'accreditamento nelle Fonti amministrative regionali. Dati aggiornati all'agosto 2013, Roma, 2013. In proposito v. anche M. Corti, I servizi per l'impiego pubblici e privati. Profili funzionali, in M. Napoli, A. Occhino, M. Corti (a cura di), I Servizi per l'impiego, Milano, Giuffrè, 2010, p. 146 e ss. e P. A. Varesi, I servizi per l'impiego nella legislazione regionale, in M. Brollo (a cura di), Il Mercato del lavoro, Padova, Cedam, 2012, pp. 203-273.

10 V. art. 11, c. 1, lett. e) del d. lgs. n. 150/2015.

11 V. la c.d. "legge Delrio" (Legge 7 aprile 2014, n. 56) che ha riformato le province, riducendone le funzioni fondamentali, ed ha previsto l'istituzione delle città metropolitane (che sostituiscono le province in dieci aree urbane).

12 V. D.d.L. "Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione", approvato dalla Camera dei Deputati il 12 aprile 2016.

Questa riforma costituzionale, come è noto, è stata respinta nel Referendum popolare del 2016, avvenimento a cui ha fatto seguito un periodo di grande incertezza.

L'architettura delineata dal d. lgs. n. 150/2015 ha subito, infatti, notevoli contraccolpi, lasciando evidenti "ferite" a livello dell'amministrazione centrale. L'Agenzia Nazionale per le Politiche attive del Lavoro (ANPAL), struttura portante del disegno di riaccentrato, non è riuscita a svolgere che un flebile coordinamento delle politiche poste in essere dalle Regioni (alle quali spetta, a Costituzione vigente, l'attuazione di tali politiche). Non solo. Messa alla prova dalla gestione della misura più innovativa prevista dal d. lgs. n. 150/2015, l'Assegno individuale di ricollocazione<sup>13</sup>, l'Agenzia ha mostrato tutta la sua debolezza operativa: basti pensare che il 90% del campione di lavoratori disoccupati a cui l'ANPAL ha offerto il sostegno in esame, non ha accettato. È da queste insufficienze che ha preso avvio la revisione di ANPAL e di ANPAL Servizi S.p. A. In un primo tempo, il legislatore ha apportato modifiche alla disciplina di ANPAL<sup>14</sup> e, in tempi più recenti, ha abbandonato il modello agenziale, riportando le funzioni ed i compiti dell'ANPAL al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali<sup>15</sup>.

Anche il braccio operativo dell'ANPAL, ANPAL Servizi S.p.A., ha subito numerosi interventi di revisione culminati nella modifica della proprietà (ora attribuita al Ministero dell'Economia e delle Finanze, MEF) e nella nuova denominazione di Sviluppo Lavoro Italia S.p.A.

Per altro verso, anche le istituzioni periferiche hanno sofferto, basti pensare alle restrizioni finanziarie subite dalle Province a causa del richiamato tentativo di "eutanasia" delle stesse.

---

13 V. l'art. 23 del d. lgs. n. 150/2015. Si ricorderà che l'Assegno individuale di ricollocazione consentiva ai disoccupati da più di quattro mesi e percettori della NASPI di beneficiare "di un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro" da parte di un Centro per l'impiego oppure da parte di un soggetto privato accreditato ai sensi dell'art 12 dello stesso decreto legislativo. L'Assegno, di importo commisurato al grado di debolezza occupazionale del lavoratore, ha inoltre il vantaggio di non concorrere alla formazione del reddito complessivo ai fini dell'imposta IRPEF. La sperimentazione è stata effettuata su un campione di lavoratori estratti a sorte dall'INPS.

14 V. in proposito i commi 2,3 e 4 dell'art. 46 del d.l. n. 73/2021 conv. dalla legge n. 106/2021 che hanno modificato gli artt. 4, 6 e 7 del d.lgs. n. 150/2015.

15 V. in proposito l'art. 3 del d.l. 22 giugno 2023, n. 75 conv. dalla legge 10 agosto 2023, n. 112 che prevede la riattribuzione al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali delle funzioni a suo tempo attribuite all'ANPAL e, di conseguenza, la soppressione dell'ANPAL.

#### **4. L'opera di ricostruzione**

Dopo una fase in cui ha prevalso lo smarrimento (2016-2017), il Paese si è impegnato nell'opera di ricostruzione su nuove basi del sistema, mediante un impegno corale di tutti i soggetti partecipanti alla Rete nazionale e mediante la rivisitazione delle politiche. Tutto ciò mantenendo però fermo l'obiettivo finale (l'edificazione di un sistema nazionale capace di assicurare l'erogazione dei servizi per il lavoro a tutti i cittadini su tutto il territorio nazionale).

Tassello dopo tassello, a poco a poco è andato delineandosi il nuovo mosaico in cui tutti gli attori (Stato, Regioni e parti sociali) sono stati chiamati ad esercitare ruoli di rilievo ed in chiave cooperativa.

Un primo contributo decisivo alla ridefinizione dell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema è stato offerto dalla legge di Bilancio per il 2018<sup>16</sup> che ha indicato nella Regione (direttamente o tramite Agenzie regionali o Enti regionali) il soggetto istituzionale destinato a succedere alle Province nella gestione dei Centri per l'impiego.

L'attenzione nei confronti dei Centri per l'impiego è stata riconfermata poco dopo dal "Piano straordinario per il potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro"<sup>17</sup> previsto nell'ambito della legge sul Reddito di cittadinanza" ed oggetto dell'intesa tra Stato e Regioni del 17 aprile 2019.

Il Piano è previsto "al fine di rafforzare le politiche attive del lavoro e di garantire l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia". Tale Piano si configura, quindi, come un'ulteriore ed importante tappa nel processo concertato di costruzione del sistema nazionale di politica attiva del lavoro. Non a caso la citata Intesa tra Stato e Regioni si apre con il riconoscimento "dell'importanza centrale dei servizi per l'impiego, che costituiscono l'infrastruttura primaria del mercato del lavoro e svolgono fondamentali compiti di rilievo istituzionale per l'integrazione attiva delle persone".

Inoltre, va richiamata l'attenzione sugli impegni assunti dallo Stato per finanziare, pur gradualmente, l'assunzione da parte delle Regioni, a decorrere dagli anni 2020 e 2021, di un contingente di personale da assegnare ai Centri per l'impiego fino ad 11.600 unità,

---

<sup>16</sup> V. in particolare, i commi da 793 a 800 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

<sup>17</sup> Il "Piano straordinario" è previsto dal comma terzo dell'art. 12 del d.l. n. 4/2019 conv. dalla l. n. 26/2019 "al fine di rafforzare le politiche attive del lavoro e di garantire l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia".

consentendo di raddoppiare il numero degli operatori ad essi destinati. In aggiunta a ciò, sono previste anche risorse destinate al potenziamento delle infrastrutture (sedi, attrezzature, spese di funzionamento).

## **5. GOL, i Fondi paritetici nazionali interprofessionali e il Fondo nuove competenze**

Nell'accompagnarci nell'esame del cammino evolutivo del nostro sistema di politiche attive del lavoro, l'Autore opportunamente dedica molte pagine al Programma GOL e ai Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua (v. i Capitoli secondo e terzo).

Tale scelta trova giustificazione nell'impianto del PNRR Italia e in specie in quanto previsto dal Pilastro 4, Missione 5– Coesione ed inclusione, Componente 1.

In questo ambito sono indicati gli obiettivi di una strategia volta a incidere profondamente sul mercato del lavoro del nostro Paese, principalmente mediante il rafforzamento delle politiche attive del lavoro, la diffusione di opportunità per l'acquisizione e l'elevazione delle competenze professionali nonché la lotta alle discriminazioni all'ingresso ed alla permanenza nel mercato del lavoro delle donne e dei giovani.

È questa la cornice al cui interno sono stati adottati due provvedimenti amministrativi che hanno dato corpo alla strategia sopra illustrata:

- il d.m. 5 novembre 2021 con cui è stato adottato il Programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL);
- il d.m. 14 dicembre 2021 con cui è stato adottato il Piano Nuove Competenze (PNC), per la formazione di disoccupati e di lavoratori.

L'affiancamento dei due filoni di intervento è assai apprezzabile non solo in quanto tendente a colmare le residue lacune del sistema italiano di servizi per l'impiego ma anche perché è la presa d'atto del ruolo decisivo che la formazione professionale dei lavoratori (da quella iniziale a quella continua) ha assunto per il successo delle moderne politiche del lavoro. La formazione, da cenerentola delle politiche del lavoro, è (finalmente) considerata un intervento essenziale per il miglioramento del nostro mercato del lavoro.

L'investimento sulle competenze professionali dei lavoratori (sia in termini di *upskilling* che di *reskilling*), obiettivo primario dell'Unione europea al fine di consentire al sistema produttivo di competere sulla qualità dei prodotti (e non sul costo del lavoro), è da ritenere un intervento essenziale per il miglioramento del nostro mercato del lavoro.

L'intreccio tra servizi per l'impiego e attività di formazione appare dunque necessariamente destinato ad investire le diverse categorie sociali (inoccupati, disoccupati, soggetti in transizione, occupati), stimolando nei territori diffuse azioni in rete per rafforzare l'occupabilità dei lavoratori ed in specie dei soggetti che presentano maggiori difficoltà.

Il volume richiama più volte l'attenzione su questo intreccio, a partire dall'intervento a sostegno della formazione dei disoccupati. Il sistema ormai non ambisce solo ad offrire loro servizi per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro ma anche, in stretta connessione, opportunità di aggiornamento o di riqualificazione; lo testimoniano in particolare i percorsi 2, 3 e 4 di GOL nonché il Supporto per la formazione e il lavoro (SFL).

Ai nostri fini risulta altrettanto interessante il progressivo sviluppo dell'azione a sostegno della formazione continua, quella genericamente rivolta a lavoratori "occupati" (anche se, come vedremo, sempre più spesso investe di obblighi formativi i lavoratori sospesi e collocati in cassa integrazione).

Al centro di questo disegno è rinvenibile la disciplina dei Fondi interprofessionali nazionali per la formazione continua (forti di un progressivo sviluppo quasi trentennale<sup>1</sup>) e del più recente Fondo nuove competenze<sup>2</sup>, chiamati dal legislatore ad agire in sinergia.

Tra le molte modifiche che hanno investito la disciplina dei Fondi interprofessionali ve n'è una che appare particolarmente incisiva poiché amplia significativamente le finalità perseguitibili dai Fondi e tende a riorientare in una nuova direzione l'utilizzo delle risorse disponibili: al tradizionale finanziamento di attività di formazione continua (quelle rivolte a lavoratori occupati) è affiancato il finanziamento di "percorsi formativi

<sup>1</sup> L'embrione dei "Fondi interprofessionali nazionali per la formazione continua" può essere rintracciato nelle disposizioni di cui al primo comma, lett. d) della legge 24 giugno 1997, n. 196 il cui disegno è stato poi portato a compimento dall'art. 118, comma 1, della l. 23 dicembre 2000, n. 388.

<sup>2</sup> Il fondo nuove competenze è stato istituito dall'art. 88, comma 1, del d. l. n. 34/2020 convertito dalla legge. n. 77/2020

o di riqualificazione professionale per soggetti disoccupati o inoccupati<sup>3</sup>.

La valenza strategica di questa impostazione e la dimensione organizzativa e finanziaria che il fenomeno ha assunto<sup>4</sup> giustificano ampiamente l'attenzione che l'autore dedica al tema. L'obiettivo primario dei Fondi interprofessionali è quello di finanziare, in tutto o in parte, piani formativi aziendali, territoriali, settoriali o individuali concordati tra le parti sociali. Ciò basterebbe a sottolinearne l'impatto innovativo.

Mi permetto solo di richiamare l'attenzione su un ulteriore elemento di novità di cui questo disegno è portatore. I Fondi paritetici sono alimentati dal gettito derivante dal contributo dello 0,30% versato dai datori di lavoro in proporzione alle scelte da loro espresse. Esso risponde quindi al principio di sussidiarietà orizzontale: la pubblica amministrazione, in parte si ritrae e valorizza il ruolo di specifiche strutture appartenenti al complesso mondo della c.d. "bilateralità sindacale", cioè strutture promosse e gestite congiuntamente ed in forma paritaria dalle Parti sociali. Nel caso specifico, la "bilateralità" è chiamata ad operare, in alternativa alla pubblica amministrazione, nel campo della formazione continua, in quanto ritenuta particolarmente idonea a leggere i bisogni formativi espressi dal sistema delle imprese e dai lavoratori<sup>5</sup>.

Ne è derivata la nascita e il successivo consolidamento di un robusto sistema (bilaterale) chiamato a sostenere le attività di formazione continua.

La istituzione del Fondo nuove competenze, anche grazie alle significative risorse finanziarie di cui è dotato (a totale carico del Bilancio statale), consente di amplificare l'azione in questo campo. Il Fondo, giunto ormai alla terza edizione, promuove le attività formative previste da specifiche intese sindacali (a livello aziendale o territoriale) volte alla rimodulazione dell'orario di lavoro mediante le quali parte dell'orario di lavoro viene finalizzato a percorsi formativi di *upskilling* o di *reskilling*. In via ordinaria il Fondo rimborsa il 60% della retribuzione oraria, al netto degli oneri previdenziali e assistenziali, per le ore destinate alla formazione e rimborsa interamente gli oneri relativi ai contributi previdenziali ed assistenziali.

3 V. l'art. 11 bis del d.l. n. 4/2019, conv. dalla legge n. 26/2019.

4 Il XXIV Rapporto INAPP sulla Formazione continua – Annualità 2023-2024, presentato il 9 maggio 2025, indica l'esistenza di ben 19 Fondi bilaterali autorizzati ed operativi.

5 Proia, I Fondi interprofessionali per la formazione continua: natura, problemi, prospettive, in ADL Argomenti di Diritto del lavoro, 2006, p. 470 e ss.

L'utilizzo sinergico dei due strumenti consente pertanto ai datori di lavoro di beneficiare (tramite i Fondi interprofessionali) del finanziamento dell'attività formativa, e, tramite il sostegno del Fondo nuove competenze) dell'alleggerimento del costo del lavoro relativo a coloro che sono impegnati nei percorsi di formazione.

## ***6. L'offerta di politiche attive ai lavoratori sospesi dal lavoro e collocati in cassa integrazione e l'applicazione del principio di condizionalità***

Se la riforma delle politiche attive del lavoro del 2015 è apparsa principalmente incentrata sulla ridefinizione dei servizi per l'impiego rivolti ai disoccupati (v. in particolare l'assegno di ricollocazione di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 150/2015), nella fase più recente (a partire dal periodo 2018-2021) la legislazione ha promosso un più intenso ricorso a politiche attive del lavoro in favore dei lavoratori sospesi dal lavoro e beneficiari del trattamento straordinario di Cassa Integrazione Guadagni, apportando a tal fine incisive modifiche alla disciplina degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro (d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148),

In proposito è opportuno richiamare l'attenzione sul fatto che queste politiche, pur essendo destinate a lavoratori "sospesi dal lavoro e collocati in cassa integrazione" (e, dunque, sul piano formale non appartenenti alla categoria dei disoccupati), non si limitano a favorirne la crescita professionale ma perseguono anche la loro ricollocazione sul mercato del lavoro. A testimonianza di questo indirizzo appaiono emblematici i provvedimenti che subordinano alla definizione di specifici percorsi di politica attiva del lavoro la concessione della pro roga del trattamento di CIGS oltre i limiti massimi di durata (v. in proposito l'art. 22 bis del d.lgs. n. 148/2015) nonché la concessione della CIGS nel caso di cessazione di attività (v. l'art. 44 del d.l. n. 109/2018 conv. con modificazioni dalla legge n. 130/2018). Nella prima ipotesi è richiesta la predisposizione di "piani di recupero occupazionale e di riqualificazione per la ricollocazione delle risorse umane", non attuabili nei limiti massimi di durata ordinari; nella seconda non solo è richiesto un accordo sindacale che impegna le parti sociali ma è chiamata in causa direttamente la Regione competente a cui è affidata la realizzazione delle iniziative. Può essere ricondotto allo stesso filone legislativo anche il provvedimento che prevede l'obbligo per tutti i lavoratori beneficiari di integrazioni salariali straordinarie di partecipare a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione poste in essere "allo scopo di mantenere o sviluppare le competenze in vista della conclusione della procedura di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa ed in connessione con la domanda di lavoro espressa dal territorio"<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> V. in proposito l'art. 25 ter - Condizionalità e formazione - del d.lgs. n. 148/2015.

In situazioni caratterizzate da gravissimi problemi aziendali (e di conseguenza da gravissimi problemi occupazionali) l'applicazione di regole di condizionalità si fa più stringente; in caso di cessione di azienda e di cessazione dell'attività produttiva, previo accordo stipulato presso il Ministero del lavoro, può essere concesso un ulteriore intervento di integrazione salariale straordinaria per un massimo di sei mesi ma i lavoratori non solo devono accettare di partecipare a corsi di formazione o riqualificazione ma devono anche accettare eventuali offerte di lavoro inquadrate in un livello retributivo non inferiore al 20% rispetto a quello delle mansioni di provenienza<sup>7</sup>.

L'intento del legislatore è chiaro: in caso di iniziative formative aziendali, eventualmente sostenute anche dai Fondi interprofessionali o dalla Regione di riferimento, i lavoratori collocati in CIGS non potranno rifiutare la partecipazione a tali attività (salvo giustificato motivo), pena l'applicazione di sanzioni di diversa gravità.

## **7. Gli Accordi aziendali di ricollocazione e gli Accordi di transizione occupazionale.**

Rispetto alle finalità indicate in precedenza (investire i lavoratori collocati in CIGS con azioni di politica attiva del lavoro) risultano ancor più incisive le norme che sospingono le parti sociali, durante la procedura di consultazione sindacale relativa alla richiesta di collocazione in CIGS dei lavoratori, a stipulare "Accordi di ricollocazione" o "Accordi di transizione occupazionale".

L'art. 24 bis del d.lgs. n. 148/2015 prevede che la procedura di consultazione sindacale relativa alla richiesta di collocazione in CIGS per "riorganizzazione aziendale" di "lavoratori a rischio di esubero" possa concludersi con un accordo (denominato "accordo di ricollocazione") che contempli un piano di ricollocazione. È evidente che l'intento del legislatore è quello di attivare, il più presto possibile, processi di sostegno alla ricollocazione di quei "cassaintegrati" per i quali siano ridotte le probabilità di rientro in azienda, senza attendere che vengano posti in essere licenziamenti collettivi. È un'apprezzabile azione che tende ad anticipare l'intervento di politica attiva del lavoro già a partire dalla condizione di cassaintegrato, contrastando l'obsolescenza delle competenze connaturata al permanere in inattività, ed a favorire la rioccupazione (quanto più rapida possibile) dei lavoratori collocati in cassa integrazione di cui è acclarata la scarsa probabilità di reimpegno in azienda (difficoltà certificata dall'accordo aziendale di ricollocazione). Si noti che, a questo fine, il legislatore concede significativi vantaggi per il lavoratore e per quei datori di lavoro che fossero interessati ad assumerli.

---

<sup>7</sup> V. art.8 d. l. 26 giugno 2025, n. 92 conv. dalla l. 1agosto 2025, n. 113.

## **Gli Accordi di transizione occupazionale**

La legge di bilancio per il 2022<sup>8</sup> aggiunge altre ipotesi di deroga ai limiti massimi di durata della CIGS condizionate all'implementazione di politiche attive del lavoro (oltre a quelle già previste dall'art. 22 bis del d.lgs. n. 148/2015). A questo fine, dopo l'art. 22 bis è inserito un nuovo articolo (il 22 ter) la cui rubrica recita "Accordo di transizione occupazionale". L'intento del legislatore è di accompagnare verso nuova occupazione i lavoratori che, giunti al termine dell'intervento straordinario di integrazione salariale, motivato dalle causali "riorganizzazione" o "crisi aziendale", risultino a rischio di esubero. In questo caso, mediante accordo sindacale devono essere definite le misure finalizzate alla ricollocazione o all'autoimpiego, "quali formazione e riqualificazione professionale, anche ricorrendo ai fondi interprofessionali".

Anche nell'ipotesi di contratto di transizione occupazionale, sono riconosciuti consistenti incentivi economici ai datori di lavoro che assumono con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato i lavoratori interessati dall'Accordo.

Il riconoscimento dell'intensa produzione legislativa sopra illustrata non può esimere però dal porre in evidenza la sostanziale ineffettività delle azioni previste nell'ambito del PERCORSO 5 (Ricollocazione collettiva) di GOL. È il terreno su cui si è sviluppata più lentamente e con difficoltà l'azione di questo Programma nonostante la riconosciuta importanza del fenomeno delle crisi aziendali e della necessità di processi di sostegno al reimpiego o alla ricollocazione dei lavoratori coinvolti<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> V. in proposito il comma 200 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234.

<sup>9</sup> I dati offerti dal monitoraggio di Gol svolto dall'INAPP- MLPS al 31 agosto 2025 denunciano che su 3.958.471 lavoratori coinvolti nel Programma solo 7.860 individui sono stati presi in carico ed attivati nell'ambito del Percorso 5. In alcune Regioni, pertanto, non risultavano avviati interventi in questo Percorso, mentre in altre si registrano numeri irrilevanti.

## **8. Brevi conclusioni: e dopo il PNRR?**

L’itinerario percorso dall’autore (e che abbiamo richiamato nelle pagine precedenti) consente di affermare che, pur con difficoltà ed in tempi non rapidi, la legislazione del lavoro ha perseguito l’implementazione, anche in Italia, di un sistema idoneo ad offrire un’ampia offerta di servizi per l’impiego ai lavoratori ed alle imprese. Poiché con la ormai prossima conclusione degli interventi sostenuti dal PNRR si chiude un ciclo, pare opportuno, innanzi tutto, verificare l’impatto che il nuovo quadro normativo ha saputo esercitare sul mercato del lavoro.

I primi dati consuntivi di GOL fanno emergere risultati positivi ma anche persistenti criticità (disomogeneità territoriali e l'estrema gracia del Percorso 5)<sup>10</sup>. Si tratterà nei prossimi mesi di sottoporre il Programma GOL e il Programma Nuove competenze ad una rigorosa valutazione complessiva dei risultati.

Sarà inoltre necessario individuare il giusto mix tra risorse regionali, statali e dell’Unione europea per consolidare nel tempo quanto di positivo il Paese ha saputo realizzare utilizzando il PNRR e quanto resta ancora da fare al fine di migliorare l’efficienza del nostro mercato del lavoro.

---

<sup>10</sup> V. INAPP- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Programma GOL, Monitoraggio ad ottobre 2025*.



## **Nota introduttiva**

Le politiche attive del lavoro (PAL) e i servizi per l'impiego (SPI) costituiscono una materia insidiosa da trattare.

La disponibilità di ricerche, studi e manualistica (tanto generale quanto specifica) su cui riflettere è ampia.

Ma è ancora più difficile tentare di ricostruire all'attualità una traiettoria che tenga conto di un sistema di protezione multilivello e di interazione tra ordinamento interno e fonti sovranazionali che impattano con periodica e repentina velocità sulle condizioni di mancanza di occupazione in una prospettiva di intervento preventivo e di anticipazione rispetto a tali situazioni problematiche, particolarmente in quegli ambiti che abitualmente ne costituiscono il presupposto o ne favoriscono l'insorgenza.

Il tentativo di conferire certezza e razionalità passa attraverso la rinnovata centralità costituzionale della persona-lavoratore e della sua prerogativa di soggetto attivo e non "oggetto" del mutevole mercato del lavoro.

Le chance occupazionali sono direttamente proporzionali a un suo apprendimento capacitante volto a un rafforzamento costante delle conoscenze, soprattutto di saper fare, in costante dialettica con quegli apparati a matrice pubblica che ne condizionano la concreta realizzazione.

L'effettiva attuazione dell'obiettivo di liberare dal bisogno i lavoratori e le lavoratrici contemporanei passa innegabilmente dalla loro formazione continua non più generica ed evanescente, ma di dettaglio e specifica per intercettare in una prospettiva analitica, quanto mirata, le esigenze imprenditoriali e colmare i deleteri effetti paradossali di *mismatch* quale situazione di disequilibrio tra domanda e offerta di lavoro.

Il passato (non tanto lontano) ci insegna che non esistono formule risolutive (quanto irrealizzabili) per debellare la disoccupazione, ma di certo oggi più che mai con l'avvento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNNR), con l'apporto delle sue ingenti risorse economiche ed il suo stringente cronoprogramma, impone al sistema istitu-

zionale una spinta aggiuntiva per non restare, una volta ancora, impantanato nella burocrazia luogo elettivo in cui “tutto cambia perché nulla cambi”.

Questo volume non è dotato di idee pronte a ogni evenienza, ma ha tentato di interro-rizzare quel nuovo ordito del “mercato transizionale del lavoro” che necessita di ram-mendi tra mondi disciplinari anche diversi tra loro, talvolta refrattari al confronto.

Per incidere sulla realtà l’azione sindacale non va sottovalutata né marginalizzata: essa sollecita non conflitti autoreferenziali, ma un nuovo ascolto rigenerato e partecipato nella mutazione genetica delle variabili occupazionali in un contesto di persistente di-versità territoriale.

La responsabilizzazione delle politiche del lavoro deve allargare lo sguardo verso i prossimi orizzonti di matrice sovranazionale che con l’Agenda 2030 impongono un nuovo ciclo imperniato su sviluppo sostenibile e digitalizzazione.

La nuova stagione dischiude opportunità che devono essere colte rafforzando l’idea che la preparazione è foriera di occupazione e ciò coinvolge tutti in quanto persone, parti sociali, società civile, imprese, regioni, paesi e istituzioni.

L’armonia va rintracciata senza una predefinita posizione dominante nello scacchiere delle relazioni industriali perché la coesione sociale post-pandemica necessita dell’interazione di una costellazione di attori (sia privati che pubblici per come sopra enucleati), ciascuno portatore simbiotico di prerogative e del proprio contributo dialettico, con disponibilità a svolgere un ruolo comparticipativo soprattutto quando si tratta di interfacciarsi con soggetti con maggiori criticità e barriere all’ingresso del mercato del lavoro.

È opportuno precisare che il presente volume non ambisce a trattare le politiche del lavoro nella loro interezza sistematica, ma si propone di focalizzare l’attenzione sulle questioni più rilevanti e di maggiore attualità che caratterizzano l’odierno panorama delle PAL e dei servizi per l’impiego, nella prospettiva di analizzare e valorizzare il ruo-lo dei fondi interprofessionali (FPI). La scelta metodologica di concentrarsi sui nodi problematici più significativi, piuttosto che su una ricognizione esaustiva dell’intera materia, risponde all’esigenza di offrire al lettore un approfondimento mirato e ope-rativo sui temi che maggiormente incidono sulla concreta attuazione delle politiche di attivazione lavorativa, dalla riforma dei CPI al potenziamento della formazione con-tinua, dal ruolo strategico dei FPI alle nuove sfide poste dalla transizione digitale ed ecologica.

A tal fine, il percorso argomentativo sviluppato e le conclusioni del testo si snodano attorno a quattro parti, idealmente autonome, ma trainate dal tema saliente e filo conduttore trasversale della formazione e del suo nesso con le PAL e gli SPI.

Il metodo che è stato impiegato per condurre la presente ricerca costituisce una sintesi tra l'analisi interpretativa delle norme e l'indagine empirica, proprio perché la formazione non può più essere un "guscio vuoto" alla luce di una sua più intensa riscoperta da parte della contrattazione collettiva.

Queste premesse hanno informato la prospettiva di ricerca delineata nelle pagine che seguono, dove si è tentato di ricondurre a sintesi puntuale anche la normativa di riferimento dei temi trattati, corredata da esemplificazioni o prospettive risolutive affinché anche un lettore non aduso possa addentrarsi nella materia con pensiero critico.

Quanto al piano dell'opera, il primo capitolo analizza il rapporto tra PNRR e le innovazioni strutturali dei SPI con particolare riferimento al potenziamento dei Centri per l'impiego (CPI) ora "porta d'accesso a GOL", partendo dal diritto-dovere al lavoro e alle competenze per la costruzione del trinomio europeo crescita-competitività-occupazione, per giungere ai profili più operativi del delicato equilibrio tra (ri)centralizzazione della governance e necessità di un'efficace implementazione territoriale delle PAL.

Il secondo capitolo è dedicato ai percorsi del Programma GOL (Garanzia di occupabilità dei lavoratori) e ai nuovi strumenti di transizione occupazionale, analizzando l'erogazione delle misure attraverso i diversi percorsi personalizzati e il suo monitoraggio nell'ottica del recente d.m. 11 febbraio 2025. Particolare attenzione è stata rivolta al ruolo strategico del Fondo Nuovo Competenze (FNC-3) nella sua terza edizione e al Piano Nuove Competenze (PNC), con focus sui fabbisogni occupazionali previsionali 2024-2028, all'Accordo di transizione occupazionale (ATO) e al ruolo della condizionalità, quest'ultima da non stereotipare in chiave punitiva, per essere invece strumento elettivo di responsabilizzazione e promozione per la partecipazione alle iniziative di formazione e riqualificazione. Dalla sua disamina si può trarre la cifra di come la formazione e riqualificazione siano divenute essenziali per "garantire l'occupabilità" dei lavoratori e delle lavoratrici a fronte delle trasformazioni digitali ed ecologiche e già intravedere la rilevanza degli strumenti attraverso cui tale binomio può essere concretamente realizzato e finanziato, con specifico riguardo al sistema della bilateralità e dei Fondi paritetici interprofessionali (FPI).

Il terzo capitolo si interroga così sul ruolo strategico dei FPI e della bilateralità, in cui particolare attenzione è stata dedicata agli avvisi pubblici dei piani formativi e in che modo gli stessi possano effettivamente sostenere l'innovazione e lo sviluppo delle nuove competenze professionali. Lo sforzo richiesto è quello di una "anticipazione" delle strategie delle PAL, incluse quelle della formazione professionale già nel corso del rapporto di lavoro, ossia quando sussiste ancora la possibilità di scongiurare il recesso datoriale. Anche in questo contesto appare cruciale che la formazione erogata sia di qualità elevata e orientata alle esigenze dell'impresa e del mercato: un ruolo centrale per assicurare tale orientamento deve essere svolto dalle organizzazioni sindacali attraverso la loro azione preventiva e propulsiva nella contrattazione collettiva e nel dialogo con i FPI. Viene poi fornita una riflessione "a caldo" sulla recente l. 15 maggio 2025 n. 76 che sottende essa stessa il trend riformatore di una formazione capacitante per poter esercitare con cognizione di causa il nuovo strumentario messo a disposizione dei lavoratori per la partecipazione alla gestione, al capitale e agli utili d'impresa.

Il quarto e ultimo capitolo esplora l'attuazione territoriale e lo sviluppo delle competenze spendibili nelle vigenti politiche del lavoro, analizzando l'architettura dei Piani Attuativi Regionali (PAR) e le strategie di sistema del Programma GOL nella leale collaborazione tra il Ministero e le Regioni. Si interroga sull'efficacia dei patti territoriali come strumento di sviluppo locale delle competenze per l'occupazione e sulla portata innovativa del sistema formativo integrato introdotto dalla l. n. 203/2024. Approfondisce il ruolo dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) nel contesto di ciò che residua del regionalismo differenziato dopo le pronunce della Corte cost. n. 192/2024 e n. 10/2025. Esamina le modalità di messa in trasparenza delle competenze, analizzando il nuovo sistema di individuazione, validazione e certificazione (IVC) delineato dal d.m. 9 luglio 2024. Per poi indagare la ridefinizione dei parametri qualificanti di "soggetto formato" alla luce della circolare MLPS 31 marzo 2025, n. 8, evidenziando l'evoluzione del concetto di formazione professionale nel quadro delle PAL.

# **CAPITOLO I**

## **Servizi per l'impiego: tra innovazione strutturale e questioni operative**

**SOMMARIO:** **1.** Il diritto-dovere al lavoro: garanzia costituzionale e promozione dell'occupabilità. **2.** Dal Libro Bianco all'Europa delle competenze per la costruzione del trionomio crescita-competitività-occupazione nel diritto europeo del lavoro. **3.** PNRR e mercato del lavoro: dalla risposta emergenziale alla riforma strutturale. **4.** Centralizzazione e governance: l'evoluzione del sistema delle PAL dopo la soppressione dell'AN-PAL. **5.** Il rinnovamento dei SPI: dalla carentza strutturale dei CPI al piano di potenziamento del PNRR. **6.** Verso una nuova professionalità nei CPI: dalla frammentazione dei ruoli alla proposta delle figure di "Addetto ai servizi per l'occupazione" e "Coordinatore dei Servizi e delle Politiche per il Lavoro". **7.** Stato di avanzamento del PNRR e criticità nel settore del mercato del lavoro.

### **1. Il diritto-dovere al lavoro: garanzia costituzionale e promozione dell'occupabilità**

Il rango costituzionale del "lavoro"<sup>11</sup>, inteso come attività in senso ampio che contribuisce al progresso materiale e spirituale della società, si manifesta attraverso una complessa architettura di diritti e doveri che plasma l'intero arco democratico italiano.

Letto in questa prospettiva assiologica esso pone la persona umana al centro dell'ordinamento, sovvertendo quei valori posti in essere dai regimi corporativi o collettivistici

---

<sup>11</sup> Il "lavoro" non incarna solamente un mezzo di sostentamento economico, piuttosto lo strumento essenziale di partecipazione alla vita sociale e di sviluppo identitario della personalità individuale con cui ciascuno, secondo le proprie capacità psico-fisiche può realizzare le sue aspirazioni e competenze (siano esse intellettuali e/o professionali) all'interno della comunità di appartenenza. Si pensi, ad esempio, a un artigiano che, tramite la sua attività manuale, esprime la propria creatività e mantiene vive le tradizioni culturali del territorio; cfr. Mortati, 2005, p. 152 ss. per il quale il lavoro non è un fine in sé, nemmeno mero guadagno, bensì un mezzo necessario per affermare la propria personalità, "per l'adempimento anche di fini spirituali", unitamente a quelli materiali.

che vedevano lo Stato come fine ultimo a cui funzionalizzare l'attività lavorativa<sup>12</sup>.

La conferma proviene dagli artt. 1, 2, 3, 4 e 35, Cost.<sup>13</sup>, che delineano un progetto di emancipazione sociale impennato sulla rimozione degli ostacoli che impediscono l'effettiva partecipazione dei lavoratori e delle lavoratrici all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese<sup>14</sup>.

Si tratta di una visione inclusiva che si riflette nell'articolazione delle politiche pubbliche in materia occupazionale, in cui lo Stato non può assumere una posizione di neutralità ma deve attivamente promuovere e tutelare le opportunità lavorative, specialmente per le categorie di soggetti più svantaggiate, secondo percorsi perequativi che travalichino la semplice programmazione economica<sup>15</sup>.

Da quanto ora detto deriva che il "diritto al lavoro" (art. 4, co.1, Cost.) non sia confinabile in una mera formula programmatica, ma richieda un'attuazione concreta attraverso interventi di politiche attive e misure di promozione dell'occupazione contro la precarizzazione diffusa e l'emarginazione<sup>16</sup>.

12 Durante il periodo fascista al collocamento corporativo era stata impressa una matrice autoritaria e discriminatoria. Si pensi all'art. 11, Regio decreto 29 marzo 1928, n. 1003, ove venne si imposto il divieto ai datori di lavoro di assumere in servizio prestatori d'opera disoccupati che non iscritti negli elenchi del collocamento gratuito, ma, al contempo, fu "data preferenza a coloro che appartengono al Partito nazionale fascista e ai sindacati fascisti". Utile è anche richiamare in tema il Rapporto Generale della c.d. Commissione Anselmi, *La normativa antiebraica del 1938-1943 sui beni e sul lavoro*, 2001, p. 71 da cui è emerso che "fin dal febbraio 1942 aziende e uffici pubblici di collocamento vennero invitati a "dare la preferenza" ai lavoratori di "razza ariana" in caso di "riduzione del lavoro" o di "avviamento al lavoro". Precedentemente al febbraio 1940 le persone "di razza ebraica" erano state escluse dalle facilitazioni al collocamento previste per i minorati di guerra".

13 Mengoni, 1998, p. 7 ss., per il quale il diritto al lavoro è una conseguenza logica della proclamazione dei diritti inviolabili dell'uomo attraverso cui si esplica la sua personalità umana.

14 Da ultimo vedi: Corte cost., 25 luglio 2024, n. 148, in Gazzetta Ufficiale 31 luglio 2024, n. 31, con cui è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 230 bis, co. 3, c.c. per la mancata inclusione del convivente di fatto nella disciplina dell'impresa familiare comportando ciò la violazione del diritto fondamentale al lavoro (artt. 4 e 35, Cost.) e alla giusta retribuzione (art. 36, co. 1 Cost.), in un contesto di formazione sociale, quale è la famiglia di fatto (art. 2, Cost.).

15 Per una diversa prospettiva proiettata verso la programmazione diretta statale, ma sviluppata in un periodo storico ancora lontano dall'attuale contesto globalizzato e digitale, cfr. Mancini, 1975, p. 199 ss.

16 Cfr. Corazza, 2022, p. 174 ss., che sviluppa un'interpretazione originale del "lavoro" come dispositivo di inclusione sociale, superando la mera dimensione economica della retribuzione. Per l'A. il "lavoro" è uno spazio fisico e virtuale fondamentale per lo sviluppo della personalità umana e

La sua configurazione nell'archetipo di "diritto sociale condizionato a prestazione pubbliche"<sup>17</sup>, ossia privo di azionabilità diretta quanto alla pretesa di ottenimento di un'occupazione nei confronti dello Stato o nei rapporti tra privati, rischia di svuotarne la portata precettiva se non fosse sondata nella sua dimensione composita che abbraccia sia profili positivi che negativi<sup>18</sup>.

Nella sua accezione positiva, il "diritto al lavoro" si manifesta come pretesa nei confronti dello Stato affinché vengano create le condizioni per garantire trasparenti ed effettive opportunità occupazionali attraverso politiche adatte anche in periodi di crescita bassa o anche negativa<sup>19</sup>.

Ciò non implica un diritto soggettivo perfetto a ottenere un "posto di lavoro", essendo tale risultato incompatibile con un sistema economico misto che riconosce la libertà di iniziativa privata (art. 41, Cost.)<sup>20</sup>. Piuttosto, comporta l'obbligo per le Istituzioni di orientare l'azione pubblica non più limitandola all'erogazione di tutele passive, bensì promuovendo l'occupazione mediante un sistema efficiente (anche di matrice amministrativa) di servizi per l'impiego che favorisca in modo ottimale l'incontro tra domanda e offerta di lavoro<sup>21</sup>.

Sul versante negativo, il "diritto al lavoro" (non solo quello subordinato)<sup>22</sup> si configura

---

*l'appartenenza alla comunità, fungendo da meccanismo che previene la marginalità e l'isolamento sociale (si pensi al problema dei Not in Education, Employment or Training - NEET - temporanei o di lungo termine, ossia di quei giovani che sono esclusi contemporaneamente dal mondo del lavoro e da quello dell'istruzione).*

17 Borgogelli, Giubboni, 2006, p. 327 ss.

18 Caretti, Tarli Barbieri, 2022, p. 407 ss.

19 Corte cost., 9 giugno 1965, n. 45, in Gazzetta Ufficiale, 19 giugno 1965, n. 151.

20 TAR Trieste, Friuli Venezia Giulia, 13 febbraio 2023, n. 50, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)., ha ribadito che il "diritto al lavoro" del singolo (art. 4, Cost.) deve sempre armonizzarsi con altri interessi aventi dimensione collettiva, come quello alla pubblica sicurezza che l'art. 138, r.d. 18 giugno 1931, n. 773, vuole tutelare (nel caso di specie il rilascio della licenza per lo svolgimento di servizi di protezione a tutela delle navi mercantili, nonché delle merci e dei valori sulle stesse trasportati, battenti bandiera italiana, che transitano in acque internazionali a rischio pirateria).

21 In tal senso cfr. Mengoni, 1998, p. 1 ss., per il quale il "diritto al lavoro" impone ai pubblici poteri una politica economica di promozione della massima occupazione, con l'istituzione di servizi pubblici di formazione e orientamento professionale, nonché di avviamento al lavoro protesi alla mediazione della domanda e dell'offerta di lavoro; Liso, 2004, p. 36 ss.

22 Razzolini, 2014, p. 1 ss.

ra implicitamente come libertà di scelta dell'attività lavorativa e professionale (ossia quale "libertà di lavoro"), nonché come tutela contro limitazioni arbitrarie, barriere corporative o irragionevoli di accesso<sup>23</sup>.

Anche per questo, la visione costituzionale del "lavoro" si articola in un sistema di garanzie e tutele che devono necessariamente contemperare l'efficienza economica con la coesione sociale, in un'ottica di bilanciamento tra le esigenze del mercato e la salvaguardia dei diritti fondamentali della persona<sup>24</sup>.

Tale equilibrio risulta particolarmente complesso nell'attuale contesto di trasformazione dei modelli organizzativi e produttivi<sup>25</sup>, dove le tutele costituzionali del lavoro rischiano di essere sterilizzate in funzione di logiche meramente economicistiche, se non adeguatamente orientate anche verso la formazione continua e la riqualificazione professionale (art. 35, Cost.)<sup>26</sup>.

L'enfasi posta sul ruolo istituzionale nella tutela del lavoro non deve però condurre a sottovalutare quello degli attori sociali ed economici dal momento che va tenuta in debita considerazione la funzione dell'autonomia privata e della contrattazione collettiva, anche territoriale (art. 39, Cost.)<sup>27</sup>. Tale impostazione si manifesta in un sistema integrato che bilancia misure di sostegno e strumenti di attivazione sociale, nel quadro di una concezione solidaristica dei rapporti tra cittadino e istituzioni, ove le politiche attive del lavoro devono necessariamente dialogare in modo costruttivo con quelle di matrice industriale e sindacale.

---

23 Corte cost., 9 marzo 1989, n. 103, in *Diritto e lavoro*, 1989, p. 355 ss; vedi anche Cons. St., 1 dicembre 2023, n. 4857, in *Foro amministrativo*, 2023, p. 1606 ss., secondo cui lo svolgimento concorsuale della prova di capacità operativa (nel caso di specie, prova di valutazione dell'acquaticità) coinvolge il "diritto al lavoro"; per questa ragione, anche in assenza di espresse previsioni del bando, è necessaria l'utilizzazione di strumenti dei quali - ancorché consistenti in sistemi automatici di misurazione - siano preventivamente verificati, ad opera di soggetti abilitati, l'omologazione, l'avvenuta taratura, la corretta installazione nonché il perfetto funzionamento.

24 De Simone, Ballestrero, 2022, p. 17 ss; Chiaromonte, Vallauri, 2025, p. 146 ss.

25 Marotta, 2013, p. 156 ss.

26 La dimensione costituzionale-comunitaria del "diritto al lavoro", secondo l'interpretazione offerta da D'Antona, 1999, p. 15 ss., si caratterizza per una prevalenza dell'essere sull'avere, ponendo l'accento sulla necessità di garantire condizioni di occupabilità e adattabilità dei lavoratori piuttosto che sulla mera tutela del posto di lavoro. Ciò implica un ripensamento delle politiche attive e dei servizi per l'impiego in un'ottica di promozione dell'autonomia e della professionalità delle persone.

27 Del Punta, 2022, p. 23 ss.

L'interconnessione tra diritti sociali<sup>28</sup> e doveri di partecipazione attiva costituisce l'esenza del patto sociale su cui si fonda la nostra democrazia e, come colto dalla dottrina<sup>29</sup>, assume un'importanza non solo giuridica ma anche storica<sup>30</sup>, rivelandosi un elemento cruciale nel passaggio dello Stato liberale, fondato sul censo e sui connessi privilegi, in Stato democratico-sociale<sup>31</sup>.

La Costituzione ha saputo realizzare un compromesso tra le diverse componenti ideologiche<sup>32</sup> improntando il modello all'economia sociale di mercato e ciò ha comportato il riconoscimento, accanto ai diritti civili e politici, di una terza generazione di diritti, quelli sociali, finalizzati alla protezione e liberazione da condizioni materiali di dipendenza e bisogno.

In questo solco, il ruolo delle Istituzioni e delle parti sociali risulta fondamentale per promuovere una "cultura del lavoro"<sup>33</sup> che, superando la contrapposizione tra capitale e lavoro, valorizzi in rapporto di funzionalità ogni forma di attività socialmente utile, dalla ricerca scientifica all'impegno culturale, dall'iniziativa imprenditoriale al volontariato<sup>34</sup>.

Ciò richiede una rinnovata riflessione anche sul significato da attribuire al dovere costituzionale (art. 4 co. 2, Cost.) di svolgere un'attività che concorra al progresso materiale o spirituale della società, interpretandolo alla luce della sua dimensione educativa e promozionale.

---

28 Baldassarre, 1989, p. 10 ss.

29 Del Punta, 2023, p. 143 ss., per il quale il "diritto al lavoro" non è limitabile alla sfera individuale ma si estende alla dimensione collettiva, richiedendo un impegno costante dello Stato nella promozione di politiche occupazionali efficaci e inclusive.

30 Allegretti, 2014, p. 1 ss.

31 Spattini, 2008, p. 49 ss.

32 L'acquisizione dell'ideologia liberale, il portato equalitario del pensiero socialista e i principi solidaristici della dottrina sociale cattolica; per un approfondimento si rinvia a Lamarque, 2024, p. 15 ss.

33 Zoppoli L., 2014, p. 65 ss., per il quale i nuovi modelli sociali e le frequenti crisi economiche hanno pregiudicato la cultura giuridica, sfaldando la concezione del lavoro sia come proprietà che come diritto, per essere stati messi in discussione persino gli artt. 1 e 4, Cost.

34 Particolare rilevanza ha assunto in tempi recenti il riferimento all'art. 4 co. 2 Cost. nell'ambito del Terzo settore, dove la combinazione con l'art. 2 Cost. offre una collocazione costituzionale al fenomeno delle associazioni, organizzazioni di volontariato e imprese sociali, riconoscendo il valore sociale di attività non necessariamente inquadrata nei tradizionali schemi lavoristici; cfr. Rossi, 2020, p. 53 ss.

Ricondotto alla supremazia del lavoro sulla rendita già enunciata nell'art. 1, Cost. e letto alla luce del principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, Cost.)<sup>35</sup>, il "dovere di lavorare" sta a indicare che è compito di ciascuno, secondo le proprie possibilità, di concorrere al progresso materiale e spirituale della collettività impegnandosi nella ricerca e nello svolgimento di un'occupazione. Non si tratta di una proclamazione morale priva di efficacia giuridica, bensì di un precezzo valorizzato nella sua funzione di veicolo di responsabilizzazione sociale e di partecipazione attiva alla vita della comunità da parte di tutti i consociati. L'ipotesi, tuttavia, che non si presentino concrete occasioni di lavoro, contemplata dall'art. 38 Cost., impedisce di stabilire un obbligo giuridico a svolgere qualsivoglia attività.

La sua attuazione richiede un sistema integrato di incentivi e disincentivi che, senza compromettere la libertà di scelta dell'attività lavorativa, stimoli comportamenti retti orientati al bene comune<sup>36</sup>.

Tale impostazione trova riscontro in diversi ambiti dell'ordinamento, dalla disciplina previdenziale alle politiche attive del lavoro, dove il godimento di determinate prestazioni viene subordinato all'adempimento di specifici oneri di attivazione<sup>37</sup>. Non si tratta di imporre coattivamente il lavoro, quanto piuttosto di promuovere una "cittadinanza industriosa"<sup>38</sup> attraverso meccanismi dinamici che incentivino la partecipazione responsabile e consapevole di ciascuno allo sviluppo della società in cui vive.

---

35 In riferimento alla connessione tra l'art. 3 e l'art. 4 Cost., vedi: Natoli, 1995, p. 54 ss., con particolare riguardo al tema dell'effettività e della partecipazione sociale.

36 Amorth, 1948, p. 45 ss., è il primo che ha affrontato esplicitamente la questione della inattività volontaria, parlando di una vera e propria messa al bando degli oziosi di professione nell'interpretazione del dovere costituzionale di lavorare. La sua interpretazione è particolarmente severa e vede nell'art. 4 Cost. uno strumento di contrasto all'ozio come fenomeno sociale negativo; contra Prosperetti, 1958, p. 43 ss., che si è concentrato più sui limiti giuridici all'imposizione coattiva del lavoro, evidenziando come il sistema costituzionale non consenta una diretta repressione dell'ozio attraverso misure coercitive, ma richieda, piuttosto, strumenti indiretti di incentivazione al lavoro nel rispetto della libertà individuale. In chiave di eccezione al divieto di lavoro coatto in caso di eventi bellici cfr. De Vergottini, 2004, p. 231 ss.

37 Sul dibattito sorto intorno alla abbrogata misura del c.d. Reddito di cittadinanza (d.l. 28 giugno 2019, n. 4, conv. con modifiche, l. 28 marzo 2019, n. 26), interpretata alla luce dell'art. 4, Cost., non quale alternativa al lavoro, ma come strumento transitorio finalizzato al reinserimento lavorativo cfr. De Nardo 2023, p. 299 ss; Valente, 2019, p. 158 ss.

38 L'espressione è mutuata da Romagnoli, 2006, p. 168 ss.

Il dovere di svolgere un'attività socialmente utile va interpretato ancora in senso ampio, includendo non solo il lavoro subordinato ma anche l'iniziativa economica privata che si manifesta come la forma più immediata con cui i cittadini possono rendersi autonomamente attivi. In questa prospettiva, la "politica del lavoro" della Repubblica deve essere prima di tutto pro-concorrenziale, ossia volta ad aprire l'accesso ai mercati<sup>39</sup>. L'iniziativa economica privata è quindi tutelata anche come forma primaria del lavoro ex art. 41, Cost., con il solo limite del contrasto con l'utilità sociale quando si traduce in monopoli o rendite speculative senza la produzione di effetti economici ulteriori, ossia non orientati al progresso materiale e spirituale della società<sup>40</sup>.

Diviene chiara con forza, allora, la necessità di preservare l'effettività delle tutele costituzionali del lavoro, contemperando le pressioni del mercato globale con la salvaguardia dei diritti fondamentali della persona.

Il focus allora si sposta così sulla distinzione tra attività socialmente utili, che contribuiscono al progresso della società, e forme non-collaborative di inoccupazione volontaria che caratterizza il vero polo negativo del "non lavoro" avversato dal dettato costituzionale<sup>41</sup>.

---

39 Cass., 16 marzo 2022, n. 8581, in *Rivista di diritto industriale*, 2022, p. 370 ss., che, nel caso di concorrenza sleale per storno di dipendenti, ha stabilito che l'alterazione dei profili della correttezza del rapporto di concorrenza commerciale tra imprenditori va a interferire con diritti costituzionalmente tutelati: non solo con il diritto alla libera iniziativa imprenditoriale (art. 41, Cost.) ma anche e, soprattutto, con il diritto al lavoro e alla sua adeguata remunerazione in capo ai collaboratori dell'imprenditore (artt. 4, 36, Cost.); cfr. Malzani, 2025, p. 373 ss. per la quale il diritto del lavoro, nel momento in cui si pone in asse con gli obiettivi europei di sicurezza, sostenibilità e inclusione sociale, è funzionale a tutte quelle organizzazioni "territoriali" e "valoriali" per gestire la "casa comune" e contrastare quelle condotte umane che pregiudichino gli interessi delle future generazioni (art. 9, Cost.).

40 Micco, 1966, p. 161 ss.; vedi anche Rescigno, 2012, p. 1064 ss., per il quale il rentier non patendo un dispendio di energie fisiche e nervose al fine di procacciare a se stesso i mezzi necessari per la propria vita - ed eventualmente per il sostentamento di coloro che sono a suo carico - non può rientrare nella categoria di lavoratore costituzionalmente intesa.

41 Corte cost., 20 maggio 2014, n. 90, in Guida al diritto, 2024, p. 22 ss. che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, co. 4, d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22, ha stabilito che se la prosecuzione dell'attività imprenditoriale finanziata con l'anticipazione della NASPI diviene impossibile per cause non imputabili al percettore è illegittimo da parte dell'INPS richiederne la restituzione integrale perché ciò viola il principio di proporzionalità e ragionevolezza, nonché il diritto al lavoro, di cui agli artt. 3 e 4, Cost.

In tale scenario, l'apparato di tutele dedicate al lavoro rischia di perdere la sua concreta efficacia qualora vengano depotenziati tre assi fondamentali della Costituzione: il principio generale di tutela del lavoro in tutte le sue manifestazioni (art. 35 Cost.), il diritto a una retribuzione adeguata e sufficiente (art. 36 Cost.), e le specifiche protezioni previste per determinate categorie di lavoratori, come le donne, i minori (art. 37 Cost.)<sup>42</sup> e i lavoratori migranti<sup>43</sup>.

Il paradosso che emerge è che questi dettami costituzionali, pur mantenendo intatta la loro validità formale, ne vedono ridotta l'incisività pratica quando si confrontano con una realtà in cui la prestazione lavorativa rimane meramente potenziale, quasi fluttuisse in impalpabile limbo. In altre parole, le garanzie costituzionali, per quanto innegabili, non possono esprimere la loro piena efficacia protettiva se manca il presupposto stesso della loro applicazione che consiste nell'esistenza di un rapporto di lavoro in concreto.

Non solo. Anche quando sussistente le carenze evidenziate nell'analisi aziendale mostrano come le procedure di selezione del personale non riescano a individuare correttamente le reali competenze dei candidati e i percorsi di avanzamento professionale seguono spesso logiche non legate alle effettive capacità dimostrate sul campo. La distribuzione delle mansioni all'interno dell'azienda non valorizza le qualità individuali dei dipendenti.

Al di là dei dati statistici, un esempio per tutti può farci comprendere come un impiegato bancario laureato in economia, assegnato a mansioni di semplice *data entry*, e un addetto alla contabilità con diploma di scuola superiore, chiamato a gestire complesse operazioni finanziarie, creino una situazione di scarsa produttività. Il primo, preparato per analisi finanziarie avanzate, si limita a inserire dati ripetitivi, perdendo motivazione e interesse verso un lavoro che non valorizza il suo percorso di studi.

---

42 Per Margiotta, 2023, p. 78 ss., la Cost. ha elevato l'uguaglianza sostanziale a principio cardine dell'ordinamento, declinandola in molteplici garanzie volte a impedire trattamenti differenziati basati su caratteristiche personali come il sesso, la razza, la lingua, la religione, le opinioni politiche e le condizioni sociali. Nel mercato del lavoro, questa tutela si manifesta con particolare intensità nella parificazione tra lavoratori e lavoratrici. I costituenti hanno voluto sancire espressamente nell'art. 37, Cost. il diritto della donna lavoratrice alla parità retributiva e di diritti, bilanciando al contempo la protezione del lavoro femminile con la salvaguardia del ruolo materno e familiare. La norma costituzionale ha così posto le basi per superare le discriminazioni di genere nell'accesso e nella permanenza nel mondo del lavoro, pur riconoscendo la necessità di tutele speciali legate alla maternità; vedi anche Mazzotta, 1998, p. 260 ss.

43 Cangemi, Pettinelli, Salomone, 2023, p. 72 ss.

Il secondo, privo delle necessarie competenze tecniche, fatica a gestire operazioni complesse, rallentando i processi aziendali. Le conseguenze si riflettono sulla qualità del lavoro: l'impiegato sovra-qualificato si sente frustrato e demotivato, mentre quello sotto-qualificato si trova in costante difficoltà, pur impegnandosi al massimo. Entrambi potrebbero esprimere al meglio le proprie capacità se collocati nelle posizioni adeguate all'interno della stessa azienda<sup>44</sup>.

Se queste preliminari considerazioni hanno del vero, allora la tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni trova nella cura della formazione (art. 35, co. 2, Cost.) quel luogo elettivo in cui il soggetto acquisisce quella consapevolezza per affermare il proprio valore, le proprie ambizioni e i propri progetti<sup>45</sup>.

L'integrazione tra diritto al lavoro e formazione professionale emerge quindi come elemento centrale per la costruzione di un nuovo modello di welfare abilitante capace di coniugare tutela dei diritti e promozione delle opportunità, nell'ottica di una cittadinanza attiva e responsabile che veda nelle "strategie formative utili" (ossia emendate dalla loro velleità e vischiosità) non solo un diritto ma anche un dovere per la crescita individuale e collettiva.

Si tratta di una gerarchia di valori prioritari e non negoziabili dove la formazione professionale, non solo è mezzo per acquisire competenze tecniche, ma è espressione della persona sia come individuo che come lavoratore. Essa si pone come uno strumento chiave per l'attuazione della visione costituzionale di emancipazione sociale volta a garantire tutele fondamentali anche nelle fasi di transizione lavorativa.

Possiamo dunque accingerci ad affermare che la concreta attuazione dei principi costituzionali in materia di lavoro risulta significativamente compromessa quando il tessuto connettivo sociale di base (sia esso locale, provinciale, regionale) è pregiudicato sia dalla mancanza di concrete opportunità occupazionali che possano contrastare la disoccupazione e il sottoutilizzo delle capacità lavorative, sia dall'assenza di un efficiente apparato di politiche per la formazione professionale e per l'inserimento lavorativo.

Tale situazione evidenzia come la mera presenza di un quadro normativo di tutela, per quanto elevato al rango costituzionale, non sia sufficiente se non accompagnato da una visione d'insieme, per contrastare la crescente "solitudine sociale" dei soggetti

---

44 Sulla valorizzazione della professionalità nel contratto di lavoro vedi: Napoli, 2006, p. 155 ss.

45 Calamandrei, 1966, p. 389 ss.

potenziali lavoratori e la "labilità" della coesione sociale<sup>46</sup>.

In questa prospettiva, particolare rilevanza hanno assunto nel corso del tempo le politiche di coordinamento comunitario per coniugare la flessibilità richiesta dal mercato con forme di sicurezza sociale nel rispetto di standard comuni e condivisi che possano rendere la persona competente, qualificata e adattabile<sup>47</sup> alle transizioni occupazionali<sup>48</sup>.

## **2. Dal Libro Bianco all'Europa delle competenze per la costruzione del trinomio crescita-competitività-occupazione nel diritto europeo del lavoro**

Nell'attuazione di una politica sociale comune, volta al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro di tutti i lavoratori operanti nell'UE – che costituisce una delle finalità dell'edificazione comunitaria – una posizione centrale ha da sempre rivestito la questione occupazionale<sup>49</sup>.

A questa centralità non hanno però fatto immediato seguito degli interventi altrettanto incisivi delle autorità comunitarie, giacché le prime iniziative intraprese sono risultate generalmente di carattere politico-programmatico, mancanti di forza cogente e concentrate, di volta in volta, su singole risoluzioni<sup>50</sup> inerenti il mercato del lavoro, quali quelle sulla promozione dell'occupazione giovanile, sul contrasto alla disoccupazione

---

46 De Masi, 2014, p. 65 ss.

47 Borzaga, 2012, p. 12 ss. per il quale il lavoro subordinato risente dell'innovazione tecnologica "nella sua modalità espressiva, così da risultare in meno soggezione e più 'cooperazione'; si sofferma sul contesto che esige una adattabilità più ampia e tempestiva e una prestazione più discontinua ed interattiva anche Carinci, 1985, p. 221 ss.

48 Santoni, 1992, p. 659 ss.

49 Si pensi al Trattato di Amsterdam che, nella generale valorizzazione del ruolo della politica sociale nell'ordinamento comunitario, ha inserito la promozione dell'occupazione tra i settori, considerati dall'art. 3 Trattato CE, nei quali si manifesta l'azione comunitaria. Peraltro già il trattato CEE originario, oltre a menzionare all'art. 118 l'occupazione tra i settori nei quali la Commissione doveva promuovere una stretta collaborazione tra gli Stati membri, indicava all'art. 104 tra gli impegni assunti dalla Comunità proprio quello di garantire un alto livello occupazionale; cfr. in tema Adinolfi, 1998, p. 563 ss.

50 Cfr. Risoluzione Consiglio 23 gennaio 1984, in GUCE, C 29 del 4 febbraio 1984.

di lungo termine e femminile e quelle poi dedicate alla "creazione di posti di lavoro"<sup>1</sup>.

Tuttavia, pur mancando ancora di una visione organica, è stato messo in evidenza<sup>2</sup> come in quei primordi sia germogliata l'esigenza di promuovere una politica comune che andasse al di là della libera circolazione e della tutela della concorrenza per imprimere, già con il varo del c.d. Libro Bianco (1993), un percorso teso a favorire il trinomio di crescita, competitività e occupazione.

La presa di coscienza consiste nel riconoscere che la dimensione europea non rappresenta un vincolo esterno, bensì un moltiplicatore delle potenzialità nazionali<sup>3</sup>, capace di trasformare le singole iniziative locali in una rete organica di interventi coordinati<sup>4</sup>.

Il cambiamento prospettico si è poi ulteriormente innervato nella constatazione dell'insufficienza della liberalizzazione dei mercati di lavoro europei in chiave di efficienza se non coniugata alla dimensione della protezione ambientale per il migliora-

---

1 Gottardi, 2011, p. 615.

2 Per un'analisi dell'evoluzione della politica sociale comunitaria negli anni Novanta, periodo caratterizzato da profonde trasformazioni istituzionali e normative, si rinvia ad Adinolfi, 1996, p. 863 ss. che ha sottolineato il ruolo suppletivo della Corte di giustizia che è emersa quale vero motore propulsivo dell'integrazione sociale europea, supplendo attraverso un'interpretazione estensiva delle disposizioni allora vigenti alle carenze dell'attività legislativa delle istituzioni politiche. La trattazione della sicurezza sociale ha rivelato le difficoltà interpretative connesse all'applicazione del principio di parità in un settore caratterizzato da profonde diversità tra i sistemi nazionali. L'analisi delle sentenze relative ai "lavori minori" (causa C-317/93, Nolte, 14 dicembre 1995, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)), e alle conseguenze della fissazione di età pensionabili differenziate per uomini e donne, ha evidenziato la tensione esistente tra esigenze di armonizzazione europea e rispetto delle competenze nazionali in materia di politica sociale.

3 Bariatti, 1999, p. 3 ss.; cfr., ad esempio, come già l'art. 1, co. 1, d.lgs 10 settembre 2003, n. 276, colloca il proprio impianto normativo nell'ambito degli orientamenti comunitari in materia di occupazione e di apprendimento permanente, finalizzandole ad aumentare i tassi di occupazione nonché a promuovere qualità e stabilità del lavoro.

4 L'UE può adottare "misure per assicurare il coordinamento delle politiche occupazionali degli Stati membri", definendo specificamente gli orientamenti per tali politiche e assumendo iniziative volte a garantire il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri. Questa competenza trova il suo fondamento nell'art. 5, par. 2 e 3, del TFUE, che stabilisce i limiti entro cui essa può operare nel coordinamento delle politiche economiche e occupazionali; d'altra parte gli Stati mantengono la loro sovranità nelle materie non espressamente attribuite all'UE, operando "secondo le modalità previste dal TFUE" la cui definizione rientra nella "competenza dell'Unione" secondo quanto disposto dall'art. 2.3 del TFUE. Questa architettura garantisce che il coordinamento avvenga nel rispetto del principio di sussidiarietà, preservando le prerogative nazionali mentre si assicura l'efficacia dell'azione europea; per un approfondimento si rinvia ad Arrigo, 2018, p. 203 ss.

mento della qualità dell'esistenza di ciascun cittadino con profili temporali di medio e lungo periodo<sup>5</sup>.

È stato osservato<sup>6</sup> che nel quadro del coordinamento delle politiche occupazionali europee, rilanciato durante il vertice di Lisbona (2000), l'orientamento predominante si è concentrato principalmente sugli interventi volti a migliorare l'offerta di lavoro. Questa impostazione trova del resto pieno riscontro nella formulazione dell'art. 125 Trattato CE, che individua nel potenziamento dell'occupazione un obiettivo da perseguire mediante la promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici e climatici.

L'obiettivo della sostenibilità economica dei sistemi sociali ha caratterizzato il declino dell'azione europea fondata solo sul lato della domanda con il fine di abbandonare, in un'ottica di contenimento della spesa destinata alle politiche passive, l'irrealistico obiettivo della piena occupazione per convergere verso la nuova insegnna più probabilistica della (piena) occupabilità<sup>7</sup>.

La concentrazione prioritaria sul potenziamento delle capacità professionali e della versatilità dei lavoratori contemporanei, tende così a marginalizzare la visione classica dello Stato come custode del diritto all'occupazione mediante strumenti di supporto economico o di protezione della continuità lavorativa. L'accento posto sui meccanismi di mercato e sulla flessibilità degli assetti occupazionali esprime una concezione dell'intervento pubblico che, pur non eliminando del tutto i dispositivi di protezione sociale, li subordina alle necessità di competitività e di trasformazione strutturale richieste dai processi di integrazione economica a livello europeo.

Quanto alla rilevanza della funzione della formazione professionale nella realizzazione dell'obiettivo del ristabilimento di un livello occupazionale socialmente accettabile, già dal citato Libro Bianco è possibile vedere nella formazione uno degli strumenti apicali di politica attiva al fine di adeguare le qualifiche professionali alle necessità del mercato per accrescerne competitività e sviluppo per la sua idoneità, con il rico-

---

5 Cfr. decisione Consiglio UE, 20 dicembre 1996, n. 97/16, in GUCE L 6 del 10 gennaio 1997.

6 Giubboni, 2006, p. 5 ss.

7 Cfr. Treu, 2025, p. 295 ss., per il quale l'evoluzione dei diritti sociali verso la loro qualificazione come diritti umani non è meramente terminologica, ma esprime un salto qualitativo che ne amplia significativamente la portata, tanto da richiedere, nelle transizioni in atto, un impegno coordinato di dimensione finanziaria e organizzativa senza precedenti, trasformando la formazione da contenuto eventuale a diritto personale essenziale di tutti i lavoratori.

noscimento reciproco delle qualifiche, a consentire la mobilità delle persone quindi creando più opportunità di impiego<sup>8</sup>.

Invero, la composizione sociale entro cui si inscrive il panorama lavorativo contemporaneo è quella della molteplicità e della diversificazione delle modalità e delle tipologie di impiego, riflettendo una società in cui convivono molteplici forme di attività professionale<sup>9</sup>.

Ciò trova le sue radici nella crescente interconnessione tra i diversi ambiti del sapere, dell'informazione e della comunicazione, che si alimentano reciprocamente sia all'interno dei tradizionali contesti produttivi sia al di fuori di essi.

La mobilità della manodopera risulta intensificata. La forza lavoro migra, di continuo, da un sistema locale all'altro, da un'economia del lavoro all'altra, andando ad impattare le polarità geografiche.

Ed è così che ai massivi mutamenti demografici si sono inoltre rivolte la Strategia europea per l'occupazione 2005-2008 e poi la Strategia europea 2020, *Per un'Europa intelligente, sostenibile e inclusiva*, indirizzando l'attenzione al più delicato tra i tassi di occupazione che è quello per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni, con l'intento di ridurre a percentuale di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione, confidando sul contributo che gli anziani<sup>10</sup> possono offrire all'interno del mercato del lavoro<sup>11</sup>.

Al di là della sintetica analisi del quadro preso in considerazione, la conflittualità che ancora caratterizza alcuni contesti territoriali europei deriva spesso dalla difficoltà di trovare un equilibrio soddisfacente tra le aspirazioni autonomistiche e le esigenze di coesione nazionale. L'UE, pur non potendo intervenire direttamente nelle questioni di organizzazione costituzionale degli Stati membri, ha contribuito a creare un quadro di

---

8 Arrigo, 1996, p. 424 ss.

9 Della Cananea, 2001, p. 403 ss.

10 Cfr. anche la Risoluzione del Consiglio su una nuova agenda europea per l'apprendimento degli adulti 2021-2030 (2021/C 504/02) per la quale "l'apprendimento degli adulti dovrebbe inoltre agevolare l'acquisizione e il rafforzamento delle conoscenze, delle abilità e delle competenze, contribuendo in tal modo a garantire società più inclusive e pari opportunità, in funzione delle circostanze specifiche e del contesto socioeconomico, prestando particolare attenzione ai gruppi vulnerabili".

11 Rota, 2016, p. 705 ss.

riferimento che facilita il dialogo istituzionale e la cooperazione tra livelli di governo diversi.

Di conseguenza la necessità di trovare il baricentro tra rappresentanza e autonomia delle minoranze a garanzia del pluralismo e di stabilità intesa come mantenimento della sovranità centrale risulta essenziale.

La questione delle minoranze rileva dunque ancor con maggiore incisività sulla questione dei rapporti tra sovranità, integrità territoriale e democrazia nelle politiche di allargamento dell'UE (artt. 2, 49 TUE).

Anche là dove i conflitti etnici (soprattutto nello spazio balcanico) appaiono sopiti a livello interno, sopravvive in realtà quell'antagonismo che supera i confini nazionali e che rende il trattamento delle differenze ancora strettamente legato a dinamiche non pienamente nella disponibilità degli ordinamenti statali<sup>12</sup>.

Il principio di sussidiarietà e di proporzionalità, anche nel dialogo politico e intersindacale, costituiscono allora la chiave di volta di questo delicato equilibrio su cui puntare con particolare riguardo al completo mantenimento dell'acquis comunitario<sup>13</sup> e dell'equilibrio istituzionale<sup>14</sup>.

Essi permettono di distribuire le competenze tra i diversi livelli di governo secondo criteri di efficienza e prossimità, garantendo che le decisioni vengano assunte al livello più appropriato per la loro attuazione sollecitando a considerare i servizi pubblici per l'impiego come gli strateghi ed i protagonisti della gestione delle transizioni e dei partner sociali, con la promozione di misure attive e metodologie preventive<sup>15</sup>.

---

12 Cfr. Fabbrini, 2025, p. 47, che riguardo alla questione dell'allargamento ai Paesi balcanici dell'UE, evidenzia come la guerra russo-ucraina abbia rilanciato il processo di allargamento dopo oltre un decennio di stallo, aprendo prospettive di adesione non solo per Ucraina e Moldavia, ma anche per i sei Stati dei Balcani occidentali. Tuttavia, sottolinea che l'UE non ha ancora adottato misure significative in preparazione all'allargamento, nonostante le promesse formali, e che la creazione della Comunità Politica Europea (CPE) rappresenta un nuovo quadro per la cooperazione continentale che riunisce quarantasette paesi dell'Europa allargata, offrendo un'alternativa temporanea mentre si attendono i lunghi tempi dell'adesione formale.

13 Silvestri, 2006, p. 7 ss.

14 Spadaro, 1994, p. 1071 ss.

15 Cfr. Comunicazione della Commissione UE, *Modernizzare i servizi pubblici dell'impiego per sostenere la Strategia europea dell'occupazione*, COM(1998)641 def., 13 novembre 1998.

Questa centralità è stata ribadita nel 2015 dal Consiglio UE<sup>16</sup> per il quale gli "Stati membri dovrebbero rafforzare le politiche attive del mercato del lavoro, ampliandone l'efficacia, gli obiettivi, la portata, il campo d'azione e l'interazione con misure passive, accompagnate da diritti e responsabilità che fanno sì che i disoccupati cerchino attivamente un impiego. Tali politiche dovrebbero essere volte a migliorare la corrispondenza tra offerta e domanda di lavoro e a sostenere transizioni sostenibili".

L'importanza del coordinamento emerge nella gestione delle transizioni occupazionali e proprio nella promozione di tutta una serie di iniziative, misure e programmi volti a favorire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro delle "persone che lavorano"<sup>17</sup>, mantenendo flessibilità e sicurezza (*flexicurity*)<sup>18</sup>, quali strumenti essenziali per aumentare l'occupabilità dei lavoratori e delle lavoratrici in contesti sempre più dinamici e tecnologicamente avanzati.

Il percorso politico si è contraddistinto per la compresenza di componenti tanto intergovernative quanto sovranazionali, benché le prime abbiano dominato nella fase iniziale mentre le seconde hanno assunto maggiore rilevanza nel periodo successivo, attraverso un approccio di "guida condivisa" che ha permesso alle istituzioni e ai Paesi di operare congiuntamente, senza che alcun soggetto sia riuscito, autonomamente, a

---

16 Decisone del Consiglio UE del 5 ottobre 2015, n. 1848/UE, in GUCE L 268, 15.10.2015, p. 28 ss.

17 Perulli, 2023, p. 61 ss.

18 Il termine è ripreso dall'incipit inserito nella legislazione olandese del *flex-security act* in vigore dal 1 gennaio 1999 su cui vedi Amoroso, 2010, p. 227 ss.; ma v. anche le riforme danesi introdotte tra il 1994 e il 2002 su cui si rinvia a Sartori, 2007, p. 61 ss.; Zoppoli L., 2012, p. 129 ss. Si è al cospetto di una formula bifronte che riconduce, da un lato, alla flessibilità di accesso, rientro, inserimento o reinserimento nei e dai mercati del lavoro transizionali, ma anche di duttilità delle relazioni collettive e individuali di lavoro, nella consapevolezza che all'ormai chimerico prototipo della stabilità lavorativa di matrice protezionistica si contrappone un modello circolare tale da incoraggiare il soggetto a transitare - con resilienza - tra diverse realtà e discontinuità occupazionali. Qui la tematica della sicurezza sociale è intesa non solo come tutela economica del reddito dal rischio di disoccupazione (*income security* o *social security*), ma anche come viatico di occupabilità (*employment security*) in un modello di pari opportunità in particolare per i soggetti svantaggiati dentro e fuori del mercato del lavoro. Il meccanismo di protezione più che al sussidio di disoccupazione (inevitabilmente costoso) è volto ad un efficiente sistema di formazione e mobilità (*combination security*) sul presupposto che una elevata polivalenza professionale costituisca il vero antidoto ad ogni forma di precarietà; cfr. Treu, 2007, p. 597 ss. per il quale l'obiettivo primario è quello di rafforzare il versante della sicurezza nel corso del rapporto di lavoro, "ad esempio aiutando le imprese ad attuare alternative all'esubero, quali modalità di lavoro flessibili e l'adattamento temporaneo dell'orario di lavoro, ove applicabili, ed altri tipi di misure di flessibilità interna nell'ambito delle imprese". Questo consentirebbe di alleviare le ripercussioni sociali della crisi e a scongiurare la perdita di capitale umano specifico per ciascuna impresa.

dominare il processo decisionale.

Da tempo si dibatte nell'UE su quali costituiscano i fattori fondamentali di una transizione giusta<sup>19</sup>, vale a dire di una transizione che ponga anche l'ecosistema come obiettivo primario ma, contemporaneamente, ricomprenda in essa l'aspetto sociale, con specifica attenzione alla questione dell'occupazione e delle conseguenze di tali mutamenti sui territori<sup>20</sup>.

Anche in questo contesto il coinvolgimento dei lavoratori e delle lavoratrici costituisce uno strumento che può supportare riorganizzazioni articolate e talvolta traumatiche per gli occupati, instaurando meccanismi di progressività degli effetti che devono coiugarsi con atteggiamenti di *accountability* da parte di entrambi i soggetti interessati.

Il sistema di solidarietà sociale per l'UE può funzionare efficacemente soltanto quando si instaura un equilibrio di reciproci impegni, dove ciascun soggetto assume la propria quota di responsabilità collettiva che si è preso di stimolare nella direzione di una maggiore efficienza con l'occasione della crisi pandemica (2020)<sup>21</sup>, che è stata

---

19 Il regolamento UE-2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio, ha istituito il Fondo per una transizione giusta “al fine di fornire sostegno alle persone, alle economie e all’ambiente dei territori che fanno fronte a gravi sfide socioeconomiche derivanti dal processo di transizione verso gli obblighi del 2030 dell’Unione per l’energia e il clima [...] e verso un’economia climaticamente neutra entro il 2050” (art. 1); cfr. anche il regolamento UE-2023/955 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un Fondo sociale per il clima destinato a fornire “sostegno finanziario agli Stati membri per le misure e gli investimenti inclusi nei rispettivi piani sociali per il clima”(art. 1).

20 Schiano di Pepe, 2025, p. 75 ss., evidenzia come la proliferazione normativa dell'UE in ambito climatico - dal Green Deal europeo al pacchetto Fit for 55 - stia determinando un aumento delle controversie giudiziarie, pur rilevando i significativi ostacoli strutturali che il sistema attuale oppone all'accesso alla “giustizia climatica”, particolarmente per persone fisiche e associazioni ambientaliste.

21 COM (2025) 90 final, 5 marzo 2025, che prevede l'istituzione di un Osservatorio europeo dell'intelligence relativo alle competenze, vale a dire una struttura digitale che metterà a disposizione informazioni analitiche e proiezioni future riguardanti le competenze professionali, i fabbisogni specifici di determinati compatti economici e aree geografiche, nonché l'efficacia dei sistemi educativi e formativi. A tale Osservatorio verrà affiancato un Comitato europeo di alto profilo dedicato alle competenze, sotto la presidenza della Commissione europea, che aggregherà enti formativi ed educativi, dirigenti aziendali e rappresentanti delle parti sociali al fine di offrire ai decisori politici dell'Unione europea un quadro informativo esaustivo e linee guida strategiche in materia di competenze. Sulla base delle informazioni raccolte dall'Osservatorio, il Comitato assicurerà l'esistenza di una prospettiva armonizzata e consentirà di orientare e identificare le iniziative politiche indispensabili per consolidare il patrimonio di risorse umane europee.

l'occasione per compiere scelte capaci di superare la miopia dell'identità e dell'interesse nazionale<sup>22</sup>.

Come rilevato dall'Agenda europea per le competenze (2020)<sup>23</sup> l'UE necessita di un coraggioso cambiamento di paradigma assiologico sulle competenze e l'apprendimento permanente per la crescita a lungo termine e sostenibile. Le fa eco alla più stretta attualità "L'Unione delle competenze" (2025)<sup>24</sup> per lo sviluppo del capitale umano, caratterizzata da una visione olistica che integra formazione iniziale, aggiornamento professionale continuo e riconoscimento delle competenze acquisite in contesti diversi. L'efficacia di questa iniziativa dipenderà dalla capacità degli Stati membri di adattare i propri sistemi formativi e di riconoscimento delle qualifiche agli standard europei, garantendo al contempo la qualità e la pertinenza delle competenze sviluppate rispetto alle esigenze del mercato del lavoro.

Allorché viene meno questa disponibilità alla partecipazione attiva, chi si sottrae ai propri doveri diventa un elemento passivo che grava ingiustamente sulla comunità, aumentando le spese pubbliche. Il fulcro risiede nel concetto di responsabilità indivi-

---

22 Mattarella, 2025, p. 1 ss., per il quale nell'ambito delle concrete azioni promosse dall'UE, merita particolare attenzione la recente Comunicazione della Commissione relativa al consolidamento dello spazio amministrativo europeo, emanata il 25 ottobre 2023. Tale documento, riconoscendo l'importanza cruciale di amministrazioni pubbliche efficienti, competenti e resilienti negli Stati membri per la realizzazione dell'agenda politica europea, ha delineato una strategia articolata su tre assi fondamentali destinata a supportare le amministrazioni nazionali. Il primo pilastro della strategia si concentra sull'agenda delle competenze amministrative, finalizzata a promuovere forme di collaborazione strutturata tra le diverse amministrazioni, operanti a tutti i livelli istituzionali, con l'obiettivo primario di favorire lo sviluppo qualitativo delle risorse umane; il secondo concerne il potenziamento delle capacità amministrative per il decennio digitale europeo, orientato a rafforzare le competenze delle amministrazioni pubbliche in vista della loro trasformazione digitale; il terzo attiene allo sviluppo delle capacità amministrative necessarie per guidare la transizione ecologica, riconoscendo l'importanza di amministrazioni pubbliche adeguatamente attrezzate per affrontare le sfide ambientali contemporanee.

23 Vedi: 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.

24 In quest'ottica, è prevista la creazione di un Osservatorio europeo dell'intelligence sulle competenze, ossia una piattaforma che fornirà dati e previsioni sul fabbisogno in settori e regioni precisi e sulle prestazioni dei sistemi di istruzione e formazione. All'Osservatorio sarà collegato un Comitato europeo di alto livello per le competenze, presieduto dalla Commissione europea, che riunirà fornitori di istruzione e formazione, leader delle imprese e parti sociali per fornire ai responsabili politici dell'UE informazioni complete e orientamenti sulle competenze. In base ai dati dell'Osservatorio, il Comitato garantirà che vi sia una visione coordinata e sia possibile guidare e individuare l'azione politica necessaria per rafforzare il capitale umano dell'Europa.

duale e di patto sociale bidirezionale che coinvolge anche le istituzioni comunitarie: chi riceve sostegno sociale per le proprie necessità di vita nei momenti di difficoltà, quale è certamente la disoccupazione involontaria, è chiamato a corrispondere attraverso comportamenti attivi e collaborativi verso la stessa società che gli fornisce supporto<sup>25</sup>.

Tale pregiudizio non si manifesta soltanto nella dimensione economica immediata, ma si estende progressivamente a sfere sempre più ampie dell'esistenza della persona, determinando un deterioramento complessivo delle condizioni di vita che assume carattere cumulativo e crescente nel tempo soprattutto se frustra le vocazioni produttive dei territori in cui si vorrebbe operare.

L'impostazione trova conferma nella Carta Sociale Europea (rev. 1996) e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000) che hanno contribuito ad arricchire il significato del diritto al lavoro attraverso una più articolata declinazione delle sue componenti<sup>26</sup>. La prima ha enfatizzato la dimensione positiva del diritto, prevedendo specifici obblighi degli Stati in materia di politiche occupazionali e servizi per l'impiego (art. 1, par. 1 e 3); l'altra la sua dimensione negativa stabilendo che "ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro" (art. 15, co. 2)<sup>27</sup>.

Nell'epicentro del mercato del lavoro reale, sia nelle fasi di crisi occupazionale strutturale ovvero frizionale o, anche solo, congiunturale c'è, dunque, la persona in condizione di bisogno primario posta (anche con le sue responsabilità, *recte: doveri*) al cro-

---

25 *Il funzionamento operativo del NGEU e specificamente del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), di cui ci occuperemo infra, ne costituisce la componente più esemplare avendo consentito al processo euro-nazionale di realizzare una rinnovata azione di indirizzo politico, mirando ad oltrepassare quelle frizioni burocratiche istituzionali risultanti spesso più incisive del potere decisionale; cfr. Bassanini, 2021, p. 1 ss.*

26 Pocar, 2001, p. 1179 ss.

27 *In tal senso cfr. Alaimo, 2008, p. 34 ss., secondo cui la Carta di Nizza, persino quando riconosce prerogative che appaiono inizialmente "inedite" rispetto a quelle contemplate negli ordinamenti costituzionali nazionali (e nelle tradizioni costituzionali condivise) – quali il diritto alla protezione avverso il licenziamento immotivato (art. 30) e il diritto all'informazione e alla consultazione (art. 27), per citare due elementi di novità rispetto al nostro testo costituzionale – amplifichi, in realtà, "le possibilità di dinamiche comunicative finalizzate al consolidamento" e all'approfondimento semantico dei diritti sociali fondamentali già presenti nelle costituzioni nazionali, seppur con formulazioni differenti.*

cevia del processo organizzativo istituzionale, da attuarsi a livello amministrativo<sup>28</sup>, che per divenire promotore di benessere deve evitare che la carenza occupazionale si trasformi in *vulnus* al diritto al lavoro e alla dignità umana<sup>29</sup>.

Anche perché in contesti e argomentazioni di questo tipo, come ci rammenta Umberto Romagnoli<sup>30</sup>, chi non lavora non soltanto *non ha*, ma *non è*.

### **3. PNRR e mercato del lavoro: dalla risposta emergenziale alla riforma strutturale**

Il fatto che il “lavoro” sia a fondamento della Repubblica<sup>31</sup> (art. 1, Cost.) va quindi interpretato alla luce di questa trama di relazioni multilivello<sup>32</sup>, dove il principio lavorista<sup>33</sup> si salda con quello democratico ed europeista per formare uno dei pilastri dell’ordinamento costituzionale.

Ciò posto, la complessità di rinnovamento normativo trova nella stretta attualità – dopo l’insoddisfacente lascito del Jobs Act<sup>34</sup>, essenzialmente focalizzato sull’incontro

---

28 Alaimo, 2009, p. 80 ss. che già affrontava il tema dei servizi per l’impiego nella loro finalizzazione alla ricerca di un’occupazione personalmente “adeguata”.

29 Rusciano, 2006, p. 892 ss.

30 Romagnoli, 1998, p. 15 ss.

31 Zagrebelsky, 2013, p. 3 ss., ha descritto e criticato la moderna tendenza a calcolare e pianificare “matematicamente” ogni aspetto della vita, in contrasto con lo spirito originario della Costituzione che vede nel lavoro un elemento fondante e primario della Repubblica.

32 Sorrentino, 2005, p. 79 ss.

33 Sulla definizione del principio lavorista nella Costituzione e sulla sua interpretazione come elemento cardine dell’ordinamento democratico cfr. Nogler, 2020, p. 25 ss; Pedrazzoli, 2011, p. 969 ss; Galimberti, 2020, p. 14 ss.

34 La previsione di sgravi contributivi con il Jobs Act è stata a maglia larga, ossia priva di condizionalità, subordinandola a soli due requisiti: a) il lavoratore non doveva aver avuto rapporti di lavoro a tempo indeterminato nei sei mesi precedenti all’assunzione agevolata; b) il lavoratore non doveva essere già stato alle dipendenze del medesimo datore di lavoro con contratto a tempo indeterminato dal 1 ottobre al 31 dicembre 2014. Tantè che una parte della dottrina, cfr. Fana, Guarascio, Cirillo, 2016, p. 39 ss., si è espressa in modo particolarmente critico stigmatizzando questa scelta governativa che ha polarizzato ancor di più il divario regionale nord-sud, senza neanche fungere da stimolo per l’inclusione di categorie di lavoratori particolarmente fragili quali le donne e i giovani. La forte decontribuzione quindi, pur rilanciando in abbrevio l’occupazione,

tra domanda e offerta più che sulle attività di formazione ai fini della qualificazione e riqualificazione professionale<sup>35</sup>, e il superamento della crisi sanitaria mondiale – una risposta sistematica proprio negli strumenti di programmazione nazionale a matrice europea. In particolare in diversi strumenti, quali il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e il Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (Programma GOL)<sup>36</sup>, che puntano a costruire un nuovo modello di politiche del lavoro basato sull'intimo intreccio tra formazione, competenze certificate spendibili e occupabilità territoriale<sup>37</sup>.

L'obiettivo dichiarato è quello di assicurare coerenza tra strumenti e finalità valoriale, eliminando quelle duplicazioni, sovrapposizioni e dispersioni di risorse che hanno caratterizzato precedenti stagioni dell'integrazione europea.

Come noto, l'emergenza sanitaria da Covid-19, con la conseguenziale sospensione delle attività di interi settori produttivi, ha acuito questa consapevolezza per aver comportato uno shock improvviso e senza precedenti sulla produzione di beni e servizi<sup>38</sup>, determinando la palingenesi delle dinamiche occupazionali e delle modalità di svolgi-

---

*non la risolve in maniera strutturale, giacché privilegia incentivi economici a breve termine rispetto invece a più duraturi investimenti qualificanti in capitale umano (e con esso la necessità di aggiornarlo e formarlo a ciclo continuo). Questo induce a pensare che la forte decontribuzione agevoli prevalentemente quelle aziende che competono su costi fissi piuttosto che sull'innovazione, limitandosi ad acquistare capitale umano quale forza lavoro (con sbilanciamento verso la formazione iniziale, rispetto a quella continua), senza puntare sulla sua crescita che necessita comunque di tempo per generare nuove competenze spendibili nel mercato post-fordista; cfr. anche Alaimo, 2015, p. 358 ss; Salomone, 2016, p. 281 ss.*

35 Alaimo, Di Meo, 2025, p. 252 ss. per le quali occorre andare oltre il recinto del d.lgs. n. 150/2015 che è pressoché interamente dedicato a misure e servizi che riguardano l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati (PSP, AdR, principio di condizionalità, ecc.), relegando ai margini la formazione ai fini della qualificazione e riqualificazione professionale.

36 Cfr. art. 1, co. 324, l. 30 dicembre 2020, n. 178; d. interm. 5 novembre 2021, poi aggiornato con d. interm. 30 marzo 2024.

37 Salomone, 2023, p. 193.

38 Sviluppa un'analisi approfondita sull'impatto della crisi pandemica sul mercato del lavoro Treu, 2020, p. 235 ss., il quale evidenzia come questa si differenzi profondamente dalle precedenti crisi, in particolare quella finanziaria del 2008 che aveva colpito specifici settori dell'economia reale. Per l'A. la pandemia ha travalicato i confini nazionali colpendo trasversalmente diversi settori, non secondo parametri economici tradizionali ma in base al rischio di contagio, da cui è scaturita una profonda riconversione dei modi di produrre e vivere, con un ruolo centrale delle nuove tecnologie digitali.

mento delle prestazioni lavorative<sup>39</sup>.

Se la pandemia da un lato ha accelerato processi di trasformazione già in atto<sup>40</sup>, come la digitalizzazione e il lavoro da remoto, dall'altro ha reso ancor più sovraesposte le criticità strutturali che ormai da tempo attanagliavano il sistema produttivo e i meccanismi di intermediazione (pubblici e privati) nel mercato del lavoro italiano<sup>41</sup>.

In quella fase di profonda crisi e poi di progressiva uscita, il PNRR domestico<sup>42</sup>, che trova la sua genesi nel disegno comunitario di base denominato Next Generation EU

---

39 Cfr. il Rapporto "Il mercato del lavoro 2020 una lettura integrata", elaborato il 25 febbraio 2021 dal Gruppo di lavoro tecnico e del Comitato d'Indirizzo dell'Accordo tra MLPS, ISTAT, INPS, INAIL e ANPAL, per il quale la crisi pandemica ha accentuato le disuguaglianze preesistenti nel mercato del lavoro italiano, colpendo più duramente i soggetti già caratterizzati da condizioni di svantaggio e precarietà occupazionale. Le misure di sostegno al reddito e all'occupazione, pur avendo mitigato gli effetti più drammatici della crisi, non hanno potuto impedire l'ampliamento dei divari sociali e occupazionali. L'impatto sul mercato del lavoro è stato particolarmente severo per aver, tra l'altro registrato: a) una riduzione di 470.000 occupati (-2,0%) nei primi tre trimestri del 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019; b) un calo di 304.000 disoccupati e aumento di 621.000 inattivi tra i 15-64 anni; c) per le donne una caduta del tasso di occupazione doppia rispetto agli uomini (-1,3 contro -0,7 punti percentuali).

40 Cfr. Regolamento UE n. 2020/2221 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il Regolamento UE n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di Covid-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU).

41 Per una visione d'insieme vedi: Benincasa (b), 2023, p. 841 ss., che sottolinea come la pandemia abbia accelerato alcuni processi di trasformazione del mercato del lavoro, in particolare per quanto riguarda la diffusione del lavoro da remoto e l'attenzione alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, lasciando un'eredità importante per il futuro delle relazioni industriali.

42 Il PNRR italiano è stato approvato con decisione del Consiglio Ecofin del 13 luglio 2021, notificata dal Segretariato generale del Consiglio con nota LT161/21 del 14 luglio 2021; vedi anche Allegato 2 maggio 2024 della Decisione di esecuzione del Consiglio Ecofin che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del PNRR italiano.

(NGEU)<sup>43</sup> e nel dispositivo Recovery and Resilience Facility (RRF)<sup>44</sup>, è stato adottato nella sua ossatura originaria, poi rivisitata<sup>45</sup> per esecuzione e implementazione<sup>46</sup>, quale

43 Cfr. Regolamento UE n. 2020/2094 del Consiglio Ecofin del 14 dicembre 2020. Il fondamento principale del NGEU risiede nell'art. 122 del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE), interpretato secondo una prospettiva teleologica che valorizza lo spirito di solidarietà tra Stati membri. Tale interpretazione ha consentito di legittimare il ricorso a una procedura legislativa speciale per l'adozione di misure straordinarie in risposta alla crisi pandemica. La base giuridica è ulteriormente arricchita attraverso il combinato disposto con l'art. 175 TFUE, che autorizza l'UE a intraprendere azioni specifiche al di fuori dei fondi strutturali per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale. L'innovatività dell'impianto giuridico si manifesta anche nel superamento della tradizionale dicotomia tra prestiti e sovvenzioni, introducendo un sistema ibrido di finanziamento che contempla sia trasferimenti a fondo perduto sia prestiti agli Stati membri. Questo approccio ha richiesto un'interpretazione evolutiva del principio di solidarietà finanziaria, distanziandosi dalla rigida applicazione del principio del pareggio di bilancio sancito dall'art. 310 TFUE. Per un'analisi approfondita si rinvia a Clarizia, Manochio, Marconi, Amicarelli, Mocavini, Morgante, Napolitano, Renzi, 2021, p. 1137 ss.; in letteratura tra i tanti contributi più pertinenti alle tematiche giuslavoristiche si segnala quello di Valente, 2021, p. 339 ss., in cui viene sottolineato come la Commissione europea abbia elaborato il Piano d'Azione relativo al Pilastro europeo dei diritti sociali (Social Pillar), impegnandosi a raggiungere entro il 2030 tre obiettivi strategici in materia di occupazione, competenze e protezione sociale. Per fronteggiare l'emergenza, l'UE ha introdotto lo strumento SURE per il sostegno temporaneo alla disoccupazione e il Temporary Framework che ha consentito maggiore flessibilità sugli aiuti di Stato. Quest'ultimo ha permesso agli Stati membri di fornire sostegno mirato a imprese e lavoratori, non solo subordinati, attraverso differimenti fiscali e contributivi.

44 Regolamento UE n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza quale asse portante del NGEU; vedi anche Regolamento delegato UE n. 2021/2106 della Commissione, del 28 settembre 2021.

45 Cfr. d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, conv. mod., l. 21 aprile 2023, n. 41; d.l. 2 marzo 2024, n. 19, conv. mod., l. 29 aprile 2024, n. 56. L'istituto della revisione trova la propria fonte nell'art. 21, Reg. (UE) 2021/241, in base al quale nell'ipotesi in cui il PNRR non possa essere più realizzato (in tutto o in parte) dallo Stato membro interessato, è possibile, per quest'ultimo, presentare un progetto di modifica ovvero un nuovo Piano alla Commissione, la quale ne valuterà l'utilità e l'attuabilità (entro due mesi) e, in caso di esito positivo, presenterà al Consiglio una proposta affinché ne approvi la modifica. Il meccanismo di revisione, dunque, si rende indispensabile in seguito a eventi in grado di mutare gli equilibri socio-economici e che, di conseguenza, determinano l'insorgenza di nuovi e differenti obiettivi da realizzare attraverso il piano ovvero rendano necessaria la rimodulazione di quanto già previsto.

46 Corte conti, Sez. auton., Nota di coordinamento in materia di controlli sull'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza n. 13 del 21 luglio 2022. Il 26 febbraio e il 25 luglio 2024 il Governo ha trasmesso al Parlamento rispettivamente la quarta e la quinta relazione sullo stato di attuazione del PNRR, ai sensi dell'art. 2, co. 2, lett. e, D.l. 31 maggio 2021, n. 77, concernente "Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure"; mentre la prima relazione è stata presentata il 23 dicembre 2021, la seconda il 6 ottobre 2022 e la terza il 7 giugno 2023. In tema cfr. Mocavini, 2022, p. 555 ss.; Mocavini, 2023, p. 1464 ss.; ma anche Mazzzo, 2024, p. 1320 ss., il quale evidenzia

strumento strategico di risposta per riparare i danni causati dall'emergenza epidemiologica<sup>47</sup>, attraverso una visione di portata strutturata ed integrata onde raggiungere un maggior livello generale di coesione sociale<sup>48</sup>, economica e territoriale per il nostro Paese.

D'altra parte il *framework* post-pandemico e poi la crisi energetica causata in modo rilevante dai sopravvenuti eventi bellici<sup>49</sup>, ad oggi purtroppo non ancora sopiti, ha consolidato questa visione di sviluppo integrato, dove l'innovazione tecnologica si coniuga con le esigenze di sostenibilità ambientale (art. 41 Cost.)<sup>50</sup>.

Tale convergenza richiede un'impostazione che esplichi i suoi effetti nel tempo, orientando in modo stabile, ma anche dinamico<sup>51</sup> la definizione di obiettivi da raggiungere, di metodi e processi decisionali da applicare. Ciò costituisce un banco di prova per gli

---

come da questi documenti emerge una progressione costante sia nelle spese sostenute che negli interventi attivati, con un'importante accelerazione registrata nella prima metà del 2024 in termini di attivazione delle procedure di gara, che copre la quasi totalità delle misure programmate, testimoniano un'implementazione concreta e diffusa delle iniziative previste dal PNRR.

47 Per fisionomia e contenuti il PNRR rientra nell'archetipo di un contratto di performance giacché il godimento per lo Stato fruitore delle ingenti risorse finanziarie comunitarie messe a disposizione per tranches, non è basato semplicemente sulla rendicontazione delle spese sostenute, per essere strettamente vincolato al raggiungimento delle milestones (traguardi) e targets (obiettivi) che descrivono in maniera granulare l'avanzamento, il monitoraggio e i controlli dei risultati (outcomes) attesi entro un dato arco temporale; vedi comunicazione della Commissione UE 2023-99 del 21 febbraio 2023 per la verifica a due anni dalla entrata in vigore del Recovery and Resilience Facility (RRF), nella quale sono definite la metodologia per la valutazione del raggiungimento delle milestones e targets, nonché la metodologia per determinare l'importo da sospendere in caso di raggiungimento parziale degli obiettivi alla base di una richiesta di pagamento; in tema vedi anche Massi, 2023, p. 1 ss.

48 Per Capusella, 2021, n. 4, p. 89 ss., la coesione sociale così come le regole non scritte e la fiducia reciproca costituiscono quelle "infrastrutture immateriali" su cui poggia il nuovo volto della resilienza economica, sociale e istituzionale della vita collettiva.

49 L'emergenza pandemica è stata ufficialmente dichiarata dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) l'11 marzo 2020. L'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa è del 24 febbraio 2022 ed ha comportato un aumento significativo dell'aumento dei prezzi dell'energia e di molte materie prime soprattutto nel settore edile.

50 Ad esempio, il sostegno ai nuovi obiettivi macroeconomici quali il raggiungimento della neutralità climatica, si pongono in contrapposizione ai precedenti che si fondavano sull'energia prodotta da carbone; cfr. Fabbrini, 2022, p. 65 ss; Pennasilico, 2021, p. 495 ss.

51 La formula utilizzata è quella di equilibrio stabile "a geometria variabile", su cui vedi: Pisani Tedesco, 2024, p. 31 ss.

istituti tradizionali del diritto e delle politiche del lavoro ma anche per gli stessi orientamenti delle parti sociali<sup>52</sup>. Queste ultime sono chiamate con le istituzioni (centrali, regionali, locali) a gestire una transizione complessa che richiede competenze trasversali e visione strategica predittiva di medio-lungo periodo<sup>53</sup>.

L'angolo visuale, in sostanza, deve evitare che lo slancio attuativo del PNRR<sup>54</sup> resti "su carta" per non azzerarne potenzialità e concretezza, non trascurando che il suo percorso è già proiettato nel futuro e ben oltre il suo limite naturale del 2026 rientrando la tenuta progettuale e di riforma nella logica complessiva di quei *goal* cronotemporali fissati dall'Agenda ONU 2030<sup>55</sup>.

---

52 L'art. 18, lett. q, co. 4, Regolamento UE n. 2021/241 del 12 febbraio 2021, nel tracciare la struttura e i contenuti dei piani nazionali sottolinea l'importanza della consultazione delle parti sociali così che la sua stesura possa essere effettivamente portatrice degli interessi di un'esperienza partecipativa.

53 Cfr. TAR Calabria, 29 dicembre 2023, n. 1727, in *Foro amministrativo*, 2023, p. 1717 ss., che ha affermato la legittimità del riordino della governance ambientale regionale attraverso la centralizzazione delle competenze in materia di gestione dei rifiuti, precedentemente frammentate tra diversi livelli territoriali. Nello specifico ha affermato la compatibilità con il quadro costituzionale e legislativo nazionale di un modello organizzativo che, pur nel rispetto del principio di sussidiarietà, privilegia l'unitarietà gestionale attraverso un unico ATO regionale e un'unica Autorità (ARRICAL), superando la precedente articolazione su base provinciale. La decisione è un importante precedente nella fase di implementazione del PNRR, dove l'efficace coordinamento tra livelli di governo rappresenta un fattore critico di successo; cfr. d.P.C. 9 luglio 2021 recante l'individuazione delle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal PNRR ai sensi dell'art. 8, co. 1, d.l. 31 maggio 2021, n. 77.

54 Il PNRR allo stato si avvale di risorse per complessivi 225 miliardi di euro. Inizialmente, le prime hanno fatto capo al Dispositivo per la ripresa e la resilienza RRF (Recovery and Resilience Facility), per 191,5 miliardi di euro, tra sovvenzioni (68,9 miliardi di euro) e prestiti (122,6 miliardi di euro). Il Consiglio Ecofin l'8 dicembre 2023 ha approvato la rimodulazione di parte del PNRR portandolo da 191,5 a 194,40 miliardi di euro (di cui 122,6 miliardi in prestiti e 71,80 miliardi di euro in sovvenzioni). A tali risorse europee si aggiungono quelle nazionali pari a 30,6 miliardi di euro del "Piano nazionale per gli investimenti complementari", istituito attraverso il d.l. 6 maggio 2021, n. 59, conv. mod., l. 1 luglio 2021, n. 101, per finanziare tutti i progetti ritenuti validi per la ripartenza nazionale e non coperti da sovvenzioni e prestiti del RRF; cfr. Benedetti, Naldini, 2024, p. 105 ss. per i quali il PNRR si distingue dai tradizionali fondi strutturali (es. Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)) i cui controlli si concentrano più sul processo che sul risultato focalizzandosi sulla rendicontazione delle spese sostenute, sulla verifica della documentazione contabile e sulla conformità alle normative europee e nazionali.

55 L'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile adottata il 25 settembre 2015 individua 17 macro-obiettivi, c.d. Sustainable Development Goals (SDGs), a loro volta specificati in 169 targets di sostenibilità; Commissione UE, High-Level Expert Group on Sustainable Finance, gennaio 2018; Comunicazione della Commissione UE, Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile, 8 marzo

L'importanza che questi obiettivi si traducano in fatti è colta da quella parte della contrattazione collettiva che in quest'ultimo periodo si è dimostrata sensibile ai temi della sostenibilità ambientale e sociale<sup>1</sup> come fa espressamente, ad esempio, il CCNL 18 luglio 2023 “per i dipendenti da imprese esercenti attività di gestione delle infrastrutture viarie a pedaggio, delle attività e dei servizi connessi a supporto, dei sistemi di viabilità integrata” che la affronta all’art. 29, co. 4. In tale clausola si ritiene opportuno promuovere a livello aziendale iniziative di sensibilizzazione e *mobility management*. Queste iniziative, anche mediante il ricorso al lavoro agile e il differenziamento degli orari di accesso e di uscita del personale, persegono due obiettivi principali: consentire la riduzione dell’uso del mezzo di trasporto privato motorizzato individuale negli spostamenti sistematici casa-lavoro e favorire il decongestionamento del traffico veicolare<sup>2</sup>.

Mentre più programmatica appare sul punto l’Ipotesi 22 luglio 2024 per il rinnovo del CCNL “per gli addetti all’Industria della ceramica” in cui è stabilito di dare particolare attenzione “al confronto e all’approfondimento in ambito di sostenibilità, transizione energetica, ricerca e innovazione ed ai correlati impatti sulla competitività delle imprese e sull’occupazione” (Capitolo I - Parte I).

Pur se con qualche differenza anche il CCNL 23 maggio 2022 “per gli operai agricoli e florovivaisti” si concentra sull’importanza di un efficace e partecipativo sistema di relazioni sindacali per qualificare i processi di trasformazione e innovazione in atto nel settore primario e per creare condizioni di competitività e produttività. Elementi, questi, essenziali per rafforzare il sistema produttivo e l’occupazione del settore agri-

---

2018 [COM(2018) 97 final] (SFAP 2018); v. anche Report BES territoriale (ed. 2022) con i suoi nuovi sette indicatori provinciali, distribuiti nei domini “istruzione e formazione”, “ambiente” e “qualità dei servizi”. Per un approfondimento si rinvia a Cossu, 2023, p. 558 ss., che colloca il tema della sostenibilità all’interno della cornice dell’Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici e dell’Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile, evidenziando come questi obiettivi sono una guida essenziale per orientare la transizione sostenibile delle imprese, specialmente delle PMI che sono responsabili di oltre il 60% delle emissioni; cfr. anche Fracchia, Pantalone, 2022, p. 243 ss; vedi anche Gelosi, 2022, p. 11 ss.

1 Nessun riferimento invece alla sostenibilità ambientale si rintraccia nel CCNL 31 maggio 2023 “per gli ormeggiatori e barcaioli dei porti italiani”; più timido appare il CCNL 5 febbraio 2021 “per i lavoratori addetti all’Industria Metalmeccanica privata e alla Installazione di Impianti” che al Titolo V, art. 1, A, stabilisce soltanto che il rispetto dell’ambiente, “lo sviluppo sostenibile delle attività produttive sono valori condivisi dalle parti a tutti i livelli e costituiscono obiettivi comuni dell’azienda e dei lavoratori, a partire dal rispetto degli obblighi previsti dalle disposizioni legislative vigenti”.

2 Cfr. art. 229, d.l. n. 34/2020, conv. mod., l. n. 77/2020; Linee Guida contenute nel Piano degli spostamenti casa-lavoro di cui al d. interm. MTE e MIMS n. 209/2021.

colo, che si sta rivelando sempre più strategico per l'economia nazionale in termini di sostenibilità ambientale.

La sostenibilità si pone allora come parametro normativo di riferimento sia come traguardo da raggiungere attraverso un processo di continua evoluzione e autogenerazione che si traduce concretamente nell'influenza determinante che esercita sulla progettazione, realizzazione e gestione delle infrastrutture (sociali e materiali<sup>3</sup>) andando a definirne non solo gli aspetti qualitativi ma anche le caratteristiche funzionali e operative.

Ad esempio, in chiave operativa è da apprezzare il CCNL 7 dicembre 2023 "per i Quadri direttivi e per il Personale delle Aree professionali delle Banche di Credito Cooperativo Casse Rurali ed Artigiane" che all'art. 109, 3<sup>a</sup> Area Funzionale, 2<sup>o</sup> livello retributivo, ha disciplinato il profilo professionale di quei lavoratori che gestiscono le azioni di sostenibilità ambientale, sociale ed energetica dell'azienda, occupandosi "di organizzare e tenere direttamente incontri con imprese e famiglie socie e clienti, anche predisponendo la relativa documentazione ed effettuando formazione specialistica, con riguardo alla conversione energetica e all'adattamento agli effetti del cambiamento climatico e, quindi, diffondendo la cultura e le regole della finanza sostenibile anche a favore delle imprese dei territori nei quali l'azienda opera". La formazione specialistica permettere a questa figura di parlare sia il linguaggio tecnico della sostenibilità che quello pratico degli imprenditori locali. Durante gli incontri formativi potrebbe portare casi concreti di aziende che abbiano già completato con successo la transizione verde, creando un effetto moltiplicatore positivo sul territorio.

Per la precisione, la natura bivalente di modello operativo e obiettivo da perseguire che caratterizza la sostenibilità la rende un elemento chiave nella definizione delle

---

<sup>3</sup> Mentre le infrastrutture economiche sono direttamente orientate al supporto delle attività produttive, quelle sociali mirano a produrre effetti indiretti attraverso il potenziamento dei servizi sociali e la soddisfazione di diritti sociali fondamentali. Le infrastrutture sociali si distinguono per una dimensione territoriale più circoscritta, tendendo a servire aree medio-piccole e a interagire principalmente con i livelli di governo locali e regionali. Sul piano del finanziamento, mentre alcuni settori delle infrastrutture sociali, come l'edilizia scolastica, socio-sanitaria, rimangono principalmente dipendenti da risorse pubbliche, altri ambiti, come il social housing, vedono una crescente partecipazione di capitali privati. D'altra parte sussiste una distinzione funzionale tra infrastrutture e opere pubbliche, giacché i due concetti non sono perfettamente sovrapponibili tra loro: mentre è vero che le infrastrutture realizzate dai pubblici poteri costituiscono opere pubbliche, non tutte le opere pubbliche possono essere considerate infrastrutture. Il differenziale risiede nella natura dinamica delle infrastrutture rispetto alla staticità caratteristica delle opere pubbliche. Per un approfondimento si rinvia a Torchia, 2016, p. 38 ss.

politiche di sviluppo infrastrutturale creando un circolo virtuoso in cui ogni azione ad essa orientata contribuisce a rafforzare e consolidare il principio stesso generando nuovi standard e obiettivi sempre più ambiziosi in una prospettiva di miglioramento continuo e progressivo adattamento alle esigenze della società contemporanea<sup>4</sup>.

Si tratta di una sinergia che necessita di una verifica di costante adeguatezza del PNRR agli scopi perseguiti. La verifica avviene attraverso la sua progressiva conformazione articolata ora in sette Missioni d'impatto<sup>5</sup>, declinate in Componenti<sup>6</sup> e investimenti specifici a vasta gamma. Per il mercato del lavoro significa l'adozione di misure finalizzate ad aumentare il tasso di occupabilità, garantendo una formazione continua dei soggetti già occupati ed evitando l'esclusione sociale di quelli considerati più "fra-

---

4 In questo ambito un altro esempio è portato da Mattoscio, 2024, p. 1230 ss. ed è rappresentato dal Polo Scolastico Gualdo Cattaneo, per il quale si è realizzato tramite la Cassa Depositi e prestiti il progetto Innovative School project 4.0, ossia un edificio polivalente con funzione di scuola e centro civico, che è in grado di offrire spazi utilizzabili durante tutto il corso dell'anno sia agli studenti che all'intera cittadinanza. L'A. evidenza come l'edificio sia a impatto ambientale zero, perché autosufficiente e volto al risparmio idrico ed energetico, attraverso il recupero dell'acqua piovana e la raccolta di energia da pompe di calore e pannelli fotovoltaici. Secondo la relazione della Corte conti "Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. 2022, 6 febbraio 2024, n. 16", al 30 settembre 2023 "CDP ha sottoscritto 17 Piani di Attività per l'anno in corso a supporto di 17 amministrazioni centrali titolari degli investimenti previsti dal PNRR, tutti entrati in esecuzione".

5 M1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura, turismo; M2. Rivoluzione verde e transizione ecologica; M3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile; M4. Istruzione e ricerca; M5. Inclusione e coesione sociale; M6. Salute; M7. RepowerEU. In conseguenza della realizzazione di tali progetti e riforme, è stato stimato che nel 2026 il PIL sarà di diversi punti percentuali più alto rispetto allo scenario di base, con effetti positivi trainanti anche per l'occupazione nel periodo 2024-2028.

6 La M5 risulta suddivisa in tre Componenti: M5C1) politiche per il lavoro; M5C2) infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore e M5C3) interventi speciali per la coesione territoriale.

gili”<sup>7</sup> o il loro collocamento nel parallelo mercato del lavoro sommerso o irregolare<sup>8</sup>.

Il PNRR si propone tra le sue riforme anche di adottare il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso (PNS) attraverso: a) l'affinamento delle tecniche di raccolta e condivisione dei dati; b) l'introduzione di misure volte a trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare; c) il varo di un'apposita compagna di sensibilizzazione; d) la definizione di una struttura di governance che assicuri un'implementazione efficace delle azioni in esso contenute ed il rafforzamento dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL).

A tal riguardo, il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025<sup>9</sup>, considera l'introduzione degli Indici Sintetici di Affidabilità contributiva (ISAC)<sup>10</sup> un'azione

<sup>7</sup> Con la M5C1, il PNRR intende favorire la trasformazione del mercato del lavoro attraverso l'adozione di misure finalizzate ad aumentare il tasso di occupabilità, riducendo il fenomeno dello skill mismatch (ossia del gap tra le competenze tecniche, relazionali e sociali in possesso dei lavoratori e l'effettiva domanda del mercato), con particolare attenzione ad implementare programmi volti all'inserimento nel mercato di giovani lavoratori, nonché a garantire una formazione continua dei soggetti già occupati. La M5-C2, per altro verso, comprende interventi volti a prevenire ed evitare l'esclusione sociale di soggetti considerati più “fragili”, attraverso un intervento preventivo volto a mitigare i principali fattori di rischio al fine di garantire il diritto di ogni individuo alla piena autonomia economica ovvero al recupero dei livelli massimi di autonomia auspicabili in relazione alle condizioni individuali. Mentre la M5C3 si focalizza sul miglioramento della coesione territoriale mediante il rafforzamento di zone economiche cc.dd. “speciali”. Essa comprende investimenti volti a implementare i servizi e le infrastrutture del Mezzogiorno e delle zone interne e rurali, la valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, oltre al contrasto dell'abbandono scolastico e della povertà educativa; cfr. da ultimo la Risoluzione del Parlamento europeo del 17 giugno 2025 sul rafforzamento delle zone rurali nell'UE attraverso la politica di coesione, al punto 69 sottolinea con forza come l'eccesso di adempimenti burocratici rappresenti un ostacolo significativo per gli operatori agricoli, che dovrebbero invece poter dedicare le proprie energie alla realizzazione di una produzione alimentare rispettosa dell'ambiente e al consolidamento dello sviluppo economico delle aree rurali.

<sup>8</sup> Mazzucotelli Salice, 2010, p. 281.

<sup>9</sup> Approvato con d.m. 19 dicembre 2022, n. 221 e successivamente aggiornato con d.m. 6 aprile 2023, n. 58; cfr. anche il d.m. 20 novembre 2024, n. 170 che introduce tre elementi chiave per il contrasto al lavoro sommerso: a) implementazione del Portale nazionale del sommerso per garantire l'interoperabilità dei dati sulle violazioni tra diversi enti (INL, INPS, INAIL, Carabinieri e GdF); b) collegamento tra questo Portale e una nuova Piattaforma INPS per la compliance; c) regolamentazione delle attività di monitoraggio affidate a INPS e INL, rimandando a un successivo decreto ministeriale la disciplina del trattamento dei dati personali.

<sup>10</sup> Ai sensi dell'art. 1, co. 5, d.l. 28 ottobre 2024, n. 160, conv. mod., l. 20 dicembre 2024, n. 199, gli ISAC saranno applicati inizialmente a due settori economici dall'1 gennaio 2026 e successivamente estesi ad almeno altri sei settori entro il 31 agosto 2026, da individuarsi tra quelli a maggiore rischio di evasione ed elusione contributiva.

specifica e centrale nella lotta al lavoro sommerso<sup>11</sup>, in linea con gli obiettivi dedicati alle politiche attive del lavoro del PNRR.

Politiche attive del lavoro che in questa cornice il PNRR fa scorrere lungo tre linee direttive: il Programma GOL per la presa in carico, erogazione di servizi e di progettazione professionale personalizzata e inclusiva; il Piano Nazionale Nuove Competenze (PNC)<sup>12</sup> con l'obiettivo di riorganizzare la formazione dei lavoratori disoccupati o di quelli in transizione mediante il rafforzamento del sistema della formazione professionale nel cui alveo si innesta il Fondo nuove competenze (FNC)<sup>13</sup> 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; ma anche investendo (M5C1-I1.4) sul Sistema duale ossia sul binomio istruzione- formazione che possa soddisfare il fabbisogno del mercato del lavoro, promuovendo soprattutto l'occupabilità dei giovani<sup>14</sup> attraverso il potenziamento delle misure di alternanza e segnatamente del contratto di apprendistato duale.

A completamento di queste misure si aggiunge il Servizio Civile Universale (SCU), concepito come preziosa opportunità di formazione, crescita personale e professionale, per ridurre il numero dei NEET<sup>15</sup> e, in tale logica di politiche giovanili, può essere ri-

---

11 CNEL, XXV Rapporto. Mercato del lavoro e contrattazione collettiva, 18 aprile 2024, par. 1, in cui si legge che *"il mercato del lavoro italiano presenta ancora rilevanti criticità soprattutto con riferimento alla occupazione femminile e giovanile (tra le più basse in Europa con un divario nel 2023, rispettivamente di 13,7 e 16,2 punti percentuali rispetto alla media europea), ai tassi di lavoro sommerso (tra i più alti in Europa), alla occupazione della componente vulnerabile del mercato del lavoro e delle persone con disabilità in particolare"*.

12 Cfr. d. interm. 14 dicembre 2021.

13 Sia concesso rinviare a Di Corrado, 2025, p. 103 ss.

14 In età compresa tra i 15 e i 25 anni.

15 Cfr. sempre in chiave di occupabilità giovanile il recente d.l. 28 ottobre 2024, n. 160, conv. mod., l. 20 dicembre 2024, n. 199, il cui art. 8, dedicato alla "Promozione della internazionalizzazione degli ITS Academy - Piano Mattei", al co. 2, stabilisce una autorizzazione alla "spesa di 3,1 milioni di euro per l'anno 2024 per il potenziamento delle strutture e dei laboratori anche presso sedi all'estero, nonché la spesa di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025 per l'ampliamento dell'offerta formativa connessa ai processi di cui al presente periodo". Tuttavia, per massimizzarne la resa sarebbe necessario rafforzare alcuni aspetti, in particolare la pianificazione pluriennale e la dotazione finanziaria che appare piuttosto esigua rispetto agli scopi prefissati. Il successo dell'iniziativa dipenderà molto dalla capacità di implementare efficacemente le misure previste e di costruire partnership solide con i paesi targets, ma anche prevedere percorsi di formazione per il personale degli ITS Academy (ex istituti tecnici superiori) coinvolto nei progetti internazionali,

chiamata la creazione dell’Agenzia italiana per la gioventù<sup>16</sup> strutturalmente pensata per prevenirne il disagio. In tal senso, ad esempio, si segnala, tra i diversi, il Corso di formazione “Animazione socio-educativa” finanziato nel gennaio 2025 proprio dalla predetta neonata Agenzia. La funzionalità innovativa principale risiede nella professionalizzazione di una figura lavorativa emergente, quella dello *youth workers*, che opera nell’ambito dell’educazione non formale e informale, colmando uno spazio tra l’educazione tradizionale e il lavoro sociale. Gli sbocchi occupazionali si presentano diversificati e in linea con le esigenze di inclusione sociale del PNRR perché lo *youth worker*, quale animatore socio-educativo, facilita con la sua opera professionale l’apprendimento e lo sviluppo personale e sociale dei giovani, affinché diventino cittadini autonomi e responsabili attraverso la partecipazione attiva ai processi decisionali e l’inclusione nelle rispettive comunità.

Il quadro d’insieme, dunque, si traduce nella necessità di raggiungere e assistere diverse categorie di soggetti (anche i più lontani) in situazioni di vulnerabilità nel contesto lavorativo ed economico, includendo sia coloro che si trovano temporaneamente esclusi dal mercato del lavoro sia gli individui che affrontano un concreto rischio di perdere la propria occupazione. La tutela si estende anche quei lavoratori che, pur mantenendo un impiego attivo, fronteggiano significative difficoltà di natura socioeconomica, prescindendo dal fatto che possano già essere destinatari di altre misure di sostegno del reddito o di supporto sociale.

L’inclusività garantisce un intervento capillare e mirato che possa effettivamente intercettare e supportare tutte le situazioni di fragilità, temporanea o strutturale, che caratterizzano il tessuto sociale e lavorativo, andando oltre gli strumenti tradizionali di welfare per costruire una rete di protezione più ampia ed efficace che non lasci emarginata nessuna categoria di soggetti vulnerabili o che possano divenire tali. Una coerente considerazione a tal proposito può essere evincibile dall’art. 29, commi 15-18, d.l. n. 19/2024, che detta un sistema volto a promuovere l’occupazione regolare e la qualificazione professionale in un settore delicato quale è quello domestico di cura. In particolare, la disposizione istituisce un incentivo prevedendo un esonero contributivo del 100% per un periodo massimo di ventiquattro mesi, nel limite di 3.000 euro annui, per le assunzioni o trasformazioni a tempo indeterminato di contratti di lavoro

---

con particolare attenzione alle competenze interculturali e linguistiche. Sul tema vedi: Sangiorgio, 2024, p. 57 ss. per la quale gli ITS Academy, per colmare il disallineamento tra domanda e offerta formativa, devono essere capaci ad intercettare l’innovazione nel campo delle tecnologie digitali e dello sviluppo di competenze per il lavoro.

16 Art. 55, d.l. n. 13/2023.

domestico con mansioni di assistente a soggetti anziani. Tale misura è specificamente rivolta all'assistenza di persone ultraottantenni già titolari dell'indennità di accompagnamento, con l'obiettivo di favorire l'emersione del lavoro irregolare rappresentando un concreto esempio di come le politiche attive del lavoro possano essere utilizzate non solo come strumento di promozione dell'occupazione, ma anche quale leva per il miglioramento della qualità dei servizi alla persona e per il sostegno alle famiglie.

È in tal modo che il PNRR declina attraverso questi tre programmi guida - di cui quello GOL è il perno - quello scopo di sviluppo inclusivo e antropocentrico prefigurato dagli artt. 2, 4 e 35 Cost., ponendo particolare attenzione alla digitalizzazione, innovazione e transizione ecologica quali *driver* di nuova occupabilità.

D'altra parte la disciplina delle politiche di coesione viene effettivamente ridisegnata nell'ottica di un più efficace perseguitamento anche delle finalità di cui all'art. 119, co. 5 Cost. con una riorganizzazione del sistema di governance in linea con le esigenze di *accountability* richieste dal PNRR<sup>17</sup>.

Questo processo converge verso un rafforzamento delle strutture amministrative centrali e che trova nel PNRR un potente catalizzatore che pone al centro delle "riforme orizzontali" quella della PA e tra le sue "riforme abilitanti" quella della semplificazione. In questa ottica di rafforzamento della capacità amministrativa sono state sperimentate soluzioni innovative come nel caso delle procedure accelerate di assunzione del personale<sup>18</sup> o di avvalimento tramite contratti di collaborazione di esperti e professionisti per le amministrazioni locali proprio a supporto delle semplificazioni che dovrebbero essere l'antidoto per la gestione delle procedure complesse legate al PNRR<sup>19</sup>. Tale attività, che rientra nella M1.C1 del PNRR e, in particolare, nel sub-investimento 2.2.1 Assistenza tecnica a livello centrale e locale, vede la Presidenza del Consiglio dei

---

17 Cfr. anche l'art. 50, d.l. n. 13/2023 con cui è stata soppressa l'Agenzia per la coesione territoriale e il trasferimento delle relative funzioni al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. D'interesse risulta il co. 17 sempre di detta disposizione che si inserisce nel più ampio quadro delle misure di rafforzamento della capacità amministrativa necessaria per l'attuazione del PNRR, consentendo alle amministrazioni centrali di procedere alla stabilizzazione meritocratica del personale assunto a tempo determinato che abbia maturato specifici requisiti quali l'aver prestato servizio continuativo per almeno ventiquattro mesi nella qualifica ricoperta.

18 Cfr. d.l. 9 giugno 2021, n. 80, conv. mod., l. 6 agosto 2021, n. 113 che contiene disposizioni sulle assunzioni legate alle missioni PNRR(transizione digitale, giustizia e transizione ecologica - artt. 10 e 11-17), ma anche procedure di rafforzamento delle attività di controllo e audit legate all'attuazione del PNRR, istituendo nuove posizioni dirigenziali nelle Ragionerie territoriali dello Stato (art. 8).

19 Art. 9, d.l. n. 80/2021, conv. mod., l. n. 113/2021.

Ministri-Dipartimento della Funzione Pubblica, in veste di Amministrazione titolare e le Regioni e le Province autonome in veste di soggetti attuatori.

La tendenza all'accentramento non è però una conseguenza isolata del PNRR, ma l'accelerazione di un qualcosa già in atto nel contesto europeo inaugurato con il NGEU<sup>20</sup>, per una maggiore efficienza e uniformità nell'implementazione delle politiche pubbliche, specialmente in ambiti strategici come quello delle politiche attive del lavoro.

Tale dinamica si manifesta chiaramente nella struttura di governance del PNRR, dove il coordinamento centrale<sup>21</sup> assume un ruolo fondamentale per garantire l'efficace realizzazione degli obiettivi prefissati e il rispetto degli impegni assunti con l'UE, pur mantenendo un necessario equilibrio con le autonomie territoriali e le specificità locali nell'attuazione concreta delle misure previste.

Tant'è che il monito della giurisprudenza costituzionale non si è fatto attendere allorché ha rilevato che, alla luce dei principi in materia di richiamata sussidiarietà<sup>22</sup>, non è consentito allo Stato, neppure in ragione dell'esigenza di svolgere celermemente le funzioni attratte, di escludere ogni forma di collaborazione regionale in una fase determinante quale è quella della valutazione circa le infrastrutture da realizzare e della definizione delle modalità di attuazione delle opere attuative del PNRR<sup>23</sup>.

20 Chiti, 2018, p. 69 ss.; Napolitano, 2015, p. 611 ss.

21 Tra le numerose linee guida e istruzioni ministeriali si possono citare le circolari MEF 14 ottobre 2021, n. 21 (Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti PNRR); 31 dicembre 2021, n. 33 (Nota di chiarimento su addizionalità, finanziamento complementare e obbligo di assenza del c.d. doppio finanziamento); 18 gennaio 2022, n. 4 (PNRR - indicazioni attuative); 24 gennaio 2022, n. 6 (Servizi di assistenza tecnica per le amministrazioni titolari e interventi e soggetti attuatori del PNRR); ma anche quelle prese di concerto con il Ministero dell'interno del 14 marzo 2023 (PNRR - linee guida per gli adempimenti di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure a titolarità del Ministero dell'interno); 2 gennaio 2023, n. 1 (Controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile di cui al d.lgs. 30 giugno 2011 n. 123. Precisazioni relative anche al controllo degli atti di gestione delle risorse del PNRR); 13 marzo 2023, n. 10 (Interventi PNRR. Ulteriori indicazioni operative per il controllo preventivo e il controllo dei rendiconti delle Contabilità speciali Pnnt aperte presso la Tesoreria dello Stato); 13 marzo 2023, n. 11 (Registro integrato dei controlli PNRR - Sezione controlli milestones e targets); 25 luglio 2023, n. 25 (Linee guida operative relative alle modalità di attivazione delle anticipazioni di cassa a valere sulle contabilità di tesoreria NGEU); 17 maggio 2024, n. 27 (Monitoraggio delle misure del PNRR e della Politica di Coesione per il periodo di programmazione 2021-2027. Protocollo Unico di Colloquio, versione 3.0 e PUC Applicativo versione 1.0).

22 D'Atena, 1997, p. 603 ss.

23 Corte cost., 29 febbraio 2024, n. 31, in Rivista giuridica dell'edilizia, 2024, p. 223 ss. che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con gli artt. 117, co. 3 e co. 4, e 118, co.

Insomma una mole di attività generata o in fase di implementazione per rendere più dinamica ed efficiente la capacità di pianificazione, di coordinamento, di monitoraggio, di rendicontazione, di gestione dei finanziamenti, di innovazioni che il decisore politico non sempre è in grado di individuare a monte perché ciò richiede una conoscenza capillare della macchina amministrativa, ma anche dei contesti municipali più periferici diversissimi tra loro rispetto alle città metropolitane che, al contempo, proprio per la loro estensione, possono sottendere elevate criticità<sup>24</sup>.

Soprattutto per questi territori occorrono politiche rivolte anche al sostegno della mobilità dei lavoratori per rendere attrattive aree dismesse o in declino o comunque interessate ad una rivalutazione infrastrutturale<sup>25</sup>, e ciò richiede di coinvolgere efficacemente le parti sociali in questo processo transizionale per la gestione dei rapporti con le autonomie locali e con le altre istituzioni del sistema di relazioni industriali.

---

1, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione, l'art. 33, co. 5 ter, lett. b), d.l. n. 13/2023, conv. mod., l. n. 41/2023, nella parte in cui non richiede l'acquisizione dell'intesa della Regione Puglia ai fini dell'adozione dei decreti interministeriali di approvazione del programma delle opere infrastrutturali per lo svolgimento dei XX Giochi del Mediterraneo.

24 Cfr. d.l. 31 dicembre 2024, n. 208, conv. mod., l. 28 febbraio 2025, n. 20, art. 1, commi 1-7, dettato per disciplinare un piano straordinario (triennio 2025-2027) di interventi infrastrutturali e di riqualificazione per fronteggiare situazioni di degrado e disagio giovanile nei comuni o alle aree metropolitane ad alta vulnerabilità sociale. La normativa introduce una semplificazione per le procedure di concessione di immobili pubblici destinati a fini sociali. Le agevolazioni riguardano in particolare il sostegno agli enti del Terzo settore che operano in diversi ambiti: artistico e culturale, sociosanitario, sportivo, di contrasto alla povertà educativa e per l'integrazione.

25 Cfr. art. 15-bis, d.l. n. 13/2023, introduttivo del processo di trasferimento gratuito agli enti territoriali (regioni, comuni, province e città metropolitane), che ne facciano motivata richiesta all'Agenzia del demanio, entro il 31 dicembre 2025, indicando la destinazione finale del bene e i tempi stimati di realizzazione degli interventi dei beni immobili statali, sia appartenenti al demanio storico-artistico che al patrimonio disponibile, che siano oggetto di progetti di riqualificazione finanziati con risorse previste dal PNRR, dal Piano nazionale per gli investimenti complementari, nonché dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC). Vi è anche la possibilità di acquisire la disponibilità immediata del bene nelle more del completamento del trasferimento, per avviare la progettazione e le attività propedeutiche. Il decreto di trasferimento deve contemplare la retrocessione del bene allo Stato in caso di mancato avvio o completamento dell'intervento nei termini previsti, nonché il divieto di alienazione per 5 anni dal collaudo; per un approfondimento sul PNIEC si rinvia a Smiroldo, 2025, p. 125 ss. Inoltre, il d.l. n. 160/2024 all'art. 6 ha previsto l'accelerazione di interventi strategici in materia di alloggi e residenze universitarie, con l'obiettivo di conseguire gli obiettivi M4C1-27 e M4C1-30 del PNRR. La disposizione amplia la platea degli immobili destinabili a residenze universitarie, includendo anche i beni confiscati alla criminalità organizzata, e semplifica le procedure autorizzative urbanistiche ed edilizie. Per di più viene rafforzato il ruolo della struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici dell'Agenzia del demanio come stazione appaltante.

La contrattazione collettiva sta affrontando questi profili cruciali, ad esempio, per l'intera filiera della logistica e del trasporto integrato. Nell'Ipotesi 6 dicembre 2024 di rinnovo del CCNL Logistica, trasporto merci e spedizione si può leggere che le Zone Economiche Speciali (ZES)<sup>26</sup> come le Zone Logistiche Speciali (ZLS) devono essere strumenti grazie ai quali nei territori si possano mettere in campo soluzioni amministrative e incentivi di natura economica per attirare attività di *reshoring* e *backshoring*. Le ZES nella logistica alimentare possono infatti offrire vantaggi in termini di costi energetici nella gestione di prodotti deperibili; oppure nel settore farmaceutico la creazione nelle ZLS di *hub* logistici specializzati, con magazzini a temperatura controllata e sistemi di tracciabilità avanzati, a cui sarebbe improponibile ricorrere senza la presenza di manodopera qualificata in vicinanza ai mercati finali.

Per questo diventa necessaria anche un'azione congiunta delle strutture territoriali organizzazioni sindacali nei confronti delle Amministrazioni locali.

Sorprende, pertanto, che nei decreti dirigenziali regionali emerga un fabbisogno di esperti e professionisti distribuiti principalmente nei settori tecnici, ambientali, urbanistici e di digitalizzazione, mentre non constano figure specificamente destinate ad intessere relazioni afferenti alle politiche del lavoro quando invece ampi potevano essere gli spazi di manovra funzionale nelle diverse aree seguendo le direttive chiave dettate dal PNRR.

Ad esempio, nel d.d. 27 settembre 2024, n. 809 Regione Campania, emerge un fabbisogno complessivo di 140 esperti e professionisti in cui la componente più numerosa è data da 75 esperti tecnico-amministrativi solo con competenze in materia di gestione, monitoraggio e rendicontazione di progetti cofinanziati da fondi strutturali. Nel d.d. 4 luglio 2024, n. G08931, e in particolare dal Prospetto 2.c relativo ai profili professionali settorializzati per i fabbisogni di supporto metodologico, la Regione Lazio ha previsto 12 figure professionali totali, suddivise solo in ambiti trasversali (potenziamento e presidio tecnico-metodologico dell'attività dei professionisti ed esperti; mappatura

---

<sup>26</sup> Si segnala che il Consiglio dei Ministri, nella seduta n. 138 del 4 agosto 2025, ha approvato, con procedura d'urgenza, un disegno di legge che introduce disposizioni per il rilancio dell'economia nei territori delle regioni Marche e Umbria per farle rientrare nell'ampliamento geografico della ZES unica. Questa scelta si inserisce in una logica di coesione territoriale che trova fondamento nella disciplina europea degli aiuti di Stato e nelle politiche di sviluppo regionale. Dal punto di vista delle agevolazioni fiscali, il provvedimento introduce un credito d'imposta per gli investimenti realizzati in queste regioni "in transizione" nel periodo compreso tra il 10 gennaio e il 15 novembre 2025 per riguardare l'acquisto di nuovi macchinari, impianti, attrezzature e l'acquisizione o ampliamento di beni immobili strumentali, purché conformi alla normativa dell'UE in materia di aiuti di Stato.

e analisi dei procedimenti amministrativi all'interno dei lavori delle cabine di regia regionali). I profili richiesti includono ingegneri gestionali, informatici, statistici e finanziari contabili, ma nessuna figura specificamente destinata alle politiche del lavoro. Lo stesso dicasi per il d.d. 13 dicembre 2024, n. 661 (Allegato A) Regione Piemonte che si concentra su profili tecnici e specialistici in ambito ambientale, energetico e infrastrutturale. In particolare, sono stati rinnovati 48 incarichi di collaborazione distribuiti tra ingegneri di varie specializzazioni (civili, ambientali, chimici, energetici, delle telecomunicazioni, elettronici, elettrotecnici e gestionali), architetti, agronomi, esperti amministrativi.

Quando, invece, si sarebbero potute declinare almeno tre aree di collaborazione:

- “Area Servizi per l’Impiego e Politiche Attive”: esperti in progettazione e gestione di servizi per il lavoro, specialisti in orientamento professionale, esperti di *skill assessment* e bilancio delle competenze, specialisti in incontro domanda-offerta di lavoro;
- “Area Formazione e Competenze”: esperti in analisi dei fabbisogni formativi territoriali, specialisti in progettazione formativa, esperti di certificazione delle competenze, specialisti in formazione professionale e apprendistato;
- “Area Inclusione e Fasce Vulnerabili”: esperti in politiche di inclusione lavorativa, specialisti in inserimento lavorativo di categorie svantaggiate, esperti di politiche giovanili e NEET, specialisti in pari opportunità nel mercato del lavoro<sup>27</sup>.

Occorre allora interrogarsi sul contributo che in tale direzione il PNRR sta effettivamente fornendo nella specifica ottica del mercato del lavoro evidenziandone gli elementi di forza, ma anche i rischi di deviazione o di evanescenza rispetto ai risultati paventati<sup>28</sup>.

---

27 Mazzotta, 1992, p. 481 ss.

28 In particolare Corte cost., 16 luglio 2024 n. 132, in Guida al diritto, 2024, n. 30, nell'esprimersi sulla legittimità costituzionale dell'art. 21, co. 2, d.l. n. 76/2020 che limita la responsabilità amministrativa dei dipendenti pubblici ai soli casi di dolo (escludendo la colpa grave) per le condotte commissive nel periodo dal 17 luglio 2020 al 31 dicembre 2024 in quanto misura temporanea ed eccezionale volta a contrastare la “burocrazia difensiva” nel contesto post-pandemico, ha evidenziato come l'inerzia amministrativa nell'attuazione del PNRR possa pregiudicare interessi costituzionalmente rilevanti, tra cui il rispetto degli obblighi UE (artt. 11 e 117, Cost.), la tutela dell'ambiente (art. 9 Cost.), l'economia sostenibile (art. 41, Cost.), l'equilibrio di bilancio (art. 81, Cost.), nonché gli interessi delle future generazioni e la coesione territoriale; cfr. anche d.P.C. 3 giugno 2021 istitutivo del “Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche” (COVIGE) che ha adottato il d.m. 8 luglio 2022 recante “Adozione delle Linee guida per la valutazione dell'impatto generazionale

In questo contesto, le assistenze tecniche pubbliche svolgono un ruolo fondamentale nell'affiancare i territori nell'implementazione del PNRR, supportando le Amministrazioni locali nell'offrire competenze e risorse necessarie per un'efficace realizzazione degli obiettivi prefissati.

Tale supporto risulta particolarmente strategico proprio nell'ambito del potenziamento infrastrutturale e di dotazione assunzionale dei CPI (MC51-I1.1), dove la complessità delle procedure e la necessità di garantire standard qualitativi elevati richiedono un accompagnamento costante e professionale delle strutture territoriali quale snodo nevralgico nell'erogazione dei servizi al lavoro di qualità rispetto ad un'utenza così eterogenea collocata in aree diverse tra loro.

Da qui l'esigenza governativa di metter mano anche ad una riorganizzazione dell'apparato burocratico creando una convergenza unitaria a controllo ministeriale onde rispondere all'esigenza di garantire una gestione più efficiente e coordinata delle politiche del lavoro in questo arcipelago geografico, assicurando una più stretta integrazione con gli obiettivi e le *milestone* del PNRR<sup>29</sup>.

#### **4. Centralizzazione e governance: l'evoluzione del sistema delle PAL dopo la soppressione dell'ANPAL**

Come è noto, il sistema delle politiche attive con l'introduzione del d.lgs. n. 150/2015 è stato sottoposto ad una visione di riordino che, a partire dal 1 gennaio 2016, ha visto nella creazione dell'Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro (ANPAL) uno dei suoi architravi portanti, nel tentativo di porre rimedio alla gracilità complessiva a livello di architettura policefala di governance fino ad allora intrapresa<sup>30</sup>.

Dotata di personalità giuridica, autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, oltre che contabile e di bilancio, l'ANPAL, pur sottoposta alla vigilanza del MLPS e al controllo della Corte dei conti, ha avuto il compito, tra l'altro, di promuovere il diritto al lavoro, alla formazione e alla crescita professionale delle persone, di coordinare le

---

delle politiche pubbliche".

29 Torchia, 2021, p. 1 ss.

30 Caratterizzata dall'assenza di una autorità centrale posta funzionalmente al governo del mercato del lavoro e suddivisa in differenti modelli regionali e, talvolta, subregionali a fronte del varo del d.lgs. n. 469/1997 e della riforma costituzionale federalista del 2001.

misure di politica attiva del lavoro, la rete nazionale dei servizi per il lavoro e di sviluppare e gestire il sistema informativo del mercato del lavoro (art. 4, d.lgs. n. 150/2015).

Detto altrimenti il disegno innovatore mirava a coagulare, attraverso un'agenzia indipendente posta sotto la vigilanza ministeriale, le politiche attive traghettandole verso un assetto istituzionale neo-centralista, così da sgomberare il campo d'azione dall'eterogeneità di sistema e attribuire meno peso specifico alle Regioni in un sistema territorialmente differenziato quanto a livelli di efficienza soprattutto dei CPI.

Tale riforma delle politiche attive, tuttavia, presupponeva anche la revisione dei rapporti Stato-Regioni prevista dalla riforma costituzionale dell'art. 117 Cost. che avrebbe incluso, tra le materie attribuite alla competenza esclusiva statale, proprio quella delle politiche attive del lavoro<sup>31</sup>.

Queste misure non hanno ottenuto il successo sperato dall'allora compagine governativa poiché, in seguito agli esiti del referendum popolare del 4 dicembre 2016, le politiche attive sono rimaste di competenza delle Regioni facendo così evaporare ogni velleità di ri-centralizzazione<sup>32</sup>.

Ciò ha compromesso in radice il disegno riformatore del d.lgs. n. 150/2015 che, come anticipato, aveva fatto dell'ANPAL il fulcro del nuovo sistema dovendo la stessa contrattare ogni step importante con le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano.

Sfumata così ogni velleità di accentramento delle competenze a livello statale, l'ANPAL non ha più potuto operare in "cabina di regia" dovendo ritornare alle convenzioni Stato-Regioni in punto di buone pratiche locali, definizione dei LEP e di controllo della loro applicazione.

A ciò si soggiunga che, nonostante l'intento governativo fosse stato quello di garantire con la sua creazione una struttura capace di superare i deficit ministeriali (anche grazie ad una interconnessione informativa unica e condivisa), nella programmazione e nella gestione delle politiche attive, l'esistenza in vita dell'ANPAL è stata di fatto impervia. Nel corso dell'evento pandemico sono insorti dei contrasti tra il Presidente dell'ANPAL e il suo direttore generale che di fatto ne hanno paralizzato compiti e attività in una fase così delicata del mercato del lavoro derivante dal contesto emergen-

---

<sup>31</sup> Trojsi, 2013, p. 76 ss.

<sup>32</sup> Seghezzi, Tiraboschi, 2024, p. 2 ss.

ziale, tanto da richiedere l'intervento normativo per modificarne la struttura amministrativa.

Con il d.l. 25 maggio 2021, n. 73<sup>1</sup>, i suoi organi di vertice sono stati individuati nel direttore, nel consiglio di Amministrazione, nel consiglio di vigilanza e nel collegio dei revisori (con l'abolizione delle controverse figure del Presidente e del direttore generale). Nell'attesa poi della nomina del nuovo direttore, la figura apicale della struttura è stata affidata dal 7 giugno 2021 ad un Commissario Straordinario che ha operato alla luce dello Statuto varato con d.P.R. 26 maggio 2016, n. 108. Il suo riordino non è servito però a superare la frammentazione esistente sul territorio nazionale, nel non facile punto di equilibrio nel riparto di competenze tra Stato e Regioni, soprattutto quando a difettare è stata la via alta di un approccio cooperativo che richiede la valorizzazione della bilateralità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, flessibilità e prossimità.

Insomma un sistema dei servizi per il lavoro incompiuto e frammentato stretto nella morsa istituzionale di un "regionalismo di ritorno", che ha generato un impianto complicato di difficile lettura con articolazioni sia in senso orizzontale intra-regionale da "quasi-mercato", che verticale nei rapporti nazionali e territori decentrati (artt. 117, 116, co. 3 Cost.)<sup>2</sup>.

Per tentare di rimediare a tutto ciò è stato varato il d.l. n. 22 giugno 2023, n. 75, conv. mod. in l. 112/2023, che al fine di garantire l'efficace coordinamento dei servizi e delle politiche attive del lavoro, incluso quello relativo all'utilizzo delle risorse europee e all'effettivo raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal PNRR (art. 3), ha attribuito al MLPS le funzioni proprie dell'ANPAL andata soppressa dal 1 marzo 2024 con l'approvazione del d.P.C. 22 novembre 2023, n. 230.

Alla luce del predetto trasferimento di funzioni e a decorrere dalla suddetta data, il MLPS è subentrato nella titolarità di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, dell'ANPAL e le risorse umane, strumentali e finanziarie di quest'ultima sono state trasferite al dicastero, nei cui ruoli è transitato il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, eccezion fatta per il personale appartenente al comparto ricerca che, unitamente alle correlate risorse finanziarie, è stato destinato all'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) (art. 3, co 2, d.l. n. 75/2023).

---

1 Conv. in l. 23 luglio 2021, n. 106.

2 Giardino, 2021, p. 89 ss.

Il vero interrogativo è se la dotazione in termine di capitale umano nella riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione ministeriale (e, dunque, del migrato personale ex ANPAL) sarà in grado di far davvero funzionare i CPI dinanzi ad una struttura del mercato del lavoro contemporaneo sempre più in transizione tra periodi di lavoro (con diverse tipologie contrattuali), di non lavoro e (si auspica) di formazione/apprendimento.

Accompagnare le persone in questa evoluzione prospettica richiede una sensibilità differente rispetto al passato e per far questo c'è la necessità di muoversi comunque nei territori coinvolgendo diversi attori (es. sindacati, imprese, scuole e università), attività però difficilmente coordinabile a livello nazionale<sup>3</sup>.

Ad esempio, proprio in chiave di tutela della vulnerabilità, è importante che l'apparato ministeriale resti in ascolto operativo dei contesti dove forte è la piaga del caporalato<sup>4</sup> la cui sinergia pubblico-privato ben potrebbe avvalersi della competenza di un sindacato di servizio, così come delle reti delle ONG e di quelle associazioni che operino nel campo agricolo con un ampliamento dello spettro sociale che costituisce, unitamente alla legalità (lotta al lavoro sommerso), la stella polare del PNRR.

In questa prospettiva, diventa fondamentale ripensare il sistema di misurazione e valutazione delle prestazioni nella P.A., affinché non vengano frustrate le aspettative di crescita professionale anche negli apparati ministeriali dediti allo scopo perseguito<sup>5</sup>.

Il regime pubblicistico racchiude in sé la capacità di creare un tessuto connettivo tra le diverse articolazioni dello Stato e l'intero ordinamento giuridico. Non parliamo di una riorganizzazione meramente formale, ma di un processo che valorizzi l'essenza stessa del diritto pubblico nella sua dimensione più autentica. Anche lo studio dell'apparato amministrativo deve superare la semplice ricomposizione degli enti che compongono l'amministrazione italiana<sup>6</sup>.

---

3 È ancora attuale l'insegnamento di Biagi, 2002, p. 343 ss., che esortava a non dimenticare che il sistema di istruzione universitaria, insieme alla formazione professionale, è il principale canale di sviluppo e valorizzazione delle risorse umane che sostengono l'effettiva crescita del tessuto produttivo del Paese nel passaggio ad una economia e società basate sulla conoscenza.

4 Marcianò, 2024, p. 1181 ss.

5 Cfr. in tema Valenti, 2024, p. 135 ss.

6 Benvenuti, 1957, p. 314 ss.

Il suo compito principale consiste nell'identificare i canoni fondamentali per dare vita a strutture amministrative solide ed armoniche.

L'architettura delineata dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 assume ai nostri fini ancora una valenza strategica per l'evoluzione qualitativa dei servizi pubblici, introducendo meccanismi premianti ispirati alle migliori pratiche del settore privato. La performance viene valutata considerando sia il raggiungimento degli obiettivi individuali sia la loro coerenza con le strategie amministrative complessive, secondo criteri definiti dalla contrattazione collettiva.

La struttura valutativa piramidale, dove ogni livello superiore valuta quello sottostante, potrebbe però risultare inadeguata rispetto alle esigenze di un sistema territoriale complesso come quello dei servizi per l'impiego. Un sistema di valutazione esterna basato su metodologie di *audit* potrebbe garantire maggiore indipendenza e competenza tecnica nella valutazione delle prestazioni. L'obiettivo è quello di costruire una cultura della misurazione oggettiva delle prestazioni che sappia cogliere e valorizzare le specificità territoriali di competenza, superando i limiti di un approccio puramente gerarchico<sup>7</sup>.

Tale specificità, sotto il profilo giuridico-amministrativo, attiene alle peculiari caratteristiche socio-economiche, demografiche e infrastrutturali che contraddistinguono l'ambito territoriale in cui l'articolazione periferica della P.A. esercita le proprie funzioni.

Ciò si sostanzia in una diversa complessità gestionale e organizzativa, riconducibile al principio di adeguatezza dell'azione amministrativa sancito dall'art. 118 Cost. che impone di calibrare l'esercizio delle funzioni amministrative in base alle caratteristiche demografiche, territoriali e strutturali dell'ente.

Infatti, mentre gli uffici periferici si trovano ad operare in contesti caratterizzati da minore densità abitativa, maggiore dispersione territoriale dell'utenza e più limitata disponibilità di risorse e servizi di supporto, gli uffici ubicati nei grandi centri urbani devono fronteggiare problematiche connesse alla concentrazione demografica, alla stratificazione sociale, alla complessità dei rapporti interistituzionali e alla gestione di un'utenza numericamente più consistente e qualitativamente più diversificata.

---

<sup>7</sup> Capece, 2024, p. 793 ss.

Questa differenziazione oggettiva delle condizioni operative si riflette necessariamente sull'organizzazione interna, sui carichi di lavoro, sulle modalità di interazione con l'utenza e sulle procedure amministrative, richiedendo un'applicazione del principio di buon andamento ex art. 97 Cost. che tenga conto delle peculiarità del contesto territoriale di riferimento.

Fondamentale risulterà colmare il divario di competenze qualificate che da sempre costituisce il tallone d'achille di ogni riforma governativa che impatti al livello riorganizzativo-burocratico<sup>8</sup>. Ad esempio, il trasferimento delle banche dati e dei sistemi informativi richiede tempi tecnici significativi per garantire la continuità operativa, ed una conoscenza anche pratica.

La gestione del personale del comparto ricerca, con il trasferimento all'INAPP, rischia di disperdere competenze specialistiche soprattutto per quei i ricercatori che si occupavano di analisi predittive sul mercato del lavoro che potrebbero incorrere in discontinuità o rallentamenti di lavoro nel passaggio tra le due diverse strutture o, addirittura, disperso.

Sussiste infatti la possibilità per il personale del comparto ricerca ANPAL trasferito in blocco all'INAPP<sup>9</sup> di chiedere il trasferimento presso altri enti pubblici di ricerca. La ratio della norma è proprio quella di garantire una forma di tutela della professionalità e delle aspirazioni dei ricercatori coinvolti nel processo di riorganizzazione, offrendo loro un'opportunità di mobilità volontaria verso altri enti di ricerca, per svolgere ricerche più affini ai suoi interessi e competenze diverse da quelle del mercato del lavoro.

La disposizione (art. 2-bis, d.l. n. 75/2023) in parola non detta alcuna finestra temporale entro cui esercitare questa facoltà di trasferimento, lasciando un'incertezza temporale che potrebbe creare difficoltà organizzative per l'INAPP potrebbe trovarsi a dover gestire richieste di trasferimento in qualsiasi momento, con ripercussioni sulla programmazione delle attività di ricerca. Sarebbe stato preferibile ancorare le richieste alla previa definizione dei progetti in corso di cui il ricercatore è responsabile, salvo accordi specifici tra gli enti, così da evitare incertezze operative di natura specialistica nel contesto delle politiche attive. In quest'ottica sarebbe interessante creare un sistema di poli tematici coordinati tra gli enti interessati, favorendo la mobilità dei ricercatori nell'ambito di progetti comuni e reti di collaborazione strutturate che possono interessare, ad esempio, sia il mercato del lavoro che l'economia circolare.

---

<sup>8</sup> Di Meo, 2023, p. 223 ss.

<sup>9</sup> Nel limite massimo di 131 unità, ai sensi dell'art. 37, d.P.C. n. 230/2023.

La mancanza di sistematicità e chiarezza normativa, impone poi agli operatori di dover analizzare di continuo nuove questioni (anche delicate a livello interpretativo) che necessitano di una adeguata formazione (contenutistica) così come di tempo per poter essere assimilata e posta in atto<sup>10</sup>.

La normativa in parola, in effetti, dispone che “ogni riferimento all’ANPAL contenuto in norme di legge o in norme di rango secondario è da intendersi riferito al Ministero del lavoro e delle politiche sociali” e che il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150, “è abrogato nelle parti incompatibili con le disposizioni del presente decreto” (art. 3, co. 4, d.l. n. 75/2023). La genericità della disposizione nella sua formulazione omnicomprensiva lascia aperti dubbi perché spetterà all’interprete, di volta in volta analizzare ciò che resta o meno del residuato vigente, quando invece sarebbe stato preferibile indicare in modo puntuale le norme abrogate. *De iure condendo*, sarebbe utile prevedere una delega al Governo per l’adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di politiche attive del lavoro, che riordini la materia anche alla luce della soppressione dell’ANPAL. Questo permetterebbe di eliminare sovrapposizioni e incongruenze in un settore in cui la normativa (sia primaria che secondaria) si va affastellando con cadenza quasi quotidiana.

Determinante sarà anche il raccordo con la riforma complessiva delle politiche attive delineata dal PNRR, di cui questo intervento costituisce un tassello importante ma non esaustivo. Solo un’implementazione coordinata del nuovo assetto istituzionale potrà garantire il perseguitamento degli obiettivi di maggiore efficienza ed efficacia delle politiche occupazionali.

A nostro avviso l’intervento “ritorno allo Stato” potrebbe comportare una gestione non ottimale delle politiche attive su scala territoriale che, pur non mettendo in frizione il riparto delle competenze, sia incapace di introdurre percorsi coordinati di gestione amministrativa apicale per favorire, attraverso modalità collaborative, la sinergia tra le neoattribuzioni ministeriali e quelle regionali.

L’esito del cambio di rotta dipenderà significativamente dall’azione del rinnovato “braccio operativo” ministeriale, ora denominato Sviluppo Lavoro Italia SpA (precedentemente ANPAL Servizi S.p.A.), come previsto dall’art. 3, co. 7, d.l. n. 75/2023. La società, attraverso la sua diffusa presenza sul territorio, si propone di agevolare e velocizzare l’implementazione delle politiche attive, tanto a livello nazionale quanto regionale. Tra i suoi obiettivi principali spicca il superamento dello *skill mismatch*, mirando a colmare

---

10 Casdano, Spattini, 2024, p. 1 ss.

lo iato tra le competenze possedute dai lavoratori e quelle necessarie alle imprese.

All'uopo è stata prevista (art. 3, co. 11, d.l. n. 75/2023) la costituzione di un comitato consultivo strategico presso Sviluppo Lavoro Italia S.p.A., composto da dieci membri designati dalle parti sociali più rappresentative (che vi operano a titolo gratuito), presieduto dal presidente del C.d.A. della società.

Va riconosciuto il tentativo del legislatore di assicurare un accordo con le parti sociali, elemento essenziale per una società che si occupa di politiche attive del lavoro. La scelta di prevedere un organo consultivo risponde all'esigenza di mantenere un dialogo costante con le OO. SS., principali stakeholder delle politiche occupazionali.

Tuttavia, emergono diverse criticità. In primo luogo, la composizione numerica appare limitata (nonostante la gratuità prestazionale) rispetto alla pluralità e mutevolezza degli interessi coinvolti. Con soli dieci membri potrebbe risultare difficile garantire un'adeguata "consultazione strategica" di tutte le parti sociali rilevanti, considerando la frammentazione del panorama sindacale e datoriale domestico, riducendone il peso specifico e la capacità di incidere realmente sulle scelte della società (es. linee guida, indirizzi operativi, ecc.). La funzione dialettica e di monitoraggio sulle scelte compiuta dagli organi esecutivi dipenderà essenzialmente da un preventivo quanto costante flusso informativo qualificato che però non è stato normato, atteso che gli organi consultivi devono poter esercitare un'effettiva interazione finalizzata all'acquisizione di elementi istruttori per esprimere (consapevolmente) pareri (anche innovativi) e proposte per la risoluzione di eventuali problemi applicativi che impattano sull'operatività territoriale della società, garantendo il raccordo con le esigenze locali.

Vista poi l'importanza di ricostruire le linee di controllo e di comando, il d.P.C. n. 230/2023 si preoccupa di assicurare la continuità dell'azione amministrativa nel processo di riorganizzazione del MLPS<sup>11</sup>, prevedendo (art. 36, co. 4) che ciascun dirigente mantenga il proprio incarico in essere sino all'attribuzione di nuovi e, nello specifico, che possa essere destinatario di una delega "per lo svolgimento delle attività necessarie a garantire la continuità dei rapporti già in capo ad ANPAL all'atto della soppressione, ivi comprese le operazioni di pagamento a valere sui capitoli di spesa, nonché sui conti correnti aperti presso la tesoreria".

Nella suddivisione dipartimentale spicca il Dipartimento per le politiche del lavoro, previdenziali, assicurative e per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, istituito

---

<sup>11</sup> Cassese (b), 2020, p. 465 ss.

ai sensi dell'art. 17, co. 1, lett. b, d.P.C. n. 230/2023. Tale Dipartimento è investito delle funzioni di coordinamento, direzione e controllo in settori strategici dell'azione ministeriale, con competenze che si articolano in tre principali aree di intervento.

In primo luogo, come stabilito dall'art. 24, co. 1, del citato decreto, il Dipartimento esercita funzioni di indirizzo, promozione e coordinamento delle politiche del lavoro e della formazione. In questo ambito, particolare attenzione viene dedicata al piano di rafforzamento dei servizi per l'impiego, alle iniziative di contrasto al lavoro sommerso e all'inserimento lavorativo dei disabili e dei soggetti svantaggiati, nel rispetto delle prerogative costituzionalmente garantite alle regioni e alle province autonome.

In secondo luogo, il Dipartimento svolge un ruolo centrale nell'indirizzo, promozione e programmazione delle politiche finalizzate all'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, delineando strategie mirate per questa specifica fascia demografica.

Infine, in sinergia con le regioni, il Dipartimento si occupa della promozione, del coordinamento e della sperimentazione delle politiche di formazione professionale, con particolare focus sulle azioni volte all'integrazione dei sistemi della formazione, della scuola e del lavoro, come espressamente previsto dall'art. 24, co. 1, lett. a ss., d.P.C. n. 230/2023.

Alle dirette dipendenze del Capo Dipartimento operano tre uffici di staff di livello dirigenziale non generale<sup>12</sup>. Il Dipartimento si compone di cinque Direzioni generali tra cui destà interesse ai nostri fini la Direzione generale delle politiche attive del lavoro, dei servizi per il lavoro e degli incentivi all'occupazione (art. 26, d.P.C. n. 230/2023)<sup>13</sup> che è chiamata a dettare le linee di indirizzo generale per l'organizzazione dei servizi per l'impiego gestiti da Regioni e Province autonome, oltre a dettare gli standard dei servizi per l'impiego pubblici e privati, ivi comprese la definizione della metodologia di profilazione degli utenti. Senza dimenticare che tale Direzione cura la definizione dei LEP in materia di politiche attive del lavoro e di riconoscimento e certificazione delle competenze e di percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento, svolgendo al contempo le funzioni di verifica e controllo del rispetto dei medesimi.

---

<sup>12</sup> Il Dipartimento è articolato in cinque uffici di livello dirigenziale generale e venticinque uffici di livello dirigenziale non generale, ivi compresi tre posti funzioni presso gli Uffici di staff del Capo Dipartimento (art. 24, co. 3, d.P.C. n. 230/2023).

<sup>13</sup> Il d. interm. 30 marzo 2024 ha stabilito che "con la relativa soppressione di ANPAL, si sostituisce con la locuzione "Direzione generale delle politiche attive per il lavoro" la parola ANPAL, ogni qualvolta quest'ultima è riportata nel decreto interministeriale del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, d'intesa con il MEF 5 novembre 2021 e nel relativo allegato A".

La Direzione generale dovrà agire secondo un duplice binario di competenza tecnico-amministrativa. Da una parte, le sue decisioni dovranno essere fondate su valutazioni oggettive di efficienza ed efficacia, superando il tradizionale concetto di mera discrezionalità amministrativa. Questo significa che quando fornisce indirizzi per l'organizzazione dei servizi per il lavoro o definisce gli standard operativi, dovrà basarsi su evidenze empiriche e indicatori misurabili.

Dall'altra parte, la Direzione dovrà operare come una sorta di garante di un sistema meritocratico nella selezione e gestione del personale dei servizi per l'impiego. Questo implica la definizione di criteri oggettivi di valutazione delle competenze e delle performance, sia per il personale interno che per gli operatori dei servizi accreditati.

Ciò significa che l'efficienza operativa e la neutralità decisionale della Direzione generale costituiscono due volti della stessa medaglia, che si sostengono e si rafforzano reciprocamente (art. 97, Cost.)<sup>14</sup>. Non può esistere una vera efficienza senza garanzia di imparzialità, né una reale imparzialità può prescindere da criteri oggettivi di buona amministrazione. Quando la Direzione fornisce indirizzi per i servizi per il lavoro o definisce gli standard operativi, questi due principi devono operare in sinergia. Un esempio concreto: nel definire i criteri di profilazione degli utenti, l'efficienza richiede procedure snelle e rapide, mentre l'imparzialità impone che tali procedure siano uniformi e non discriminatorie. La combinazione di questi due aspetti produce un servizio che è al contempo efficace ed equo.

La Direzione è deputata a trovare il punto di equilibrio tra qualità del servizio, vincoli di bilancio e obiettivi europei. Non si tratta più solo di essere imparziali ed efficienti, ma di esserlo in modo economicamente sostenibile e coerente con il quadro sovranazionale.

Basilare sarà anche il raccordo con la riforma complessiva delle politiche attive delineata dal PNRR, di cui questo intervento costituisce un tassello importante ma non esaustivo. Solo un'implementazione coordinata potrà garantire l'efficacia del nuovo assetto istituzionale nel perseguimento degli obiettivi di maggiore efficienza ed efficacia delle politiche occupazionali.

---

<sup>14</sup> Cfr. Mannucci, 2021, p. 361 ss. per la quale l'art. 97, co. 3, Cost. avrebbe subito un tradimento della sua originaria vocazione: concepito dai Costituenti come strumento di accountability dirigenziale per responsabilizzare i funzionari sui risultati dell'azione amministrativa, si è progressivamente trasformato in un meccanismo di liability formale, incentrato più sul controllo procedurale che sulla valutazione sostanziale delle performance.

Inoltre, la temporaneità degli incarichi dirigenziali e il crescente ricorso a nomine basate sul rapporto fiduciario nell'amministrazione pubblica stanno generando effetti critici, ma non esattamente quelli più temuti. Mentre si è molto discusso dei rischi di una eccessiva politicizzazione delle scelte amministrative, il vero problema risiede altrove: l'alternanza politica, unita alla precarietà dei vertici amministrativi, sta causando una frammentazione dell'azione amministrativa che ne compromette l'efficienza. Infatti, ad ogni avvicendamento governativo seguono inevitabilmente sostituzioni dei dirigenti e modifiche organizzative che paralizzano per lungo tempo l'attività degli uffici ministeriali, impegnati più nella riorganizzazione interna che nell'effettivo perseguimento dei propri compiti istituzionali.

Il riavvio dell'operatività degli uffici, dopo la fase di riorganizzazione, non garantisce un'immediata ripresa dell'efficienza amministrativa. I dirigenti appena insediati necessitano infatti di un periodo significativo per acquisire padronanza delle pratiche pregresse e per definire le proprie linee d'azione, che possono confermare o discostarsi dalle precedenti.

L'apparato amministrativo si configura come un organismo vivente, dove ogni scelta organizzativa discende da un principio di autorità che ne orienta la morfologia complessiva. La pubblica amministrazione non può ridursi a mera sommatoria di uffici e competenze isolate, ma incarna un'unità vitale dove le singole componenti si fondono in un tessuto connettivo comune. Quando si opta per un determinato assetto strutturale, la decisione non scaturisce da valutazioni arbitrarie, bensì dall'esercizio di un potere autoritativo che plasma l'intera architettura istituzionale. L'organizzazione amministrativa manifesta così una propria identità morfologica distintiva, che si contrappone dialetticamente alle istanze particolari dei suoi membri, superandole in una sintesi superiore. Gli uomini e le infrastrutture che compongono l'amministrazione non sono entità separate, ma elementi costitutivi di un organismo unitario dove l'autorità svolge una funzione ordinatrice essenziale.

Considerando l'elevata frequenza dei cambi di governo, e il conseguente *spoils system* quale "fatto organizzativo" connaturato ad ogni fenomeno trasformativo del settore pubblico, emerge con chiarezza come le ripetute cesure nell'azione amministrativa siano un serio ostacolo alla sua fluidità ed efficacia, creando un sistema caratterizzato da continue interruzioni e ripartenze che ne minano la stabilità complessiva.

È ben comprensibile allora come il successo dell'intervento riformatore risulterà vincolato dalla sua concreta attuazione e dalla capacità di preservare e valorizzare il patrimonio di competenze sviluppato negli anni, evitando che la centralizzazione si traduca in uno sfuggente appesantimento burocratico.

Dall'intarsio tra la corretta gestione delle risorse e il modello organizzativo prescelto, il decisore politico ha inteso potenziare anche la capillarità dei CPI per raggiungere esponenzialmente più utenza possibile e armonizzare le diverse componenti in un disegno coerente e organico.

## **5. Il rinnovamento dei SPI: dalla carenza strutturale dei CPI al piano di potenziamento del PNRR**

Occorre premettere che prima dell'avvento del PNRR diverse difficoltà strutturali avevano contraddistinto i CPI quali principali erogatori di servizi delle politiche attive per il lavoro<sup>15</sup>, una delle quali riguardava il grave sottodimensionamento dell'organico con un numero di operatori nettamente inferiore rispetto ai livelli europei<sup>16</sup>. Tale carenza quantitativa si accompagnava a problemi qualitativi del personale, caratterizzato da basse qualifiche ed elevata anzianità di servizio, che replicava ancora nei fatti l'incrostazione storica dei vecchi uffici di collocamento<sup>17</sup> pur a fronte della avvertita necessità di ampliare il ventaglio della gestione dei servizi e misure da offrire in modo uniforme all'utenza tramite efficienti reti territoriali operative.

La giurisprudenza contabile<sup>18</sup> ha da tempo rilevato che le cause dell'insoddisfazione dell'utenza sono proprio riconducibili all'inadeguatezza strutturale e organizzativa del sistema. In particolare, le relazioni stilate hanno evidenziato come la frammentazione dei sistemi informativi regionali e lo scarso livello di interoperabilità tra questi e il dispositivo nazionale abbiano reso particolarmente difficoltoso il processo di raccolta

---

15 Cfr. I. 7 aprile 2014, n. 56; d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469.

16 Si pensi, ad esempio, all'Agenzia federale tedesca che con i suoi 100.000 dipendenti e 750 sedi territoriali rappresenta uno dei maggiori datori di lavoro pubblici in Germania. Di questi, circa 50.000 dipendenti si occupano specificamente di servizi per l'impiego e politiche del lavoro (sia attive che passive). Quasi il 90% del personale è assunto a tempo indeterminato. Inoltre, la Germania si è dotata di un percorso di laurea specificamente dedicato alla figura dell'operatore dei servizi al lavoro. L'Agenzia federale ha infatti fondato nel 2006 la HdBA, un'università di scienze applicate che forma ogni anno 500 studenti attraverso corsi triennali per diventare Case Manager.

17 Vedi: Ichino, 1982, p. 87 ss; per dire il vero anche le Agenzie per il lavoro (ApL) scontano un immaginario non fedele, nel momento in cui vengono ancora viste come agenzie che erogano solo rapporti di lavoro temporaneo o stage, potendosi invece interfacciare con realtà aziendali collaborative e non ancorate a strumenti di ricerca del lavoro ormai da superare; cfr. anche Liso, 2022, p. 594 ss.

18 Corte conti, delibera 16 settembre 2021, "Funzionamento dei centri per l'impiego nell'ottica dello sviluppo del mercato del lavoro".

delle informazioni sull'utenza e sulle dotazioni organiche dei servizi. Questa criticità ha avuto effetti negativi diretti sulla qualità del servizio offerto agli utenti, che spesso si sono ritrovati a dover affrontare procedure farraginose e tempi di attesa prolungati.

L'eterogeneità dei CPI ha trovato così la sua scaturigine in molteplici fattori interconnessi. In primo luogo, gli eterogenei assetti organizzativi provinciali, confluiti all'interno delle reti regionali, gravati da nuove competenze (es. presa in carico dei percettori del RdC), ha presentato profonde differenze anche dal punto di vista delle dotazioni strumentali e delle risorse umane.

La mancanza di una standardizzazione delle procedure e dei servizi offerti, unita alla carenza di coordinamento a livello centrale, ha portato alla creazione di modelli operativi differenti tra le diverse aree geografiche. Queste disparità hanno influenzato in modo considerevole i risultati di efficienza gestionale degli interventi resi sui territori locali "baricentrata" sugli adempimenti amministrativi<sup>19</sup>.

Per dire il vero anche le Agenzie per il lavoro (ApL) hanno scontato di riflesso un immaginario non fedele, nel momento in cui sono state viste come agenzie che erogano solo rapporti di lavoro temporaneo o stage, potendosi invece interfacciare con realtà aziendali collaborative e non ancorate a strumenti di ricerca del lavoro ormai da superare.

Da qui l'esigenza per il legislatore di rimediare alle defezioni organizzative dei CPI (anch'essi afflitti da croniche forme di precarietà e discontinuità di organico) con l'assunzione di nuovo personale appositamente formato per trattare in maniera efficace e uniforme i beneficiari delle misure di politica attiva del lavoro, dapprima con il Piano di rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro<sup>20</sup> (2017) e poi con il Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro<sup>21</sup> (2019) da declinare a livello regionale. Quest'ultimo si è dovuto

---

19 Calafà, 2023, p. 163 ss.

20 Adottato con l'accordo sancito nel corso della Conferenza Unificata Stato-Regioni nella seduta del 21 dicembre 2017 sono state previste azioni per la riforma dei CPI tra le quali lo sviluppo degli organici, la formazione del personale, lo sviluppo dei servizi alle imprese nonché il potenziamento e l'integrazione dei sistemi informativi in uso sul territorio nazionale. Nello specifico, questo piano ha permesso l'assunzione di 1.000 nuovi operatori che si sono aggiunti ai circa 7.500 in servizio a marzo 2017.

21 Cfr. d.l. n. 4/2019, art. 12, co. 3; d.m. n. 74/2019 e d.m. n. 59/2020. Il Piano in parola costituisce l'esito di un importante processo negoziale che ha visto coinvolti due livelli della pubblica amministrazione: quello centrale e quello regionale. Tale negoziazione si è rivelata necessaria per implementare efficacemente la normativa sul RdC, considerando le peculiarità e le esigenze

però confrontare ben presto con i condizionamenti connessi all'emergenza sanitaria epidemiologica, tanto che una parte delle sue risorse destinate inizialmente ai CPI è stata spostata sui "progetti in essere"<sup>22</sup> nel perimetro strategico e temporale del PNRR nell'ambito della M5C1.

Entrando ora nel dettaglio, il Potenziamento dei Centri per l'impiego (PES) che si sviluppa all'interno del PNRR, all'attualità, si caratterizza per un articolato processo di implementazione attraverso diverse fasi temporali, con un apporto finanziario complessivo di notevole entità<sup>23</sup>, innestandosi quale investimento funzionale alle riforme previste dal Programma GOL.

L'intervento si riflette anche nella sua portata istituzionale che ha richiesto un'attenta disamina per l'approvazione dei Piani regionali da parte della "Commissione di valutazione dei piani regionali", istituita a tal fine dal MLPS<sup>24</sup>.

I Piani regionali per essere in linea con il PNRR devono rispettare sei specifiche linee d'intervento: 1. comunicazione; 2. formazione degli operatori; 3. osservatorio del mercato del lavoro; 4. adeguamento infrastrutturale; 5. sistemi informativi; 6. spese generali<sup>25</sup>. Tant'è che la realizzazione dell'investimento richiede la sottoscrizione di un

---

dei diversi sistemi territoriali. L'aspetto più rilevante che emerge dall'analisi del Piano è la volontà di riorganizzare strutturalmente i servizi pubblici per l'impiego, introducendo una governance innovativa basata su principi moderni di gestione. In particolare, l'adozione di metodologie di project management configura un significativo passo avanti verso una gestione più efficiente e strutturata dei servizi. Inoltre, l'introduzione del case management evidenzia un'esigenza più personalizzata nella gestione dell'utenza, per fornire risposte più precise e efficaci alle specifiche esigenze dei cittadini.

22 Tale locuzione identifica specificamente quelle iniziative progettuali che, antecedentemente alla formulazione e all'implementazione del PNRR, avevano già ottenuto l'approvazione e il relativo finanziamento attraverso fondi di matrice nazionale. La peculiarità di questa categoria di progetti risiede nel meccanismo di sostituzione delle fonti di finanziamento che viene a realizzarsi: i fondi originariamente stanziati a livello nazionale vengono infatti sostituiti dalle risorse provenienti dal PNRR.

23 L'importo complessivo è di 600.000.000 di euro, tra quota di risorse per "progetti in essere", pari a 400 milioni di euro e finanziamento aggiuntivo di 200 milioni di euro per "nuovi progetti; cfr. d.d. 6 luglio 2023, n. 118 per la realizzazione di interventi aggiuntivi di potenziamento dei CPI.

24 Ad eccezione delle Province Autonome di Trento e Bolzano che sono state escluse dalla presentazione dei piani ai sensi dell'art. 2, co. 109, l. 23 dicembre 2009, n. 91.

25 Allo stato 631 CPI sono coinvolti nelle linee di intervento dalla n. 1 alla n. 4; mentre 611 CPI sono interessati dalla linea di intervento n. 5 di adeguamento infrastrutturale delle sedi.

accordo tra l'Unità di Missione PNRR<sup>26</sup>, la Direzione Generale delle Politiche attive del lavoro del MLPS<sup>27</sup>, la Regione<sup>28</sup> e l'Ente regionale di riferimento, nel comune interesse a collaborare per attuare gli interventi necessari nei tempi previsti.

La prima fase (M5C1-6) di questo programma di potenziamento ha preso avvio con l'obiettivo di garantire che, entro la fine del 2022, almeno 250 CPI avessero completato il processo di rinnovamento infrastrutturale contenuti nei Piani regionali. Questo primo stadio ha comportato un significativo intervento di modernizzazione delle strutture esistenti, accompagnato da un sostanziale miglioramento dei sistemi informativi e delle competenze degli operatori.

La seconda fase (M5C1-7), programmata entro il dicembre 2025, impone un'ulteriore espansione con l'obiettivo di raggiungere almeno 500 CPI completamente rinnovati. Questo incremento sostanziale riflette la volontà di garantire una distribuzione territoriale equilibrata con particolare attenzione all'equità in chiave di coesione sociale tra le diverse aree geografiche del Paese.

La fase conclusiva (M5C1, 7-bis), prevista per giugno 2026<sup>29</sup>, contempla il completamento delle linee di attività dei Piani regionali e il potenziamento definitivo dei CPI. Questo stadio finale include gli interventi multidimensionali che spaziano dall'ammo-

---

26 L'Unità di Missione PNRR presso il MLPS ha il ruolo di Amministrazione centrale titolare di interventi PNRR, e provvede al coordinamento delle attività di gestione, al monitoraggio continuativo di traguardi e obiettivi, all'erogazione delle risorse a valere sul PNRR, alla rendicontazione e al controllo complessivo sulla realizzazione dell'investimento.

27 La Direzione Generale delle Politiche attive del lavoro, in veste di Amministrazione attuatrice, concorre ad attuare gli interventi del PNRR e raggiungere l'Obiettivo Generale dell'Investimento 1.1, definendo i criteri di riparto delle risorse e la loro ripartizione con decreto, erogando le risorse a valere sul bilancio dello Stato, presidiando all'attuazione e al monitoraggio degli interventi del PNRR, monitorando l'avanzamento della spesa a valere sulle risorse nazionali.

28 La Regione ha il ruolo di soggetto attuatore, responsabile di garantire la realizzazione operativa degli interventi secondo l'apposito Cronoprogramma e nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale, dei principi trasversali previsti per il PNRR, del principio di sana gestione finanziaria e del principio di "non arrecare un danno significativo" in termini ambientali (DNSH), di garantire i connessi adempimenti di monitoraggio, rendicontazione e controllo, di gestire i rapporti con l'Unità di Missione e la Direzione Generale Politiche attive del lavoro. Per un approfondimento si rinvia a Costanzo, 2023, p. 701 ss.

29 L'ampliamento dei tempi di realizzazione delle opere infrastrutturali incluse nei piani regionali di potenziamento dei CPI è stata causata dall'aumento dei costi delle materie prime e alla revisione dei prezziari regionali per gli appalti pubblici.

dernamento e dalla ristrutturazione degli edifici all'acquisizione di nuovi sedi<sup>30</sup>.

L'Unità di missione PNRR nella sua attività di monitoraggio trimestrale ha rilevato nel 2023 che più della metà dei CPI ha già conseguito un livello avanzato nel processo di potenziamento nel primo dei due obiettivi, anche se non è stato ancora raggiunto il numero di assunzioni che era stato prefissato<sup>31</sup> sia a causa dell'innalzamento dei costi (non preventivati in ambito regionale) dovuti alla riarticolazione dei vari profili professionali, sia per l'insufficiente adesione alle procedure concorsuali di reclutamento.

Il numero di assunzioni prefissato da ciascuna Regione nella fase di programmazione, invero, ha dovuto fare i conti con l'effettiva copertura finanziaria necessaria a tutti i ruoli da immettere in ciascun CPI, con la conseguenza che ove sono state immesse in organico figure apicali (es. dirigenti, cat. C, cat. D) questo ha comportato un minor inserimento di nuovi operatori se non dovendo attingere alle risorse del proprio bilancio per la copertura degli oneri retributivi, previdenziali ed assistenziali.

D'altra parte, come si diceva nelle prime battute, alcune Regioni hanno riscontrato un numero di candidature insufficiente rispetto ai posti da coprire o anche perché i vincitori delle selezioni hanno poi rifiutato l'incarico optando per una assunzione in PA (a anche presso privati) che garantisce loro una migliore remunerazione rispetto a quella offerta presso i CPI o perché dislocati in territori difficili da raggiungere (es. montane, ultraperiferiche) rispetto al luogo di residenza e dunque poco attrattivi nel loro complesso in chiave di conciliazione vita-lavoro.

A questi fattori va associata l'assenza nel CCNL di comparto Funzioni Locali della figura di operatore del CPI che ha reso ancor più difficile l'individuazione dei profili funzionali a svolgere questa particolare tipologia di lavoro nel processo organizzativo interno di struttura e ciò potrebbe influire sulla capacità di gestire la presa in carico dell'utenza che, andando oltre alle attività (di stampo amministrativo) della Dichiara-

---

<sup>30</sup> Cfr. SDG del MLPS 4 settembre 2020, n. 123. Il decreto stabilisce che le Regioni devono adottare Piani regionali di potenziamento dei CPI, dettagliando gli interventi previsti per il rafforzamento della rete territoriale e le relative risorse finanziarie. Vengono, inoltre, definite le procedure per la rendicontazione delle spese sostenute, il monitoraggio dei flussi finanziari e lo stato di avanzamento delle attività, incluse le assunzioni di personale.

<sup>31</sup> Cfr. Allegato A, p. 30, d. interm. 5 novembre 2021 secondo cui l'investimento in termini di organico permetterà alle Regioni di più che raddoppiare il numero di unità di personale impiegata nei CPI, passando dai circa 8 mila operatori a quasi 20 mila al termine del loro potenziamento.

zione di disponibilità (DID) e alla stipula del Patto di servizio personalizzato (PSP)<sup>32</sup>, sia effettivamente in grado di garantire l'attuazione dei livelli essenziali di prestazione (LEP). Non dimenticando che il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal Programma GOL dipende anche dalla capacità dei CPI di coordinare la rete degli operatori privati accreditati stimolando gli stessi nel mettere a punto un'offerta formativa adeguata per l'utenza, secondo il principio della cooperazione<sup>33</sup> e dell'integrazione funzionale, ma anche di interfacciarsi con quella larga e diversa fetta di utenza rappresentata dalle imprese per rispondere ai fabbisogni espressi dalle aziende nel mercato del lavoro transizionale.

Una gestione simile presuppone che il dipendente dei CPI per stare al passo con i cambiamenti del mercato del lavoro debba essere un operatore specialistico ma anche polivalente in grado di prendere in carico l'utente, analizzarne i bisogni e stabilire una strategia per soddisfarli attraverso i servizi offerti.

Gli operatori che mantengono un rapporto diretto con i candidati devono necessariamente possedere un insieme articolato di competenze specifiche per gestire le complesse attività di orientamento professionale. Queste competenze includono la capacità di condurre un'analisi approfondita delle candidature provenienti sia dalle aziende che dal mercato del lavoro locale, unitamente a una spiccata abilità nell'analizzare i profili professionali.

L'analisi accurata dei profili professionali è, invero, un elemento indispensabile per garantire una corretta gestione di tutti gli step del processo di selezione e per implementare efficacemente le politiche attive del lavoro previste dal Programma GOL.

La capacità di gestire questi aspetti diventa ancora più cruciale considerando che gli operatori dei CPI devono interfacciarsi con una platea sempre più diversificata di utenti, dalle persone in cerca di occupazione alle imprese che esprimono specifici fabbisogni professionali, fino ai soggetti più fragili che necessitano di particolare supporto nel loro percorso di inserimento lavorativo.

32 Alaimo, 2013, p. 513 ss.

33 Per Varesi, 2025, p. 471 ss., il "Programma GOL" esprime con forza l'obiettivo di cooperazione tra sistema pubblico e privato e, seguendo la scia dell'assegno individuale di ricollocazione, ribadisce che la "garanzia di occupabilità" transita attraverso l'offerta effettiva sia dei CPI che dei soggetti accreditati.

Questo aspetto risulta particolarmente critico considerando, come anticipato, le difficoltà riscontrate nel processo di reclutamento e la necessità di definire più chiaramente il profilo professionale dell'operatore CPI all'interno del CCNL di comparto.

Si sottolinea come la mera emanazione di disposizioni legislative non sia sufficiente a determinare una reale trasformazione nel modo in cui le organizzazioni operano, anche quando tali disposizioni sono già state precedentemente introdotte.

I prerequisiti dirimenti per l'efficace attuazione di una riforma sono la necessità di sviluppare specifiche capacità organizzative, ma anche l'importanza di una "cultura amministrativa" adeguata.

Questi elementi devono essere presenti non solo all'interno della struttura oggetto di potenziamento, ma anche nel contesto più ampio in cui essa opera per creare "ponti" sinergici anche con l'utenza con cui entra in contatto.

Questi processi di cambiamento richiedono tempo per maturare e consolidarsi, necessitando di un ambiente idoneo in cui attecchire e che non può prescindere dalla "valorizzazione" del personale impiegato quale secondo impulso in un quadro che ci appare ancora perfettibile.

## **6. Verso una nuova professionalità nei CPI: dalla frammentazione dei ruoli alla proposta delle figure di "Addetto ai servizi per l'occupazione" e "Coordinatore dei Servizi e delle Politiche per il Lavoro"**

Il termine "valorizzazione" sta rischiando di diventare una formula sterile se non adeguatamente ancorato al suo significato sostanziale e semantico. Invocarlo come formula di stile, senza un effettivo contenuto programmatico e operativo è particolarmente rischioso specialmente nell'ambito del mercato del lavoro<sup>34</sup>.

Per tradursi in azioni concrete, ossia tangibili e misurabili, esso va riempito del suo significato autentico che per coloro che operino all'interno del CPI significa quanto meno:

<sup>34</sup> Cfr. art. 1, d.lgs. n. 165/2001 che stabilisce tra le finalità fondamentali della disciplina del pubblico impiego quella di "realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, assicurando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti".

- un adeguato riconoscimento economico dell'esperienza professionale acquisita;
- l'applicazione di criteri oggettivi e non discriminatori di valutazione;
- il riconoscimento effettivo delle competenze maturate;
- l'implementazione di concreti percorsi di sviluppo professionale.

Fatta questa premessa, e per evitare che la “valorizzazione” del potenziamento dei CPI resti un mero “slogan organizzativo” è interessante notare che la stesura dei bandi regionali per il reclutamento di nuovo personale da impiegare presso queste strutture territoriali risente di carenza prospettica nel momento in cui hanno ripiegato verso profili amministrativi generici della P.A. nell’incertezza definitoria della figura professionale oggetto di selezione, anche in termini di precondizioni di accesso.

Dalla loro analisi si evince *in primis* un polimorfismo denominativo del profilo professionale di riferimento che va dall’“Operatore mercato del lavoro”, “Istruttore mercato del lavoro” (oppure: “Istruttore amministrativo mercato del lavoro”), per i profili di raccordo (cat. C), fino a “Funzionario mercato del lavoro” (oppure: Funzionario in politiche del lavoro), “Specialista mercato e servizi per il lavoro” (anche qui con sfumature lessicali: “Specialista in servizi per il lavoro”) e “Analista mercato del lavoro” per quelli (cat. D) che richiedono una maggiore responsabilità nelle attività lavorative da eseguire.

Per quanto riguarda le mansioni di “Operatore del mercato del lavoro”, ad esempio, il bando ARPAL Umbria<sup>35</sup> presenta una descrizione più dettagliata e strutturata delle attività, enfatizzando in particolare gli aspetti gestionali e amministrativi. Viene dato ampio spazio alle attività di accoglienza e orientamento, alla gestione dei colloqui individuali e di gruppo, alla predisposizione dei patti di servizio personalizzati, al monitoraggio e alla reportistica delle azioni intraprese. Si evidenzia inoltre un focus specifico sulla gestione dei rapporti con le aziende, dalla rilevazione dei fabbisogni alla preselezione del personale. Il bando ASP Centro Servizi alla Persona Ferrara<sup>36</sup>, invece, pone maggiore enfasi sugli aspetti socio-assistenziali e sull’utenza svantaggiata. Le mansioni sono maggiormente orientate alla *mission* del Servizio Inserimenti Lavora-

---

<sup>35</sup> Cfr. Determinazione dirigenziale 23 febbraio 2024, n. 355, “Bando di concorso pubblico n. 1 del 2024, per titoli ed esami, per il reclutamento di n. 12 unità di personale non dirigenziale, a tempo pieno ed indeterminato, con inquadramento nel profilo di “Operatore del mercato del lavoro” (OML) – CCNL Comparto Funzioni Locali – Area Istruttori (ex categoria professionale C – parametro tabellare iniziale C1)”.

<sup>36</sup> Cfr. Bando di concorso pubblico per soli esami per la copertura a tempo pieno e indeterminato di n. 2 posti di “Operatore mercato del lavoro” (Area degli Istruttori CCNL Funzioni Locali) del 13 luglio 2023.

tivi, alla gestione dei tirocini e al supporto specifico per le categorie protette ai sensi della l. n. 68/99. Viene dato particolare rilievo alle competenze relazionali e alla capacità di gestire utenti in condizioni di fragilità. Il bando della Regione Abruzzo<sup>37</sup> presenta invece un impianto più generalista, con una descrizione delle mansioni che copre gli aspetti essenziali del ruolo ma in modo meno dettagliato rispetto agli altri due bandi. Le attività principali riguardano l'accoglienza, l'orientamento, la gestione dei patti di servizio e il *matching* domanda-offerta di lavoro.

Sul fronte delle competenze richieste, emergono ulteriori differenziazioni. ARPAL Umbria richiede un set di competenze più ampio e strutturato, che spazia dal diritto amministrativo alla contabilità pubblica, dalle tecniche di ricerca attiva del lavoro alla conoscenza approfondita del mercato del lavoro locale. Viene inoltre richiesto un livello specifico di conoscenza della lingua inglese (B1) e competenze informatiche avanzate. L'ASP-Ferrara pone maggiore accento sulle competenze in ambito sociale e sulla normativa dei servizi socio-sanitari, richiedendo una conoscenza approfondita della l. n. 328/2000 e della disciplina del collocamento mirato. Le competenze relazionali assumono un ruolo centrale, mentre le competenze informatiche e linguistiche sono richieste a un livello più basilare. La Regione Abruzzo, invece, si concentra principalmente sulle competenze tecnico-giuridiche essenziali, come il diritto amministrativo e del lavoro, le politiche attive e i servizi per l'impiego, ponendo minore enfasi sulle competenze trasversali. Un elemento distintivo attiene anche l'ambito territoriale di riferimento: mentre ARPAL Umbria e Regione Abruzzo enfatizzano la conoscenza del mercato del lavoro locale e delle specifiche normative regionali, l'ASP-Ferrara (vista la sua *mission*) ha un focus più circoscritto al contesto dei servizi socio-assistenziali territoriali. In conclusione, pur mantenendo un nucleo comune di mansioni e competenze legate al ruolo dell'"Operatore del mercato del lavoro", i tre bandi sono significativi nel rispecchiare le diverse priorità e i diversi contesti organizzativi degli enti banditori, con ARPAL Umbria che privilegia gli aspetti gestionali-amministrativi, ASP che accentua la dimensione sociale e la Regione Abruzzo che mantiene un'impostazione più generalista<sup>38</sup>.

---

37 Cfr. Bando di concorso pubblico per esami per la copertura di n. 30 posti di cat. C, profilo professionale "Operatore del mercato del lavoro" a tempo indeterminato e pieno del 26 novembre 2021.

38 In tutti e tre i bandi la figura dell'operatore del mercato del lavoro viene inquadrata nell'Area degli Istruttori(ex cat. C) secondo il nuovo CCNL Funzioni Locali del 16 novembre 2022, che ha modificato il precedente sistema di classificazione del personale; la posizione economica di accesso è la C1.

Dall'analisi di altri bandi affiorano ulteriori differenze nelle mansioni e competenze richieste per quello che dovrebbe essere il similare ruolo di "Istruttore del mercato del lavoro". È possibile scorgere come il bando della Città Metropolitana di Milano<sup>39</sup> presenti una caratterizzazione più orientata all'erogazione diretta dei servizi e alla gestione dell'utenza, evidenziando come centrali le attività di accoglienza, profilazione dell'utenza e gestione dei colloqui individuali e di gruppo. Viene dato ampio spazio alle competenze relazionali e di *counseling*, sottolineando l'importanza della capacità di gestire efficacemente il rapporto con l'utenza in situazioni anche complesse e, dunque, la padronanza degli strumenti di *benchmark*, *marketing* operativo e comunicazione.

Il bando della Provincia di Lodi<sup>40</sup> delinea invece un profilo professionale maggiormente orientato agli aspetti amministrativi e procedurali, ponendo particolare enfasi sulla predisposizione e gestione di atti e provvedimenti amministrativi, sulla raccolta ed elaborazione di dati e banche dati anche complessi, e sulla gestione documentale. Le competenze richieste sono prevalentemente di natura tecnico-amministrativa, con particolare attenzione alla capacità di gestire procedure con responsabilità di risultati relativi a specifici processi produttivi/amministrativi. Lo stesso può dirsi per il bando della Provincia di Mantova<sup>41</sup> che si concentra essenzialmente sugli aspetti operativi e amministrativi del ruolo.

La Provincia di Monza e Brianza, invece, articola, nel proprio bando<sup>42</sup>, le mansioni in modo più dettagliato sul versante della progettazione dei servizi e degli interventi personalizzati, ponendo maggiore attenzione sulle capacità di analisi del mercato

---

39 Cfr. Concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura di n. 17 posti, a tempo pieno ed indeterminato, di Istruttore/Istruttrice Operatore/Operatrice Mercato del Lavoro - Area degli Istruttori, presso Città Metropolitana di Milano del 10 gennaio 2025.

40 Cfr. Bando di concorso pubblico per esami per l'assunzione a tempo pieno ed indeterminato di n. 4 unità nel profilo di istruttore amministrativo mercato del lavoro presso le sedi dei CPI della provincia di Lodi del 22 novembre 2024.

41 Cfr. Concorso pubblico, per titoli ed esami, in esecuzione dell'intesa con la Regione Lombardia per il reclutamento di personale aggiuntivo per i centri per l'impiego, tenuto conto del piano regionale di potenziamento, per la copertura di n. 6 posti a tempo indeterminato e pieno di istruttore mercato del lavoro, area degli istruttori del 17 settembre 2024.

42 Cfr. Concorso pubblico per titoli ed esami, in esecuzione dell'intesa sottoscritta con la Regione Lombardia, per il reclutamento di personale aggiuntivo per i centri per l'impiego, tenuto conto del piano regionale di potenziamento dei centri per l'impiego approvato con d.g.r. XI/2389 del 11 novembre 2019, da ultimo aggiornato con d.g.r. XII/749 24 luglio 2023, per la copertura di n. 2 posti a tempo pieno e indeterminato nel ruolo di istruttore del mercato del lavoro del 20 dicembre 2024.

del lavoro e dei fabbisogni formativi. Il bando evidenzia anche competenze specifiche nella gestione dei rapporti con le imprese e nella predisposizione di soluzioni personalizzate ed efficaci per l'utenza. Il bando della Provincia di Como<sup>43</sup> si distingue per una configurazione più orientata alle competenze tecniche e amministrative, con particolare attenzione alla gestione documentale e alle procedure amministrative. Viene dato maggior peso alle competenze nell'utilizzo di strumenti informatici e alla gestione delle banche dati, oltre che alla conoscenza approfondita della normativa di settore.

Volgendo lo sguardo poi alla Camera di Commercio di Verona<sup>44</sup> ci si imbatte in un profilo più articolato che integra le competenze tipiche dell'istruttore del mercato del lavoro con quelle specifiche del contesto camerale, includendo attività di orientamento al lavoro e alle professioni, ma anche competenze in materia di certificazione delle competenze collettive e di supporto alle iniziative per l'occupazione. Per quanto riguarda le soft skills, tutti i bandi concordano sull'importanza delle competenze relazionali e comunicative, ma con sfumature diverse: la Provincia di Lodi enfatizza maggiormente l'orientamento al lavoro per obiettivi trasversali, mentre la Provincia di Monza e Brianza pone l'accento sulla flessibilità e sulla capacità di *problem solving*. La Provincia di Como evidenzia particolarmente le competenze organizzative e di lavoro in autonomia, mentre la Camera di Commercio di Verona sottolinea le competenze comportamentali nell'ambito cognitivo, sociale, realizzativo e gestionale.

Un elemento distintivo riguarda anche il livello di autonomia richiesto (fermo restando il comune denominatore dell'area funzionale di inquadramento<sup>45</sup>): mentre alcuni bandi (come quello della Provincia di Monza e Brianza) prevedono una maggiore autonomia

43 Cfr. Bando di concorso pubblico, per soli esami, per la copertura di n. 7 posti di "istruttore mercato del lavoro", area degli istruttori (ex cat. C) - CCNL funzioni locali, a tempo pieno e indeterminato, da assegnare al "settore politiche attive del lavoro" della provincia di Como con riserva prioritaria ff.aa. ai sensi degli artt. 1014 e 678, d.lgs. 66/2010 di n. 3 posti, del 24 giugno 2024.

44 Cfr. Bando di concorso pubblico per esami per la copertura di n. 7 posti in prova a tempo indeterminato e pieno nell'area di inquadramento degli Istruttori del CCNL Comparto Funzioni Locali, profili professionali "Istruttore specialista organizzazione, gestione economico-patrimoniale e risorse umane", "Istruttore specialista anagrafico, di regolazione del mercato, dei servizi di e-government e orientamento al lavoro" e "Istruttore specialista promozione, servizi per lo sviluppo delle imprese e turismo" della dotazione organica della Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Verona, di cui n. 3 posti riservati a varie categorie del 20 dicembre 2024.

45 Area degli Istruttori del CCNL Funzioni Locali, che corrisponde alla ex cat. C del precedente sistema di classificazione. Tutti i bandi prevedono la medesima retribuzione tabellare di 21.392,87 euro annui lordi (dove esplicitamente indicata), essendo tutti inquadrati nell'Area degli Istruttori del CCNL Funzioni Locali, con l'aggiunta di varie indennità e componenti accessorie previste dal contratto nazionale e dalla contrattazione integrativa.

decisionale nella gestione dei casi, altri (come quello della Provincia di Lodi) accentuano maggiormente il lavoro all'interno di procedure predeterminate e sotto la supervisione dei responsabili.

Infine, per quanto riguarda le competenze linguistiche e informatiche, tutti i bandi richiedono la conoscenza della lingua inglese e delle principali applicazioni informatiche, ma con livelli di approfondimento diversi: la Camera di Commercio di Verona, ad esempio, richiede una conoscenza più attenta degli strumenti digitali specifici del settore camerale, mentre gli altri bandi si concentrano di più sugli applicativi standard per la gestione dei servizi per il lavoro.

Di fronte a questa duplicazione di figure sostanzialmente equivalenti, sarebbe auspicabile una nuova denominazione capace di compendiare sia quella di istruttore che di operatore, proponendo quella di "Addetto ai servizi per l'occupazione" con ciò senza perdere le specificità professionali (per natura operativa del ruolo, servizi all'utenza, finalità occupazionale, unitarietà della funzione) e garantendo percorsi di crescita basati sullo sviluppo di competenze e responsabilità nel moderno approccio che impone il mercato del lavoro transizionale.

Osservando ora le figure apicali che dalla disamina di alcuni bandi emerge che pur presentando diverse denominazioni le competenze e le mansioni richieste sono anche in questo caso sostanzialmente sovrapponibili. Ad esempio, nel bando della provincia di Brescia<sup>46</sup> il "Funzionario mercato del lavoro" si concentra maggiormente sugli aspetti gestionali e di coordinamento, includendo la responsabilità di unità organizzative e la gestione di processi complessi. Richiede competenze sia tecniche che manageriali, con particolare attenzione sulla capacità di gestione delle risorse umane.

Il "Funzionario in politiche del lavoro" del bando ARTI Toscana<sup>47</sup> è più proteso verso le competenze di programmazione e gestione delle politiche del lavoro, con particolare attenzione agli aspetti di governance e coordinamento con gli stakeholder territo-

---

<sup>46</sup> Bando di concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura di n. 15 posti di funzionario mercato del lavoro - area dei funzionari e della e.q. - a tempo pieno e indeterminato per i centri per l'impiego della provincia di Brescia in forza del piano regionale di potenziamento approvato con d.g.r. XI/2389 del 11 novembre 2019 e aggiornato con d.g.r. XI/3837 del 17.11.2020, d.g.r. XI/5101 del 26 luglio 2021, d.g.r. XI/6765 del 25 luglio 2022, d.g.r. 749 del 24 luglio 2023.

<sup>47</sup> Concorso pubblico per titoli ed esami, per la copertura a tempo indeterminato di n. 3 unità di personale appartenenti all'area dei funzionari e dell'elevata qualificazione, profilo professionale "funzionario in politiche del lavoro", nonché per eventuali assunzioni a tempo determinato, presso l'agenzia regionale toscana per l'impiego (ARTI) di cui al decreto n. 993 del 14 settembre 2024.

riali. Mentre lo "Specialista mercato e servizi per il lavoro" ricercato nel bando della Provincia di Bergamo pone in risalto una forte componente operativa nell'erogazione dei servizi, unita a competenze di analisi e progettazione. Particolare rilevanza viene data alle competenze di orientamento professionale e gestione dei rapporti con utenti e imprese. L'"Analista mercato del lavoro" del bando di ARPAL Puglia<sup>1</sup> si focalizza su competenze analitiche e di studio del mercato del lavoro locale, con particolare attenzione alla definizione di strategie e piani operativi per l'incontro domanda-offerta. Le mansioni includono anche il coordinamento di processi e monitoraggio dei servizi. Per concludere con il profilo dell'"Esperto mercato e servizi per il lavoro" ricercato nel bando della Regione Lazio<sup>2</sup> che combina competenze tecniche specifiche del settore con capacità gestionali e organizzative, con particolare attenzione alla conoscenza delle politiche attive del lavoro e alla gestione di progetti finanziati con fondi europei.

Per riflettere la natura specialistica del ruolo si potrebbe proporre la denominazione unitaria di "Coordinatore dei Servizi e delle Politiche per il Lavoro" che comprende sia gli aspetti di *policy* che di *service delivery* mantenendo sia il riferimento al mercato del lavoro come specifico ambito, sia la normativa dell'area Funzionari ed Elevata Qualificazione del CCNL di categoria, che prevede funzioni di coordinamento e responsabilità di processo. Questo per essere veramente incisivo dovrà operare in stretta sinergia con gli attori istituzionali e con le parti sociali, presidiando le misure e le procedure del Programma GOL dai cui percorsi di personalizzazione dipendono gran parte degli esiti occupazionali affidati dal PNRR.

Non si tratta, dunque, di una proposta meramente nominalistica, perché occorre allineare le prove concorsuali alle effettive necessità operative e strategiche dei servizi per l'impiego.

La disamina dei bandi appare a tal proposito appiattita sulla genericità delle materie d'esame tradizionali (es. diritto del lavoro e della legislazione sociale, diritto amministrativo, sociologia dell'economia e del lavoro, ecc.) quando invece già a monte la

---

<sup>1</sup> Concorso pubblico, per titoli ed esame, per la copertura, a tempo pieno e indeterminato, di n. 11 unità di "Analista Mercato del Lavoro" cat. D1, CCNL Funzioni locali, presso l'Agenzia regionale - politiche attive del lavoro (ARPAL) - Puglia". Aumento dei posti a n. 17 unità e riapertura dei termini per la presentazione delle domande di partecipazione al concorso con contestuale revoca della Commissione Esaminatrice, in esecuzione della deliberazione del CdA n.12 del 7 marzo 2024.

<sup>2</sup> Concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione di n. 295 unità di personale a tempo pieno e indeterminato, con il profilo professionale di Esperto mercato e servizi per il lavoro, cat. D-posizione economica D1, per il potenziamento dei centri per l'impiego e le politiche attive del lavoro del 16 agosto 2022.

selezione dovrebbe essere posizionata anche su profili specialistici quali, ad esempio, le politiche del lavoro orientate alla sostenibilità ambientale, sociale e di sviluppo territoriale, il ruolo della contrattazione collettiva (anche territoriale) nelle politiche attive del lavoro, le tecniche di analisi predittiva del mercato del lavoro, per citarne alcune tra le più salienti, che meglio rifletterebbero le nuove competenze strategiche e operative richieste ai CPI nel contesto del PNRR.

Questa occorrenza, ad esempio, già traspare nell'Accordo per il rinnovo del Contratto integrativo provinciale di lavoro per operai agricoli, florovivaisti, della provincia di Sondrio sottoscritto il 4 settembre 2024<sup>3</sup> che, nell'evidenziare le peculiarità del mercato del lavoro agricolo, pone particolare enfasi sul ruolo strategico della collaborazione tra parti sociali e servizi pubblici per l'impiego. In particolare, con l'art. 12 del CCNL viene ora stabilito che le organizzazioni sindacali e datoriali devono svolgere un ruolo proattivo nel facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro nel settore agricolo. Questo compito assume una rilevanza cruciale per due obiettivi principali: valorizzare le specificità del comparto agricolo; contrastare fenomeni di illegalità nel mercato del lavoro.

La collaborazione con i CPI emerge come elemento strategico cruciale, tanto che l'Accordo prevede esplicitamente la definizione di una convenzione tra Ente Bilaterale Agricolo (EBAS) e CPI entro il 31 dicembre 2024 per: creare un sistema integrato di servizi per il lavoro che unisca l'expertise del sistema bilaterale con la capillarità e le competenze dei servizi pubblici; garantire una maggiore efficacia nel matching tra domanda e offerta di lavoro; implementare strumenti di contrasto al lavoro irregolare e allo sfruttamento; assicurare una gestione trasparente del mercato del lavoro agricolo.

E ancora a quel settore della contrattazione collettiva che a livello territoriale ha previsto l'istituzione della Borsa lavoro<sup>4</sup> come, ad esempio, il Contratto provinciale del 7 ottobre 2024 per i dipendenti delle imprese edili della provincia di Foggia e dei comuni di Margherita di Savoia, San Ferdinando di Puglia, e Trinitapoli<sup>5</sup> che vede nella "Borsa lavoro dell'industria delle Costruzioni" un utile strumento per favorire la razionalizzazione del mercato del lavoro e per agevolare lo sviluppo dell'occupazione. Tanto che

---

<sup>3</sup> Integrativo del CCNL sottoscritto il 23 maggio 2022 da Coldiretti Sondrio, Confagricoltura Sondrio, Cia Alta Lombardia, FLAI CGIL Sondrio, FAI CISL Sondrio, Uila Milano e Alta Lombardia.

<sup>4</sup> Per un approfondimento sulla Borsa lavoro si rinvia a Casano, 2017, p. 634 ss.

<sup>5</sup> Integrativo al CCNL sottoscritto il 03 marzo 2022 nel settore Edilizia industria, legno e arredamento.

all'art. 9 è stabilito che la Borsa del lavoro dovrà operare, in convenzione con i CPI, quale struttura di supporto alla funzione di incontro tra domanda ed offerta e con l'istituzione di uno sportello informativo presso gli enti bilaterali, al servizio delle imprese e dei lavoratori, dando piena operatività al portale *blen.it*.

La sinergia con i CPI si configura quindi come via maestra di un piano più ampio volta a costruire un mercato del lavoro regolare, efficiente e rispettoso dei diritti, dove la collaborazione tra istituzioni pubbliche e parti sociali diventa garanzia di trasparenza e legalità.

Da questo crinale le politiche attive devono trascendere da una mera dimensione organizzativa, perché ciò che viene in causa è la loro effettiva capacità di gestire efficacemente i carichi lavorativi, la professionalità e la cultura<sup>6</sup>, che deriva proprio dalla personalizzazione dei servizi stessi.

In definitiva, il successo del potenziamento dei CPI non può prescindere dalla loro capacità di affermarsi come canale primario e trasparente di intermediazione nel mercato del lavoro.

Quando prevale il ricorso a canali informali di reclutamento, non solo si compromette la trasparenza e l'effettiva contendibilità delle posizioni lavorative disponibili, ma si rischia di generare rapporti di lavoro intrinsecamente viziati sin dalla loro costituzione. Inoltre, l'ingente investimento pubblico destinato a potenziare la rete integrata dei Servizi per il lavoro, sia pubblici che privati accreditati, rischia se bypassato dai canali informali di reclutamento<sup>7</sup> di risultare improduttivo, rendendo di fatto irrealizzabile

---

6 Sull'importanza di una riforma non solo normativa, ma soprattutto culturale cfr. Biagi, 2002, p. 20 ss., che già sottolineava come la modernizzazione del mercato del lavoro sia un processo complesso che richiede un cambiamento non solo normativo ma soprattutto culturale. In particolare evidenzia la necessità di abbandonare le posizioni basate sul sospetto e sulla diffidenza, che hanno caratterizzato sia la cultura giuridica che la giurisprudenza italiana, per abbracciare invece un atteggiamento più aperto e positivo verso i cambiamenti, in linea con quanto richiesto dalle istituzioni dell'UE.

7 Secondo uno studio condotto da INAPP, Checcucci, Fefé, Scarpetti (curatori), *Età e invecchiamento della forza lavoro nelle piccole e medie imprese italiane*, 2017, 83 ss., soprattutto le microimprese mantengono un approccio tradizionale e informale nel processo di reclutamento del personale. La maggior parte delle aziende italiane continua così a preferire metodi diretti e personali per la selezione dei candidati, piuttosto che affidarsi ai canali istituzionali di intermediazione lavorativa, siano essi pubblici o privati. In particolare, emergono due modalità principali di reclutamento: la conoscenza personale diretta dei candidati e le indicazioni provenienti dalla rete di contatti aziendali, inclusi conoscenti e fornitori. Il fenomeno evidenzia una limitata propensione dell'utenza-

quella concreta attuazione del diritto al lavoro sancito dall'art. 4, Cost. che il PNRR si propone di perseguire attraverso il rinnovamento infrastrutturale e professionale dei CPI.

Le vere sfide risiedono quindi nel trasformare i CPI in *hub* capillari ad ampia copertura territoriale non solo stanziale (strutture, unità, sportelli) ma anche mobili<sup>8</sup> perché capaci di intercettare efficacemente domanda e offerta di lavoro, superando quella sfiducia dell'utenza (in particolare quella con maggiore distanza e fragilità) che rischia di vanificare gli sforzi di modernizzazione e professionalizzazione intrapresi.

Su questa scia è dunque da apprezzare l'iniziativa intrapresa nel febbraio 2025 dal CPI di Vignola impegnato in un'importante azione di orientamento presso gli istituti scolastici del territorio, con l'obiettivo di contrastare la dispersione scolastica e favorire scelte consapevoli per il futuro formativo e professionale dei giovani. L'iniziativa, formalizzata da protocolli di collaborazione interscolastica e l'Agenzia regionale per il lavoro, prevede incontri di informazione e orientamento, rivolti alle classi terze, quarte e quinte, durante i quali gli operatori CPI illustrano le dinamiche del mercato del lavoro, le tipologie contrattuali esistenti, le opportunità di formazione post-diploma (come i percorsi ITS e IFTS) e gli strumenti per la ricerca attiva di lavoro, inclusi la stesura del curriculum e le modalità di candidatura alle offerte<sup>9</sup>. E ancora, sempre a titolo esemplificativo, le iniziative di *recruiting day* come l'evento realizzato il 24 aprile 2025 dal CPI di Alto Reno Terme che, nell'ambito di una cooperativa del settore della vendita al dettaglio, ha invitato l'utenza a far conoscere potenziali candidature a lavorare nella grande distribuzione come addetto alle vendite, fungendo così da punto di raccordo tra chi cerca lavoro e le aziende che offrono opportunità occupazionali.

---

*impresa a utilizzare i servizi professionali di recruitment e matching offerti dalla rete dei servizi per l'impiego, suggerendo come detto una persistente preferenza per canali informali e relazionali nel processo di selezione del personale. Questa tendenza riflette un approccio culturale radicato nel tessuto imprenditoriale italiano, dove il rapporto fiduciario e la conoscenza personale continuano a prevalere sui metodi strutturati e professionalizzati di selezione del personale.*

8 Ad esempio, la Regione Lazio (cfr. Atti della Giunta Regionale e degli Assessori, d. 12 aprile 2024, n. 236 Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione M5, Componente C1, Riforma 1.1 "Politiche attive del lavoro e formazione" - Aggiornamento del Piano Attuativo Regionale (PAR) Lazio del Programma nazionale per la Garanzia occupabilità dei lavoratori (GOL) ai sensi del decreto interministeriale del 24 agosto 2023) al fine di garantire un'informazione diffusa e facilmente accessibile sui servizi erogati dai CPI ha attivato tre Camper itineranti sul territorio quali punti mobili informativi di promozione e di sensibilizzazione dell'utenza.

9 Cfr. art. 2, d.lgs. n. 276/2003 che definisce l'intermediazione come un'attività che comprende "la raccolta dei curricula, la preselezione, la promozione e gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, l'orientamento professionale, la progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo".

Solo attraverso questa evoluzione culturale e operativa di prossimità sarà possibile realizzare pienamente gli obiettivi di inclusione e sviluppo occupazionale che il PNRR ha posto al centro della sua complessa strategia di integrazione fra politiche attive del lavoro e della formazione per rispondere alle specificità dei bisogni (personalni e imprenditoriali) emergenti nei contesti del mercato del lavoro transizionale.

## **7. Stato di avanzamento del PNRR e criticità nel settore del mercato del lavoro**

Un ruolo chiave alla realizzazione del Piano di potenziamento dei CPI secondo gli indirizzi e le direttive della Regione e dell'Amministrazione centrale è svolto da ciascun ente regionale strumentale che assume obblighi specifici in tema di controllo e rendicontazione, per dare piena attuazione agli interventi del PNRR<sup>10</sup>.

L'ente regionale, inoltre, concorre ad alimentare il sistema *ReGiS* ossia lo strumento informativo sviluppato dal MEF per supportare l'attuazione del PNRR, come previsto dall'art. 1, co. 1043, l. n. 178/2020, in conformità con l'art. 29, Reg. UE n. 2021/241.

Questo sistema unitario è stato concepito per garantire una gestione uniforme dei processi di gestione, controllo, monitoraggio e rendicontazione dei progetti finanziati, assicurando al contempo il rispetto dei principi di informazione, pubblicità e trasparenza richiesti dalla normativa europea e nazionale.

Attraverso la codificazione e tracciatura dei progetti finanziati, *ReGiS* dovrebbe svolge anche l'importante funzione di prevenire il rischio di doppio finanziamento, fornendo dati essenziali per le attività di audit.

Il sistema dovrebbe essere lo strumento portante per garantire un presidio continuo e tempestivo sull'insieme delle misure finanziate e sul loro avanzamento sotto il profilo finanziario, procedurale e fisico su cui ha inciso il recente art. 18 *quinquies*, d.l. n. 9 agosto 2024, n. 113<sup>11</sup> che ha dettato una radicale semplificazione in ordine alle disposizioni finanziarie in materia di PNRR con due obiettivi principali: garantire la liquidità di cassa necessaria per i pagamenti e velocizzare l'attuazione degli interventi con

---

<sup>10</sup> Cfr. art. 8, d.l. n. 77/2021 ai sensi del quale ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR provvede al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo.

<sup>11</sup> Conv. mod., l. 7 ottobre 2024, n. 143.

controlli *ex post*. Detto altrimenti, la verifica approfondita della documentazione viene rinviata alla fase di saldo finale, evitando rallentamenti nella fase attuativa ma mantenendo le necessarie garanzie di rendicontazione.

Più specificamente, ferma restando la vigente disciplina sugli anticipi, le Amministrazioni centrali titolari delle misure provvedono al trasferimento delle occorrenti risorse finanziarie ai soggetti attuatori che devono realizzare materialmente i progetti del PNRR, fino al limite cumulativo del 90% del costo dell'intervento. La richiesta va evasa entro 30 giorni, previa semplice attestazione, da parte di quest'ultimi, dell'ammontare delle spese risultanti dagli statuti di avanzamento degli interventi e dell'avvenuto espletamento dei controlli di competenza previsti dal proprio ordinamento e dalla normativa.

I soggetti attuatori devono conservare tutta la documentazione giustificativa che deve essere resa disponibile per eventuali audit nonché controlli da parte delle autorità nazionali ed europee.

Il successivo d.m. 6 dicembre 2024 ha fornito le istruzioni applicative confermando la deregulation prevista a livello di normazione primaria, confezionando la modulistica ad hoc per la richiesta dei trasferimenti intermedi e il saldo finale.

Senonché il funzionamento di questo circuito sta scontando rilevanti criticità, ancora sotto forma di ritardi sia da parte degli attuatori nel popolamento della piattaforma ReGIS che delle amministrazioni deputate al versamento degli anticipi, nell'esame e nei rimborsi dei rendiconti.

Tanto che, una volta ancora, l'attenta giurisprudenza contabile<sup>12</sup> aveva già evidenziato il perdurante insufficiente popolamento dei dati, e soprattutto dei documenti, su detto sistema ReGIS che ne stava minando le finalità esaustive e di completezza, tanto da appesantire l'iter procedurale conoscitivo con eccessive richieste istruttorie<sup>13</sup>.

I risvolti pratici, ai nostri fini, non sono di poco momento e concernono lo stato di avanzamento generale finanziario del PNRR che l'esecutivo ha reso noto nell'aprile 2025 e che si possono desumere proprio piattaforma ReGis, dove la spesa dichiarata al 28 febbraio 2025 è di 65,724 miliardi di euro, pari al 33,81% delle risorse totali. Mentre i pagamenti effettivi al 31 marzo 2025 sono di 64,371 miliardi. Questo indica che circa 2/3 delle risorse devono ancora essere spese, quando manca meno di un biennio al termine finale del piano fissata, come detto, al 2026.

---

12 Corte conti, *delibera 17 gennaio 2023, n. 1*.

13 In tema per un approfondimento cfr. Marra, 2024, p. 33 ss.

Dalla sintesi dei dati la M5 (Inclusione e coesione) sconta ancora un basso avanzamento: il MLPS si assesta ad un tasso estremamente basso (11,17%), su 8,4 miliardi di euro assegnati, sono stati spesi solo 938 milioni<sup>14</sup>. Inoltre, ciò che preoccupa ulteriormente, è che l'investimento di Active Labor Market Policies ("ALMPs") e formazione professionale" (5,45 miliardi di euro) mostra pagamenti per soli 498 milioni (circa 9%)<sup>15</sup>.

Tutto questo potrebbe impattare sulla capacità di raggiungere gli obiettivi di riforma del mercato del lavoro promossi e promessi dalla compagine governativa, con la prospettiva d'orizzonte di riprogrammazione di alcune misure.

Il punto non è solo questo.

Se la scelta di accentrare la gestione del sistema ReGIS risponde in tesi all'esigenza di garantire un monitoraggio efficace e uniforme dell'attuazione del Piano, tuttavia, le condivisibili preoccupazioni sindacali evidenziano la necessità di rafforzare iter di partecipazione e trasparenza, nel rispetto dei ruoli e delle rispettive responsabilità.

Riguardo alle tempistiche di aggiornamento, l'assenza di termini perentori nella normativa lascia margini di discrezionalità alle amministrazioni. Questa flessibilità, se da un lato consente adattamenti alle specificità dei progetti, dall'altro può generare asimmetrie informative.

Inoltre, la questione della condivisione dei criteri di selezione e pubblicazione dei dati va inquadrata alla luce delle legittime aspirazioni sulla partecipazione delle parti sociali, giacché i momenti di dialogo dovrebbero estendersi anche alle modalità di gestione e diffusione delle informazioni con una maggiore inclusività dei processi di trasparenza.

Il progressivo allentamento del confronto sindacale rischia di compromettere non solo la qualità delle decisioni assunte, ma anche la stessa realizzazione degli obiettivi del PNRR. Appare dunque essenziale un tempestivo ripristino dei processi di consultazione e partecipazione, nella consapevolezza che solo attraverso un approccio realmente inclusivo si possano elaborare strategie occupazionali più aderenti alle reali necessità del Paese.

---

14 Cfr. il documento redatto dalla CIGL, "Sintesi dei principali dati di attuazione del PNRR", 28 aprile 2025, p. 3, reperibile su [www.cgil.it](http://www.cgil.it).

15 *ivi*, p. 4.

## **CAPITOLO II**

### **I nuovi strumenti della transizione occupazionale**

SOMMARIO: **1.** Il Programma GOL e i Fondi paritetici interprofessionali (FPI) quali soggetti attuatori privilegiati. **1.1** L'erogazione delle misure del Programma GOL: l'accesso universale all'attività di assessment. **1.2.** Percorso 1: il reinserimento occupazionale. **1.3.** Percorso 2 aggiornamento (*upskilling*); **1.4.** Percorso 3 riqualificazione (*reskilling*). **1.5.** Percorso 4: lavoro e inclusione. **1.6.** Percorso 5: ricollocazione collettiva. **2.** Monitoraggio e attuazione del Programma GOL: un'analisi ragionata anche alla luce del d.m. 11 febbraio 2025. **3.** Sostenibilità e innovazione: Sostenibilità e innovazione: terza edizione del Fondo Nuovo Competenze e coordinamento con i Fondi Paritetici Interprofessionali (FPI). **4.** Il Piano Nuove Competenze - Transizioni e i fabbisogni occupazionali previsionali per il periodo 2024-2028. **5.** L'Accordo di transizione occupazionale: evoluzione degli ammortizzatori sociali nella *twin transition*. **6.** La condizionalità nell'attuale sistema delle politiche del lavoro quale crocevia per il successo del meccanismo transizionale.

#### **1. Il Programma GOL e i Fondi paritetici interprofessionali quali soggetti attuatori privilegiati**

Come è noto, l'art. 1, co. 324, l. 30 dicembre 2020, n. 178, onde favorire la transizione occupazionale, ha istituito presso il MLPS uno strumento di politica attiva del lavoro con la creazione del "Fondo per l'attuazione di misure relative alle politiche attive rientranti tra quelle ammissibili dalla Commissione europea nell'ambito del programma React EU" avente una dotazione iniziale di 500 milioni di euro per l'anno 2021, destinato po ad essere trasferito all'ANPAL per le attività di sua competenza. All'interno di questo quadro generale, ha trovato la sua genesi il Programma GOL<sup>16</sup>, con l'utilizzo

---

<sup>16</sup> Nelle more della sua attivazione, ai sensi dell'art. 1, co. 325, l. n. 178/2020, l'assegno di ricollocazione è stato riconosciuto nel 2021, con un limite di spesa di 267 milioni di euro, alle seguenti categorie di beneficiari: a) ai lavoratori collocati in cassa integrazione guadagni (art. 24-bis, d.lgs. n. 148/2015); b) ai lavoratori con rapporto di lavoro sospeso e collocati in cassa integrazione guadagni per cessazione dell'attività (art. 44, D.l. n. 109/2018); c) ai percettori di NASpl e dell'indennità mensile di disoccupazione che si trovavano in tale condizione da più di quattro mesi. Mentre sono stati esclusi dal beneficio tutti coloro che, pur godendo degli ammortizzatori sociali,

delle residue risorse del Fondo, pari a 233 milioni di euro per l'anno 2021, e finalizzato "all'inserimento occupazionale, mediante l'erogazione di servizi specifici di politica attiva del lavoro, nell'ambito del patto di servizio<sup>17</sup>".

Il Programma GOL ha visto poi la sua concreta adozione di dettaglio mediante il d. interm. 5 novembre 2021 e, più precisamente, nel suo pedissequo "allegato A", costituendo "parte del traguardo (*milestone*) di cui alla missione M5, componente C1, tipologia "riforma", intervento "1.1 Politiche attive del lavoro e formazione", del PNRR (art. 1, commi 1 e 2).

Esso si inserisce in un sistema coordinato di interventi nazionali, creando una rete di azioni interconnesse<sup>18</sup> la cui sinergia si innesta principalmente nell'ambito delle attività di formazione inclusiva, dove le risorse e gli strumenti vengono predisposti per massimizzare i risultati per raggiungere la massima occupabilità.

Il suo tratto distintivo consiste nella capacità di creare interventi vicini all'utenza poiché, sulla base delle sue indicazioni, "favorendo la consultazione delle parti sociali, le regioni e le province autonome adottano un Piano regionale per l'attuazione di GOL" (PAR)(art. 1, co. 3).

Durante la preparazione del PAR è, dunque, importante (non obbligatorio) coinvolgere e consultare le parti sociali e, prima che diventi definitivo, il testo deve transitare da un controllo di conformità che segue questa sequenza:

- La Regione/Provincia autonoma deve inviare la bozza del Piano alla Direzione generale delle politiche attive per il lavoro;
- tale invio deve avvenire entro 60 giorni dalla pubblicazione del decreto;
- la Direzione generale ha poi 30 giorni di tempo dal momento in cui riceve la bozza per valutarne la coerenza (art. 1, co. 3)<sup>19</sup>.

---

*avrebbero potuto raggiungere i requisiti necessari per accedere alla pensione al termine della fruizione degli stessi ammortizzatori.*

17 Art. 20, d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

18 Per il raccordo con il PNCT vedi art. 2, d.m. 30 marzo 2024.

19 Cfr. art. 1, co. 1, d. interm. 30 marzo 2024.

In sostanza, si tratta di un coordinamento tra livello nazionale e regionale<sup>20</sup>, dove le Regioni hanno autonomia nel definire il proprio PAR, ma devono rispettare le linee guida nazionali, con tempistiche precise per la presentazione e valutazione dei documenti.

È infatti la Direzione generale delle politiche attive per il lavoro a vigilare sulla tempestiva, efficace e corretta attuazione degli interventi da parte delle Regioni e delle province autonome, che si impegnano alla puntuale rilevazione dei dati finanziari, fisici e procedurali e, in particolare, “per l’invio al sistema di monitoraggio gestito dal Dipartimento ragioneria generale dello Stato - Servizio centrale per il PNRR” (art. 3, co. 4).

Sempre ai fini di coordinamento è stato creato il “Comitato direttivo GOL”: coordinato dal capo del Dipartimento politiche del lavoro (o un direttore delegato), include rappresentanti di tutte le regioni/province autonome, della Direzione generale politiche attive e del MLPS, oltre ad avvalersi del supporto di INAPP e Sviluppo lavoro Italia S.p.A. (art. 4). Esso, in estrema sintesi, agisce quale “Cabina di regia” per l’attuazione e il monitoraggio del programma, svolgendo compiti propositivi e istruttori, esprimendosi sulle variazioni delle misure e dei costi ammissibili, potendo operare in forma ristretta attraverso gruppi di lavoro per temi specifici (es. revisione dei costi semplificati, sviluppo dei sistemi informativi, ecc.).

Il mancato coinvolgimento delle parti sociali nel “Comitato direttivo GOL” rappresenta una anomalia significativa privandolo del contributo di attori fondamentali in una materia così sensibile che incrociano “ordinamento civile” e “tutela del lavoro” e, dunque, in termini di aumento dell’efficacia operativa.

Anche perché, lasciata alle spalle la crisi pandemica, ormai il Programma GOL “in combinazione con gli altri interventi – assume caratteristiche di riforma di sistema, considerato l’orizzonte temporale previsto” che si estende al quinquennio 2021-2025, l’ammontare di risorse complessive<sup>21</sup> e i milestone e target prefissati<sup>22</sup>.

---

20 Cfr. TAR Lazio, 9 gennaio 2024, n. 385, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), per il quale il Programma GOL si configura come uno strumento fondamentale per il potenziamento della rete regionale dei servizi per il lavoro e la formazione.

21 Allegato A, p. 8.

22 Ivi, p. 8, i Milestone e i targets (con i dovuti aggiornamenti) sono i seguenti:

-Milestone 1: entrata in vigore del decreto interministeriale per l’approvazione di GOL – oltre che di quello per l’approvazione del Piano Nuove Competenze – entro il 2021;

Quella del Programma GOL è una “sfida di prossimità” avendo l’ambizione di riformare le politiche attive del lavoro in chiave anti-burocratica, attraverso “l’informazione, la consulenza e l’orientamento sui servizi offerti [...] diffusa sul territorio e facilmente accessibile”<sup>23</sup>.

Il suo accesso non è una “registrazione” fine a se stessa a cui l’utente si sottopone per ottenere o mantenere una sussidio economico, bensì l’attivazione di un percorso nei servizi appropriato rispetto alle caratteristiche di chi lo intraprende e comunque finalizzato a migliorare le chanche di occupabilità<sup>24</sup>.

Partendo da una valutazione approfondita del profilo individuale dell’utente con una griglia di percorsi personalizzati che definiscono interventi nelle sfere dell’assistenza nella ricerca del lavoro, della formazione professionale e dei servizi complementari alle politiche del lavoro esigibili quali LEP, i “centri per l’impiego, in quanto presidio territoriale pubblico per l’erogazione delle politiche attive del lavoro, devono interpretare il loro ruolo di porta d’accesso a GOL”<sup>25</sup>.

Si è dunque, al cospetto, di un rapporto CPI-utenza<sup>26</sup> non unidirezionale ma di recipro-

---

-Milestone 2: adozione di Piani regionali per la piena attuazione di GOL e raggiungimento di almeno il 10% dei beneficiari complessivi del Programma entro il 2022;

- Target 1: almeno 3 milioni di beneficiari di GOL entro il 2025. Di questi almeno il 75% devono essere donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, giovani under 30, lavoratori over 55;

-Target 2: almeno 800 mila dei su indicati 3 milioni devono essere coinvolti in attività di formazione, di cui 300 mila per il rafforzamento delle competenze digitali;

- Target 3: almeno l’80% dei CPI in ogni regione entro il 2025 rispetta gli standard definiti quali livelli essenziali in GOL.

23 Ivi, p. 16.

24 Ivi, p. 16.

25 Ivi, p. 16.

26 Per l’Allegato A, p. 18 ss., i beneficiari del Programma GOL costituiscono un gruppo ampio ed eterogeneo di lavoratori, che possono essere raggruppati in diverse categorie in base alla loro situazione occupazionale e alle specifiche condizioni di vulnerabilità. Vi possono accedere, innanzitutto, i beneficiari di ammortizzatori sociali, sia in costanza che in assenza di rapporto; nel primo caso si tratta di lavoratori che, pur formalmente occupati, si trovano in una situazione di potenziale transizione occupazionale; vi rientrano anche percettori di NASpl e DIS-COLL, nonché i beneficiari di sostegni al reddito di natura assistenziale per i quali sia prevista una condizionalità all’erogazione del beneficio, come nel caso dei percettori dell’Adl; un’altra categoria appartiene ai lavoratori fragili o vulnerabili, indipendentemente dalla presenza di un sostegno al reddito: giovani NEET, donne in condizioni di svantaggio, persone con disabilità e i lavoratori maturi (55 anni e oltre). Non vanno

cità, fondato su un sistema di responsabilità condivise, dove il successo del percorso dipende dall'impegno e dalla collaborazione profusa da entrambe le parti.

La condizionalità non è vista come un mero vincolo amministrativo, ma come uno strumento di responsabilizzazione attiva del beneficiario che non la deve vivere in una logica punitiva, dovendosi concentrare sulla costruzione del proprio percorso di crescita professionale tagliato su misura.

È in questo nuovo contesto che i fondi paritetici interprofessionali (FPI) possono divenire soggetti attuatori privilegiati del Programma GOL. Essi essi rappresentano l'espressione più matura della bilateralità nella formazione continua, incarnando quella dimensione soggettiva della professionalità che si sviluppa attraverso la partecipazione attiva delle parti sociali.

Attraverso la loro capillare presenza territoriale e settoriale, i FPI consentano di trarre in pratica il principio della personalizzazione dei percorsi formativi previsti dal Programma GOL.

La loro natura bilaterale li rende particolarmente idonei a intercettare i fabbisogni formativi specifici dei diversi settori produttivi, realizzando quella "formazione situata" che autorevole dottrina<sup>27</sup> identifica come elemento chiave della professionalità moderna.

---

*dimenticati anche i disoccupati con minori opportunità occupazionali, sempre a prescindere dalla presenza di un sostegno al reddito, quali quelli di lunga durata (in cerca di occupazione da almeno sei mesi), i giovani e le donne anche non in condizioni di particolare fragilità, nonché i lavoratori autonomi che hanno cessato l'attività o che percepiscono redditi molto bassi.*

27 Ciucciovino, 2025, p. 202 ss., concepisce la professionalità soggettiva quale capacità tecnico-professionale abitualmente esplicata nella vita di relazione, costituendo un presupposto dell'adempimento dell'obbligazione lavorativa. Non si tratta semplicemente di ciò che il lavoratore sa fare in astratto, ma di quello che effettivamente è in grado di esprimere nel contesto lavorativo concreto. L'A. sottolinea come questa dimensione soggettiva abbia una stretta relazione con la prestazione promessa, ma non si esaurisca nel contenuto obbligatorio tradizionale. La capacità professionale, secondo questa impostazione, presenta una natura dinamica: ha un elemento dell'obbligazione ma al contempo lo trascende, configurandosi come qualcosa che accompagna la persona nella sua traiettoria esistenziale, prima ancora che contrattuale. L'aspetto più innovativo della riflessione concerne il riconoscimento della professionalità soggettiva come diritto del lavoratore. Non si tratta più soltanto di un elemento funzionale alle esigenze produttive del datore di lavoro, ma di una dimensione che il lavoratore può legittimamente pretendere di vedere valorizzata e sviluppata. Questo diritto si manifesta attraverso l'accesso alla formazione continua, alla documentazione e tracciabilità delle competenze acquisite, e alla loro messa in trasparenza.

Quali infrastrutture della personalizzazione formativa questi organismi non devono limitarsi a erogare formazione, ma sono chiamati a svolgere una funzione di traduzione dei fabbisogni tra mondo del lavoro e sistema formativo nelle diverse filiere produttive contribuendo a migliorare l'efficacia dei percorsi di ricollocazione, riducendo il *mismatch* tra competenze richieste e competenze disponibili. Fino a giungere ad una condizionalità "dal basso" trainata dalla partecipazione delle parti sociali dove gli obblighi formativi nascono dalla contrattazione collettiva piuttosto che dall'imposizione amministrativa, realizzando quella "responsabilità condivisa" che può trovare il suo filo conduttore proprio nell'azione istituzionale dei FPI.

### **1.1 L'erogazione delle misure del Programma GOL: l'accesso universale all'attività di assessment**

I servizi pubblici per l'impiego, aprendosi alla comunità<sup>1</sup>, sono chiamati dal Programma GOL ad adottare un sistema di analisi che integri dati oggettivi e valutazioni qualitative, nel cercare di comprendere in modo completo le caratteristiche professionali di ciascun individuo.

Grazie a questa metodologia predittiva di valutazione, essi definiscono un piano d'azione mirato che valorizza le competenze esistenti e identifica le aree di potenziale sviluppo.

I percorsi infatti sono individuati proprio a partire dai risultati della profilazione quali-quantitativa (*assessment*)<sup>2</sup>.

La valutazione iniziale diventa così lo strumento chiave per massimizzare le possibilità di successo del percorso di inserimento lavorativo prescelto, superando l'approccio generalista e creando in tesi opportunità concrete di occupazione e ciò a seconda che l'utente abbia già un bagaglio di competenze immediatamente spendibili nel mercato del lavoro ovvero abbia necessità di aggiornarle o rafforzarle seguendo diversi percorsi di formazione.

---

<sup>1</sup> Questa apertura che esprime una vicinanza al servizio va coltivata sia con i servizi digitali ma, anche con la "presenza fisica" quando si è al cospetto di persone fragili o di giovani NEET lontani dal mercato del lavoro.

<sup>2</sup> Ivi p. 22.

La componente centrale è stata la creazione di un modello matematico-statistico che permette di stimare la probabilità che un individuo rimanga disoccupato per lungo periodo<sup>3</sup>.

Il sistema di nuovo conio introduce un metodo di valutazione basato su dati amministrativi<sup>4</sup> che permette di classificare le persone in cerca di occupazione in tre livelli di rischio: basso, medio e alto.

La profilazione si basa su due modelli statistici complementari che analizzano la probabilità che una persona rimanga senza lavoro per 12 mesi ( $y_0$ ) o lavori meno di 90 giorni in un anno ( $y_1$ ). Il sistema elabora queste probabilità considerando molteplici fattori come età, genere, titolo di studio, esperienze lavorative pregresse e contesto territoriale.

Il modello identifica tre categorie di utenti:

- “Work-ready”: persone con alta probabilità di ricollocazione autonoma;
- Fascia intermedia: persone che necessitano di supporto mirato;
- “Weaker”: persone con maggiori difficoltà di inserimento lavorativo.

La distribuzione delle fasce riflette un fenomeno statistico noto come “distribuzione normale” o “gaussiana”, dove i valori tendono a concentrarsi intorno alla media, con code più sottili agli estremi: la distribuzione delle tre fasce di profilazione riflette un modello statistico dove la fascia intermedia (61,1%) risulta naturalmente più ampia delle fasce estreme “work-ready” (19,6%) e “weaker” (19,3%).

Va da sé che la profilazione quantitativa non determina automaticamente il percorso di politica attiva, ma fornisce un supporto oggettivo agli operatori (es. dei CPI) per personalizzare gli interventi, così da identificare precocemente le persone più vulnerabili, consentendo un’allocazione più funzionale delle risorse e degli strumenti di supporto.

---

<sup>3</sup> Delibera commissario straordinario ANPAL, 9 maggio 2022, n. 5, Programma GOL, Allegato A, Strumenti per l’attuazione dell’assessment. Profilazione quantitativa, p. 3 ss.

<sup>4</sup> L’utilizzo integrato di banche dati amministrative riguarda la DID e le comunicazioni obbligatorie sui rapporti di lavoro.

Il processo di profilazione qualitativa<sup>5</sup> inizia, invece, con l'acquisizione delle informazioni di base sulla persona attraverso la SAP (Scheda Anagrafico Professionale) e i dati della profilazione quantitativa precedentemente effettuata. L'operatore ha accesso a informazioni come dati anagrafici, composizione del nucleo familiare, cittadinanza, titolo di studio, condizione occupazionale, esperienze lavorative e misure di sostegno al reddito.

Lo strumento opera attraverso un colloquio approfondito che esplora sistematicamente tre dimensioni chiave dell'occupabilità: la condizione lavorativa, il patrimonio di competenze e la situazione personale/sociale dell'individuo<sup>6</sup>.

L'elemento innovativo risiede nell'integrazione tra la valutazione strutturata (basata su indicatori predefiniti) e il giudizio professionale dell'operatore, che può modulare il risultato finale tenendo conto di elementi qualitativi emersi durante il colloquio. Questa flessibilità permette di personalizzare la valutazione mantenendo al contempo l'oggettività del processo.

In base al punteggio ottenuto nelle diverse aree, la persona viene indirizzata verso uno dei percorsi previsti dal programma, al quale potrà accedere, previa sottoscrizione del PSP.

La correlazione strutturata tra i punteggi conseguiti e i percorsi attivabili consente di calibrare gli interventi formativi secondo le reali necessità individuali, creando un ponte diretto tra la fase di valutazione e quella operativa<sup>7</sup>.

Il PSP, infatti, indicherà a quale percorso l'utente è stato indirizzato, garantendo la libertà di scelta tra il CPI o altro soggetto tra quelli inseriti nell'elenco degli attuatori/esecutori delle misure e dei servizi individuati mediante gli Avvisi regionali.

---

<sup>5</sup> Delibera commissario straordinario ANPAL, 9 maggio 2022, n. 5, Programma GOL, Allegato B, Strumenti per l'attuazione dell'assessment. Profilazione quantitativa, p. 1 ss.

<sup>6</sup> La valutazione si articola in tre macro-aree: 1. Condizione lavorativa (massimo 15 punti): grado di scolarizzazione, tempo trascorso dall'ultima esperienza di lavoro, percorso professionale, esperienza lavorativa, mobilità e spostamenti, lavoro ricercato; 2. Competenze (massimo 15 punti): competenze comunicative in lingua italiana, competenze linguistiche, competenze digitali, formazione extrascolastica, competenze tecnico-professionali; 3. Condizione personale (massimo 15 punti): condizioni ostacolanti il lavoro/ricerca di lavoro, rete familiare, familiari a carico, condizione abitativa; cura della persona.

<sup>7</sup> Il soggetto realizzatore, scelto tra gli organismi di formazione professionale accreditati, selezionato dall'operatore del CPI in accordo al beneficiario è il responsabile della attuazione degli interventi di politica attiva previsti dallo specifico percorso.

## **1.2 Percorso 1: il reinserimento occupazionale**

Il Percorso 1 è rivolto ai soggetti che hanno un elevato grado di spendibilità nel mercato del lavoro, con competenze professionali ancora attuali e immediatamente utilizzabili e, dunque, “più facilmente occupabili”. L’obiettivo centrale del percorso consiste dunque nel favorire un rapido reinserimento lavorativo, valorizzando il bagaglio professionale già acquisito e riducendo al minimo i tempi di permanenza nello stato di disoccupazione<sup>8</sup>.

Ciò significa che le caratteristiche rilevate sull’utente non hanno fatto emergere nessuna particolare criticità algoritmica (confermata dalla valutazione professionale) occupazionale, di competenze o personale<sup>9</sup>, pertanto, la sua probabilità di rimanere disoccupato per lungo tempo non è elevata.

Il processo di supporto è sostanzialmente leggero e l’elemento centrale risiede nella valorizzazione dell’autonomia individuale: il servizio per l’impiego riconosce e potenzia le competenze già possedute dalla persona nella ricerca attiva del lavoro.

L’analisi qualitativa segue un iter semplificato proprio perché il beneficiario dimostra ancora buone capacità di orientamento nel mercato del lavoro. L’operatore si concentra sulla sistematizzazione delle informazioni rilevanti: raccoglie e organizza in modo strutturato i dati relativi al percorso formativo, alle qualifiche professionali conseguite, alle esperienze lavorative maturate e alle preferenze occupazionali espresse.

---

8 Allegato A, p. 22 ss.

9 Nel commentare l’esempio riportato a p. 21, Delibera commissario straordinario. ANPAL, 9 maggio 2022, n. 5, Programma GOL, Allegato B, Strumenti per l’attuazione dell’assessment. Profilazione quantitativa, nell’area “Condizione Lavorativa” (A) un punteggio inferiore a 7 punti, segnala che la persona ha un’esperienza professionale recente, un percorso coerente e buone capacità di mobilità sul territorio (è l’ipotesi di chi abbia perso l’occupazione da meno di 6 mesi, con una carriera stabile nello stesso settore di reinserimento e piena autonomia negli spostamenti); nell’area “Competenze” (B) il punteggio è inferiore a 8 punti, evidenziando un buon livello di competenze linguistiche, digitali e professionali del soggetto (es. buona padronanza dell’italiano e dell’inglese, utilizzo degli strumenti informatici e possesso di qualifiche professionali certificate); nell’area “Condizione Personale” (C) il punteggio è inferiore a 6 punti, mostrando l’assenza di vincoli significativi alla ricerca di lavoro che si ha nel caso in cui la persona non ha carichi familiari gravosi, gode di una situazione abitativa stabile e può contare su una rete di supporto adeguata. Stando sempre all’esplicazione contenuta nel citato Allegato B la combinazione di questi punteggi (A<7, B<8, C<6) indica segnatamente una persona pronta per il reinserimento lavorativo pressoché immediato.

La registrazione di queste informazioni nel fascicolo elettronico serve a due scopi: da un lato, fornisce alla persona uno strumento organizzato per presentarsi al mercato del lavoro; dall'altro, permette al sistema dei servizi per l'impiego di effettuare un *matching* più accurato tra il profilo professionale e le opportunità disponibili.

La possibilità di richiedere una rivalutazione dell'assessment qualitativo riflette un principio basilare del sistema di profilazione: ognuno può ottenere un nuovo esame approfondito della propria situazione quando emergono elementi non considerati nella valutazione iniziale.

L'esito della rivalutazione può determinare una modifica del percorso inizialmente assegnato, permettendo di riallineare gli interventi alle reali necessità della persona.

Il CPI esamina la richiesta e, qualora la approvi, fissa un nuovo appuntamento con il beneficiario per una nuova valutazione approfondita. Se da questo colloquio emerge l'opportunità di ricollocarlo in un percorso diverso, questi potrà accedere solamente alle misure aggiuntive non previste nel suo precedente percorso, evitando così duplicazioni di servizi già fruiti.

L'ente attuatore o esecutore, quando diverso dal CPI, ha la responsabilità di assistere il beneficiario nella predisposizione della richiesta, fornendo il necessario supporto per illustrare e motivare adeguatamente le ragioni della scelta effettuata.

Il sistema mantiene in tal modo una costante capacità di adattamento alle esigenze individuali, valorizzando pienamente il carattere evolutivo delle situazioni personali e garantendo la massima aderenza tra bisogni espressi e supporto offerto.

Inoltre, a seguito del recente aggiornamento del Programma GOL, apportata dal d. interm. 30 marzo 2024<sup>10</sup>, considerato con *favor* il ruolo della formazione professionale nell'incremento delle possibilità di reinserimento occupazionale, è stato ritenuto opportuno anche per i più vicini al mercato del lavoro, un investimento sulle competenze

---

<sup>10</sup> Occorre dar conto anche di una modifica apportata dall'art. 2, d.m. 30 marzo 2024, art. 2, di natura terminologica della locuzione "Centri per l'impiego" con "Servizi per il lavoro" in diverse sezioni dell'Allegato A, d. interm. 5 novembre 2021, specificamente nel paragrafo 4 sulla promozione e accesso ai servizi, nel sotto paragrafo del Percorso 4 dedicato a Lavoro e inclusione, e nel paragrafo 8 relativo agli strumenti di personalizzazione delle misure. Nel corpo del presente volume si è ritenuto opportuno mantenere invariata, quando non strettamente necessario, la denominazione "CPI" per ragioni di chiarezza e coerenza documentale, considerando che numerosi atti correlati, in particolare gli Avvisi regionali, continuano a utilizzare la denominazione originaria.

(art. 4). In questo senso deve trattarsi di percorsi formativi di breve durata e che abbiano come esito un'attestazione di competenze, in coerenza con gli standard definiti dalla circ. ANPAL 5 agosto 2022, n. 1.

Dall'analisi di alcuni cataloghi formativi attuativi dei PAR<sup>11</sup> emergono moduli di base improntatati sull'alfabetizzazione digitale<sup>12</sup> con l'obiettivo primario di rendere i partecipanti autonomi nell'utilizzo degli strumenti digitali essenziali per la cittadinanza attiva. Il corsista, ad esempio, imparerà a gestire lo SPID per accedere ai servizi pubblici online, utilizzare l'app IO per i pagamenti elettronici, creare e gestire un curriculum vitae digitale sulle piattaforme di ricerca lavoro. Altri moduli attengono invece alle competenze di base sulla normativa ambientale e le pratiche di sostenibilità di modo che il corsista acquisisca conoscenze sul ciclo di vita dei prodotti, sulla gestione dei rifiuti e sul risparmio energetico, potendo così orientarsi verso professioni green o applicare pratiche sostenibili nel proprio ambito lavorativo di reinserimento.

### **1.3. Percorso 2: aggiornamento (*upskilling*)**

Qualora in sede di assessment non siano emersi bisogni complessi che richiedono l'intervento dei servizi sociali, l'analisi delle competenze deve confrontarsi, oltre che con le aspirazioni e le inclinazioni del beneficiario, con i fabbisogni generali e specifici richiesti dal mercato del lavoro.

Si tratta dunque di optare per due percorsi distinti ritagliati per quell'utenza che ha manifestato una certa distanza dal mercato del lavoro e che necessita di un aggiornamento oppure di una riqualificazione professionale<sup>13</sup>.

In questo caso il quadro di analisi deve essere approfondito (es. con eventuali appuntamenti successivi) muovendosi progressivamente dall'orientamento di base a quello specialistico.

L'orientamento specialistico si colloca nella fase iniziale dei servizi lavorativi previsti nei percorsi 2 e 3, con la funzione principale di personalizzare l'intervento in base alle

---

11 Cfr. determ. dirig. Regione Abruzzo 12 dicembre 2024, DPG025/1217 del 12 dicembre 2024; determ. dirig. Regione Lazio 7 luglio 2022, n. G08845.

12 *Carrieri, Ediesse, 2018, p. 32 ss.*

13 Allegato A, p. 23 ss.

caratteristiche individuali del beneficiario. Questo processo, che si concretizza nella creazione di un piano individuale personalizzato (PIP) accessibile attraverso la piattaforma regionale, svolge un duplice ruolo: da un lato, nell'ambito dei servizi lavorativi, permette -come detto- di determinare quale percorso sia più adatto al beneficiario, valutando se orientarlo verso un impiego dipendente oppure verso l'autoimprenditorialità; dall'altro, per quanto concerne la formazione, consente di analizzare approfonditamente le competenze del beneficiario, identificando eventuali lacune da colmare attraverso percorsi formativi mirati, sempre tenendo conto delle figure professionali più richieste nel mercato del lavoro locale.

L'obiettivo è di cogliere per tempo i percorsi da intraprendere sulla base dell'intensità dell'intervento formativo richiesto a seconda dei casi tenendo conto della complessità del bisogno manifestato dall'utenza, mediante la promozione dei profili, delle competenze e delle professionalità dei soggetti presso le imprese.

Nel percorso 2 di aggiornamento (*upskilling*), il soggetto necessita solo di un affinamento o potenziamento delle competenze già possedute<sup>14</sup>. Per esempio, un impiegato amministrativo potrebbe aver bisogno di un corso breve per imparare ad utilizzare un nuovo software gestionale, o un operaio specializzato potrebbe dover apprendere l'uso di un macchinario più moderno ma simile a quello che già conosce. Gli interventi formativi sono generalmente di breve durata, prettamente tecnici, richiedendo un'attività meno intensa per il necessario adeguamento delle competenze spendibili.

Alcuni cataloghi regionali sono particolarmente ricchi con una varietà di settori coperti, in cui si va da competenze trasversali (digitale, lingue) a professioni specifiche (cuoco,

<sup>14</sup> Nel commentare quanto riportato a p. 22, *Delibera commissario straordinario. ANPAL, 9 maggio 2022, n. 5, Programma GOL, Allegato B, Strumenti per l'attuazione dell'assessment, per comprenderne meglio il meccanismo, possiamo considerare il caso di un lavoratore con buone competenze professionali ma in difficoltà nel trovare occupazione. Ad esempio, un programmatore informatico con ottime capacità tecniche (punteggio area competenze superiore a 8) ma disoccupato da tempo (punteggio condizione lavorativa inferiore a 7) e senza particolari difficoltà personali (punteggio condizione personale inferiore a 6) sarà indirizzato verso un percorso di aggiornamento delle competenze. Analogamente, il percorso di upskilling viene attivato anche nella situazione opposta: quando una persona ha una buona storia lavorativa recente ma necessita di aggiornare le proprie competenze. Per esempio, un operaio specializzato con esperienza lavorativa continuativa (punteggio condizione lavorativa superiore a 7) ma competenze non più allineate con le esigenze del mercato (punteggio competenze inferiore a 8), sempre in assenza di particolari fragilità personali. Il sistema considera anche la condizione personale complessiva, valutando sia gli elementi emersi nella prima fase di assessment (C) sia quelli di un eventuale approfondimento successivo (D). La somma di questi due valori, se inferiore a 12, conferma l'assenza di fragilità significative che potrebbero richiedere interventi diversi dall'upskilling.*

necroforo, modellista). I corsi, come quelli della Regione Abruzzo<sup>1</sup>, hanno durate varie, da un minimo di 36 ore a un massimo di 124 ore. Ogni percorso è articolato in Unità Didattiche di Apprendimento (UDA) con relativi contenuti e competenze da acquisire. Per esempio, il corso di “Addetto all’immissione e gestione digitale dei dati” prevede 60 ore di formazione sulla elaborazione di documenti digitali. Il percorso per magazziniere è strutturato in modo molto interessante ai nostri fini d’analisi, con una durata complessiva di 66 ore suddivise in tre moduli formativi principali. Il primo modulo riguarda l’inquadramento della logistica di magazzino (20 ore), il secondo si concentra sull’utilizzo di carrelli elevatori e attrezzature (16 ore), mentre il terzo approfondisce la gestione documentale e il flusso merci (30 ore). La scelta di questi moduli formativi riflette l’evoluzione moderna della professione di magazziniere, che non è più solo un addetto allo stoccaggio merci ma un professionista della logistica integrata. Il corso è stato pertanto pensato per rispondere alle esigenze attuali del mercato formando una figura in grado di operare sia in piccole realtà sia in centri logistici avanzati, gestendo con competenza gli strumenti operativi (carrelli elevatori, transpallet) e i sistemi informativi di digitalizzazione dei magazzini nella archiviazione catalogazione documentale.

Non è tralasciata neanche la pratica come nel caso del corso per pizzaiolo che dedica 60 ore alle tecniche di impasto, mentre quello per saldatore prevede 40 ore di esercitazioni pratiche con saldatura ad arco. Un elemento interessante è la presenza di percorsi linguistici strutturati su tre livelli (base B1, intermedio B2, avanzato C1) con focus sul *Business English* e di un corso specifico di italiano per stranieri finalizzato all’inserimento lavorativo. L’importanza dei corsi di informatica è data dalla copertura di tutte le competenze digitali di base, dal sistema operativo all’uso di internet.

Nel catalogo formativo della Regione Umbria<sup>2</sup> è possibile notare che la nomenclatura di molti percorsi originariamente denominati “Addetto a...” vengono ridenominati come “Competenze per...”, evidenziando un orientamento verso l’acquisizione di capacità piuttosto che verso qualifiche professionali specifiche in asse dunque con il processo di *upskilling*.

La prevalenza di corsi nell’Area 4 “Nuove tecnologie per il *made in Italy*” evidenzia l’importanza strategica attribuita alla formazione nel settore manifatturiero e dei servizi avanzati.

---

1 Cfr. Catalogo formativo percorso 2 aggiornato della Regione Abruzzo, determ. dirig. 12 dicembre 2024, n. DPG025/1217 - Parziale rettifica percorso 1 e percorso 2.

2 Cfr. Allegato A, determina direttoriale 24 novembre 2022, n. 1412; cfr. anche sempre della Regione Umbria, determ. Comm. Straord. 3 aprile 2025, n. 504.

La durata dei corsi varia considerevolmente, da un minimo di 12-13 ore per corsi specialistici come la conduzione di carrelli elevatori, fino a 80 ore per percorsi più articolati (es. tecniche di gestione della contabilità (Area 4), saldatura TIG e a filo (MIG-MAG) (Area 4) che coprono ambiti professionali diversificati, dalla gestione amministrativa all'automazione industriale, dalle competenze digitali alla logistica, riflettendo la necessità di una formazione approfondita e completa.

#### **1.4 Percorso 3: riqualificazione (*reskilling*)**

Nel Percorso 3 di riqualificazione (*reskilling*), invece, serve una formazione più profonda e strutturata perché le competenze attuali dell'utente sono molto distanti da quelle richieste dal mercato. Un esempio potrebbe essere quello di un ex cassiere di supermercato che viene formato per diventare sviluppatore web, o un ex operatore di call center che viene riqualificato come tecnico specializzato in domotica<sup>3</sup>.

Il percorso di *reskilling* viene attivato proprio perché i punteggi algoritmici ottenuti nella fase di assessment nelle aree della condizione personale e dell'approfondimento<sup>4</sup> non hanno presentato fragilità personali, bensì indicato una solidità professionale pregressa che però richiede una trasformazione radicale delle competenze. La persona possiede le capacità di apprendimento, l'esperienza necessarie ed è in grado di affrontare una riqualificazione completa, necessitando però di un percorso formativo per acquisire competenze sostanzialmente diverse da quelle possedute.

Ad esempio, il catalogo formativo 3 aprile 2025 della Regione Marche si articola in tre macro-categorie: competenze digitali (dal livello base all'avanzato), competenze linguistiche (italiano per stranieri e lingue straniere), qualifiche professionali specifiche. La durata dei corsi varia significativamente, da un minimo di 40 ore per moduli specialistici fino a 600-650 ore per percorsi di qualifica completi. Un elemento d'interesse è la progressività dei percorsi digitali, che partono dall'alfabetizzazione informatica di base per arrivare a competenze avanzate come web marketing e social media. Analo-

---

<sup>3</sup> Allegato A, p. 23 ss.

<sup>4</sup> Nel caso n. 3 riportato a p. 22, Delibera commissario straordinario ANPAL, 9 maggio 2022, n. 5, Programma GOL, Allegato B, Strumenti per l'attuazione dell'assessment, utente con punteggio conseguito nell'area "A - Condizione Lavorativa" maggiore o uguale a 7 punti, punteggio conseguito nell'area "B - Competenze" maggiore o uguale a 8 punti e in alternativa condizione personale (area C) stabile, con un punteggio inferiore a 6, o somma della condizione personale iniziale e dell'approfondimento (C+D) inferiore a 12.

gamente, i corsi linguistici seguono una gradualità dai livelli elementari (A1-A2) fino ai livelli avanzati (B2-C1).

Le qualifiche professionali coprono settori diversi come amministrazione, commercio, ristorazione e servizi alla persona, con particolare attenzione alle figure più richieste dal mercato (es. operatore della realizzazione e riadattamento di capi d'abbigliamento), dove l'integrazione di componenti teoriche e pratiche, attraverso stage e laboratori, tende a consolidare il legame con le reali esigenze del tessuto produttivo.

In questi casi la formazione è più lunga e complessa (*recte*: "più robusta"), includendo anche competenze di base e trasversali per pretendere ad un vero e proprio cambio di profilo professionale.

Esaminando il contenuto delle competenze professioanali, di base e trasversali di spessore è quanto previsto dall'Offerta Formativa "Alfa"-GOL 31 luglio 2024 della Regione Liguria da cui si può dedurre che l'ottimizzazione del *matching* tra richieste del mercato e disponibilità di competenze si attua tramite la capacità di "traduzione dei fabbisogni lavorativi in fabbisogni formativi".

Nel testo del documento per ogni figura professionale è declinata una scheda dettagliata che include il settore economico, il livello EQF, il codice ISTAT, le unità di competenza, i requisiti di ingresso, la durata del percorso e le modalità di certificazione.

Nel comparto primario, i percorsi formativi vanno dalle 200 alle 400 ore e preparano figure operative nella manutenzione del territorio e nelle attività agricole. Il settore alimentare prevede qualificazioni di 450-500 ore per la produzione artigianale.

L'area industriale comprende percorsi di durata medio-lunga (300-600 ore) per figure tecniche e operative nei settori legno, chimica, edilizia, meccanica e impiantistica. Particolare attenzione è dedicata alle competenze green e alla sostenibilità.

Il terziario include qualificazioni nei trasporti, commercio, ICT e servizi, con durate variabili dalle 40 alle 600 ore. I percorsi più brevi riguardano mansioni operative, mentre quelli più lunghi preparano figure tecniche specializzate.

Il settore turistico-ristorativo offre un ventaglio di qualificazioni dalle 150 alle 600 ore, con particolare attenzione alle competenze di accoglienza e ristorazione.

Ad esempio, nel settore agricoltura, silvicoltura e pesca troviamo diverse figure con una forte componente green: l’”Addetto alle piccole costruzioni edili e manutenzione territori agricoli” sviluppa competenze per la realizzazione di muretti a secco e la manutenzione sostenibile del territorio (200 ore di formazione); mentre l’”Operatore alla difesa e manutenzione del territorio” si concentra sulla tutela ambientale attraverso interventi di ingegneria naturalistica (200 ore di formazione); ed ancora l’”Addetto alle coltivazioni orticole e floricole” e l’”Operatore agricolo” acquisiscono competenze per una gestione sostenibile delle coltivazioni (con un monte di 400 ore di formazione). Solo per proseguire nella disamina, pur sempre a titolo esemplificativo, nel settore edile, figure come il “Carpentiere edile”, il “Muratore” e l’”Operaio” edile integrano competenze green per costruzioni sostenibili e risparmio energetico (con 550 ore di formazione il primo, 500 ore il secondo ed 200 ore il terzo), ove ogni competenza da acquisire è strettamente interconnessa richiedono una visione d’insieme del processo (es. costruttivo, ecc.) che è poi alla base del percorso di *upskilling*.

Le schede dei percorsi per competenze di base e trasversali sono dedicate poi a sviluppare capacità fondamentali per l’inserimento lavorativo e la crescita professionale. I percorsi si caratterizzano per una struttura modulare che combina elementi teorici con una forte componente pratica ed esperienziale. Un primo gruppo di schede che è possibile analizzare riguarda le competenze comunicative e relazionali, declinate in diversi ambiti professionali (es. turistico, socio-sanitario e commerciale).

Un secondo filone concerne le competenze digitali di base, dalla gestione dei dispositivi all’utilizzo di software per l’elaborazione testi e fogli di calcolo, fino alla comunicazione online e social media, senza tralasciare le competenze linguistiche, ivi compreso l’italiano per stranieri.

Completano l’offerta i percorsi su competenze trasversali come *leadership*, *team working*, *problem solving*, gestione del tempo, che forniscono strumenti metodologici essenziali per un soggetto che, trovandosi ormai eccentrico dal mercato del lavoro, va alla graduale riscoperta delle proprie capacità in una rinnovata consapevolezza del suo valore professionale.

## **1.5 Percorso 4: lavoro e inclusione**

Nel percorso 4 siamo nell'ambito del pieno disagio o della fragilità, in cui le politiche del lavoro non sono in grado da sole di far fronte alla complessità e multidimensionalità dei bisogni (es. personali e familiari, ecc.) manifestati dall'utente, perché travalica la sfera occupazionale in quanto la persona è lontanissima dal mercato del lavoro<sup>5</sup>.

In questo caso l'assessment ha fatto emergere l'esigenza di un progetto personalizzato con l'attivazione di una rete di servizi territoriali che, in base alle varie esigenze, è di natura sociale, sanitaria e/o educativa.

Le categorie di beneficiari individuabili come potenzialmente interessati possono essere:

- le persone con disabilità, di cui all'art. 1, co. 1, l. n. 68/1999;
- persone prese in carico dal servizio sociale professionale e/o dai servizi socio-sanitari competenti<sup>6</sup>;
- persone in esecuzione penale esterna o in uscita dal circuito penitenziario;
- un giovane c.d. *drop out*, ossia uscito anzitempo dal circuito scolastico o formativo;
- persone con particolare attenzione ai "carichi di cura" che, in una dimensione di conciliazione, possono impedire la partecipazione al mercato del lavoro del genere femminile (es. madre *single*); target di utenza fragile in generale (es. lavoratore senza licenza media, ecc.), per la quale la ricerca di un'occupazione che la faccia emergere dall'eventuale informalità e sfruttamento deve sempre essere un obiettivo da perseguire da parte dei servizi per il lavoro.

Nello sviluppo di questo percorso, così come ora espressamente stabilito dall'art. 2, co. 1, lett. d), d.interm. 30 marzo 2024, un ruolo fondamentale può essere svolto dagli enti del Terzo settore quali organismi in grado di prendere in carico beneficiari con bisogni complessi avvicinandoli il più possibile al mercato del lavoro.

---

<sup>5</sup> Allegato A, p. 25 ss.

<sup>6</sup> Cfr. Accordo in sede di Conferenza Stato Regioni del 22 gennaio 2015 recante "Linee guida per i tirocini di orientamento, formazione e inserimento/reinserimento finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione".

Una volta completata la fase iniziale di accoglienza e valutazione delle competenze individuali, viene definito anche in questo caso un piano personalizzato di accompagnamento al lavoro.

Le persone inserite in questo percorso possono beneficiare di diverse misure di sostegno, che vanno dall'orientamento mirato alla ricerca attiva del lavoro, fino alla formazione professionale o all'esperienza diretta attraverso il tirocinio. Quest'ultimo è una misura alternativa alla formazione, ed è assegnabile sulla base delle valutazioni degli operatori dei servizi per il lavoro, anche a seguito di un confronto con i servizi competenti delle zone sociali, nel caso in cui il beneficiario presenti oggettive difficoltà per un efficace inserimento nelle opportunità formative a catalogo PAR. Si riconosce così che l'apprendimento sul campo può risultare più efficace per alcuni profili, permettendo un graduale avvicinamento al mondo del lavoro mediante un'esperienza concreta.

L'inserimento lavorativo delle persone fragili richiede una visione olistica, dove il percorso verso l'occupazione si intreccia come detto con il sostegno educativo, sociale e sanitario<sup>7</sup>.

L'elemento innovativo risiede nel riconoscimento della diversità dei bisogni: una persona con disabilità presenta necessità diverse da una madre single, così come un giovane che ha abbandonato gli studi richiede interventi differenti rispetto a un ex detenuto o a una persona con bassa scolarizzazione.

I CPI non devono delegare "in bianco" ad altri soggetti (es. servizi sociali) la gestione dell'inserimento lavorativo, bensì sviluppare competenze interne per dialogare efficacemente con la rete di assistenza sociale territoriale.

Degna di menzione in questo ambito è l'iniziativa del 21 febbraio 2024 di Scuola Edile di Padova che, in qualità di partner del progetto GOL Percorso 4 – Lavoro e Inclusione

---

*7 Il quadro temporale e procedurale delle misure previste dal percorso 4 ha la durata massima di 12 mesi, periodo entro il quale le attività devono essere completate a partire dal momento del rilascio dell'Assegno GOL. Il sistema prevede una flessibilità temporale a mezzo dell'istituto della sospensione, che può verificarsi in due circostanze: quando sussistono motivi giustificati secondo quanto previsto dalla disciplina ministeriale, oppure nel caso di stipula di un contratto di lavoro che mantiene lo stato di disoccupazione e impedisce la partecipazione alle attività previste. Per le modifiche in ambito regionale vedi: Regione Toscana, decreto 24 aprile 2024, n. 8461 con cui sono stati ulteriormente modificati con decorrenza 1 maggio 2025, l'avviso Assegno formazione GOL e la relativa modulistica, precedentemente approvati con decreto 11 aprile, n. 7903 e modificati con decreto 22 ottobre 2024, n. 23494.*

– promosso e finanziato dalla Regione Veneto, ha dato avvio ad un percorso formativo nella locale Casa di reclusione, che ha combinato, in 160 ore di formazione, conoscenze teoriche e pratiche in materia di edilizia. Il percorso ha consentito ai detenuti partecipanti di apprendere competenze tecnico-professionali spendibili sul mercato del lavoro e, a tre di loro, di poter svolgere un tirocinio formativo della durata di due mesi in un’azienda di settore. L’azienda, dopo aver valutato attentamente le capacità dimostrate durante il periodo di affiancamento con i propri *tutor*, ha deciso di procedere con l’inserimento lavorativo dei partecipanti. La peculiarità dell’assunzione risiede nel contesto operativo: gli ex tirocinanti sono stati chiamati a lavorare proprio nel cantiere di ristrutturazione dell’istituto penitenziario di massima sicurezza padovano. Si realizza così un percorso circolare dove le persone, formate all’interno della struttura detentiva, hanno contribuito al rinnovamento della stessa attraverso il proprio lavoro qualificato.

Da quanto fin qui tratteggiato, emerge una visione d’insieme che non poggia più unicamente sulla responsabilizzazione del singolo che aspiri a (ri)entrare nel mercato del lavoro, bensì su una forma di responsabilità condivisa e partecipata (espressa dal termine evocativo di Patto) per incidere a livello multifattoriale in un coinvolgimento concorsuale di tutte le componenti economiche, sociali e istituzionali e ciò attraverso anche la proclamata, quanto auspicata, modernizzazione dei servizi per il lavoro.

## **1.6 Percorso 5: ricollocazione collettiva**

Il percorso n. 5 coglie la problematica della occupabilità non più in chiave individuale, ma per gruppi di lavoratori. È il caso di situazioni in cui i soggetti interessati sono beneficiari di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, ma potenzialmente a rischio esubero o di fatto in transizione per fattori comunque riconducibili a crisi d’impresa (l. n. 234/2021)<sup>8</sup>.

L’analisi non va fatta come sommatoria delle singole posizioni individuali, bensì sulla base: a) della specifica situazione aziendale di crisi; b) della professionalità dei lavoratori coinvolti; c) del contesto territoriale di riferimento al fine di cercare soluzioni attraverso un “percorso di ricollocazione collettiva”.

L’intervento deve essere precoce perché attivabile con i lavoratori ancora formalmente occupati, ma a rischio esubero e le strategie sottendono strumenti di grup-

---

<sup>8</sup> Allegato A, p. 25 ss.

po, affiancati eventualmente a quelli individuali, sia in termini di orientamento che di formazione. Il coinvolgimento dell'azienda e dei sindacati in sinergia tra loro costituisce il fulcro anche crono-temporale nella ricerca delle soluzioni e nella costruzione del progetto, soprattutto quando la procedura di Cigs per crisi o riorganizzazione<sup>9</sup> si concluda con una dichiarazione di esubero compresa l'ipotesi di ATO (art. 22 ter, co. 4, d.lgs. n. 148/2015).

Coerentemente per l'attivazione del percorso 5 ciascuna regione predispone servizi e misure di orientamento, formazione specialistica e accompagnamento al lavoro.

Ad esempio, la Regione Lombardia il 2 maggio 2024 ha pubblicato l'Avviso "Azioni di rete per il lavoro - Percorso 5" in cui le proposte progettuali devono essere presentate da un partenariato pubblico-privato. L'intervento prevede alcuni passaggi chiave propedeutici: predisposizione di un Accordo sindacale che indichi: a) il percorso 5 come proposta di politica attiva; b) la predisposizione di un Accordo di partecipazione che individui puntualmente i beneficiari; c) l'assessment, d) il PSP e una Skill Gap Analysis (SGA) per ciascun lavoratore beneficiario.

Mentre, sempre a titolo illustrativo, la Regione Basilicata, a seguito della delib. Giunta 28 luglio 2023, n. 202300453, ha approvato un elenco degli "ambiti di fabbisogni formativi" piuttosto esiguo, seppur in aggiornamento, limitandosi a "utilizzo e conduzione macchinari e attrezzature (Gru, Carrelli elevatori, PLE, ecc.), lavori in quota e saldatura.

L'impostazione prospettica però permane giacché non si deve attendere il recesso datoriale per promuovere la transizione occupazionale (art. 1, co. 200, l. n. 234/2021), ma intervenire nel momento propizio che è quello di regola in cui si sottoscrivono gli accordi di concessione della Cigs.

La flessibilità degli interventi assume particolare rilevanza nelle situazioni di crisi aziendale, dove si manifestano due scenari principali: la riconversione industriale e l'acquisizione da parte di nuovi investitori e la possibilità di prevedere una riqualifica-

---

<sup>9</sup> Sul punto si è espresso la circ. ANPAL 27 ottobre 2023, n. 1, "Nota di coordinamento in materia di beneficiari del Percorso 5 della Garanzia per l'Occupabilità di lavoratori - GOL", per la quale vi rientrano Cig ex art. 24-bis, d.lgs. n. 148/2015 e sospensione del rapporto di lavoro e collocazione in Cig per cessazione dell'attività ai sensi dell'art. 44, d.l. 28 settembre 2018, n. 109; ma anche proroga del periodo di Cigs per riorganizzazione o crisi aziendale di cui all'art. 22-bis, d.lgs. n. 148/2015; deroga alla durata dei trattamenti di integrazione salariale ex art. 44, co. 11-bis, d.lgs. n. 148/2015; proroga della durata della CIGS per le aziende commissariate, di cui all'art. 7, co. 10-ter, d.l. n.148/1993; procedura di licenziamento collettivo ai sensi dell'art. 4, l. 22 luglio 1991, n. 223.

zione collettiva, anche per i lavoratori inizialmente assegnati al percorso 1, che evidenzia come le concrete dinamiche del mercato del lavoro possano richiedere un adattamento delle strategie di intervento.

Un fattore determinante in ordine alla proficuità del percorso è dunque il coinvolgimento attivo dell'azienda e dei rappresentanti dei lavoratori nella ricerca della ricollocazione collettiva.

La diagnosi va sviluppata almeno su tre dimensioni.

La prima riguarda l'esame approfondito dello stato di crisi aziendale, valutando le cause strutturali, che attengono all'organizzazione dell'impresa, al suo modello di business, alla sua capacità produttiva e alla sua posizione nel mercato; e le cause congiunturali, legate a fattori temporanei o esterni come cambiamenti del mercato, crisi settoriali o eventi straordinari.

La seconda concerne la mappatura delle professionalità presenti in azienda, considerando competenze, esperienze e potenzialità di riqualificazione.

La terza attiene all'analisi del contesto territoriale, con particolare attenzione alle opportunità occupazionali presenti o attivabili tramite i PAR ove il coordinamento con l'implementata attività pubblica diviene altrettanto cruciale.

## **2. Monitoraggio e attuazione del Programma GOL: un'analisi ragionata anche alla luce del d.m. 11 febbraio 2025**

Il monitoraggio del Programma GOL effettuato dall'INAPP<sup>10</sup> mostra risultati significativi: alla fine di gennaio 2025, oltre tre milioni e duecentomila persone hanno intrapreso percorsi personalizzati di inserimento lavorativo. Ciascun partecipante ha seguito un iter strutturato che è partito dalla DID<sup>11</sup> al lavoro, proseguito con la valutazione approfondita delle competenze presso i CPI ed è culminato nella sottoscrizione del Patto di servizio personalizzato (PSP) con la definizione concordata di un piano d'azione individuale e l'assegnazione a uno dei cinque percorsi previsti dal programma.

Quando una persona perde il lavoro e torna in stato di disoccupazione a causa della transizione occupazionale, può rientrare nel Programma GOL con una nuova presa in carico: per questa ragione il dato delle prese in carico è più alto (oltre tre milioni e cin-

---

10 INAPP, *Attuazione del Programma GOL - Garanzia di occupabilità dei lavoratori - nota di monitoraggio (dati al 31/01/2025)*, pubblicato il 24 febbraio 2025.

11 Con la recente circ. 31 marzo 2025, n.7 il MLPS ha fornito indicazioni in merito alla soglia anagrafica minima per il rilascio della DID e la stipula del PSP che è fissato al compimento dei 16 anni di età, per effetto dell'art. 1, co. 622, l. 27 dicembre 2006, n. 296, che stabilisce le disposizioni in materia di istruzione obbligatoria. Tale requisito anagrafico aveva ricevuto un'importante chiarificazione attraverso il messaggio INPS 20 febbraio 2024, n. 750, che ne ha esteso esplicitamente la portata anche all'ambito delle prestazioni di disoccupazione. L'Istituto, basandosi su un parere del MLPS, ha infatti precisato che l'impossibilità di rilasciare la DID per i soggetti infrasedicenni comporta automaticamente anche l'esclusione dall'accesso alle indennità NASPI e DIS-COLL. Questa interpretazione crea un sistema coerente tra i requisiti per l'iscrizione ai CPI e quelli per l'accesso agli ammortizzatori sociali, evitando disallineamenti che potrebbero generare confusione o disparità di trattamento. La scelta di far coincidere il limite minimo di età con il termine dell'obbligo scolastico riflette, inoltre, una precisa scelta di politica sociale, volta a scoraggiare l'abbandono precoce degli studi e a garantire un livello minimo di istruzione prima dell'ingresso nel mondo del lavoro. Tuttavia, questa regola risente di eccezioni per venire incontro ad esigenze peculiari emerse nel Programma GOL e nel "Rafforzamento sistema duale", dove si è resa necessaria una regolamentazione specifica per gestire situazioni particolari. Il punto nodale della deroga riguarda l'apprendistato di primo livello, uno strumento formativo che permette di assolvere l'obbligo di istruzione attraverso un percorso alternativo a quello scolastico tradizionale. L'art. 43, co. 2, d.lgs. n. 81/2025 ha, infatti, previsto la possibilità di iniziare questo percorso già dai 15 anni di età(fino ad arrivare ai 25 anni), creando così un'eccezione rispetto al limite generale dei 16 anni. Ne discende, allo stato, la possibilità della presa in carico da parte dei servizi per l'impiego del soggetto al compimento dei 15 anni di età, "a condizione che la stessa sia finalizzata esclusivamente all'orientamento per l'assolvimento del diritto dovere di istruzione e formazione attraverso i percorsi di formazione professionalizzante in modalità duale, anche ai fini dell'accompagnamento all'inserimento lavorativo con un contratto di apprendistato ai sensi dell'articolo 43 del decreto legislativo 81/2015"".

quecentomila), osservandosi più eventi di ingresso e uscita per uno stesso individuo.

Nel testo si legge a tal proposito che, “l’incidenza percentuale delle prese in carico relative al 2025 fa riferimento al solo mese di gennaio, ed è pari al 3,6%. A livello territoriale si osservano valori minimi pari al 1,8% per la Liguria fino ad arrivare al valore massimo pari al 6% per il Molise”<sup>12</sup>. La differenza percentuale tra Liguria e Molise riflette il diverso andamento degli ingressi nel Programma GOL nelle due regioni durante gennaio 2025.

Quando esaminiamo i numeri assoluti, vediamo che la Liguria ha accolto 1.013 nuove persone nel mese di gennaio 2025, su una platea complessiva di 56.348 persone seguite dall’inizio del programma. Il Molise nello stesso periodo ha accolto 575 nuove persone su un totale storico di 9.539. Traducendo questi numeri in percentuali, ottieniamo l’1,8% per la Liguria e il 6% per il Molise. La percentuale più elevata di quest’ultima Regione non indica necessariamente una maggiore capacità di presa in carico, ma piuttosto una diversa dinamica di distribuzione degli ingressi nel tempo: il Molise ha concentrato una quota più significativa dei suoi ingressi totali nel mese di gennaio 2025, mentre la Liguria ha mantenuto un flusso di ingressi più contenuto rispetto al suo storico complessivo.

D’altra parte le Regioni mostrano significative diversità nella sua attuazione, poiché ciascuna ha definito nei propri PAR specifiche priorità e target di riferimento. I dati non riflettono solo quante persone sono state prese in carico, ma anche quali categorie di utenti sono state maggiormente coinvolte dai servizi per l’impiego locali. Significativo è il grafico *Programma GOL: prese in carico per Regione e percorso*<sup>13</sup> che mostra notevoli differenze interregionali: ad esempio, in Veneto il percorso 1(Reinserimento lavorativo) e 2(*Upskilling*) coprono il 90% dei casi, mentre in Campania questi due percorsi insieme arrivano solo al 54,5%. Queste differenze riflettono proprio le diverse realtà territoriali del mercato del lavoro e tipologie di utenza considerata nelle regioni settentrionali già *Ready to work* con competenze già spendibili e pronte per essere collocate in un’attività lavorativa probabilmente per la maggiore occupabilità media e per un tessuto economico più ricettivo. Basti pensare come il 66,2% dei beneficiari dell’ADI “è concentrato in Sicilia e proprio in Campania (anche per la politica SFL le due regioni pesano per il 53,5%)”<sup>14</sup>.

---

12 *Ivi*, p. 5.

13 *Ivi*, Tavola 1.2, p. 7.

14 *Ivi*, p. 12.

Il percorso 4 (Lavoro e inclusione) ha percentuali generalmente basse (3,8% media nazionale) ma con picchi significativi in alcune regioni come Valle d'Aosta (20,7%) e P.A. Trento (7,7%), indicando una maggiore attenzione alle situazioni di fragilità.

In media, solo il 3,8% di tutti i partecipanti al Programma GOL viene indirizzato verso questo percorso. Tuttavia, l'analisi dei dati mostra che alcune categorie di persone hanno una probabilità significativamente maggiore di essere inserite in questo percorso:

- le persone con bassa scolarizzazione (solo licenza media) hanno una probabilità quasi doppia (6,1%) rispetto alla media di essere inserite nel percorso 4, e ciò dimostra come il livello di istruzione sia ancora un fattore cruciale di fragilità;
- gli stranieri mostrano una percentuale del 6,4%, verosimilmente a causa delle barriere linguistiche e culturali che rendono più complesso l'inserimento lavorativo;
- i disoccupati di lungo periodo (da almeno 12 mesi) hanno la percentuale più alta (7,4%), evidenziando come la lunga distanza dal mercato del lavoro aumenti il bisogno di supporto intensivo;
- anche gli adulti più maturi mostrano una percentuale superiore alla media (4,7%), e ciò non può che significare come l'età costituisca un elemento di svantaggio nel reinserimento lavorativo.

In definitiva queste percentuali più elevate indicano che determinate caratteristiche personali e sociali pregiudizievoli aumentano significativamente la probabilità di necessitare di un percorso di accompagnamento più strutturato e complesso verso l'occupazione.

Il percorso 5 (Ricollocazione collettiva) è invece marginale ovunque (0,1% media nazionale), con rare eccezioni come il Molise (1,8%), indicando un limitato impatto delle crisi aziendali collettive. Mentre l'alta presenza di over 55 (27,6%) indica che questo percorso intercetta principalmente lavoratori maturi coinvolti in ristrutturazioni aziendali.

La strategia complessiva deve essere supportata da un forte coordinamento tra tutti gli attori coinvolti (aziende, sindacati, enti bilaterali, servizi per l'impiego) e da un monitoraggio costante dei risultati per garantire l'efficacia degli interventi. L'obiettivo dovrebbe essere di trasformare quella che oggi appare come una criticità (l'alta presenza di over 55 nei percorsi di ricollocazione) in un'opportunità di valorizzazione dell'esperienza e delle competenze dei lavoratori maturi.

Qui la questione assurge e si riconnette, a nostro avviso, alla capacità di pianificare un "domani sostenibile" che integra i diversi profili ambientali, sociali, economici, finanziari e finanche culturali. Dunque, la stesura di un piano di sostenibilità dovrebbe costituire per le aziende che aspirino alla riconversione un passaggio fondamentale per riorganizzare il proprio paradigma produttivo con obiettivi misurabili e identificate azioni concrete da intraprendere, che, dunque, non si limiti ad una mera dichiarazione d'intenti.

La sola adozione di soluzioni tecnologiche avanzate non basta, ad esempio, a rendere un'azienda realmente efficiente sul piano energetico. È indispensabile un ripensamento radicale di tutti i processi produttivi, dalla scelta delle materie prime alla gestione degli impianti, dall'organizzazione dei turni di lavoro fino alle modalità di stoccaggio e distribuzione. Ogni singola attività va analizzata e riprogettata nell'ottica di massimizzare il rendimento energetico, riducendo gli sprechi e recuperando, dove possibile, l'energia residua.

Un viatico che richiede investimenti mirati ma, soprattutto, un cambiamento culturale profondo, capace di permeare ogni livello dell'organizzazione aziendale da ristrutturare.

L'autoproduzione energetica permette alle imprese di affrancarsi dalle oscillazioni dei prezzi dell'energia sui mercati internazionali, garantendo una maggiore stabilità dei costi di produzione e rafforzando la loro posizione competitiva.

La riduzione dei costi energetici si traduce in margini operativi più elevati, mentre l'autonomia dalle forniture esterne protegge dalle fluttuazioni dei prezzi sui mercati internazionali. Una scelta che rafforza la capacità di competere e apre nuove opportunità di crescita e, dunque, di ricollocazione occupazionale.

Le aziende che traducono in azioni concrete la propria sensibilità ambientale conquistano una posizione privilegiata agli occhi di consumatori, investitori e collaboratori e degli stakeholder dove la sostenibilità diventa criterio primario di selezione. Gli investitori, dal canto loro, riconoscono nelle pratiche sostenibili un indicatore affidabile di solidità gestionale e capacità di anticipare i cambiamenti del mercato, orientano sempre più i loro capitali verso le realtà imprenditoriali più virtuose dal punto di vista ambientale. Un circuito positivo dove reputazione, attrattività professionale e successo commerciale si alimentano reciprocamente, creando valore duraturo per l'impresa e per l'ambiente<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sul rapporto tra questione ambientale e configurazione giuridica del mercato del lavoro vedi:

Sul punto una parte della dottrina<sup>2</sup> ha rilevato che il panorama professionale italiano manifesta una significativa esigenza di esperti in materia ESG, rendendo indispensabile per le organizzazioni intraprendere percorsi di crescita interna delle competenze o ricorrere a professionisti esterni qualificati. La complessità delle valutazioni ESG richiede una profonda conoscenza degli standard internazionali e delle metodologie di analisi, unita alla capacità di interpretare correttamente gli impatti ambientali, sociali e di governance.

Le aziende necessitano di figure professionali capaci di condurre assessment approfonditi, analizzare i rischi e le opportunità legate alla sostenibilità, e implementare strategie ESG allineate con le migliori pratiche di settore. La formazione interna rappresenta un investimento strategico per sviluppare competenze specialistiche, mentre il supporto di consulenti esterni garantisce l'accesso immediato a expertise consolidate e metodologie validate.

L'accuratezza degli assessment ESG assume particolare rilevanza per assicurare una valutazione oggettiva e completa delle performance di sostenibilità. Le organizzazioni devono poter contare su professionisti in grado di applicare rigorosamente gli standard di riferimento e di fornire analisi dettagliate che supportino il processo decisionale.

Proseguendo nell'analisi del dato statistico è possibile rilevare come l'attuazione del Programmaregistri poco più di due milioni di persone con almeno una politica attiva avviata o conclusa dopo la presa in carico, pari al 61,8% dei partecipanti al 31 gennaio 2025; la percentuale sale al 64,1% considerando anche i tirocini extracurricolari documentati nelle comunicazioni obbligatorie<sup>3</sup>.

Nel dettaglio il Nord mostra i risultati molto incoraggianti: il Veneto ha attivato percorsi per quasi tutti gli iscritti, mentre Friuli Venezia-Giulia, Toscana e le Province di Trento e Bolzano hanno coinvolto oltre 9 persone su 10. Anche Emilia-Romagna, Marche e Abruzzo registrano un'elevata partecipazione, superiore all'80%. Le regioni del Sud, pur mostrando un impegno crescente, evidenziano ancora margini di miglioramento rispetto alla media nazionale. Questa geografia dell'attuazione rispecchia le diverse velocità con cui il Programma ha preso forma sul territorio<sup>4</sup>.

---

Perulli, Speziale, 2022, p. 111 ss.

2 Piccinelli, 2025, p. 61 ss.

3 INAPP, Attuazione del Programma GOL - Garanzia di occupabilità dei lavoratori - nota di monitoraggio (dati al 31 gennaio 2025), cit., p. 15.

4 Avola, 2005, p. 8 ss.

I servizi per il lavoro hanno registrato un miglioramento delle prestazioni nel periodo 2022-2024 e ciò risulta da due parametri chiave: il tempo di attesa tra la presa in carico e l'avvio del percorso formativo, calcolato in giorni; la percentuale di persone che hanno iniziato almeno un'attività. I dati nazionali mostrano un notevole progresso nell'inserimento degli utenti nelle attività programmate. La percentuale di persone che hanno avviato un percorso è cresciuta dal 48,2% nel terzo trimestre 2022 al 71,8% nel quarto trimestre 2024.

Parallelamente, i tempi di attesa per l'avvio della prima attività si sono ridotti da 126 giorni a soli 8 giorni, con un dato consolidato di 16 giorni nel terzo trimestre 2024.

Ma se si amplia lo spettro all'analisi territoriale esistono ancora delle marcate discrasie nell'attuazione di politica attiva: un gruppo di regioni del Centro-Nord - Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Marche, Toscana, Province Autonome di Trento e Bolzano, Veneto e Valle d'Aosta - mantiene costantemente standard elevati sia per velocità di attivazione che per ampiezza della platea raggiunta. Altre realtà hanno progressivamente rafforzato le proprie capacità operative, riducendo i tempi di attesa e ampliando la base dei destinatari, ma permangono tuttavia aree, in particolare Basilicata, Molise e Sicilia<sup>5</sup>, dove nonostante i progressi nella riduzione delle tempistiche, il numero di persone coinvolte resta significativamente inferiore alle potenzialità.

L'analisi degli esiti occupazionali del Programma GOL nell'arco temporale attenzionato mostra un quadro articolato e ricco di spunti interpretativi. Il dato più rilevante riguarda la capacità del Programmadi generare nuova occupazione<sup>6</sup>: dei 1,17 milioni di occupati (su 3,28 milioni di presi in carico), ben 1,04 milioni hanno trovato lavoro dopo l'ingresso nel programma. Un risultato che assume ancora maggior valore alla luce delle profonde differenze territoriali: il divario di oltre 20 punti percentuali tra le performance della P.A. di Bolzano (45,5% di nuova occupazione) e quelle di regioni come Campania e Sicilia (24-25%) riflette (e conferma) non solo le diverse condizioni dei mercati del lavoro locali, ma anche la differente composizione della platea dei destinatari.

<sup>5</sup> Ivi, p. 18, fig. 2.1- Programma GOL: quota percentuale di individui con almeno una politica avviata dopo la presa in carico e durata media in giorni dell'avvio della prima politica, dati per trimestre di presa in carico e Regione/P.A.; dalla lettura del grafico emerge come per la Sicilia, nonostante il miglioramento nei tempi di attesa, la percentuale di individui avviati alle politiche attive rimane tra le più basse d'Italia, con valori che oscillano tra il 18% e il 38%. La Regione mostra difficoltà persistenti nel garantire un'ampia copertura degli interventi, pur avendo migliorato l'efficienza operativa in termini di tempi di attesa.

<sup>6</sup> Al netto dei presi in carico nel Percorso 5.

La correlazione tra caratteristiche dei beneficiari ed esiti occupazionali emerge con particolare evidenza dall'osservazione dei diversi percorsi: il successo del percorso di reinserimento lavorativo (39,9% di occupazione) rispetto ai percorsi di riqualificazione e inclusione (14-15%) dimostra come il ProgrammaGOL comunque ad adattare i propri interventi alle specifiche esigenze delle persone. Il minor tasso di occupazione nei percorsi 3 e 4 non va letto come un latente insuccesso, ma come la naturale conseguenza di una presa in carico di persone più distanti dal mercato del lavoro, che richiedono percorsi più lunghi e articolati di accompagnamento per tipologia del target da raggiungere.

Infine, esaminando la composizione contrattuale degli occupati inseriti nel ProgrammaGOL rivela una sostanziale equidistribuzione tra forme di impiego stabile e flessibile. La somma dei contratti a tempo indeterminato (37,9%) e di apprendistato (7,6%) raggiunge il 45,5% del totale, bilanciando il peso dei rapporti a termine che si attestano al 44,2%. Il mercato del lavoro mostra quindi una duplice velocità, con una base di occupazione stabile affiancata da un'area di flessibilità contrattuale di dimensioni analoghe. Il lavoro domestico, che complessivamente incide per il 7%, assume particolare rilevanza nel percorso 4 dove raggiunge il 13,3%, segnalando come questa tipologia di impiego rappresenti un importante canale di inserimento lavorativo per le categorie più fragili.

In questo senso, il Programma GOL non rappresenta solo una risposta all'emergenza occupazionale post-pandemica ma si pone quale vero e proprio cambio di paradigma destinato a influenzare durevolmente l'architettura delle politiche attive in Italia.

La sua esperienza in corso suggerisce anche alcune direzioni di sviluppo per il futuro, anche a fronte del recente d.m. 11 febbraio 2025 che, strutturato per garantire una continuità programmatica con gli obiettivi precedentemente stabiliti dal d.m. 24 agosto 2023<sup>7</sup>, ha assegnato alle Regioni e alle province autonome la quota delle risorse attribuite all'intervento M5C1 "1.1 Politiche attive del lavoro e formazione" del PNRR, pari a 1.800.000.000 di euro per l'annualità finanziaria 2024 e 1.028.600.000 di euro per l'annualità finanziaria 2025 (art. 1, co. 1).

La ripartizione delle risorse descritta nell'art. 1, co. 2, apre a un sistema di allocazione basato su una media ponderata che tiene conto di quattro diversi indicatori, ciascuno

---

<sup>7</sup> Recante le modalità di riparto della seconda quota di risorse del PNRR destinate all'intervento M5C1 "1.1 Politiche attive del lavoro e formazione", nell'ambito del Programma nazionale per la Garanzia occupabilità dei lavoratori (GOL).

con un peso specifico che riflette la sua rilevanza strategica nella distribuzione dei fondi.

Il primo indicatore considera il flusso dei beneficiari NASPI del 2022, con un peso del 20%. Questo dato è significativo perché costituisce il volume di lavoratori che hanno perso involontariamente l'occupazione e hanno diritto all'indennità di disoccupazione, fornendo così una misura concreta del bisogno di supporto per il reinserimento lavorativo in ciascun territorio.

L'indicatore più rilevante, con un peso del 40%, è tratto dalla media delle persone in cerca di occupazione nel 2023. Questo maggior peso riflette l'importanza di considerare non solo i disoccupati che percepiscono un sussidio, ma l'intero bacino di persone alla ricerca attiva di lavoro, includendo quindi anche i disoccupati di lungo periodo e chi cerca la prima occupazione.

Gli ultimi due indicatori si riferiscono specificamente all'attuazione del Programma GOL nell'anno 2023, distinguendo tra il percorso 1(peso 10%) e i percorsi 2, 3 e 4 (peso complessivo 30%). Questa distinzione è sintomatica perché il percorso 1 è, come detto, tipicamente dedicato al reinserimento lavorativo rapido, mentre gli altri percorsi prevedono interventi più articolati di *upskilling*, *reskilling* e lavoro-inclusione, richiedendo quindi maggiori risorse e un impegno più intensivo.

La scelta di questi pesi riflette nel dettaglio una precisa strategia di *policy* del decisore politico: dare maggiore rilevanza alla disoccupazione complessiva (40%) e ai percorsi di riqualificazione più complessi (30%), mantenendo comunque un'attenzione significativa ai beneficiari di ammortizzatori sociali (20%) e garantendo una continuità operativa con i percorsi di reinserimento rapido già avviati (10%).

Questa distribuzione ponderata permette di bilanciare diversi obiettivi: rispondere ai bisogni territoriali attuali (disoccupazione), garantire supporto a chi ha perso il lavoro di recente (NASPI), e valorizzare la capacità dimostrata dai territori nell'implementazione del Programma GOL, con particolare attenzione agli interventi più complessi e strutturali di riqualificazione professionale.

Inoltre, l'art. 1, co. 5, configura uno strumento di flessibilità nella gestione delle risorse, consentendo alle Regioni di dichiarare volontariamente la propria disponibilità a operare con un budget ridotto pur mantenendo inalterati gli obiettivi prestabiliti, così da massimizzare l'efficienza nell'utilizzo dei fondi PNRR. La disposizione de *qua* si snoda su due livelli: il primo riguarda la possibilità per le Regioni di ridurre il proprio budget

quando, in fase di aggiornamento del Piano regionale GOL, ritengano di poter raggiungere gli stessi obiettivi con minori risorse. Questo può accadere, ad esempio, qualora una Regione abbia sviluppato processi particolarmente efficienti o abbia realizzato economie di scala che le permettono di ottimizzare l'utilizzo delle risorse; il secondo concerne la destinazione delle "risorse liberate": queste non vengono semplicemente redistribuite tra le altre Regioni, ma destinate al finanziamento di progetti di innovazione e sperimentazione nell'ambito del PNRR secondo una strategia di reinvestimento *ad hoc* delle risorse risparmiate verso l'innovazione del sistema.

Il d.m. poi all'art. 2 introduce un sistema di obiettivi su due elementi temporali (31 dicembre 2024 e 31 dicembre 2025) e su due dimensioni operative: il numero complessivo di beneficiari del programma e il numero di partecipanti alla formazione professionale. Questi obiettivi, con le relative quote di riparto, sono dettagliati nelle tre tabelle dell'allegato A, dove vengono specificati per ogni Regione e provincia autonoma<sup>8</sup>.

Un fattore particolarmente significativo della disposizione è la distinzione tra "attività avviata" e "attività conclusa" nella formazione professionale. Questa differenziazione non è formale, ma sostanziale: per considerare un'attività formativa come "avviata" entro il 31 dicembre 2025, è richiesto che siano presenti evidenze concrete e attestazioni relative alle competenze acquisite, secondo gli standard definiti dalla circ. ANPAL 5 agosto 2022.

L'enfasi posta sulle "evidenze e attestazioni relative ad unità di competenza acquisite" dimostra come si sia voluto garantire che la formazione non sia un mero adempimento formale, ma produca risultati concreti e misurabili in termini di competenze effettivamente acquisite dai beneficiari.

In definitiva il legislatore è costantemente alla ricerca di mantenere un equilibrio tra due esigenze primarie: da un lato, garantire che gli obiettivi quantitativi del Programma GOL vengano comunque raggiunti (infatti, come visto, gli obiettivi di beneficiari e

---

<sup>8</sup> Le tabelle mostrano una chiara stratificazione territoriale che riflette le diverse realtà socio-economiche del Paese. Le Regioni più popolose e con mercati del lavoro più ampi (es. Lombardia, Lazio, Campania, Sicilia) ricevono quote di riparto maggiori e conseguentemente hanno obiettivi più elevati in termini di beneficiari da raggiungere. Questo riflette la proporzionalità tra popolazione, disoccupazione e risorse assegnate. Le regioni del Nord, come Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto, mostrano un rapporto relativamente equilibrato tra beneficiari totali e beneficiari in formazione, suggerendo una maggiore capacità di attivazione dei percorsi formativi. Mentre le Regioni del Sud (Campania, Sicilia, Puglia, Calabria) presentano quote significative di risorse, riflettendo la maggiore presenza di disoccupazione e beneficiari NASPI in questi territori.

formazione permangono); dall'altro, creare una premialità per l'efficienza gestionale capace anche di reinvestire i risparmi in innovazione.

Per far ciò appare necessario rafforzare ulteriormente l'integrazione con le politiche industriali e di sviluppo territoriale, per anticipare meglio i fabbisogni professionali e orientare la formazione verso i settori strategici. In secondo luogo, occorre investire maggiormente sulla qualità e sulla specializzazione degli operatori, vero fattore critico di successo nell'implementazione dei percorsi personalizzati.

L'impegno prioritario è costruire un'economia che metta le persone al primo posto, valorizzando le competenze e garantendo condizioni di lavoro dignitose. Ciò richiede un ripensamento del rapporto tra capitale e lavoro, superando la visione puramente strumentale delle risorse umane.

È anche grazie ad interventi come il Programma GOL che si sta radicando la consapevolezza del valore del capitale umano e la formazione (soprattutto digitale ed ecologica) sta assumendo una centralità sempre più crescente nell'ambito delle attività produttive non più vista come un'inutile quanto costoso fardello.

### **3. Sostenibilità e innovazione: terza edizione del Fondo Nuovo Competenze e coordinamento con i Fondi Paritetici Interprofessionali (FPI)**

L'esigenza di superare la tradizionale concezione lineare e prevedibile di professionalità per divenire fluida e adattiva, necessita di una costante formazione e riqualificazione del lavoratore per mantenersi al passo con le innovazioni tecnologiche e organizzative<sup>9</sup>.

In questa ottica assume importanza il Fondo Nuove Competenze (FNC)<sup>10</sup>, introdotto dall'art. 88, d.l. 19 maggio 2020, n. 34<sup>11</sup> che, inizialmente previsto in via sperimentale per contribuire alla graduale ripresa delle attività dopo gli effetti pandemici<sup>12</sup>, è diventato con i successivi rifinanziamenti<sup>13</sup> e con il d.l. 4 maggio 2023, n. 48<sup>14</sup> un punto di riferimento strutturale per le nuove esigenze di sostenibilità e digitalizzazione richiesti dal mercato globale<sup>15</sup>.

L'obiettivo è perseguito attraverso la stipula di "contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operative in azienda ai sensi della normativa e degli accordi intercon-

---

9 Brollo, 2019, p. 468 ss.

10 Massagli, Impellizzieri, 2020, p. 1191.

11 Conv. mod., l. 17 luglio 2020, n. 77.

12 Cfr. art. 19, d.l. n. 48/2023, conv. mod., l. 3 luglio 2023, n. 85, in base al quale il FNC viene incrementato nel periodo di programmazione 2021-2027 attraverso le risorse del "Programma nazionale Giovani, donne e lavoro", cofinanziato dal "Fondo sociale europeo Plus (FSE+)". Al finanziamento possono contribuire anche le risorse del Programma operativo complementare Sistemi di politiche attive per l'occupazione (POC SPAO).

13 Cfr. d.l. n.104/2020.

14 Conv. mod., l. 3 luglio 2023, n. 85.

15 Ad esempio, a riprova della consapevolezza che la "formazione" dei lavoratori rappresenta l'investimento strategicamente più importante, le parti sociali firmatarie del CCNL 16 gennaio 2025 per i lavoratori addetti alle aziende cooperative metalmeccaniche è riportato che nel 31 maggio 2021, tra la dichiarazione di intenti, è stata richiesta al MLPS "una immediata proroga e/o riproposizione del Fondo "Nuove competenze" che rappresenta la giusta sintesi, attraverso la definizione degli accordi previsto dallo stesso, per la tenuta occupazionale e per la riqualificazione professionale dei lavoratori".

federali vigenti”, che “possono realizzare specifiche intese di rimodulazione dell’orario di lavoro”: per mutate esigenze organizzative e produttive dell’impresa; oppure per favorire percorsi di ricollocazione dei lavoratori. In queste intese quota parte dell’orario di lavoro viene destinato a percorsi formativi comprendenti sia processi di transizione digitale ed ecologica, ma anche efficientamento energetico, economia circolare, riduzione degli sprechi, gestione sostenibile di rifiuti e risorse idriche.

La sua efficacia in chiave prospettica è in tal modo affidata alla partecipazione delle parti sociali attraverso la sottoscrizione di accordi collettivi aziendali e/o territoriali, così da verificare concretamente la capacità dei progetti formativi di riconversione professionale delle competenze dei lavoratori che travalichi il ristretto ambito del mero sostegno reddituale<sup>16</sup>. Le competenze dei lavoratori, onde raggiungere l’obiettivo di accrescere l’occupabilità, vanno intese in senso “curativo” e non “palliativo” e gli attori delle relazioni industriali sono chiamati ad impegnarsi per la progettazione e l’implementazione di misure di eminente finalità formativa e, dunque, di politica attiva<sup>17</sup>.

Tanto è vero che in capo al datore di lavoro incombe un vero e proprio obbligo formativo integrativo del contratto di lavoro individuale, giacché il lavoratore è titolare di un diritto soggettivo cristallizzato nell’accordo collettivo le cui condizioni sinallagmatiche di esercizio devono essere esercitate durante l’orario di lavoro rimodulato (e non ridotto); mentre il FNC si fa carico del costo dei lavoratori per le ore dedicate alla formazione che viene rimborsato in percentuale avendo come punto di riferimento anche la retribuzione oraria e relativa contribuzione.

L’approccio integrato riflette la necessità di superare la tradizionale dicotomia tra politiche attive e passive, tra intervento pubblico e privato, per costruire un sistema di tutele che innalzi il livello del capitale umano nelle diverse transizioni occupazionali<sup>18</sup>.

In questa prospettiva la centralità del tema dell’accompagnamento professionale, si intreccia con quello della messa in trasparenza delle competenze e dei diversi sistemi di certificazione, superando l’intelaiatura delle politiche attive come mero strumento di ricollocazione dei disoccupati.

---

16 Impellizzieri, 2021, p. 895 ss.; Talarico, 2021, p. 336 ss.

17 Ciucciovino, 2021, p. 641 ss.

18 Ciucciovino, 2023, p. 165 ss.

La stratificazione normativa è ormai arrivata al varo della terza edizione del FNC (ora FNC3) con il d.i. 10 ottobre 2024<sup>1</sup>, mediante il quale l'esecutivo sta continuando ad investire sulla formazione dei lavoratori attraverso il finanziamento di percorsi formativi mirati, contribuendo così a realizzare quella circolarità virtuosa tra formazione ed elevazione professionale che trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 35, co. 2 Cost<sup>2</sup>.

La ratio dell'intervento si sostanzia ancora nella necessità di accompagnare i processi di transizione digitale ed ecologica dei datori di lavoro<sup>3</sup>, nonché nel favorire nuova occupazione attraverso il riconoscimento di un contributo finalizzato a coprire il costo dei soggetti coinvolti nei percorsi formativi di accrescimento delle competenze (art. 1, co. 1). Tale finalità si inserisce in un più ampio quadro di politiche europee, come evidenziato dai numerosi richiami alla normativa comunitaria contenuti nel decreto (es. Direttiva UE 21 dicembre 2023, n. 2775, utilizzata come riferimento per la definizione di grande impresa nell'ambito dei Sistemi Formativi).

La dotazione finanziaria del FNC ammonta a complessivi 730 milioni di euro a valere sulle risorse rivenienti dal richiamato Programma Nazionale "Giovani, donne e lavoro" cofinanziato dal FSE+, nel rispetto dei criteri di ripartizione per categorie di regioni<sup>4</sup> (art. 1, co. 2). Questo aspetto sottolinea la rilevanza dell'intervento nel contesto delle politiche di coesione dell'UE per il periodo 2021-2027, ma anche l'intenzione di garantire una distribuzione equa sul territorio nazionale, tenendo conto delle diverse esigenze e caratteristiche delle varie aree geografiche<sup>5</sup>.

---

1 Il cui testo è reperibile in [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it); il FNC è denominato in questa edizione anche "Competenze per le innovazioni" (art. 1, co. 1).

2 Cfr. "Servizi di valutazione Indipendente nell'ambito delle attività del Programma operativo nazionale "Sistemi di politiche attive per l'occupazione"" FSE 2014-2020 a titolarità dell'ANPAL. Approfondimento tematico sul Fondo Nuove Competenze", ANPAL, dicembre 2021, p.7, per il quale è "uno strumento che chiama in causa il protagonismo di aziende, organizzazioni datoriali e sindacali nell'individuare i fabbisogni di nuove o maggiori competenze, dovute a innovazioni organizzative, tecnologiche, di processo di prodotto o servizi in risposta alle mutate esigenze produttive, e dei relativi percorsi di upskilling e reskilling dei lavoratori".

3 Garofalo (b), 2019, p. 329 ss.

4 La ripartizione per categorie di regioni segue la classificazione europea delle regioni in: a) Regioni meno sviluppate (con PIL pro capite inferiore al 75% della media UE); b) Regioni in transizione (con PIL pro capite tra il 75% e il 90% della media UE); c) Regioni più sviluppate (con PIL pro capite superiore al 90% della media UE).

5 Per un importo di 464.127.976,21 di euro per Regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia), mentre a quelle in transizione (Abruzzo, Marche,

È introdotto poi un elemento di coordinamento con il Fondo ex art. 12, d.lgs. 2003, n. 276, prevedendo che al finanziamento del FNC possa concorrervi anche quest'ultimo. L'integrazione delle risorse deve rispettare comunque il principio del divieto del "doppio finanziamento" e avvenire nel rispetto delle capacità finanziarie disponibili e delle regole dei Programmi nazionali.

La ripartizione delle risorse segue uno schema tripartito che prevede il 25% per i sistemi formativi, il 25% per le filiere formative e il 50% per i singoli datori di lavoro (art. 1, co. 4). Questa distribuzione, sebbene apparentemente equilibrata, potrebbe presentare alcune criticità nella sua implementazione pratica, soprattutto considerando le diverse esigenze e capacità di accesso ai fondi dei vari soggetti coinvolti.

Un'altra criticità emerge dalla possibilità di rimodulazione della ripartizione attraverso specifici decreti direttoriali: mentre tale flessibilità può essere vantaggiosa per adattarsi alle esigenze emergenti, potrebbe anche creare incertezza nella pianificazione a lungo termine per i potenziali beneficiari.

Un altro punto di attenzione concerne il coordinamento con altri strumenti di politica attiva del lavoro e la necessità di evitare sovrapposizioni o duplicazioni negli interventi<sup>6</sup>, aspetto questo non esplicitamente affrontato nell'impianto regolamentare, ma che potrebbe influenzare l'efficacia complessiva della misura.

Per evitare duplicazioni, sarebbe stato auspicabile un coordinamento più stringente tra i diversi strumenti di finanziamento e una verifica preventiva delle attività formative già in essere o programmate attraverso altri canali di finanziamento<sup>7</sup>.

---

*Umbria) 39.928.825,74 di euro e per il residuo 225.943.198,04 di euro a quelle più sviluppate (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, prov. aut. Bolzano e Trento, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto).*

*6 Si immagini un'azienda che operi nel settore della transizione ecologica e digitale che intenda accedere al FNC3 per la formazione dei propri dipendenti. Essa potrebbe trovarsi nella situazione di essere già aderente a un Fondo Paritetico Interprofessionale che finanzia percorsi formativi simili (come previsto dall'art. 7, co. 6) e contemporaneamente rientrare nei requisiti per accedere al FNC3 come "Singolo datore di lavoro" (art. 5 co. 1, lett. c). In questo scenario, si potrebbe verificare una sovrapposizione quando l'azienda richiede al FPI un finanziamento per un corso di formazione sulla digitalizzazione dei processi e, al contempo, presenta istanza al FNC3 per un progetto formativo simile nell'ambito "sistemi tecnologici e digitali" (art. 6 co. 1, lett. a). La criticità emerge ed è tutt'altro che remota giacchè entrambi gli strumenti (FNC3 e FPI) potrebbero finanziare lo stesso tipo di formazione per gli stessi lavoratori.*

*7 Questo rischio è stato in parte previsto, tanto che l'art. 7, co. 6 del decreto in parola stabilisce*

Nel dettaglio, il funzionamento del FNC si articola attraverso un sistema di finanziamento che prevede la copertura del costo orario dei lavoratori impegnati in percorsi formativi (art. 2, co. 1, lett. a). In particolare, il decreto stabilisce che il FNC finanzia la retribuzione oraria, al netto degli oneri previdenziali e assistenziali, fino al 60% del totale. Tale percentuale viene calcolata sulla retribuzione teorica mensile comunicata dal datore di lavoro all'INPS, moltiplicata per 12 mensilità e suddivisa per 1.720 ore considerate come tempo lavorativo standard<sup>8</sup>.

Questo meccanismo è stato pensato per garantire un sostegno concreto alle imprese che investono nella formazione, mantenendo però una quota di compartecipazione che responsabilizza il datore di lavoro.

Come detto, il decreto prevede anche il finanziamento degli oneri relativi ai contributi previdenziali e assistenziali delle ore destinate alla formazione, calcolati secondo il regime contributivo effettivamente applicato. Questa previsione completa il quadro del sostegno, includendo non solo la componente retributiva ma anche quella contributiva, essenziale per non penalizzare la posizione previdenziale dei lavoratori coinvolti.

Particolare attenzione è stata dedicata ai casi specifici, come quello dei lavoratori assunti con contratto di apprendistato, per i quali il finanziamento può coprire il 100% del costo, riconoscendo la particolare natura formativa di questi rapporti di lavoro. Analogamente, sono previste disposizioni specifiche per i disoccupati coinvolti in progetti formativi, con un bonus aggiuntivo per incentivare il loro reinserimento lavorativo.

Il decreto si occupa finanche degli aspetti operativi, stabilendo che il calcolo del saldo e il rimborso degli oneri avvengano attraverso la banca dati INPS, secondo modalità che saranno dettagliate però in un futuro Avviso (art. 2, co. 2). Questa scelta procedurale mira a semplificare e standardizzare il processo di erogazione dei contributi, garantendo efficienza e controllo nella gestione delle risorse. Il decreto introduce anche una anticipazione del contributo erogato dall'INPS, prevedendo la possibilità per il datore di lavoro di richiedere fino al 40% del contributo concesso (art. 2, co. 3). Questa disposizione, pur rappresentando un supporto importante per le imprese, richiede la

---

*specifiche modalità di gestione della formazione quando è coinvolto un FPI, ma potrebbero comunque verificarsi sovrapposizioni nella fase di programmazione e implementazione dei percorsi formativi.*

<sup>8</sup> Il moltiplicatore per 12 mensilità e la divisione per 1720 ore come standard di tempo lavorativo annuo, potrebbe presentare criticità applicative nei casi di orari di lavoro particolari o part-time, non essendo esplicitamente regolamentate queste casistiche.

presentazione di una fideiussione bancaria o polizza fideiussoria assicurativa, elemento che potrebbe costituire un ostacolo per le imprese di minori dimensioni o con minore solidità finanziaria, oltre a richiedere un significativo sforzo di coordinamento tra i diversi attori istituzionali coinvolti<sup>9</sup>.

Possono accedere al FNC (art. 3) i datori di lavoro privati, incluse anche le società a partecipazione pubblica. La scelta di includere anche le società a partecipazione pubblica riflette la volontà del legislatore di estendere il più possibile la platea dei beneficiari (*recte*: destinatari), riconoscendo l'importanza che queste realtà svolgono nel tessuto produttivo nazionale.

Questa formulazione, tuttavia, apparentemente chiara, presenta alcune zone d'ombra che potrebbero generare incertezze interpretative e applicative. Una prima criticità emerge dalla definizione del perimetro dei "datori di lavoro privati".

Il decreto non specifica se rientrino in questa categoria anche i datori di lavoro non imprenditori, come ad esempio gli studi professionali o le associazioni private, lasciando spazio a possibili dubbi interpretativi che potrebbero richiedere chiarimenti successivi.

Per quanto riguarda le società a partecipazione pubblica, sebbene il riferimento fornisca un ancoraggio normativo preciso al d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, potrebbero sorgere questioni interpretative rispetto alle società partecipate indirettamente o alle società controllate da enti pubblici attraverso strutture societarie complesse.

Come si diceva poc'anzi, la condizione fondamentale per l'accesso al FNC è la sottoscrizione di accordi collettivi di rimodulazione dell'orario di lavoro finalizzati a percorsi formativi di accrescimento delle competenze dei lavoratori. La previsione evidenzia la natura partecipativa e condivisa dell'intervento, che richiede necessariamente il coinvolgimento delle parti sociali attraverso la contrattazione collettiva. La scelta di subordinare l'accesso al FNC alla presenza di accordi collettivi risponde all'esigenza di garantire che i percorsi formativi siano il risultato di una valutazione condivisa tra datore di lavoro e rappresentanze dei lavoratori, assicurando così una maggiore efficacia degli interventi formativi e una migliore rispondenza alle effettive esigenze sia dell'azienda che dei lavoratori. Non è, tuttavia, specificato se tali accordi debbano essere preventivi rispetto alla richiesta di accesso al fondo o possano essere stipulati anche successivamente, né chiarisce come gestire eventuali modifiche agli accordi già sottoscritti.

---

<sup>9</sup> MLPS supportato nell'istruttoria da Sviluppo Lavoro Italia S.p.A.

La mancanza poi di specifiche previsioni per particolari categorie di datori di lavoro, come ad esempio le start up innovative o le imprese in crisi, potrebbe rappresentare una limitazione nell'accesso al fondo per soggetti che necessitino comunque di riqualificazione del personale<sup>10</sup>.

Il decreto detta anche i requisiti dell'accordo di rimodulazione dell'orario di lavoro, stabilendo un quadro normativo preciso per garantire la corretta implementazione del FNC (art. 4). La ratio sottostante è quella di assicurare che gli accordi siano stipulati nel rispetto della rappresentanza sindacale e degli interessi dei lavoratori, garantendo al contempo la trasparenza e l'efficacia attuativa dei percorsi formativi. Gli accordi devono essere sottoscritti dalle rappresentanze sindacali operative in azienda o territoriali, seguendo la normativa vigente sugli accordi interconfederali (art. 4, co. 1)<sup>11</sup>. Il

<sup>10</sup> La ricerca condotta dall'INAPP denominata "L'impatto del Fondo nuove competenze sulla Formazione continua. Evidenze dai dati INDACO-Imprese 2022, ANGOTTI, CAROLLA, DI CASTRO, FERRI (a cura di), ed. dicembre 2024, costituisce il primo esercizio valutativo sistematico dell'impatto del FNC che nella campionatura di studio ha coinvolto 24.495 imprese italiane con almeno sei addetti. Risulta che le imprese beneficiarie del FNC hanno ricevuto in media 60.157 euro di finanziamenti pubblici, più del doppio rispetto ai 24.970 euro delle imprese non beneficiarie. Questo dato suggerisce che il FNC rappresenta un'addizionalità reale piuttosto che una mera sostituzione di altri finanziamenti. L'effetto moltiplicatore si manifesta anche nelle ore di formazione: le imprese che ne hanno usufruito hanno dedicato in media 1.269 ore alla formazione contro le 586 ore delle altre, con un incremento per addetto da 11,03 a 22,56 ore. Particolarmente rilevante è l'analisi dell'impatto sui lavoratori low skilled, categoria che, come detto, è uno dei target prioritari delle politiche di upskilling e reskilling. Lo studio dimostra che il FNC ha avuto un effetto positivo significativo sulla formazione di questa categoria di lavoratori, contribuendo a ridurre il divario di competenze che caratterizza il mercato del lavoro italiano. L'utilizzo della regressione Probit ha permesso di identificare i fattori determinanti dell'adesione al FNC, evidenziando come la probabilità di utilizzo aumenti con la dimensione aziendale, la presenza di figure dedicate alla formazione e l'orientamento all'innovazione digitale. Anche l'analisi territoriale ha rivelato un pattern interessante: il 46,72% delle imprese beneficiarie si concentra nel Mezzogiorno, seguito dal Nord-Ovest con il 22,89%. Questo dato suggerisce che il FNC ha effettivamente raggiunto le aree del Paese con maggiori difficoltà strutturali, contribuendo a ridurre i divari territoriali nell'accesso alla formazione continua. Tuttavia, sono state messe in luce anche alcune importanti criticità. Il 77,33% delle imprese italiane non conosce il FNC, mentre solo il 4,73% ne ha una conoscenza approfondita. Questa scarsa awareness crea un ostacolo strutturale all'efficacia della misura. Inoltre, il 56,45% delle imprese che conoscono il FNC ma non vi hanno aderito riferisce di una complessità dei requisiti di accesso come principale deterrente, evidenziando la necessità di semplificare le procedure burocratiche. Infine, un altro aspetto appare interessante ed emerge dall'analisi delle imprese "senior", ossia quelle con oltre il 60% di dipendenti over 50, che mostrano una minore propensione all'utilizzo del FNC. Il dato evidenzia come l'età della forza lavoro possa costituire un fattore limitante nell'adozione di politiche formative innovative, suggerendo la necessità di interventi specifici per coinvolgere questa categoria di imprese.

<sup>11</sup> Questa formulazione, sebbene miri a garantire una rappresentanza qualificata, potrebbe

requisito mira a garantire la legittimità degli accordi attraverso il coinvolgimento delle parti sociali più rappresentative, assicurando che gli interessi dei lavoratori siano adeguatamente tutelati nel processo di rimodulazione dell'orario lavorativo.

Gli accordi devono essere causalmente orientati alle finalità del FNC, specificando il numero dei lavoratori coinvolti, il numero di ore da destinare alla formazione e gli obiettivi di apprendimento (art. 4, co. 2). Tale strutturazione serve a garantire che i progetti formativi siano ben definiti e finalizzati allo sviluppo effettivo delle competenze, con particolare attenzione alla transizione digitale ed ecologica. È altresì richiesto che gli accordi individuino il fabbisogno di adeguamento delle competenze dei lavoratori (art. 4, co. 3). Siffatto aspetto è fondamentale per assicurare che la formazione sia realmente mirata alle necessità di innovazione dell'azienda e alle esigenze di sviluppo professionale dei lavoratori, creando così un collegamento diretto e dinamico tra la formazione erogata e i processi di innovazione aziendale.

Si intravede dunque la finalità di responsabilizzare maggiormente la parte datoriale con la creazione di un framework normativo che bilanci gli interessi di tutte le parti coinvolte - datori di lavoro, sindacati e lavoratori - assicurando che la rimodulazione dell'orario di lavoro per finalità formative sia strutturata in modo efficace, trasparente e orientata a obiettivi concreti di sviluppo delle competenze, in linea con le sfide della transizione digitale ed ecologica che le aziende devono affrontare.

I datori di lavoro, identificati secondo i criteri di cui innanzi s'è detto (art. 3), possono presentare istanza di contributo scegliendo tra tre linee di intervento: a) Sistemi formativi (25%), b) Filiere formative (25%) e c) Singoli datori di lavoro (50%) (art. 5, co. 1, lett. a, b, c).

Il nuovo corso del FNC3 delinea quanto al suo accesso tre principali linee di intervento che riflettono un approccio strutturato e differenziato per rispondere alle diverse esigenze del tessuto imprenditoriale italiano, assicurando al contempo un controllo territoriale attraverso il coinvolgimento delle regioni. (art. 5).

---

*generare incertezze interpretative nei casi di aziende prive di rappresentanze sindacali interne o in presenza di più sigle sindacali con diversi livelli di rappresentatività. Un aspetto particolarmente delicato riguarda la possibilità che gli accordi collettivi a livello aziendale siano sottoscritti da rappresentanze aziendali costituite nell'ambito delle associazioni sindacali destinatarie della maggioranza delle deleghe relative ai contributi sindacali. Questo dettato, mentre cerca di garantire una rappresentatività effettiva, potrebbe creare difficoltà nella verifica pratica della maggioranza delle deleghe, soprattutto in contesti aziendali complessi o in rapida evoluzione; in dottrina da ultimo vedi: Crudeli, 2025, p. 145 ss.*

La prima linea di intervento, denominata “Sistemi Informativi”, si caratterizza per la presenza obbligatoria di almeno un “*Big Player*”, definito secondo i parametri della Direttiva UE 2023/2775 (art. 5, co. 1, lett. *a*). Questa scelta normativa mira a sfruttare l’effetto trainante delle grandi imprese nei processi di innovazione e formazione. Il limite del 60% dei lavoratori della capofila e il tetto massimo di 10 milioni di euro per raggruppamento rappresentano un bilanciamento tra l’esigenza di garantire progetti di ampio respiro e quella di evitare concentrazioni eccessive di risorse.

La seconda modalità, le “Filiere Formative”, è specificamente pensata per le piccole e medie imprese operanti in distretti territoriali o specializzazioni produttive (art. 5, co. 1, lett. *b*). Il tetto di 8 milioni di euro per raggruppamento appare proporzionato alla dimensione territoriale dei progetti.

La terza linea, rivolta ai “Singoli datori di lavoro”, completa il quadro con un limite di 2 milioni di euro per datore, garantendo l’accesso anche alle realtà che non rientrano nelle prime due categorie (art. 5, co. 1, lett. *c*). Questa flessibilità rappresenta un elemento di forza della norma, assicurando l’inclusività della misura.

Questa tripartizione comporta una gestione più mirata e efficace delle risorse, permettendo di rispondere in modo differenziato alle esigenze sia delle grandi realtà industriali che delle piccole e medie imprese. La struttura garantisce inoltre una distribuzione equilibrata dei fondi tra diverse tipologie di beneficiari, promuovendo sia lo sviluppo di progetti formativi di ampio respiro all’interno di sistemi complessi, sia interventi più mirati per singole realtà aziendali. Tale approccio riflette la volontà di sostenere in modo organico i processi di transizione digitale ed ecologica del sistema produttivo italiano, garantendo al contempo flessibilità nell’utilizzo delle risorse in base alle specifiche necessità dei diversi attori economici.

Il decreto in parola introduce, inoltre, un articolato sistema di governance che coinvolge molteplici attori istituzionali, mirando a garantire il coordinamento con le politiche formative locali e la coerenza con le esigenze territoriali.

Il MLPS deve richiedere alle Regioni e Province autonome territorialmente competenti di esprimere un parere sul progetto formativo. Questo parere diventa vincolante, in quanto decorsi 10 giorni dalla richiesta, il parere si intende acquisito positivamente per silenzio assenso (art. 5, co. 2 e co. 3). Tale previsione conferisce alle Regioni un potere di valutazione sostanziale sulla qualità e pertinenza dei progetti formativi rispetto alle esigenze del territorio.

Ad una prima lettura ricostruttiva appare la volontà normativa di creare un sistema di accesso al Fondo che sia al contempo inclusivo, permettendo la partecipazione di diverse tipologie di soggetti, e strutturato, garantendo una gestione efficiente delle risorse e un coordinamento con le politiche territoriali.

Il sistema delle tre linee di intervento riflette l'intenzione di adattare il sostegno alle diverse realtà del tessuto produttivo italiano, mentre il coinvolgimento degli enti territoriali dovrebbe assicurare la coerenza con le politiche locali di sviluppo delle competenze<sup>12</sup>.

Dal dettato normativo emerge un chiaro collegamento tra gli investimenti in formazione e le strategie di innovazione aziendale, assicurando che le risorse del FNC3 siano utilizzate in modo mirato ed efficace per supportare la trasformazione del tessuto produttivo italiano verso modelli più sostenibili e tecnologicamente avanzati (art. 6).

Nel dettaglio i datori di lavoro, in sede di presentazione dell'istanza di contributo, devono identificare, insieme alle parti sindacali, i fabbisogni di interventi per l'accrescimento delle competenze dei lavoratori nel contesto dei processi di innovazione organizzativa. Questi interventi sono specificamente inquadrati in sette ambiti fondamentali: sistemi tecnologici e digitali, introduzione e sviluppo dell'intelligenza artificiale, sostenibilità ed impatto ambientale, economia circolare, transizione ecologica, efficientamento energetico, e welfare aziendale e benessere organizzativo (art. 6, co. 1)<sup>13</sup>. Come si diceva in apertura, questa ampia gamma di settori riflette una visione organica delle trasformazioni in atto nel mondo del lavoro transizionale, riconoscendo l'interconnessione tra innovazione tecnologica, sostenibilità ambientale e benessere organizzativo.

L'aggiornamento delle competenze può rientrare anche nei settori previsti dalla Comunicazione della Commissione C/2024/3209 relativa alle tecnologie strategiche per l'Europa (STEP). Questa previsione dimostra l'intenzione di conseguire un allineamento degli interventi formativi con le strategie europee in materia di sviluppo tecnologico (art. 6, co. 2).

---

<sup>12</sup> Il tutto dovrà passare attraverso un adeguato sistema di supporto tecnico-amministrativo, mantenendo al contempo i necessari presidi di controllo sulla qualità dei progetti e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

<sup>13</sup> In tema v. Lupi, Perucci, 2025, p. 1 ss.

Il quadro normativo sotto questo profilo è completato stabilendo che, ai fini della presentazione dell'istanza di contributo, possono rientrare tra le intese anche gli accordi di sviluppo per progetti di investimento strategico, come previsti dall'art. 43, d.l. n. 112/2008, o i progetti relativi al Fondo per il sostegno alla transizione industriale (art. 6, co. 3). Questa disposizione evidenzia la volontà di creare sinergie tra diversi strumenti di sostegno all'innovazione e alla formazione, permettendo una maggiore integrazione tra politiche industriali e politiche formative.

L'aggiornamento delle competenze identificato dai datori di lavoro deve essere necessariamente associato a un progetto formativo specifico (art. 7). Questa disposizione mira a garantire che gli interventi formativi non siano casuali o frammentari o fini a se stessi, ma parte di un percorso strutturato, finalizzato e misurabile di sviluppo professionale (art. 7, co. 1). Una visione in termini di sistematicità che riflette la consapevolezza che l'efficacia degli interventi formativi dipende in larga misura dalla qualità della loro progettazione e dalla loro capacità di rispondere a obiettivi chiari e ben definiti.

La necessità è quella di garantire che i percorsi di apprendimento siano chiaramente definiti e documentati<sup>14</sup> e ciò è coerente con l'aver stabilito il rispetto dei parametri oggettivi e misurabili per valutare l'efficacia dell'intervento formativo e il raggiungimento degli obiettivi prefissati (art. 7, co. 2).

Questo collegamento con il quadro europeo rafforza la coerenza dell'intervento normativo con gli obiettivi di competitività e sostenibilità dell'UE.

La previsione di includere anche gli accordi di sviluppo per progetti di investimento strategico dimostra l'intenzione di collegare la formazione finanziata con più ampi progetti di sviluppo industriale, creando sinergie con altre misure di sostegno agli investimenti come il Fondo per la transizione industriale.

È qui che risiede la più importante sfida per le parti sociali che è quella di negoziare efficacemente i contenuti formativi passando da generale tema a specifici percorsi anche tecnicamente complessi<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Con particolare riferimento agli standard di qualificazione stabiliti dal d. interm. 5 gennaio 2021.

<sup>15</sup> L'esigenza di aggiornare la professionalità dei lavoratori a seguito di un processo di transizione digitale ed ecologica, a livello aziendale è colta dal Verbale 28 ottobre 2024 di stesura CCNL Alimentari industria, al cui art. 38 è stabilito che le parti sociali "si confronteranno sui percorsi di formazione da avviare, avvalendosi anche del Fondo Nuove Competenze".

La disposizione presuppone una significativa competenza tecnica nella definizione degli accordi, che non sempre potrebbe essere presente nelle rappresentanze sindacali, soprattutto a livello aziendale.

Si comprende dunque il dettato normativo del decreto che stabilisce un principio fondamentale riguardante la trasparenza e la validazione dei progetti formativi, ponendo particolare attenzione alla valorizzazione del patrimonio di competenze già posseduto dal lavoratore e alla personalizzazione degli interventi formativi (art. 7, co. 3).

La *ratio* si fonda sulla necessità di garantire che i percorsi formativi non siano standardizzati e generici, ma tengano conto delle specificità individuali di ciascun lavoratore.

Il legislatore ha voluto assicurare che i progetti formativi siano strutturati in modo da riconoscere e valorizzare le competenze già acquisite dal lavoratore attraverso le sue esperienze precedenti, creando così un percorso di apprendimento che sia realmente efficace e mirato: la personalizzazione è fondamentale per massimizzare l'efficacia dell'intervento formativo e garantire un reale accrescimento delle competenze.

È inoltre richiesto che il percorso formativo si concluda con il rilascio di un'attestazione di trasparenza e di validazione degli obiettivi di apprendimento, in conformità con quanto previsto dal recente d.m. 9 luglio 2024, n. 115 la cui *ratio* è quella di creare un sistema organico e strutturato per il riconoscimento e la certificazione delle competenze acquisite in diversi contesti, sia formali che informali, in linea con gli standard europei e le esigenze del mercato del lavoro.

Tantè che il decreto prevede che il numero di ore da destinare allo sviluppo delle competenze debba essere compreso in un *range* ben definito: non meno di 20 ore e non più di 150 ore per ciascun lavoratore coinvolto nel progetto formativo.

Questo intervallo temporale è stato pensato per garantire da un lato un periodo minimo sufficiente per un apprendimento efficace (20 ore) e dall'altro un limite massimo (150 ore) che permetta di mantenere un equilibrio tra formazione e attività lavorativa ordinaria (art. 7, co. 4). Il decreto stabilisce, inoltre, che queste attività formative devono concludersi entro 365 giorni dalla data di approvazione della domanda da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, introducendo così un perentorio che spinge le aziende a pianificare e realizzare la formazione in modo efficiente e strutturato.

L'impostazione temporale è volta ad assicurare che i percorsi formativi siano sufficientemente sostanziosi per produrre risultati concreti, ma anche abbastanza conte-

nuti da essere gestibili all'interno delle dinamiche aziendali, assicurando al contempo una tempistica definita per il completamento dei progetti formativi.

La formazione deve essere erogata secondo specifiche modalità, differenziando tra aziende aderenti a un FPI e altre aziende (art. 7 co. 5). Per le prime, la formazione deve essere erogata da un ente titolare o accreditato ai sensi del d.lgs. n. 13/2013, scelto dalle Regioni per svolgere attività di formazione professionale.

Relativamente ai FPI, come si vedrà nel prosieguo, il loro ruolo<sup>16</sup> – quali organismi bilaterali gestiti dalle parti sociali – viene significativamente ampliato e valorizzato giacché i datori di lavoro iscritti possono chiedere la formazione sia finanziata in tutto o in parte dagli stessi, anche attraverso *voucher* specifici nell'ambito delle proprie attività (art. 7 commi 6-11), creando così un effetto moltiplicatore delle risorse disponibili per la formazione.

Questa previsione consente una maggiore flessibilità e integrazione tra le diverse fonti di finanziamento della formazione<sup>17</sup>.

Il decreto prevede ancora che gli interventi formativi possano essere realizzati anche attraverso verifiche in capo ai soggetti erogatori, secondo quanto stabilito dai medesimi FPI.

Tale previsione vuol garantire un controllo qualitativo del processo formativo, assicurando che i finanziamenti siano effettivamente utilizzati per attività formative efficaci e pertinenti. La *ratio* sottostante è quella di creare un sistema di finanziamento della formazione che sia al contempo flessibile nelle modalità di erogazione e rigoroso nei controlli, permettendo ai FPI di svolgere una parte attiva non solo nel finanziamento ma anche nella verifica della qualità della formazione erogata.

È previsto anche il coordinamento istituzionale tra il MLPS e i FPI giacché essi devono definire modalità di interscambio delle informazioni sui progetti formativi e sui lavoratori coinvolti (art. 7, commi 7 - 9). La condivisione delle informazioni diventa quindi uno strumento essenziale per assicurare la qualità e l'efficacia dei percorsi formativi,

---

16 Cfr. art. 4, co. 1, lett. a, d.m. n. 115/2024.

17 L'art. 8, co. 1, lett. c, d.m. 24 luglio 2024, in tema di misure attuative del Piano Transizione 5.0, ha stabilito che sono abilitati all'erogazione delle attività di formazione i soggetti accreditati presso i Fondi paritetici interprofessionali, al fine di acquisire o consolidare le competenze nelle tecnologie rilevanti per la transizione energetica e digitale dei processi produttivi.

permettendo anche eventuali interventi correttivi o migliorativi basati sui dati raccolti. Ciò si inserisce coerentemente nel quadro complessivo del decreto, che mira a garantire non solo la corretta erogazione dei finanziamenti ma anche l'effettivo raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Il decreto non tralascia nemmeno l'importante verifica e monitoraggio dell'adesione ai FPI, stabilendo che i datori di lavoro devono mantenerne l'adesione indicata in istanza fino alla conclusione delle attività formative, pena l'esclusione dal finanziamento (art. 7, commi 8 - 10). È chiara la volontà normativa di garantire continuità e stabilità nel rapporto tra l'azienda e il FPI durante l'intero ciclo formativo, assicurando così la corretta gestione e il monitoraggio delle attività di formazione finanziate. La disposizione dovrebbe scongiurare comportamenti opportunistici e garantire la serietà dell'impegno assunto dai datori di lavoro nel percorso formativo, vincolando il mantenimento del contributo alla permanenza nel Fondo prescelto. Questo requisito di stabilità serve anche a facilitare il controllo e la verifica dell'effettiva realizzazione dei progetti formativi, permettendo al FPI di svolgere efficacemente il proprio ruolo di supervisione e supporto durante l'intero processo.

Sono comunque previste delle specifiche eccezioni (art. 7, co. 12), giacché il decreto contempla quale clausola di salvaguardia tre circostanze in cui un datore di lavoro può partecipare al FNC3 senza FPI, ossia: a) quando non aderisce ad alcuno di essi alla data di pubblicazione dell'atto normativo; b) quando quello a cui aderisce non partecipa all'attuazione degli interventi del FNC3; c) quando il FPI comunica al MLPS di aver esaurito le risorse necessarie al finanziamento dell'intervento formativo.

Questa flessibilità nell'accesso al FNC3 dimostra l'attenzione del legislatore nel garantire la più ampia partecipazione possibile ai programmi di formazione, pur mantenendo inalterati i requisiti qualitativi e gli obiettivi formativi.

Il MLPS, inoltre, pone in essere tutte le procedure utili al tempestivo avvio delle attività, provvedendo all'acquisizione delle adesioni da parte dei FPI (art. 7, co. 13).

La formazione assume in questo contesto una veste cruciale, non solo come componente della politica attiva del lavoro ma come elemento propulsivo delle politiche di sviluppo, a condizione che il sistema formativo sia in grado di offrire risposte adeguate quanto strutturate perseguiendo l'effettività del diritto al lavoro attraverso la formazione extra-scolastica e l'elevazione professionale.

Dal punto di vista applicativo, come ha evidenziato una parte della dottrina<sup>1</sup>, ad esempio, il FNC può essere utilizzato per fornire ai professionisti del settore forestale le competenze necessarie per l'adozione di pratiche di gestione più sostenibili, così da migliorare l'occupazione e l'imprenditorialità con la fioritura di nuove imprese che valorizzino l'uso sostenibile di prodotti e servizi forestali.

Anche perché la Componente 1 (Economia circolare e agricoltura sostenibile) della Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica) del PNRR si prefigge proprio l'obiettivo di creare una filiera agroalimentare sostenibile, migliorando le prestazioni ambientali e la competitività delle imprese agricole, e ciò in perfetta sintonia con lo scopo di favorire l'adeguamento del sistema produttivo nazionale alle politiche europee in materia di lotta ai cambiamenti climatici.

Un ulteriore elemento di valorizzazione emerge dalla disposizione che prevede una comunicazione strutturata tra MLPS e FPI riguardo l'effettivo svolgimento delle attività formative (art. 7 co. 13 e co.14).

In particolare, è stabilito che il MLPS, in collaborazione con i FPI, possa disporre verifiche *in loco* per monitorare l'effettivo svolgimento delle attività formative. Questo controllo viene effettuato attraverso l'ITL territorialmente competente che ha sede nel luogo di svolgimento del corso per prevenire possibili abusi e assicurare che la formazione finanziata sia effettivamente erogata secondo gli standard e le modalità previste, a tutela sia dei lavoratori beneficiari che dell'interesse pubblico al corretto utilizzo delle risorse stanziate.

Per garantire la tracciabilità e l'uniformità dei controlli, è previsto che l'oggetto della verifica sia identificato con una specifica dicitura: "Attività formative Fondo Nuove Competenze 3 - Riferimenti istanza...". Anche questa previsione è volta ad implementare un sistema di controllo efficace e capillare, per assicurare la corretta utilizzazione delle risorse pubbliche e l'effettiva realizzazione degli obiettivi formativi previsti dal FNC3.

La gestione del FNC3 richiede attenzione agli aspetti amministrativi e procedurali non ammettendo rigurgiti di burocrazia difensiva, dovendo garantire trasparenza nell'affidamento delle attività formative e una corretta gestione delle risorse pubbliche.

---

<sup>1</sup> Di Salvatore, 2002, p. 1049 ss.

Su questo viatico, la promozione dell'attività di formazione professionale deve rispondere a specifici fabbisogni di competenze dell'impresa, sia nel caso di rientro dalla CIG, sia nell'ipotesi di percorsi di reimpegno extra-datoriale.

Se volgiamo lo sguardo di dettaglio agli accordi territoriali per usufruire del FNC vediamo che quello sottoscritto il 2 marzo 2021 tra l'Associazione Italiana Centri Elaborazione Dati (Assoced), Lait e UGL Emilia Romagna ruota intorno ai Progetti formativi di sviluppo delle competenze in cui le parti sociali concordano l'individuazione di una vasta gamma di fabbisogni declinati, tra cui i processi di innovazione di servizio in grado di modificare il rapporto con i clienti, dove la leva del marketing su web, social e mobile fa il pendant con i processi aziendali di crescita del business in termini di competitività.

Quello siglato il 21 novembre 2022 tra Confindustria Verona e CGIL, CISL, UIL Veneto/Verona prevede l'istituzione di un Comitato Provinciale di sei rappresentati delle parti sociali con il compito di valutare la conformità dei progetti formativi a normativa vigente (art. 4) e di monitorarne l'attuazione dell'accordo territoriale in tutte le materie formative pianificate o implementate.

La corretta applicazione dell'accordo così come la sua divulgazione informativa è uno dei focus su cui le parti sociali sono strettamente coinvolte.

L'accordo territoriale concluso il 30 dicembre 2020 tra Confindustria Trento e CGIL, CISL, UIL – Trentino, nell'ambito commercio-terziario e piccole imprese, stabilisce la costituzione di un Comitato paritetico, a cui possono partecipare anche esperti della formazione e dell'analisi dei progetti formativi, affinché non evapori l'effettiva applicabilità dei vantaggi normativi.

Qui l'azione delle parti sociali non è ancillare, ma si pone come rigorosamente necessaria anche in chiave di trasparenza e coerenza con lo spirito per cui è stato istituito il FNC ove la concertazione funge da contrasto al fenomeno dell'illecito *mercanteggiamento formativo*<sup>2</sup>.

dall'analisi dell'Accordo siglato l'8 giugno 2021 nel comparto telecomunicazioni, tra System House S.r.l. e le rappresentanze sindacali nazionali di SLC CGIL, FISTEL CISL, UILCOM UIL e UGL emerge una rimodulazione oraria che ha coinvolto complessivamente 1.922 lavoratori distribuiti su diverse sedi italiane, per un totale di 371.083,5 ore. Il piano formativo ha previsto interventi della durata complessiva di 251,50 ore, perso-

---

<sup>2</sup> Ghera, 2000, p. 115 ss.

nalizzabili in base al profilo dei partecipanti, con un minimo di 80 ore e un massimo di 156 ore per dipendente. Tuttavia si può notare come la distribuzione delle ore di formazione appaia disomogenea tra le varie sedi, con alcune localizzazioni che presentano un carico formativo significativamente maggiore rispetto ad altre, non chiarendo peraltro completamente i criteri di selezione dei partecipanti per i diversi percorsi formativi

Interessante è notare che l'Accordo stipulato il 20 dicembre 2022 tra BNL S.p.A. e le delegazioni sindacali del Gruppo BNL ha ravvisato la necessità di affrontare grazie alle risorse del FNC la significativa trasformazione digitale che richiede un aggiornamento delle competenze del personale del settore bancario.

Gli aspetti formativi si sono concentrati su tre aree principali di competenza: comunicazione e collaborazione digitale, creazione di contenuti digitali e sicurezza. Il programma formativo è stato strutturato per sviluppare competenze avanzate nell'utilizzo delle tecnologie digitali, nella gestione dei contenuti e nella protezione dei dati. La formazione ha previsto diverse modalità di erogazione, inclusi e-learning, tutorial, formazione in aula fisica e virtuale, e project work. Anche se nel documento non è stata specificata la gestione di eventuali situazioni di mancato raggiungimento degli obiettivi formativi da parte dei dipendenti. Più dettagliato, invece, appare l'Accordo del 27 dicembre 2022 concluso tra Ennova spa e le organizzazioni sindacali del settore telecomunicazioni, il cui progetto formativo ha previsto il rilascio di un'attestazione finale delle competenze acquisite, validata da enti accreditati secondo il d.lgs. n. 13/2013. L'azienda ha inoltre previsto la possibilità di attivare il FPI Fonarcom per il finanziamento delle iniziative formative.

Finalmente si è colto che l'orizzonte temporale in cui si muove il lavoratore, sia esso aspirante tale, autonomo, subordinato o in attesa di ricollocazione, è caratterizzato da diversi livelli di regolazione e protezione, aspetto che coinvolge anche il sistema di verifica delle competenze acquisite<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Alaimo, 2018, p. 589 ss.

## **4. Il Piano Nuove Competenze - Transizioni e i fabbisogni occupazionali previsionali per il periodo 2024-2028**

L'operatività del FNC si inserisce in modo strutturato e funzionale<sup>4</sup> nell'attuazione del Piano Nuove Competenze - Transizioni (PNCT), di recente adottato con d. interm. 30 marzo 2024, in cui il precipuo ruolo strategico si dirama in tema di supporto tecnico, promozione e finanziamento di interventi di formazione e aggiornamento professionale per i lavoratori occupati<sup>5</sup>.

Il PNCT, peraltro, integra e potenzia in alcuni punti l'"Allegato A"<sup>6</sup>, d. interm. 14 dicembre 2021 istitutivo del PNC, che resta comunque (secondo in meccanismo del "raccordo") la base normativa da cui partire, propugnando continuità e sviluppo degli interventi già avviati (art. 1, co. 1)<sup>7</sup>.

Entro settembre 2025, il PNCT sarà tradotto in leggi regionali dunque è di precipuo interesse analizzarne il contenuto sottolineando che anche questa futura fase sarà volta a condividere percorsi comuni per ridurre lo *skill mismatch* e intercettare i fabbisogni del tessuto produttivo.

Le autonomie regionali/speciali conservano margini di adattamento nell'implementazione del PNCT, potendo definire forme e strumenti più adeguati al proprio contesto territoriale, ma sempre nel quadro del rispetto dei LEP che fungono da limite minimo inderogabile (art. 1, co. 2).

---

4 Cfr. art. 19, d.l. n. 48/2023.

5 Cfr. art. 3, co. 3, d.m. 11 febbraio 2025, che opera un rinvio dinamico alla disciplina del Programma GOL e del PNC con il richiamo al d. interm. 5 novembre 2021, al d.m. 14 dicembre 2021 e al d. interm. 30 marzo 2024 da cui si può trarre l'interconnessione tra le politiche attive del lavoro e formazione.

6 Tra cui si possono citare il perseguitamento dei LEP delle misure di aggiornamento e qualificazione/riqualificazione personalizzata nel senso dell'esigibilità sulla base delle risorse disponibili; la spendibilità dei risultati di apprendimento nei mercati del lavoro locali e nazionali per contribuire ad incrementare le opportunità per i beneficiari di raggiungere o mantenere una condizione occupazionale soddisfacente; l'integrazione delle politiche formative con quelle attive del lavoro come chiarito nel Programma GOL, coinvolgendo direttamente le imprese e il territorio per progredire verso la transizione duale; cfr. Allegato A, d. interm. 14 dicembre 2021, p. 30 ss.

7 Per il conseguimento degli obiettivi e degli interventi previsti nel PNRR, in PNCT si inserisce, altresì, in un ampio piano di coordinamento che abbraccia anche il "Programma di investimento del Sistema Duale" (SD) che, mediante il potenziamento delle misure di alternanza, promuove tra i giovani l'acquisizione di competenze spendibili e favorisce i processi di transizione scuola-lavoro e il matching tra il sistema dell'istruzione e della formazione e il mercato.

Il citato raccordo si dirama in due direzioni LEP del PNC (art. 2, co. 1, lett. a, b, c):

- possono essere previsti percorsi formativi nel Programma GOL per tutti i beneficiari e, dunque, anche per coloro che sono più vicini al mercato del lavoro<sup>8</sup>;
- in aggiunta o alternativa ai percorsi di aggiornamento (alternanza/tirocinio/formazione interna) possono essere svolti percorsi formativi *on the job* come alternanza, tirocini extracurricolari e formazione interna, in coerenza con gli standard definiti dalla circ. ANPAL 5 agosto 2022, n. 1<sup>9</sup>.

In sostanza queste modifiche sono funzionali ad eliminare potenziali barriere all'accesso alla formazione, integrandone in chiave LEP formazione teorica e pratica, favorendo l'acquisizione di competenze attraverso un'esperienza diretta e personalizzata.

Ciò posto, in base al proprio "Allegato A" (art. 1, co. 1), il PNCT si concentra in particolare sul divario tra le competenze richieste dalle imprese e quelle effettivamente possedute dai lavoratori o dalle persone in cerca di occupazione, con un *focus* specifico sui settori chiave della crescita intelligente e sostenibile, in particolare quella *green*<sup>10</sup>.

Esso si sviluppa in risposta alle richieste della Commissione Europea nell'ambito del capitolo *RepowerEU*, che prevede fondi specifici per contrastare il *mismatch* di competenze per un "allineamento dinamico della domanda e dell'offerta di competenze nei settori chiave della transizione e della crescita" (p. 1).

I "principi generali" del PNCT, da declinarsi in ambito regionale, includono (p. 3):

- una maggiore integrazione tra formazione e mondo produttivo secondo una logica che privilegi (anche se non in modo esclusivo) "la promozione dei Patti per le competenze e di reti strutturali di co-progettazione, erogazione e monitoraggio, dall'altra a percorsi di specializzazione tecnologica post diploma fondati sulla effettiva connessione tra le politiche d'istruzione, formazione e lavoro e le politiche industriali (*ITS Academy*)" (p. 3). Il modello proposto si basa su una strategia condivisa pubblico-privato, che prevede la partecipazione di diversi soggetti:

---

<sup>8</sup> Cfr. p. 38, paragrafo "8. I livelli essenziali delle prestazioni del PNC".

<sup>9</sup> Cfr. *ivi*, p. 40.

<sup>10</sup> La scelta di inserire questi interventi nel capitolo *RepowerEU* riflette la consapevolezza che la transizione energetica e ambientale richiede non solo investimenti infrastrutturali, ma anche un profondo rinnovamento del capitale umano e delle competenze professionali.

- istituti di istruzione secondaria superiore, enti locali, strutture formative accreditate, parti sociali, imprese del settore produttivo e organismi di ricerca;
- la promozione dei sistemi e processi di formazione continua, con particolare attenzione alla formazione sul lavoro e alla validazione delle competenze a livello nazionale ed europeo con il riconoscimento dell'importanza del sistema "micro-credenziali", quali i percorsi formativi brevi e modulari, pensati per sviluppare competenze specifiche e immediatamente spendibili;
- l'implementazione degli strumenti di *skills intelligence* vista l'avvertita necessità di sviluppare capacità analitiche avanzate per comprendere e anticipare le dinamiche del mercato del lavoro;
- il monitoraggio degli effetti occupazionali della formazione finanziata, con particolare riferimento alla formazione continua gestita dai FPI, per rispondere alla necessità di garantire che gli investimenti in formazione continua producano effettivi benefici in termini di occupabilità e competitività dei lavoratori, assicurando al contempo la trasparenza e l'efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Una sezione del PNCT che desta il nostro interesse è quella dedicata ai "fabbisogni occupazionali previsti per il periodo 2024-2028 con riferimento al settore privato e a quello pubblico" (p. 5 ss.), le cui stime indicano una crescente richiesta di personale con competenze ambientali, sia nel settore privato che pubblico. È il segno tangibile di come la transizione ecologica stia modificando il mercato del lavoro, richiedendo nuove figure professionali con capacità specifiche nella gestione sostenibile delle risorse e nella valutazione degli impatti ambientali.

Più nel dettaglio le previsioni del Sistema Unioncamere richiamate nel testo del PNCT, e che vanno lette in uno con l'aggiornamento del luglio 2024<sup>11</sup>, rivelano un mercato dinamico ma caratterizzato da notevole incertezza, in ragione del ricambio generazionale dovuto a pensionamenti e altre cause, con un fabbisogno complessivo attestante tra 3,4 e 3,9 milioni di lavoratori.

La componente di sostituzione, oscillante tra il 78% e l'88% del fabbisogno complessivo, indica una fase di profondo rinnovamento della forza lavoro. In termini assoluti, la crescita occupazionale netta si dovrebbe collocare in un intervallo compreso tra 405mila e 832mila unità nel quinquennio considerato, dove però la fase di transizione demografica richiederà un'attenta gestione del passaggio di competenze per evitare dispersioni di capitale umano e know-how aziendale.

---

<sup>11</sup> *Sistema informativo Excelsior, Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2024-2028), Scenari per l'orientamento e la programmazione della formazione, aggiornamento luglio 2024.*

Quanto alla composizione qualitativa della domanda di lavoro ne viene evidenzia una marcata polarizzazione: da un lato, emerge una forte richiesta di profili altamente qualificati, con circa 1,4 milioni di posizioni per dirigenti, specialisti e tecnici (39% del fabbisogno), domanda questa trainata soprattutto dal settore pubblico, dove tali figure rappresenteranno il 63% delle assunzioni previste, mentre nel privato la quota si attesterà al 34,2%. Le professioni intermedie, come impiegati e addetti ai servizi commerciali, costituiranno un terzo della domanda complessiva (1,2-1,4 milioni di unità). La componente operaia specializzata e i conduttori di impianti peseranno per il 17% (574-654 mila unità), mentre le professioni non qualificate rappresenteranno l'8% del fabbisogno (263-298 mila unità). Le maggiori criticità riguarderanno il disallineamento tra domanda e offerta di competenze, con carenza di profili STEM (17-26 mila unità all'anno), economico-statistici (11-16 mila) e sanitari (7-8 mila) che richiederanno massicci interventi di riqualificazione della forza lavoro su cui tende ad intervenire per attitudine proprio il PNCT.

Secondo lo studio, verranno sempre più richieste *skill* specifiche nel riciclo e nella gestione dei rifiuti, nel controllo delle materie prime, nella conoscenza delle produzioni biologiche, nel controllo della qualità e della sicurezza. Il personale docente dovrà possedere le competenze necessarie per sensibilizzare gli studenti sulle tematiche ambientali e del risparmio energetico.

Il che richiede, evidentemente, un impegno coordinato tra sistema educativo, mondo professionale, parti sociali e Istituzioni

Si pensi anche al campo dell'elettrificazione, della conservazione energetica e della conoscenza dei protocolli ambientali<sup>12</sup> che dal PNCT sono definiti "elementi chiave dei percorsi formativi dei lavoratori della filiera della Meccatronica e della Robotica, così come gli aspetti legati al recupero e al riciclaggio dei tessuti interesseranno quelli della Moda, legno e arredo e la gestione degli scarti alimentari e la commercializzazione di prodotti biologici riguarderanno gli occupati del Food and beverage" (p. 10).

Il processo di crescente integrazione tra tecnologia e gestione aziendale, già in corso e destinato a proseguire, richiede una regolamentazione appropriata che tenga conto delle caratteristiche specifiche di ciascuna impresa. In particolare, l'implementazione tecnologica deve essere modulata considerando sia la forma giuridica della società,

---

<sup>12</sup> I protocolli energetico-ambientali sono sistemi di certificazione su base volontaria finalizzati, ad esempio, alla misurazione delle prestazioni di un edificio dalla fase di concept alla fase di esercizio mediante l'applicazione di standard per la progettazione, costruzione ed esercizio.

sia le peculiarità dimensionali e la tipologia di attività svolta. Di conseguenza, ogni realtà imprenditoriale dovrà valutare attentamente come strutturare il proprio sistema tecnologico in modo che sia coerente con il proprio assetto organizzativo, bilanciando i vantaggi derivanti dall'automazione con i vincoli imposti dalla normativa, i limiti tecnici e le considerazioni etiche.

Uno degli obiettivi principali è quello di incentivare la proattività del tessuto produttivo, in particolar modo, quello delle medie e piccole imprese, per le quali attività formative più specifiche ed efficaci, accelerano i processi di inserimento o reinserimento nel mondo lavorativo.

## **5. L'Accordo di transizione occupazionale: evoluzione degli ammortizzatori sociali nella twin transition**

All'interno di questo scenario in rapida evoluzione si iscrive l'Accordo di transizione occupazionale (ATO), disciplinato all'art. 22-ter, d.lgs. n. 148/2015<sup>13</sup>, è finalizzato ad accompagnare quei lavoratori che, ormai giunti al termine dell'intervento straordinario di integrazione salariale, motivato dalle causali "riorganizzazione" o "crisi aziendale", risultino a rischio di esubero conclamato perché non riassorbibili.

Lo strumento coniuga in sé profili di politiche passive e attive<sup>14</sup>:

- si rivolge ai datori di lavoro che occupano più di quindici dipendenti a cui, all'esito dell'intervento straordinario di integrazione salariale<sup>15</sup> ex art. 21, co. 1, lett. a e b, d.lgs. n. 148/2015 oppure per cessazione di attività di cui all'art. 44, d.l. n. 109/2018<sup>16</sup>, è possibile concedere (in deroga agli artt. 4 e 22, d.lgs. n. 148/2015) un ulteriore intervento di integrazione salariale straordinaria (Cigs) per un massimo

13 Cfr. art. 1, co. 248, l. n. 234/2021.

14 Alvino, Imberti, Romei 2023, p. 429 ss.

15 Cfr. circ. MLPS 18 marzo 2022, n. 6 che ha chiarito come la misura in argomento può essere attuata senza soluzione di continuità con un precedente trattamento di integrazione salariale straordinario già autorizzato, sia esso di prima concessione o di proroga, ma anche non in continuità strettamente temporale con un programma di risanamento o riorganizzazione, bensì dopo che è trascorso un certo intervallo dalla conclusione delle azioni del programma stesso con eventuale ripresa dell'attività naturale dell'azienda.

16 Conv. mod., l. n. 130/2018. A fronte dell'intervenuto accordo è la Direzione Generale degli Ammortizzatori Sociali che concede il periodo extra di integrazione salariale straordinaria.

di altri 12 mesi complessivi, non ulteriormente prorogabili<sup>17</sup>;

- l'accordo sindacale<sup>18</sup> contiene le misure finalizzate alla ricollocazione o all'autoimpiego fondate su "formazione e riqualificazione professionale" dei lavoratori, anche ricorrendo ai FPI; le azioni ivi definite possono essere cofinanziate dalle Regioni nell'ambito delle rispettive misure di formazione e politica attiva del lavoro<sup>19</sup>;
- i lavoratori identificati nell'accordo sindacale possono accedere ai fini di una loro ricollocazione anche ai servizi del Programma GOL;
- ai datori di lavoro che assumono con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato (anche parziale) i lavoratori beneficiari dell'accordo di transizione occupazionale ex 22 ter sono riconosciuti degli incentivi di natura contributiva<sup>20</sup>;

---

<sup>17</sup> Massi, 2022, p. 1045 ss., inquadra l'istituto dell'accordo di transizione occupazionale tra gli "ammortizzatori di riserva".

<sup>18</sup> L'accordo va preceduto dal procedimento di consultazione sindacale stabilito all'art. 24, d.lgs. n. 148/2015 che ne scandisce modalità e tempistiche. Detto procedimento si caratterizza, in primis, per l'informativa e l'esame congiunto con le Rsa o le Rsu, nonché con le strutture territoriali delle organizzazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Quanto ai tempi sono di dieci giorni per le aziende dimensionate fino a cinquanta dipendenti per innalzarsi a venticinque per quelle che presentino un organico sovradimensionato. Le tempistiche di presentazione dell'istanza, quelli di autorizzazione ministeriale e la procedura telematica sono disciplinati dall'art. 25, d.lgs. 148/2015 alla cui piana lettura si rimanda.

<sup>19</sup> Faioli, 2023, p. 30 ss.

<sup>20</sup> I commi 243-248, art. 1, l. n. 234/2021 stabiliscono due possibilità di assunzione agevolata: a) quella a tempo indeterminato (anche a tempo parziale); b) a tempo indeterminato, attraverso l'apprendistato professionalizzante (art. 47, co. 4, d.lgs. n. 81/2015), attualmente in vigore, unicamente, per i disoccupati "over 29" titolari di un trattamento di NASpl. L'incentivo è del 50%, per ogni mese e per un massimo di dodici, dell'ammontare del trattamento straordinario di Cigs che sarebbe stato percepito dal lavoratore. Il contributo non può essere erogato per un numero di mesi superiori a dodici (co. 243). Inoltre, il contributo spetta ai datori di lavoro privati che, nei sei mesi precedenti l'assunzione, non abbiano proceduto a licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo o a licenziamenti collettivi nella medesima unità produttiva (co. 244). Il licenziamento del lavoratore assunto da collocamento in Cigs transizionale, nonché il licenziamento collettivo o individuale per giustificato motivo oggettivo di un lavoratore impiegato nella medesima unità produttiva e inquadrato con gli stessi livelli e categoria legale di inquadramento del predetto lavoratore, effettuato nei sei mesi successivi alla sua assunzione, comporta la revoca del contributo e il recupero del beneficio già fruito. Ai fini del computo del periodo residuo utile alla fruizione del contributo, la predetta revoca non ha effetti nei confronti degli altri datori di lavoro privati che assumono il lavoratore ai sensi del co. 243. In caso di dimissioni del lavoratore il beneficio è riconosciuto per il periodo di effettiva durata del rapporto (co. 245). L'assunzione, per contro, con contratto di apprendistato professionalizzante ex art. 47, co. 4, d.lgs. n. 81/2015 richiede una qualificazione o riqualificazione professionale attraverso un piano formativo che si sviluppa lungo l'arco temporale previsto dal Ccnl, con la contribuzione propria dell'apprendistato relativa alla

- i lavoratori acquisiranno lo status di disoccupato potendo accedere alla NASpI solo superati i 36 mesi complessivi di integrazione salariale straordinaria senza che vi sia stata l'auspicata ricollocazione presso altra parte datoriale<sup>21</sup>.

Qui l'azione sindacale non si limita a contenere gli effetti negativi della crisi occupazionale in solitudine ma, cooperando con parte datoriale (e finanche raccordandosi con le Regioni interessate allo strumento), funge da tutela dell'interesse collettivo alla riqualificazione e/o rafforzamento delle competenze evitando che il gruppo di lavoratori destinato al licenziamento possa intraprendere un percorso capacitante godendo senza traumi di un cuscinetto di welfare aggiuntivo di dodici mesi<sup>22</sup>.

Detto altrimenti, si prende atto che in molte realtà produttive una quota di lavoratori collocati in Cigs (soprattutto gli over 50) non hanno più concrete chances di farvi rientro e di conseguenza viene approntato un processo che, per il tramite dell'aggiornamento o innalzamento delle competenze, sia indirizzato al loro reimpegno all'esterno dell'azienda reimmettendoli così nel mercato del lavoro.

Qui si intravede una nuova matrice impressa dal legislatore alla cassa integrazione che (nella forma straordinaria) ha ormai assunto i tratti tipici di uno strumento proattivo alla formazione di nuove competenze, funzionale nella fase di transizione energetica, ecologica e digitale.

In effetti una integrazione salariale fine a se stessa ha effetti disincentivanti perché congela della manodopera su posti di lavoro destinati ad essere soppressi diminuendo

*classe dimensionale di appartenenza. V'è la possibilità di corrispondere una retribuzione inferiore rispetto al livello finale, con la non computabilità del lavoratore in tutti gli istituti legali e contrattuali che richiedono, espressamente, il calcolo dei dipendenti, eccezion fatta che non ci sia un diverso avviso normativo. Gli incentivi sono soggetti all'autorizzazione dell'UE che è arrivata il 10 giugno 2022.*

21 Con la circ. 5 gennaio 2024, n. 4, l'INPS ha ribadito che l'intervento straordinario di integrazione salariale a seguito di accordi di transizione occupazionale continuerà ad aver applicazione in quanto l'art. 22-ter, d.lgs. n. 148/2015 è ormai una disposizione di carattere strutturale.

22 Per inciso, anche le imprese operanti nel campo dell'editoria possono utilizzare l'accordo di transizione occupazionale (art. 25-bis, d.lgs. n. 148/2015). L'intervento di integrazione salariale straordinario può essere richiesto quando la sospensione o la riduzione dell'attività lavorativa sia determinata dall' approvazione di un programma di riorganizzazione aziendale in presenza di crisi ovvero per crisi aziendale, compresa la cessazione aziendale o di un ramo della stessa, anche in costanza di fallimento (oggi liquidazione giudiziale); cfr. anche d.m. n. 100495/2017, circ. INPS n. 21/2017 e n. 5/2018.

l'attitude alla ricerca di nuove occasioni occupazionali<sup>23</sup>.

Colpisce, infatti, la circostanza che, sia la nuova causale Cigs, sia l'accordo di transizione occupazionale prevedano la predisposizione di programmi di riqualificazione dei lavoratori che tengano conto a monte delle nuove competenze richieste dalla transizione ecologica e digitale.

L'intersezione non è nominale, bensì funzionale.

Invero l'intervento straordinario di integrazione salariale può essere richiesto quando la sospensione o la riduzione dell'attività lavorativa sia determinata da una riorganizzazione aziendale, anche per realizzare processi transizionali (art. 21, co. 1, lett. a, d.lgs. n. 148/2015).

Il Programma di riorganizzazione, da presentare con la domanda di Cigs, è stato modificato nel senso che il piano di interventi volto a fronteggiare le inefficienze gestionali e produttive, debba "gestire processi di transizione" per il recupero occupazionale "anche in termini di riqualificazione professionale e di potenziamento delle competenze" (art. 21, co. 2, d.lgs. n. 148/2015)<sup>24</sup>.

I criteri per l'elaborazione del suddetto programma sono dettati dal d.m. 22 febbraio n. 33/2022<sup>25</sup>: le azioni dirette alla transizione e riconversione produttiva possono essere "finalizzate anche all'efficientamento energetico", nonché a "tutti gli investimenti posti in essere per la realizzazione del processo di transizione", con l'indicazione specifica di quelli relativi all'aggiornamento tecnologico, digitale, al rinnovamento e alla sostenibilità ecologica ed energetica e alle straordinarie misure di sicurezza; le azioni di recupero occupazionale vanno realizzate "prioritariamente attraverso percorsi di formazione diretti alla riqualificazione professionale e al potenziamento delle competenze".

Quindi la causale crisi assume un ruolo secondario a riprova dell'affievolirsi del carattere assistenziale della Cigs a vantaggio di interventi che favoriscono il rinnovamento

---

23 Magnani, 2024, p. 2 ss.; Liso, 2014, p. 457 ss.; Balandi, 1984, p. 7 ss.

24 Mentre il programma di crisi aziendale (art. 21, co. 3, d.lgs. n. 148/2015), deve contenere un piano di risanamento volto a fronteggiare gli squilibri di natura produttiva, finanziaria, gestionale o derivanti da condizionamenti esterni. Del pari deve indicare gli interventi correttivi da affrontare e gli obiettivi concretamente raggiungibili finalizzati alla continuazione dell'attività aziendale e alla salvaguardia occupazionale.

25 Integrativo del d.m. 13 gennaio 2016, n. 94033.

e l'adattamento del tessuto produttivo alle nuove esigenze di sostenibilità economica<sup>26</sup>.

Nello scenario sondato non pare però che l'accordo di transizione occupazionale sia stato particolarmente utilizzato.

Infatti, passando dall'astratto al concreto appaiono isolati i casi in cui le parti sociali ne abbiano fatto espresso ricorso, come nel caso - seppur in una cornice programmatica di mero richiamo - dell'"Accordo quadro per la gestione della crisi aziendale e della transizione occupazionale/ammortizzatori sociali" siglato il 28 gennaio 2022 tra Unicoop, Unifond, Ebilcoop e Confederazione Ugl che ha delineato un sistema integrato di misure per salvaguardare l'occupazione e sostenere la transizione professionale dei lavoratori di comparto.

Esaminando in modo coordinato gli artt. 3, 4, 5, 12 e 13 dell'accordo, emerge una strategia che mira a coniugare la protezione dei livelli occupazionali con l'innovazione dei processi produttivi. L'art. 3 stabilisce l'impegno delle parti a promuovere reti territoriali per la gestione della mobilità esterna, evidenziando la necessità di un'azione coordinata a livello locale. Mentre l'art. 4 introduce un elemento innovativo, prevedendo l'individuazione condivisa di nuove professionalità necessarie per la trasformazione digitale ed ecologica.

La ratio di questa disposizione si allinea con quanto stabilito dalla normativa sul FNC che sostiene la riqualificazione professionale come strumento di adattamento ai cambiamenti tecnologici. Il suo art. 5 rafforza del pari le garanzie per i lavoratori attraverso il ricorso ai fondi mutualistici e paritetici, creando un sistema di protezione multilivello, mentre i successivi artt. 12 e 13 delineano l'operatività per il recupero occupazionale, prevedendo percorsi di formazione mirati e servizi di *outplacement*.

L'accordo mostra una notevole attenzione alla dimensione territoriale della gestione delle crisi<sup>27</sup>, in linea con quanto affermato dalla giurisprudenza amministrativa<sup>28</sup> che ha sottolineato l'importanza di valutare le specificità dei contesti locali nell'applicazione degli ammortizzatori sociali. Un interessante elemento di forza dell'accordo risiede anche nella previsione di monitoraggio e verifica periodica dell'attuazione delle

---

26 Casano, 2021, p. 997 ss.

27 Sulla rilevanza degli accordi di prossimità che perseguono obiettivi di tutela occupazionale nella gestione delle crisi aziendali cfr. da ultimo Trib. Napoli, 7 marzo 2024, n. 1751, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

28 Cons. St., 21 aprile 2023, n. 4082, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

misure, mentre un aspetto che forse avrebbe meritato un ulteriore approfondimento negoziato riguarda la definizione di indicatori specifici per misurare l'efficacia degli interventi di riqualificazione professionale.

Un altro caso ha riguardato l'accordo di transizione occupazionale siglato tra Arti-Régnie, Buzzi Unicem Spa, Cgil, Cisl e Uil, nonché le RSU aziendali il 1º giugno 2022 al fine di procedere alla gestione negoziata degli esuberi evitando di ricorrere al licenziamento collettivo. L'effettivo monitoraggio, sia dell'utilizzo dell'ammortizzatore sociale sia dei processi funzionali alla capacitazione professionale, hanno consentito la ricollocazione della quasi totalità dei lavoratori.

È invece di stretta attualità la manifestazione di interesse da parte della Regione Puglia che, attraverso il Comitato SEPAC, il 4 febbraio 2025 ha proposto alle singole sindacali FIM, FIOM e UILM, alla Rsu e la direzione aziendale di Technoplants S.r.l. di concludere un accordo di transizione occupazionale per porre rimedio alla crisi aziendale determinata dalla contrazione dei volumi produttivi della committente Leonardo S.p.A.

Quanto proposto a livello istituzionale non costituisce un'ingerenza nelle relazioni industriali perché le difficoltà derivanti da fattori congiunturali esterni possono costituire il presupposto legittimo per l'attivazione di strumenti di sostegno occupazionale<sup>29</sup>. La richiesta di classificare il perimetro industriale di Grottaglie come "area di crisi complessa" evidenzia la necessità di un intervento strutturato e multilivello, in linea con quanto stabilito dall'art. 30, d.lgs. 4 maggio 2023, n. 48, che prevede specifici stanziamenti per le crisi aziendali eccezionali. Un elemento di particolare rilevanza emerge anche dalla necessità di programmare investimenti futuri *in situ* aspetto che richama in via sistematica quanto previsto dall'art. 189, d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14 in merito alla gestione dei rapporti di lavoro nelle fasi di ristrutturazione aziendale.

Infine, alcune considerazioni a margine del tema generale.

Nel corso delle fasi di consultazione e di esame congiunto del programma aziendale che l'impresa ha in animo di intraprendere, l'azione sindacale può orientare le opzioni

---

29 TAR Puglia, 12 febbraio 2015, n. 557, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), per il quale la sospensione temporanea dell'attività produttiva di un'impresa, dovuta a un calo delle commesse derivante da fattori esterni e congiunturali non riconducibili alla sua volontà, integra i presupposti per l'ammissione alla cassa integrazione guadagni ordinaria, in quanto tale situazione di crisi non dipende da scelte organizzative interne all'azienda, ma da una contingente e transitoria contrazione del mercato che ha inciso negativamente sull'andamento dell'attività economica; da ultimo v. anche TAR Puglia, 10 giugno 2024, n. 761, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

ni tematiche e nella regolazione della c.d. *due diligence* verso la scelta dei corsi che siano effettivamente funzionali a gestire le transizioni occupazionali. L'attenzione dovrebbe esser posta sulle segmentazioni dei mercati nella loro capillarità, ossia sui settori in cui maggiormente vi è più richiesta di domanda di nuove professionalità avvalendosi anche del menzionato Sistema informativo di Unioncamere<sup>30</sup>, evitando che alla fine, lo sbocco ultimo sia quello di *transitare* inesorabilmente verso il boccaporto della NASPl<sup>31</sup>. Per quanto, da questo documento, potrebbero prendersi utili spunti per individuare i bacini occupazionali più promettenti a livello territoriale, valutare le opportunità di ricollocazione in settori affini e stimare realisticamente i tempi necessari per la ricollocazione.

D'altra parte il limite di accesso ad aziende medio-grandi appare mortificare le piccole realtà imprenditoriali che pure (anzi sicuramente), nella stagione della terziarizzazione e della polverizzazione organizzativa del sistema Italia, sono interessate dall'impellenza della *twin transition* e, dunque, dalla qualificazione e riqualificazione professionale delle loro maestranze a rischio esubero.

Secondo una parte della dottrina<sup>32</sup> la procrastinazione dell'attivazione delle iniziative di riqualificazione, quanto meno di un biennio rispetto all'insorgenza della situazione di crisi, sarebbe irragionevole perché più anticipato è l'avvio delle iniziative di politica attiva finalizzate al reinserimento in azienda ovvero alla ricollocazione all'esterno, tanto è più elevato il loro grado di risolutività.

Non esiste alcun obbligo per le aziende di percorrere la strada dell'accordo di transizione occupazionale; c'è da chiedersi dunque cosa accadrebbe se le Organizzazioni sindacali domandassero di fruire di tutti gli ammortizzatori sociali disponibili prima di procedere ai licenziamenti collettivi chiedendo di aprire il "tavolo di crisi". È possibile ritenere che se l'azienda si rifiutasse immotivatamente di sospendere la procedura di licenziamento collettivo intrapreso, senza dare ascolto alla compagine sindacale

---

<sup>30</sup> Ad esempio, si pensi ad un potenziale esubero nel settore edilizio, dovrebbe essere essenziale inserire corsi BIM e di progettazione digitale, di cantieristica sostenibile oltre che di moduli per competenze digitali avanzate, con l'obiettivo di riconversione verso il settore impiantistico contemporandolo con aggiornamenti di competenze digitali e green.

<sup>31</sup> Interessante, dal punto di vista operativo, potrebbe anche essere la proposta di Tiraboschi, 2023, p. 990 ss., di istituire presso il CNEL una banca dati sul mercato del lavoro e sugli elementi di base su cui è impostata la contrattazione così da fungere da punto di controllo capace di far convergere le forze sociali nella conoscenza e convergenza dei dati e fattori di cui esso si compone prima che si attivino fasi di consultazione sociale o di contrattazione collettiva.

<sup>32</sup> Bellomo, 2023, p. 214 ss.

potrebbe incorrere in un'azione giudiziaria ex art. 28 St. lav. o dei singoli licenziati per violazione dell'art. 4, l. n. 223/1991 per non aver adottato tutte le misure idonee a tentare di evitare la situazione di eccedenza.

## **6. La condizionalità nell'attuale sistema delle politiche del lavoro quale crocevia per il successo del meccanismo transizionale**

I rilievi che precedono inducono ad un supplemento di riflessione su un altrettanto tema di interesse qual è quello della condizionalità questione che ha storicamente animato il dibattito giuslavoristico sin dalle prime elaborazioni dottrinali in materia di ammortizzatori sociali. Il nesso tra sostegno al reddito e politiche attive del lavoro, infatti, ha rappresentato uno dei terreni più fertili di confronto tra gli studiosi della materia, che si sono interrogati sulla natura e sull'intensità del vincolo di condizionalità, sulla sua efficacia come strumento di attivazione del lavoratore, sulle conseguenze della sua violazione e, più in generale, sul delicato equilibrio tra diritti e doveri del beneficiario di prestazioni sociali<sup>33</sup>.

Il rinnovato interesse per il tema ci spinge ad affermare che il successo transizionale si fonda su una logica di reciprocità, dove all'investimento istituzionale in formazione e riqualificazione professionale o in altra iniziativa di politica attiva o di attivazione deve combinarsi un impegno concreto e consapevole dei beneficiari.

Questo equilibrio rappresenta il cardine della condizionalità quale fattore imprescindibile per il funzionamento dell'intero sistema di accompagnamento verso nuove opportunità occupazionali.

La correlazione tra il diritto e il dovere al lavoro (art. 4, Cost.) fornisce la base giuridica per legittimare l'imposizione di specifici obblighi e oneri a chi beneficia di sostegni economici pubblici (art. 38, co. 2, Cost.).)<sup>34</sup>.

Detto altrimenti, il modello di solidarietà sociale può essere efficace solo in presenza di una reciprocità di impegni, dove ogni individuo si fa carico della propria parte di responsabilità collettiva. Quando viene meno questa disponibilità alla partecipazione attiva, il soggetto che si sottrae ai propri doveri diventa un elemento passivo che grava

---

33 Garbuio, 2021, p. 120 ss.

34 Taschini, 2019, p. 157 ss.; Corazza, 2013, p. 489 ss.

ingiustamente sulla comunità dilatando le uscite finanziarie statali. La chiave risiede allora nel concetto di responsabilità individuale e di patto sociale (che coinvolge anche le Istituzioni nella sua bidirezionalità)<sup>35</sup>: chi beneficia del sostegno sociale per le proprie esigenze di vita nei momenti di difficoltà, quale è indubbiamente la disoccupazione involontaria, è chiamato a rispondere attraverso comportamenti attivi e collaborativi verso la stessa società che gli fornisce supporto<sup>36</sup>.

La condizionalità consente in tal modo all'apparato istituzionale, allineandosi al modello europeo della *flexicurity*, di muoversi sul piano della reazione a posizioni strumentali o di inerzia del singolo valorizzando la prospettiva promozionale generale tipica delle politiche attive del lavoro<sup>37</sup>.

Allo stato non esiste un unico regime di condizionalità giacché essa permea trasversalmente diversi istituti di diritto positivo a seconda della categoria di beneficiari a cui si rivolge e degli eventi suscettibili di dar luogo a sanzioni.

Per i percettori di integrazioni salariali straordinarie in costanza di rapporto di lavoro attualmente l'impianto normativo poggia sull'art. 25 ter, d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148, rubricato "Condizionalità e formazione".

Nello specifico i lavoratori in CIGS e percettori di assegno d'integrazione salariale erogato anche da fondi di solidarietà bilaterali "allo scopo di mantenere o sviluppare le competenze in vista della conclusione della procedura di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa e in connessione con la domanda di lavoro espressa dal territorio", devono partecipare a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione anche mediante FPI (art. 25 ter, co. 1, d.lgs. n. 148/2015).

Questa impostazione è frutto anche delle norme introdotte dal PNRR che ha mutato il sistema delle integrazioni salariali, perché la funzionalità della condizionalità tende

---

35 Apostoli, 2012, p. 25 ss.

36 Cfr. Persiani, 2023, p. 5 ss., per il quale sussiste una interconnessione fondamentale tra il sistema produttivo-imprenditoriale e la realizzazione di diversi diritti costituzionalmente garantiti. Per l'A. l'efficienza e la produttività delle imprese non rappresentano solo un fattore economico isolato, ma costituiscono il presupposto necessario per l'attuazione di molteplici tutele sociali previste dalla Carta Costituzionale determinante per garantire l'occupazione (art. 4 Cost.), assicurare retribuzioni adeguate sia in termini di proporzionalità che di sufficienza (art. 36 Cost.), sostenere il sistema sanitario nazionale (art. 32 Cost.) nonché finanziare il sistema previdenziale (art. 38 Cost.).

37 Countouris, Freedland, 2005, p. 557 ss.; Treu, 2002, p. 535 ss.

a limitare il più possibile gli sprechi delle risorse economiche messe a disposizione nella MI5 per evitare abusi ed un atteggiamento non collaborativo dei beneficiari delle misure di sostegno.

Per la dottrina<sup>38</sup> si tratta di una norma di sistema, di portata generale e di importanza cruciale per il perfezionamento della saldatura tra le linee di intervento definite dal PNRR e il tradizionale impianto di gestione delle eccedenze di personale, ridisegnando il ruolo dell'istituto della CIG che si trasforma da mero strumento di sostegno economico passivo a meccanismo attivo di supporto per il reinserimento professionale<sup>39</sup>.

Emerge dal testo normativo che le politiche attive del lavoro devono essere progettate in modo da salvaguardare la connessione territoriale ossia le esigenze ricollocative espresse dal mercato del lavoro locale.

Ciò spiega il perché dette iniziative possono anche “essere cofinanziate dalle Regioni nell’ambito delle rispettive misure di formazione e politica attiva del lavoro” (art. 25-ter, co. 2, prima parte, d.lgs. n. 148/2015). Questa previsione riflette la consapevolezza che le politiche del lavoro necessitano di un forte radicamento territoriale per essere efficaci, dovendo rispondere alle specifiche esigenze dei mercati del lavoro locali.

La portata sistematica di cui innanzi si accennato è resa palese dall’accesso dei lavoratori interessati dal trattamento di integrazione salariale straordinaria nel Programma GOL e, a tal fine, i loro nominativi sono comunicati al MLPS che li mette a disposizione delle regioni interessate (art. 25-ter, co. 2, seconda parte, d.lgs. n. 148/2015).

Le modalità di attuazione dei percorsi formativi o di riqualificazione personalizzata sono state definite con decreto del MPLS, previa intesa in sede di Conferenza unificata ex art. 8, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281(art. 25-ter, co. 4, d.lgs. n. 148/2015)<sup>40</sup>.

---

38 Bellomo, 2023, p. 232.

39 Cfr. TAR Trentino Alto Adige, 12 marzo 2024, n. 70, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), che sottolinea il ruolo della CIG come strumento di sostegno alla continuità occupazionale; Cons. St., 20 aprile 2023, n. 4031, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), che ribadisce il carattere transitorio della riduzione o della sospensione dell’attività d’impresa e la non imputabilità degli eventi causali al datore di lavoro o ai lavoratori. Tale valutazione ha carattere prognostico e deve essere effettuata sulla base delle informazioni disponibili ex ante, fornite principalmente dall’imprenditore richiedente.

40 Cfr. d.m. 2 agosto 2022, n. 142 in Gazzetta Ufficiale, 28 settembre 2022, n. 227.

La mancata partecipazione senza giustificato motivo comporta per il beneficiario inadempiente l'irrogazione di sanzioni che vanno dalla decurtazione di una mensilità di trattamento di integrazione salariale fino alla decadenza dallo stesso" (art. 25-ter, co. 3, prima parte, d.lgs. n. 148/2015).

Anche le modalità e i criteri di irrogazione delle sanzioni è delegificata perché è stata affidata una volta ancora a un decreto ministeriale<sup>41</sup> (art. 25-ter, co. 3, seconda parte, co. 4, d.lgs. n. 148/2015). La mancata partecipazione, senza giustificato motivo fornito dal lavoratore, alle iniziative di formazione e riqualificazione è modulata, in asse con la summenzionata norma primaria, in via di progressiva afflittività sanzionatoria<sup>42</sup> in base alle ore di assenza ingiustificate<sup>43</sup> e non prevede il recupero della contribuzione figurativa e dell'assegno al nucleo familiare che fosse stato eventualmente erogato<sup>44</sup>.

---

41 Cfr. d.m. 2 agosto 2022 (22A06100), in Gazzetta Ufficiale 28 ottobre 2022, n. 253.

42 L'arco sanzionatorio è disciplinato all'art. 2, commi 2, 3 e 4, d.m. 2 agosto 2022 (22A06100): a) tra il 25 % ed il 50% delle ore complessive di assenza la sanzione è di un terzo delle mensilità del trattamento di integrazione salariale straordinario, ferma restando la sanzione minima della decurtazione di una mensilità; b) il 50 % e l'80% la sanzione consiste nella decurtazione della metà delle mensilità del trattamento di integrazione salariale straordinario; c) misura superiore all'80% la sanzione consiste nella decadenza dal trattamento di integrazione salariale.

43 Le esimenti del "giustificato motivo" sono elencate all'art. 2, co. 5, d.m. 2 agosto 2022 (22A06100) tra cui destà interesse interpretativo quella relativa allo "stato di gravidanza, per i periodi di astensione previsti dalla legge" (lett. c) a cui può essere equiparata in via analogica l'ipotesi dei periodi per affidamento ad adozione, nonché di congedo per paternità ex art. 28, d.lgs. n. 151/2001. Nella esimente di chiusura che espressamente prevede "ogni altro comprovato impedimento oggettivo e/o causa di forza maggiore, cioè ogni fatto o circostanza che impedisca al soggetto di partecipare alle iniziative di formazione e/o riqualificazione, senza possibilità di alcuna valutazione di carattere soggettivo o discrezionale da parte di quest'ultimo" (lett. g), possono esser fatte rientrare, ad esempio, le calamità naturali o gli scioperi nei trasporti pubblici, anche se una parte della dottrina ha espresso un giudizio negativo in ordine alla sua previsione; in tal senso vedi: Valente 2023, p. 143 ss. che ha ritenuto come questa esimente di fatto svuoti ogni contenuto precettivo della norma legislativa che ha rimodulato la condizionalità, mostrando come l'apparato ministeriale, in realtà, non abbia alcun effettivo interesse a far funzionare la condizionalità per i cassintegrati.

44 Ai sensi del d.m. 2 agosto 2022 (22A06100) il soggetto deputato ad accertare e contestare l'inadempimento è il servizio ispettivo territorialmente competente che, a seguito di visita autonoma oppure nel corso degli accertamenti previsti al termine dei programmi di CIG "accerta il concreto svolgimento della formazione secondo il programma aziendale presentato" (art. 3, co. 1). Qualora l'organo ispettivo rilevi dai registri dell'ente che eroga la formazione delle "assenze ingiustificate" provvede: alla contestazione della sanzione e ne dà comunicazione alla sede provinciale dell'INPS ai fini dell'applicazione della sanzione graduata (art. 3, co. 2). L'accertamento attiene anche alle verifiche ispettive presso la parte datoriale al fine di verificare il "concreto

Dalla lettura combinata delle due fonti regolamentari si comprende che i lavoratori per "mantenere o sviluppare le competenze in vista della conclusione della procedura di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa e in connessione con la domanda di lavoro espressa dal territorio", devono partecipare "a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione professionale"<sup>45</sup>, anche mediante FPI, qualora ciò sia: a) previsto espressamente dalla legge, come nel caso dell'accordo di transizione occupazionale (art. 22-ter, co. 2, d.lgs. n. 148/2015)<sup>46</sup>; b) sia pattuito nel verbale di accordo sindacale che conclude la procedura informativa ed esame congiunto (art. 24, d.lgs. n. 148/2015); c) sia previsto nelle procedure sindacali che precedono l'accesso all'assegno di integrazione salariale riconosciuto dai Fondi di solidarietà (artt. 26, 29, 40, d.lgs. n. 148/2015, n. 148)<sup>47</sup>.

Il riferimento alla personalizzazione dei percorsi di apprendimento nell'ambito della nuova funzione transizionale dell'integrazione salariale, consente di rievocare una protezione del soggetto non meramente tutoria, ma rivolta ad un arricchimento della propria dotazione sia umana che professionale.

---

*svolgimento della formazione secondo il programma contenuto nell'accordo sindacale, nell'esame congiunto o nell'ambito degli atti di cui alle procedure sindacali prodromiche all'accesso all'assegno di integrazione salariale" (art. 4, co. 1). Anche qui qualora l'organo ispettivo accerti che "dai registri dell'ente che eroga la formazione risultino assenze ingiustificate, provvede alla contestazione della sanzione corrispondente secondo i criteri e le misure definite all'art. 2 del presente decreto, limitatamente ai lavoratori per i quali è accertata la mancata partecipazione alla formazione senza giustificato motivo oggettivo, e ne dà comunicazione all'INPS - sede territoriale competente - ai fini dell'applicazione della sanzione" (art. 4, co. 2). Infine, le "modalità per procedere alla decurtazione delle mensilità di integrazione salariale ai lavoratori destinatari del trattamento di integrazione salariale a carico dei fondi di solidarietà bilaterali alternativi di cui all'art. 27, d.lgs. n. 148/2015 sono individuate dai soggetti preposti alla gestione dei citati fondi" (art. 4, co. 3).*

45 Ai sensi del d.m. n. 142/2022 i progetti formativi o di riqualificazione professionale individuano i fabbisogni di carattere formativo o di riqualificazione dei lavoratori coerenti con la riduzione o sospensione dell'attività lavorativa (art. 3, co 1); i fabbisogni di nuove o maggiori competenze possono essere finalizzati anche al conseguimento di una qualificazione di livello European Qualifications Framework - EQF 3 o 4 in coerenza con la Raccomandazione EU 19 dicembre 2016 (art. 3, co. 1) sui percorsi di miglioramento del livello delle competenze per gli adulti.

46 Cfr. circ. esplicativa del MLPS 18 marzo 2022, n. 6 che ha precisato come la richiesta del trattamento di integrazione salariale straordinario, finalizzato ad un intervento di riorganizzazione per realizzare processi di transizione, deve accompagnarsi ad un programma di interventi nel quale siano esplicitamente indicate le azioni di transizione

47 Cfr. art. 2, d.m. n. 142/2022; per Corti, Sartori, 2023, 1, p. 10 ss., è stata disegnata una condizionalità "mite", in cui le prospettive di ricollocazione in azienda o nel mercato del lavoro esterno protendono alla valorizzazione del patrimonio delle competenze possedute dal lavoratore così da soddisfare la personalizzazione dei diversi percorsi di apprendimento.

Sono perciò necessarie politiche ed istituzioni capaci di orientare i soggetti a compiere scelte consapevoli, prive di asimmetrie informative che generano scelte inefficienti di “selezione avversa” (*advers selection*) per sostenerli nelle diverse transizioni che devono affrontare nella sinusoidale carriera lavorativa.

Occorre poi osservare come vi sia anche una condizionalità di “rafforzamento” che ha come suo punto di riferimento il soggetto inattivo che va stimolato ad intraprendere un progetto professionale attraverso il potenziamento delle sue capacità, competenze e inclinazioni in un percorso volto all’ingresso e reinserimento nel mercato del lavoro (anche settoriale)<sup>48</sup>.

Si tratta di una condizionalità volta a garantire la centralità e autoresponsabilità della persona<sup>49</sup> e la sua libertà di scelta specie durante le fasi interstiziali di attesa tra due o più impieghi<sup>50</sup>.

In questo ambito vi fanno parte quegli istituti previsti per i beneficiari di ammortizzatori sociali in assenza di rapporto di lavoro, ossia i disoccupati percettori della NASpi<sup>51</sup>

---

48 Zanella, Salomone, 2025, p. 1 ss., hanno condotto uno studio in collaborazione con il Servizio Pubblico per l’Impiego della Provincia di Trento (2017-2018), che ha coinvolto circa 10.000 persone in cerca di lavoro nel loro quinto mese di disoccupazione. L’analisi rivela che l’efficacia delle politiche attive dipende dalla personalizzazione degli interventi in base al genere e alle caratteristiche individuali, con il voucher di ricollocamento che risulta efficace per gli uomini e il bonus diretto per le donne. Questa differenziazione riflette i diversi costi di opportunità del lavoro legati ai ruoli familiari e alle responsabilità di cura, suggerendo la necessità di un approccio gender-sensitive nelle politiche occupazionali, in linea con quanto previsto dalle azioni positive per le pari opportunità. È dimostrato, inoltre, che l’interferenza tra politiche passive e attive costituisce un ostacolo significativo: il basso tasso di adesione (8,4%) che aumenta drasticamente all’avvicinarsi dell’esaurimento dei sussidi conferma la necessità di rafforzare la condizionalità nell’erogazione dei benefici, come già previsto per l’Adl.

49 Casale, 2019, p. 1448 ss., sottolinea che l’autoresponsabilità si estende a tutti i settori dell’ordinamento giuridico, manifestandosi con particolare evidenza nelle aree che prevedono conseguenze sfavorevoli o incentivi per determinati comportamenti. La materia penale ne offre l’esempio più lampante, dove la funzione deterrente delle regole viene costantemente ricalibrata per adattarsi all’evoluzione sociale. La necessità di arginare la perdita di gettito fiscale e previdenziale dovuta al sommerso ha portato alla creazione di un sistema che, da un lato, scoraggia l’accettazione di impieghi irregolari e, dall’altro, stimola i lavoratori a denunciare situazioni di illegalità, facendo leva sul loro interesse personale a regolarizzare la propria posizione.

50 Garofalo, 2012, p. 546 ss.

51 Trattasi dell’indennità mensile di disoccupazione, istituita dal d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22, rivolta ai lavoratori con rapporto di lavoro subordinato che hanno perduto involontariamente l’occupazione.

e della DIS-COLL<sup>52</sup>, ma anche quelli disciplinati nell'alveo delle nuove misure di inclusione sociale e lavorativa che dal 1° gennaio 2024 hanno sostituito il reddito di cittadinanza<sup>53</sup>, quali l'Assegno di inclusione<sup>54</sup> (Adl), a cui si affianca la misura "Supporto per la formazione e lavoro" (SFL)<sup>55</sup>.

Per quel che qui più interessa, i lavoratori disoccupati percettori di indennità NASPl/DIS-COLL<sup>56</sup> ai sensi dell'art. 21, co. 4, d.lgs. n. 150/2015 sono sottoposti, previa profilazione da parte dei CPI, a percorsi di attivazione stabiliti nel Patto di servizio personalizzato (PSP) di cui all'art. 20, d.lgs. n. 150/2015 che contiene quei comportamenti a cui il beneficiario deve attenersi<sup>57</sup>: a) partecipare a iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro quali, in via esemplificativa, la stesura del *curriculum vitae* e la preparazione per sostenere colloqui di lavoro o altra iniziativa di orientamento; b) partecipare a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione; c) accettare congrue offerte di lavoro<sup>58</sup>. Anche in questo caso la sanzione applicabile è graduale e si diversifica

---

52 La DIS-COLL, anch'essa istituita dal d.lgs. n. 22/2015, è riconosciuta ai collaboratori coordinati e continuativi e a quelli a progetto iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS, non pensionati e privi di partita IVA, che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione. Dall'1 luglio 2017, l'indennità è stata stabilizzata ed è riconosciuta anche agli assegnisti di ricerca, i dottorandi e i titolari di borsa di studio.

53 Artt. 1-8, d.l. n. 4/2019, conv. mod., l. n. 26/2019; cfr. Recchia, 2020, p. 12 ss.

54 Artt. 1-13, d.l. n. 48/2023, conv., l. n. 85/2023. L'Adl consiste in un sostegno economico e di inclusione sociale e professionale, condizionato alla prova dei mezzi e all'adesione a un percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa. Si compone di due parti: un'integrazione del reddito familiare fino ad una determinata soglia e un sostegno per i nuclei residenti in abitazione concessa in locazione con contratto ritualmente registrato.

55 Art. 12, d.l. n. 48/2023; v'è da dire che il SFL è una misura di attivazione al lavoro tramite la partecipazione a progetti di formazione e accompagnamento al lavoro, qualificazione e riqualificazione professionale, politiche attive del lavoro, comunque denominate, progetti utili alla collettività, servizio civile universale. La misura è rivolta ai singoli componenti di nuclei familiari di età compresa tra i 18 e i 59 anni e in possesso di determinati requisiti di cittadinanza, soggiorno, residenza ed economici.

56 Sui nuovi requisiti per accedere alla NASPl vedi art. 1, co. 171, l. 30 dicembre 2024, n. 207; nonché INPS circ. 5 giugno 2025, n. 98 rinviano per un approfondimento a Massi, 2025, p. 1535 ss.

57 Art. 20, co. 3, d.lgs. n. 150/2015.

58 Art. 25, d.lgs. n. 150/2015; da ultimo vedi anche artt. 25 e 26, d.l. 7 maggio 2024, n. 60, conv. mod., l. 4 luglio 2024, n. 95, che ha introdotto la digitalizzazione del procedimento di reinclusione al lavoro dei percettori NASPl/DIS-COLL. L'INPS con messaggio 28 novembre 2024, n. 4011 ha reso note le modalità di iscrizione dei cittadini beneficiari di NASPl e DIS-COLL al SIISL e con successiva

rispetto alla gravità delle violazioni che vanno dalla decurtazione del sussidio fino alla perdita dello stato di disoccupazione<sup>59</sup>.

È il CPI territorialmente competente a convocare l'utente per la stipula del PSP oppure ad utilizzare i dati disponibili sulla piattaforma SIISL per stipulare il patto in via telematica, dandone adeguata informazione all'interessato<sup>60</sup>.

---

*nota 4 dicembre 2024, n. 20734 ha fornito ai CPI le necessarie indicazioni di carattere tecnico; il percettore di NASPI e DIS-COLL iscritto in SIISL ha quindici giorni di tempo per sottoscrivere il proprio curriculum vitae, il Patto di Attivazione Digitale (PAD), la cui corretta sottoscrizione necessita della previa compilazione della DID, e a rendere elementi utili per la precompilazione del PSP come da indicazioni operative dettate dal MLPS con nota del 17 dicembre 2024.*

59 In caso di mancata presentazione, in assenza di giustificato motivo, alle convocazioni o agli appuntamenti per la stipula del Patto di servizio personalizzato(PSP), o alle iniziative di orientamento al lavoro disposte dal CPI, è prevista una decurtazione del trattamento di NASPI, pari ad 1/4 di mensilità (8 giorni di prestazione) alla prima mancata presentazione e di una mensilità (30 giorni di prestazione) alla seconda mancata presentazione; un'eventuale terza mancata presentazione comporta la decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione(art. 21, co. 7, lett. a, b, d.lgs. n. 150/2015); per la mancata partecipazione, alle iniziative di carattere formativo, di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione, è prevista la decurtazione di una mensilità (30 giorni di prestazione) alla prima mancata presentazione, con decadenza da prestazione e stato di disoccupazione alla seconda infrazione(art. 21, co. 7, lett. c, d.lgs. n. 150/2015). Per l'attuazione delle azioni a favore dei percettori di NASPI e DIS-COLL e per la gestione della condizionalità i CPI: a) verificano la condizione di percettore di NASPI o DIS-COLL tramite cooperazione applicativa per le informazioni sulla presentazione della domanda e l'interrogazione della Banca Dati Percettori dell'INPS per l'effettiva percezione; b) verificano lo stato occupazionale tramite le comunicazioni obbligatorie disponibili sul Sistema Informativo Lavoro; c) convocano il percettore di NASPI o DIS-COLL con le modalità previste dal Comitato per i ricorsi di condizionalità; d) verificano le assenze ingiustificate del percettore di NASPI o DIS-COLL agli appuntamenti e alle attività previste tramite: a) l'accertamento della presenza fisica della persona all'appuntamento se si svolge presso il CPI; b) se in video-chiamata attraverso le credenziali SPID sul portale l'appuntamento si svolge a distanza; c) oppure mediante la ricezione di comunicazioni formali da parte dei soggetti privati accreditati per gli appuntamenti e le attività di politica attiva del lavoro che si svolgono presso gli stessi soggetti privati accreditati. Il CPI adotta le relative sanzioni, inviando pronta comunicazione, per il tramite del sistema informativo, al Ministero ed all'INPS, che emette i provvedimenti conseguenti e provvede a recuperare le somme indebite eventualmente erogate(art. 21, co. 10, d.lgs. n. 150/2015). Contro il provvedimento del CPI è ammesso per motivi di legittimità e/o di merito ricorso dinanzi al Comitato per i ricorsi di condizionalità presso il MLPS sulla cui ricostituzione vedi il d.d. 14 novembre 2024, n. 409; nel caso in cui il ricorso venga respinto, entro sessanta giorni è possibile presentare ricorso giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo competente, oppure entro centoventi giorni incardinare un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica

60 Si ritiene che anche la mancata sottoscrizione del PSP sia annoverabile tra le condotte sanzionabili; cfr. in tal senso decreto Regione Marche n. 265/2017 e gli "Indirizzi operativi dei servizi al lavoro resi dai centri per l'impiego della Regione Liguria in attuazione del Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n 150" del 23 dicembre 2021.

Il PSP non è solo uno strumento di gestione dei servizi per l'impiego, perché se i lavoratori disoccupati devono seguire le attività sopra elencate, il CPI si impegna a sua volta ad eseguire una prestazione funzionale all'accordo siglato<sup>61</sup>.

Tenuto altresì conto che il PSP è presupposto condizionante per le "persone in cerca di occupazione, a seguito della procedura di assessment e dell'assegnazione ad uno dei percorsi" del Programma GOL per continuare a fruire sia delle prestazioni economiche che dello status di disoccupato. Ad esempio, i componenti dei nuclei familiari beneficiari dell'Adl sono tenuti ad aderire ad un percorso personalizzato di inclusione sociale o lavorativa. Il percorso viene definito nell'ambito di uno o più progetti finalizzati a identificare i bisogni del nucleo familiare nel suo complesso e dei singoli componenti. I componenti il nucleo che sono ritenuti attivabili al lavoro devono sottoscrivere il PSP<sup>62</sup>.

Anche il beneficiario dell'indennità di partecipazione nell'ambito della misura di SFL è tenuto ad aderire alle misure di formazione e di attivazione lavorativa indicate nel PSP<sup>63</sup> dando conferma ai servizi per l'impiego della partecipazione a tali attività<sup>64</sup>.

---

61 Ad esempio, nel PSP dell'Agenzia Piemonte Lavoro è espressamente stabilito che il CPI "si impegna a: informare sulle opportunità di lavoro disponibili; offrire laboratori di orientamento di base; informare sulle offerte formative; promuovere la ricerca attiva di lavoro; indicare servizi di supporto alla ricerca dell'occupazione, all'autoimpiego o alla costituzione di impresa".

62 Sono tenuti all'obbligo di adesione al PSP individuale e alla partecipazione attiva a tutte le attività formative, di lavoro, nonché alle misure di politica attiva, comunque denominate, i componenti del nucleo familiare, maggiorenni, che esercitano la responsabilità genitoriale. I medesimi componenti sono tenuti ad aderire anche al Patto per l'Inclusione Sociale (PaIS) del nucleo. I servizi sociali, infatti, eseguono una valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo familiare, finalizzata alla sottoscrizione del PaIS. Nell'ambito di tale valutazione preliminare, i servizi sociali valutano anche eventuali cause di esonero dall'obbligo di incontrare i servizi per il lavoro per i componenti del nucleo familiare, di età compresa tra 18 e 59 anni, attivabili al lavoro. È da notare che per i beneficiari dell'Adl appartenenti alla fascia di età compresa tra 18 e 29 anni che non abbiano adempiuto all'obbligo di istruzione, nel PaIS è stabilito l'impegno all'iscrizione e alla frequenza di percorsi di istruzione degli adulti di primo livello o comunque funzionali all'adempimento del predetto obbligo di istruzione, pena la decadenza dal beneficio.

63 In base al combinato disposto dell'art. 12 e art. 8, co. 6, d.l. n. 48/2023, a chi beneficia del SFL si applicano le stesse sanzioni di decadenza che valgono per l'ADI.

64 Art. 5, d.m. n. 108/2023; cfr. circ. INPS 29 agosto 2023, n. 77 in base alla quale in caso di mancata conferma dell'attività, rilevata attraverso il SIISL o mediante segnalazione di inadempienze trasmesse, dai servizi competenti, per il tramite della piattaforma SIU, l'INPS sospende il beneficio. In caso di mancata adesione, per rifiuto o abbandono dell'attività, rilevata attraverso il SIISL o mediante segnalazione di inadempienze trasmesse per il tramite della piattaforma SIU, da parte dei servizi competenti, il beneficiario decade dalla misura, ai sensi degli artt. 8, co. 6 ss., d.l. n. 48/2023.

Vista la portata generale del PSP v'è da chiedersi in ordine ai suoi profili applicativi se la sua natura giuridica sia di atto provvidenziale amministrativo o contrattuale. È possibile ritenere che esso rientri ancora nello schema ex art. 1321, c.c.: anche se alla data di accoglimento della domanda di NASPl o della DIS-COLL il beneficiario è iscritto d'ufficio al SIISL<sup>65</sup>, questi è ancora libero di poter non sottoscrivere il PSP così che la sua autonomia negoziale, seppur con la conseguenza negativa di perdere il sussidio, non è compromessa né coartata. Tant'è che PSP può essere modificato su richiesta del CPI ma anche dell'utente in relazione alle mutate condizioni di quest'ultimo, diventando inefficace con la perdita dello stato di disoccupazione.

La centralità di questa impostazione è rappresentata dai percorsi personalizzati stabiliti con l'utente che si configurano quali rapporti bilaterali (*client contract*) dove i servizi e le prestazioni erogate trovano corrispettivo nell'impegno attivo del beneficiario. Questo meccanismo si struttura secondo schemi contrattuali tipici del diritto civile, basati sulla reciprocità delle prestazioni (*do ut facias e facio ut facias*)<sup>66</sup>, dove l'erogazione del sostegno è proprio condizionata all'adempimento degli obblighi di attivazione assunti dal beneficiario. A fronte dei servizi offerti dalla controparte pubblica o privata accreditata, il soggetto disoccupato si impegna a rendersi disponibile allo svolgimento di una serie di attività e di step procedurali che gli consentiranno di entrare tra il circuito degli occupabili.

La reciprocità, evidentemente, non sottende un diritto "al posto di lavoro" ma si connota nel richiedere ai servizi per l'impiego di rispondere in modo efficace alla gestione delle esigenze inclusive che le crisi occupazionali generano rivolte al più ampio gruppo sociale dei cittadini che intendano accedere, permanere o rientrare nel mercato del lavoro.

Ciò si traduce nella sussistenza di un obbligo in capo al CPI, quale infrastruttura pubblica, di garantire all'utenza degli uniformi quanto efficienti servizi per l'impiego rispettosi dei livelli essenziali di prestazione (LEP) ex art. 117, co. 2, lett. m, Cost. con correlata responsabilità risarcitoria della amministrazione inadempiente<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> La nota MLPS del 17 dicembre 2024 prevede che in sede di prima applicazione, saranno iscritti d'ufficio alla piattaforma SIISL gli utenti che hanno presentato domanda a decorrere dal 24 novembre 2024 una volta disposto dall'INPS il primo pagamento.

<sup>66</sup> Cfr. Veneto Lavoro nelle indicazioni operative per il personale docente e ATA della scuola con contratto a tempo determinato del 17 giugno 2024, p.1, il PSP è definito espressamente quale "accordo tra un lavoratore disoccupato e il Centro per l'impiego".

<sup>67</sup> Affinché il regime di condizionalità sia veramente efficace è comunque necessario che anche

La responsabilità dell'amministrazione si configura soprattutto nei casi in cui non vengano indicate al disoccupato le opportunità lavorative adeguate alle sue esigenze, violando così l'obbligo fondamentale di *matching* tra domanda e offerta di lavoro. L'utente, vantando un vero e proprio diritto soggettivo azionabile in giudizio<sup>68</sup>, potrà richiedere il risarcimento del danno ex art. 1218 c.c. per perdita di *chance*, dimostrando che l'inadempimento del CPI gli ha fatto perdere concrete opportunità di lavoro<sup>69</sup>. Tra le allegazioni probatorie si dovrebbero considerare la probabilità di assunzione in presenza degli incentivi, valutando elementi come la concretezza della manifestazione di interesse di un'azienda all'assunzione e la corrispondenza tra il profilo del lavoratore pretermesso e la posizione offerta.

Per quanto riguarda la responsabilità disciplinare degli operatori del CPI, essa si configura quando le negligenze commesse causino un pregiudizio all'utente. Gli operatori sono tenuti a svolgere le loro funzioni con la massima diligenza professionale, considerando che gestiscono servizi essenziali per i cittadini. Le violazioni più gravi che possono determinare responsabilità disciplinare includono la mancata segnalazione di opportunità lavorative, l'inadeguata gestione delle pratiche di iscrizione e aggiornamento dello stato di disoccupazione, nonché l'omessa o insufficiente erogazione dei servizi di orientamento e formazione previsti dai LEP. Un esempio significativo potrebbe riguardare la gestione dei percorsi di formazione del Programma GOL: se il CPI non segnala all'utente i corsi di formazione necessari per l'acquisizione di competenze richieste dal mercato del lavoro compatibile con il suo profilo, questi potrebbe agire per il risarcimento del danno derivante dalla mancata possibilità di riqualificazione

---

i soggetti privati accreditati assumano comportamenti diligenti segnalando tempestivamente ai CPI tutti quegli eventi che possano determinare sanzioni per quell'utente che pur preso in carico non si sia presentato alla convocazione, agli appuntamenti o non abbia giustificato le proprie assenze o non partecipi alle attività formative previste; ad esempio, la Giunta della Regione Veneto ha approvato con la delibera 31 luglio 2023 n. 1315 le indicazioni operative che illustrano ai soggetti accreditati ai servizi per il lavoro e ai soggetti accreditati alla formazione le corrette procedure per l'applicazione del regime di condizionalità ai partecipanti ai programmi di politica attiva per il lavoro, in cui si legge che "il soggetto accreditato ai servizi per il lavoro è tenuto a darne comunicazione al CPI competente (recte: il CPI che ha stipulato il Patto/Programma) entro e non oltre i 3 giorni lavorativi dall'evento di condizionalità.

68 Tiraboschi, 2004, p. 2 ss., per il quale lo Stato ha il dovere di porre in essere azioni positive e assicurare un'efficiente organizzazione amministrativa e istituzionale del mercato, affinché ai cittadini sia garantita la soddisfazione di un vero e proprio diritto soggettivo a godere di prestazioni idonee e offrire loro una reale possibilità di trovare opportunità di impiego.

69 Renga, 2021, p. 13 ss., ha evidenziato che il porre obbligazioni positive sui titolari del diritto alle prestazioni sociali è funzionale solo se a esse corrispondono proposte effettive di lavoro come corrispettivo.

professionale per non aver avuto accesso ai servizi essenziali di formazione. Oppure si pensi, sempre per fare un esempio, ad un lavoratore straniero che si rivolga al CPI alla ricerca di un'occupazione regolare, ma l'addetto, violando i principi di non discriminazione, omette di fornirgli adeguata assistenza linguistica e informativa, impedendogli di fatto l'accesso ai servizi essenziali per l'inserimento lavorativo.

Quanto esemplificato mostra come la responsabilità del CPI e quella disciplinare degli operatori siano strettamente interconnesse, poiché le negligenze imputabili al personale si traducono in inadempimenti dell'amministrazione che possono generare legittime pretese risarcitorie dell'utenza rimasta danneggiata.

Se il PSP rappresenta sulla carta uno strumento potenzialmente molto efficace, la sua concreta attuazione richiede competenze che non sempre sono disponibili nei CPI, il cui personale va per l'appunto adeguatamente selezionato e formato. Il rischio è quello di una standardizzazione *de facto* dei percorsi<sup>70</sup>, che contraddirebbe la *ratio* stessa della intelaiatura a trama complessa della condizionalità.

---

70 La previsione della responsabilità disciplinare e contabile dei funzionari ai sensi dell'art. 21, co. 11, d.lgs. n. 150/2015, pur comprensibile nell'ottica di garantire l'effettività del sistema, potrebbe paradossalmente generare comportamenti difensivi e burocratici da parte di personale inesperto, a discapito di una gestione flessibile e personalizzata dei percorsi di reinserimento.

## **CAPITOLO III**

### **Ruolo strategico dei Fondi paritetici interprofessionali e della bilateralità nell'azione sindacale**

**SOMMARIO:** **1.** Genesi e ruolo dei Fondi paritetici interprofessionali. **2.** Le diverse categorie di interventi formativi dei FPI nel quadro del sistema autorizzatorio-vigilanza ministeriale. **3.** L'espansione delle competenze dei FPI nel quadro delle politiche attive e passive del lavoro. **4.** Il sistema operativo dei FPI: finanziamento, piani formativi e gestione. **5.** Le iniziative di finanziamento formativo attraverso gli avvisi pubblici. **6.** Il binomio contrattazione collettiva e FPI. **7.** Gli enti bilaterali: funzioni e prospettive per la regolazione partecipata del mercato del lavoro. **8.** L'Azione sindacale nell'era della trasformazione ecologica e digitale. **9.** Le tendenze evolutive delle professioni nell'orizzonte delle transizioni: prospettive per l'azione sindacale.

#### **1. Genesi e ruolo dei Fondi paritetici interprofessionali**

I Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua (FPI) rappresentano oggi essenzialmente uno strumento di politica attiva particolarmente affidabile per rispondere alle esigenze formative emergenti. Il loro ruolo risulta determinante nella pianificazione strategica e nell'individuazione preventiva delle competenze necessarie sia ai lavoratori che alle imprese, specialmente in un mercato del lavoro caratterizzato da continue trasformazioni. È quindi fondamentale valorizzare e potenziare questi strumenti, riponendo in essi una crescente fiducia per la connaturata capacità istituzionale di interpretare e anticipare le dinamiche evolutive del mondo professionale<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Zaganella, 2016, p. 17 ss; sia concesso rinviare anche a Di Corrado, 2000, p. 796 ss.

Meritano, dunque, un'approfondita analisi fin dalla loro gestazione che si è protratta con notevole complessità<sup>72</sup> ed è culminata nella l. n. 388/2000<sup>73</sup> che ne ha sancito la nascita a livello normativo con il duplice obiettivo di promuovere nel bilanciamento degli interessi di imprese e lavoratori "lo sviluppo della formazione professionale continua e dei percorsi formativi o di riqualificazione professionale per soggetti disoccupati o inoccupati" (art. 118, co. 1, prima parte).

Il legislatore ha utilizzato l'espressione "promuovere lo sviluppo della formazione professionale continua" non come mera formula di stile, ma quale indicazione di una finalità dinamica e progressiva che trascende la semplice erogazione di servizi formativi. Il concetto di "sviluppo" implica un processo evolutivo e incrementale che deve essere interpretato alla luce della duplice finalità esplicitamente enunciata: la competitività delle imprese e la garanzia di occupabilità dei lavoratori.

La *ratio* della norma emerge chiaramente dall'interconnessione funzionale tra questi due obiettivi apparentemente distinti ma sostanzialmente complementari. La competitività delle imprese non viene perseguita come fine a se stante, ma come strumento per garantire quella stabilità e crescita economica che costituisce il presupposto necessario per l'occupabilità dei lavoratori. Parallelamente, l'occupabilità dei lavoratori non è concepita come mero assistenzialismo, ma quale investimento nella qualificazione professionale che, a sua volta, alimenta la competitività del sistema produttivo.

L'ottica di competitività delle imprese richiamata dalla norma non può essere interpretata in senso meramente economicistico, ma deve essere letta come competitività sostenibile, fondata sull'investimento nelle risorse umane piuttosto che sulla compressione dei costi del lavoro. La formazione continua diventa così il veicolo attraverso cui le imprese possono mantenere e accrescere la propria posizione competitiva investendo nella qualificazione dei propri lavoratori, creando valore aggiunto attraverso l'innovazione e l'adattamento tecnologico.

---

72 Cfr. art. 9, co. 5, l. n. 236/1993; art. 4, co. 2, lett. h, *Protocollo tripartito sul costo del lavoro del 23 luglio 1993 siglato tra Governo e Parti sociali*; art. 17, co. 1, lett. d, l. n. 196/1997; Allegato 4 del *Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione* (c.d. *Patto di Natale*) del 22 dicembre 1998; art. 66, co. 2, l. n. 144/1999; sulla fase c.d. transitoria v. art. 48, l. n. 289/2002; art. 1, co. 151, n. 311/2004; art. 13, d.l. n. 35/2005; art. 10, co. 1, d.l. n. 138/2011; art. 11-bis, co. 1, lett. a, b, d.l. n. 4/2019, conv. mod. l. n. 26/2019; *vedi anche circ. MLPS n. 36 del 18.11.2003 e le successive Linee Guida diramate nel periodo 2004-2013*.

73 Nel testo novellato dall'art. 48, l. 24 dicembre 2023, n. 351.

La garanzia di occupabilità dei lavoratori, d'altra parte, non si limita alla conservazione dei posti di lavoro esistenti, ma si estende alla creazione delle condizioni per l'adattabilità professionale ai movimenti sussultori del mercato del lavoro.

Questa interconnessione funzionale trova il suo fondamento costituzionale negli articoli che la giurisprudenza amministrativa ha costantemente richiamato nell'interpretazione normativa, evidenziando che i FPI sono stati istituiti "secondo un disegno coerente con quanto dispone l'art. 35, co. 2, Cost., per il quale la Repubblica cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori, e in linea di continuità con i principi fondamentali di cui agli articoli 1, co. 1, che fonda sul lavoro le basi stesse della Repubblica Italiana, e 4 Cost."<sup>74</sup>.

La loro finalità promozionale deve avvenire "in coerenza" con le politiche programmatiche regionali e pur sempre in ossequio alle "funzioni di indirizzo" proprie del MLPS, garantendo così un'azione coordinata tra i diversi livelli istituzionali per ciascuno dei principali comparti economici quali sono quelli dell'industria, agricoltura, terziario e artigianato (art. 118, co. 1, prima parte).

Il principio di coerenza con la programmazione regionale trova la sua *ratio* nella ripartizione costituzionale delle competenze in materia di formazione professionale, inserendosi necessariamente nel pieno rispetto dell'art. 117 Cost. quale idoneo strumento volto a garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni. D'altra parte la necessità di coordinamento deriva dal fatto che le attività formative si svolgono concretamente sui territori regionali, dove le Regioni esercitano le proprie competenze di programmazione e gestione delle politiche formative. Del pari il riferimento alle "funzioni di indirizzo" del MLPS manifesta la necessità di mantenere una regia nazionale unitaria in un settore che presenta evidenti profili di interesse generale quali i LEP.

Ciascun comparto presenta caratteristiche, esigenze e specificità proprie che richiedono interventi formativi mirati e differenziati, riflettendo la struttura tradizionale dell'economia italiana, storicamente imperniata da una forte presenza industriale, da un importante settore agricolo, da un terziario in costante espansione e da una significativa componente artigianale quali tratti distintivi del tessuto produttivo nazionale<sup>75</sup>.

Il coordinamento istituzionale assume particolare rilevanza anche in considerazione del fatto che i FPI si articolano per settori economici, ciascuno dei quali presenta spe-

---

74 Così TAR Lazio 13 luglio 2016, n. 8079, in *Guida al diritto*, 2016, p. 70 ss.

75 Per una disamina comparata sui FPI secondo il modello francese vedi: Valenti, 2025, p. 102 ss.

cificità territoriali e produttive che devono essere armonizzate con le politiche regionali di sviluppo economico e formativo. La programmazione regionale, infatti, tiene conto delle caratteristiche del tessuto produttivo locale, delle esigenze occupazionali locali e delle priorità di sviluppo economico regionale.

In questo quadro, il principio di coerenza con la programmazione regionale e il rispetto delle funzioni di indirizzo ministeriali sono componenti inscindibili del medesimo assetto: da un lato garantiscono che le attività formative finanziate dai fondi interprofessionali siano effettivamente rispondenti ai bisogni formativi del territorio e coerenti con le strategie regionali di sviluppo; dall'altro assicurano che tali attività si inseriscano in una cornice nazionale unitaria che garantisca standard qualitativi omogenei e il perseguitamento di obiettivi di interesse generale.

La loro costituzione non avviene d'imperio ma si basa sulla volontà dell'autonomia collettiva, ossia sugli accordi interconfederali (art. 39 Cost.) stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale<sup>76</sup> per armonizzare e potenziare il sistema formativo, affidandone la gestione progettuale alle parti sociali (quali attori speciali e qualificati) poste per l'appunto su piani di rappresentatività paritetica (art. 118, co. 1, seconda parte).

Gli accordi interconfederali stipulati dalle OO.SS. dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale possono prevedere l'istituzione di FPI anche per "settori diversi" da quelli poc'anzi elencati, nonché, all'interno degli stessi, la costituzione di un'apposita sezione relativa ai dirigenti (art. 118, co. 1, seconda parte)<sup>77</sup>.

La ratio di questa flessibilità normativa si fonda sul riconoscimento che la realtà economica e produttiva è in continua evoluzione e non può essere rigidamente incasellata nei quattro compatti principali. Esistono settori emergenti, nicchie produttive speci-

76 Sulla questione della "rappresentatività" si rinvia a Benincasa (a), 2023, p. 645 ss; Treu (b), 2020, p. 453 ss., per il quale la "certezza della rappresentatività degli attori negoziali" è un elemento cardine su cui deve poggiare ogni sistema ordinato; e la carenza di certezze sui criteri della rappresentatività costituisce un ostacolo obiettivo alla lotta contro la frammentazione e il dumping contrattuale.

77 L'offerta formativa risulta strutturata in diciannove FPI, di cui sedici dedicati alla formazione dei dipendenti e tre ai dirigenti (uno dei quali in liquidazione); cfr. Galvan, 2017, p. 111 ss., che pone la problematica del "mercato" della formazione continua per i lavoratori causata da nascita di nuovi FPI che appaiono sganciati da un effettivo radicamento nella tradizione del sistema di relazione industriali.

fiche o ambiti trasversali che potrebbero necessitare di una gestione autonoma della formazione continua.

La possibilità di istituire fondi per settori diversi<sup>78</sup> permette, quindi, di adattare il sistema alle mutevoli esigenze del tessuto produttivo e alle nuove forme di organizzazione del lavoro.

Per quanto concerne la previsione specifica relativa ai dirigenti, la deroga riconosce la peculiarità di questa categoria professionale, che presenta caratteristiche ed esigenze formative sostanzialmente diverse da quelle degli altri lavoratori subordinati. I dirigenti, come noto, svolgono funzioni di elevata responsabilità e complessità che richiedono percorsi formativi specifici, spesso trasversali rispetto ai settori di appartenenza.

Il sistema così concepito crea una “terza via” che combina elementi pubblici e privati, dove i FPI agiscono come intermediari qualificati tra lo Stato e i singoli soggetti. Questo modello permette di superare i limiti sia di una gestione puramente statale, che potrebbe risultare troppo rigida e distante dalle reali esigenze del mercato del lavoro, sia di un sistema basato unicamente sull'iniziativa individuale, che potrebbe generare frammentazione e non garantire un'adeguata copertura delle esigenze formative.

Anche le necessità di adattare il sistema della formazione alle peculiarità territoriali non è stata pretermessa, attesa la possibilità che con accordo interconfederale stipulato dalle OO. SS. dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale, nelle province autonome di Trento e di Bolzano può essere istituito un fondo territoriale intersetoriale (art. 118, co. 1, terza parte).

Questa previsione si inserisce nel più ampio contesto del decentramento amministrativo e del riconoscimento delle autonomie locali, tenendo conto delle caratteristiche socio-economiche distintive di questi territori. La possibilità di istituire un fondo territoriale intersetoriale nelle province autonome rappresenta un riconoscimento della loro particolare condizione amministrativa e delle esigenze specifiche del tessuto produttivo locale<sup>79</sup>.

---

78 Es. Fondoprofessioni e Fond.E.R.

79 Cfr. circ. INPS 16 luglio 2025, n. 112 che illustra le principali novità relative al Fondo territoriale intersetoriale della Provincia autonoma di Trento.

Nel campo della formazione continua, il bilateralismo sindacale risponde dunque all'esigenza di soddisfare il principio di sussidiarietà orizzontale (ossia di mutua cooperazione tra istituzioni e corpi intermedi), innestandosi in una prospettiva di convivenza solidale e coesione sociale nell'interesse pubblico protetta a livello costituzionale dall'art. 118 Cost.<sup>80</sup>.

Laddove la disposizione (art. 118, co. 1, terza parte) consente ai FPI di utilizzare parte delle proprie risorse per misure di formazione anche a favore di apprendisti e collaboratori a progetto, costituisce una manifestazione concreta del principio costituzionale secondo cui la coesione sociale si realizza attraverso l'inclusione formativa di tutte le categorie di lavoratori, specialmente quelle più vulnerabili.

Gli apprendisti, per loro natura, si trovano in una fase di transizione dalla formazione al lavoro, necessitando di un accompagnamento specifico che ne consolida le competenze professionali e ne favorisca l'inserimento stabile nel tessuto produttivo. I collaboratori a progetto, dal canto loro, sono l'esemplificazione di una forma di lavoro caratterizzata da maggiore flessibilità ma anche da minori garanzie, richiedendo pertanto interventi formativi mirati che ne rafforzino la professionalità e l'adattabilità alle esigenze del mercato consentendo loro di costruire percorsi di carriera più solidi e durevoli.

## **2. Le diverse categorie di interventi formativi dei FPI nel quadro del sistema autorizzatorio-vigilanza ministeriale**

La l. n. 388/2000 prevede un'ampia gamma di tipologie formative che possono essere finanziate "in tutto o in parte" dai FPI (art. 118, co. 1, quarta parte) ciascuna caratterizzata da specifiche modalità di attuazione e finalità.

La prima categoria comprende i "piani formativi aziendali, territoriali, settoriali o individuali concordati tra le parti sociali", che costituiscono la tipologia principale di intervento. Questi piani sono l'espressione più diretta del carattere paritetico dei FPI, richiedendo una necessaria concordia tra le OO.SS. per la loro definizione e attuazione<sup>81</sup>.

80 Parisi, 2023, p. 1129 ss.

81 Cfr. Mazzoli, 2011, p. 45 ss. per il quale il piano formativo non deve essere qualcosa di improvvisato per essere occasionale e limitato nel tempo. Quale atto organico dovrebbe avere un ampio respiro di prospettiva fino ad instaurare una fortificazione tra sistemi profuttivi con piani formativi interdipendenti.

La seconda comprende le eventuali ulteriori iniziative propedeutiche e comunque direttamente connesse ai piani formativi, anch'esse concordate tra le parti sociali. Sarebbe errato pensare che questa fase preparatoria si limiti esclusivamente agli elementi divulgativi e di *marketing* promozionale del piano, per involgere la funzione analitico-diagnostica attraverso lo studio approfondito della domanda e la rilevazione puntuale dei fabbisogni fino a spingersi, ove necessario, alle attività di *networking* e disseminazione, promuovendo partenariati con altri piani formativi al fine di massimizzare l'efficacia degli interventi attraverso la condivisione di buone pratiche e l'ottimizzazione delle risorse<sup>82</sup>.

La terza categoria, introdotta dalle modifiche normative successive, riguarda i piani di formazione o di riqualificazione professionale previsti dal Patto di formazione di cui all'artt. 8, co. 2, d.l. 28 gennaio 2019, n. 4. Questa previsione inserisce i FPI nel più ampio sistema delle PAL, consentendo loro di contribuire al finanziamento di percorsi formativi destinati a soggetti in transizione occupazionale o a rischio di esclusione dal mercato del lavoro.

Infine, i FPI possono finanziare i piani formativi aziendali specificamente destinati all'incremento delle competenze dei lavoratori che si trovano in costanza di rapporto di lavoro ma beneficiano di trattamenti di integrazione salariale secondo la disciplina del d.g. 14 settembre 2015, n. 148. Il riferimento normativo agli artt. 11, 21, co. 1, lett. a), b) e c), e 30 del predetto circoscrive l'ambito di applicazione ai trattamenti di cassa integrazione guadagni ordinaria, straordinaria e in deroga, nonché all'assegno ordinario del Fondo di integrazione salariale, nella prospettiva di coniugare politiche attive e passive del lavoro con il fattore formativo (art. 118, co. 1, quinta parte)

Questa previsione rappresenta un'innovazione di notevole portata nel sistema degli ammortizzatori sociali, poiché trasforma i periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa da momenti di mera attesa passiva in opportunità di crescita professionale e riqualificazione. L'obiettivo è duplice: da un lato, evitare che i lavoratori subiscano un depauperamento delle proprie competenze durante i periodi di inattività forzata; dall'altro, prepararli al rientro nel mercato del lavoro con un bagaglio professionale arricchito e aggiornato rispetto alle esigenze del sistema produttivo.

Dal punto di vista operativo, la disposizione richiede una stretta collaborazione tra i FPI, le imprese beneficiarie dei trattamenti di integrazione salariale e gli enti formativi, al fine di progettare percorsi formativi coerenti con le esigenze di riqualificazione

---

82 Colombo, 2017, p. 31 ss.

professionale e le prospettive di ripresa dell'attività produttiva.

Per assicurare il coordinamento con gli enti territoriali, la definizione dei piani aziendali, territoriali o settoriali richiede il preventivo coinvolgimento delle regioni e delle province autonome interessate. Mentre, i progetti relativi ai piani individuali e alle attività preparatorie devono essere comunicati agli stessi enti territoriali, consentendo loro di considerarli nella programmazione delle proprie attività<sup>83</sup> (art. 118, co. 1, sesta parte).

Per i piani aziendali, territoriali o settoriali, la legge invero prevede che questi siano "stabiliti sentite le regioni e le province autonome territorialmente interessate", configurando un obbligo di consultazione preventiva che riconosce il ruolo delle autonomie territoriali nella programmazione formativa. Per i piani individuali e le iniziative propedutiche, invece, è prevista una mera trasmissione alle regioni e province autonome "affinché ne possano tenere conto nell'ambito delle rispettive programmazioni", delineando un meccanismo informativo successivo.

Il tutto dovrebbe consentire alle regioni di avere contezza delle attività formative che si svolgono sul proprio territorio e di tenerne conto nella propria programmazione, evitando duplicazioni e favorendo sinergie tra interventi pubblici e privati.

Il sistema di sostegno economico dei FPI si basa su un principio di libertà di scelta da parte dei datori di lavoro. Questi ultimi possono decidere spontaneamente di aderire a qualsiasi fondo presente nel panorama nazionale, senza vincoli legati al proprio ambito di attività economica<sup>84</sup>. La semplicità del funzionamento risiede nella sua natura volontaria e nella totale assenza di barriere settoriali, permettendo una flessibilità massima nella selezione del fondo più adatto alle proprie necessità essenziale nel potersi muovere nell'attuale mercato del lavoro transizionale.

Per l'ormai maggioritaria giurisprudenza amministrativa, l'attività dei FPI è funzionale a soddisfare un interesse generale ed è attratta nell'alveo degli organismi di diritto pubblico, il cui precipitato definitorio (elastico e aperto), pur presentando ancora dei

<sup>83</sup> Cfr. Corte cost., sent. 28 gennaio 2005, n. 51, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), per la quale l'autonomia organizzativa e gestionale dei FPI deve combinarsi con l'esigenza di integrazione nelle politiche formative regionali, creando un modello di intervento coordinato tra dimensione nazionale e territoriale.

<sup>84</sup> Le imprese vi aderiscono volontariamente (secondo lo schema dell'"associazione di associazioni") per il tramite del flusso Uniemes. L'adesione è revocabile ed è consentita anche la mobilità tra fondi le cui limitazioni sono contenute nella circ. INPS n. 107/2009.

contorni sfumati<sup>85</sup> fa sì che l'associazionismo privato<sup>86</sup> non debba comportare l'elusione di discipline imperative (es. obblighi e vincoli relativi agli "aiuti di Stato" ex artt. 107 - 109 del TFUE)<sup>87</sup>.

Da questa impostazione discende che i FPI non sono regolati dall'autonomia privata e gli atti di valutazione e di formazione di graduatorie da essi adottati, in esito alle procedure che li occupano, non costituiscono espressione di capacità di diritto civile e non sono assoggettabili a un regime d'impugnazione privatistico<sup>88</sup>.

La formazione professionale viene finanziata mediante una porzione specifica dei contributi che i datori di lavoro versano all'INPS<sup>89</sup>. Del totale dell'1,61% della massa salariale linda, che costituisce il contributo obbligatorio contro la disoccupazione involontaria, una parte corrispondente allo 0,30% viene destinata alle attività forma-

---

85 Nardi, 2024, p. 167 ss.

86 L'art. 1, co. 6, l. n. 388/2000, concede ampia autonomia nella definizione della forma giuridica dei fondi, che possono essere costituiti come associazioni non riconosciute ex art. 36, c.c. o come enti dotati di personalità giuridica regolati dalle disposizioni del d.p.R. n. 361/2001. La scelta tra queste due forme organizzative è rimessa alla volontà delle parti che costituiscono il fondo. L'unico requisito vincolante riguarda la dimensione nazionale, ferma restando la possibilità di creare ramificazioni a livello regionale o territoriale. Questa flessibilità nella scelta della struttura giuridica permette di adattare l'organizzazione alle specifiche esigenze operative, mantenendo al contempo una visione unitaria su scala macroterritoriale.

87 Cfr. Cons. St. 15 settembre 2015, n. 4304 in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, 4, p. 547 ss.

88 Cfr. TAR Lazio 24 gennaio 2020, n. 958, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it) che ha confermato la qualificazione pubblicistica dei FPI; vedi ex multis: TAR Lazio 31 gennaio 2017, n. 1590, reperibile in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); contra parere del Cons. St. 26 gennaio 2012, n. 386 in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); da ultimo vedi anche la posizione assunta da Trib. Pen. Milano 13 gennaio 2021/1 marzo 2021, in [www.doctrine.it](http://www.doctrine.it) che ha escluso la natura pubblica di un FPI con riferimento al reato di truffa aggravata ex art. 640-bis c.p.c. in danno di un ente pubblico. Qualificare i FPI di natura privata o di natura pubblica, anche con riferimento alle risorse gestite, comporta dunque notevoli conseguenze a livello giuridico. In ambito penale, ad esempio, come dimostra la sentenza qui richiamata le conseguenze operative non sono di ininfluente rilievo: a) la riconfigurazione del fatto quale semplice truffa ex art. 640 c.p.c.; b) l'esercizio dell'azione penale non d'ufficio ma su querela di parte; c) il venir meno del reato presupposto della responsabilità amministrativa degli enti di al d.lgs. n. 231/2001.

89 Cfr. il XXIII Rapporto sulla formazione continua – annualità 2021-2022, Inapp-Anpal, dicembre 2023, p. 178 per il quale "dal 2004 a dicembre 2022, i Fondi interprofessionali hanno ricevuto dall'INPS circa 10,25 miliardi di euro, per un volume medio annuo tra il 2004 e il 2020 di poco superiore ai 539 milioni [...] i Fondi Interprofessionali rappresentano oltre il 75% dei finanziamenti annuali di natura pubblica destinati alla formazione di lavoratori e imprese del settore privato".

tive<sup>90</sup>. Il meccanismo si applica per ogni lavoratore assunto, sia con contratto a tempo determinato che indeterminato. Tale sistema garantisce una fonte di finanziamento stabile e proporzionale alle retribuzioni erogate, creando un collegamento diretto tra la dimensione dell'organico aziendale e le risorse disponibili per la formazione del personale (art. 118, co. 1, ultima parte)<sup>91</sup>.

Quando non si verifica un'adesione esplicita a un FPI, il contributo dello 0,30% non viene disperso ma resta nell'alveo pubblico, continuando a servire le finalità formative attraverso due possibili destinazioni: il cofinanziamento di progetti del Fondo Sociale Europeo o il sostegno diretto al Fondo nazionale per la formazione continua. Questa struttura riflette la particolare natura ibrida del sistema di finanziamento della formazione continua in Italia. Da un lato, le risorse nascono come contributi di natura previdenziale, quindi essenzialmente pubblici, derivando da trattenute obbligatorie sui redditi da lavoro. Dall'altro lato, quando confluiscono nei FPI, questi stessi contributi vengono gestiti secondo logiche privatistiche, pur mantenendo la loro finalità di interesse generale. In tal modo, anche quando manca l'adesione a un fondo specifico, il sistema garantisce che le risorse rimangano destinate al loro scopo originario di promozione della formazione professionale, sia pure attraverso canali pubblici alternativi.

L'attivazione dei FPI è sottoposta ad un sistema autorizzatorio preventivo in cui l'azione ministeriale configura una precisa scelta del legislatore volta a istituire un filtro *ex ante*, necessario per assicurare che i soggetti gestori possiedano fin dall'origine i requisiti essenziali per operare in un settore di rilevanza costituzionale. Invero è imposto un controllo sostanziale sulla coerenza tra i criteri di gestione adottati e gli obiettivi di interesse generale perseguiti dai FPI onde assicurare la professionalità di coloro che sono chiamati ad amministrare le risorse messe a disposizione per il corretto funzionamento dell'intero apparato persegualo in trasparenza gli scopi istituzionali dell'ente (art. 118, co. 2, prima parte).

A seguito dell'intervenuta soppressione dell'ANPAL è adesso l'articolazione della Direzione generale delle politiche attive del lavoro, dei servizi per il lavoro e degli incentivi all'occupazione a svolgere la precipua istruttoria deputata all'attivazione autorizzata dei FPI<sup>92</sup>.

---

90 Cfr. art. 25, l. n. 845/1978.

91 Per un maggiore dettaglio si rinvia alla piana lettura del co. 3, art. 118, l. n. 388/2000.

92 Cfr. art. 26, co. 1, lett. g, d.P.C. n. 230/2023.

Questa fase propedeutica è strutturata in modo da garantire un'efficiente attuazione dei programmi, un controllo costante sull'andamento delle attività e il conseguimento dei risultati pianificati in sede di programmazione, venendo valutata la capacità del FPI di implementare un sistema di rendicontazione affidabile e fedele, mediante l'adozione di procedure che consentano di documentare in modo puntuale, veritiero e corretto l'impiego delle risorse finanziarie assegnate per ciascuna linea di finanziamento mediante un'appropriata distribuzione di ruoli, competenze e responsabilità<sup>93</sup>.

Le competenze relative all'elaborazione di linee guida e alla valutazione delle attività formative sono state ridistribuite secondo un modello più articolato che coinvolge diversi soggetti istituzionali.

Anche la vigilanza sulla gestione dei FPI è di attribuzione ministeriale, sia in caso di revoca dell'autorizzazione che di commissariamento degli stessi per il venir meno delle condizioni che ne avevano giustificato l'autorizzazione iniziale (art. 118, co. 2, seconda parte).

La giurisprudenza amministrativa ha da ultimo stabilito che "l'attività di vigilanza esercitata dall'amministrazione statale sui fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua costituisce un controllo doveroso e vincolato, privo di spazi di discrezionalità, giustificato dalla natura pubblica delle risorse finanziarie derivanti dal gettito del contributo integrativo e dalla funzionalizzazione dell'attività svolta dai fondi in relazione all'interesse pubblico. Tale controllo si articola in più fasi successive - dall'autorizzazione preventiva al monitoraggio gestionale fino alla possibile revoca o commissariamento - e può essere esercitato per tutta la durata del rapporto di finanziamento pubblico senza che sia configurabile una posizione di legittimo affidamento da parte del fondo vigilato<sup>94</sup>".

---

93 Cfr. da ultimo il d.d. 24 gennaio 2024, n. 4 relativo al nuovo FPI per la formazione continua dei quadri e dei dipendenti delle Piccole, Medie e Grandi imprese, che operano nei settori economici dell'Industria, dell'Agricoltura, della Pesca, del Turismo, del Terziario, dei Servizi, degli Studi professionali e dell'Artigianato, nonché per la formazione dei dipendenti di Enti, Associazioni, Cooperative e Fondazioni, denominato "Fondo INNOVA"; sulle cui modalità operative vedi anche messaggio INPS del 17 aprile 2024, n. 1516 entrambi reperibili su [www.inps.it](http://www.inps.it).

94 Così TAR Lazio 27 maggio 2025, n. 13755, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), per il quale i FPI, in quanto organismi di diritto pubblico, sono tenuti al rispetto della disciplina sui contratti pubblici anche per gli affidamenti sotto soglia, dovendo garantire l'osservanza dei principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, economicità, rotazione degli inviti e degli affidamenti, nonché l'effettiva possibilità di partecipazione delle piccole e medie imprese, con obbligo di adeguata motivazione in caso di deroga al principio di rotazione.

Da ciò consegue che il fondo sottoposto a verifica ha l'obbligo di collaborare attivamente con l'amministrazione vigilante fornendo tutta la documentazione necessaria per consentire la verifica del rispetto dei limiti di spesa imposti dalla normativa di settore, ivi compresa la quantificazione delle singole voci di spesa e la riconciliazione tra bilancio e rendiconto finanziario secondo il principio di cassa.

Il sistema attuale prevede, infine, un coordinamento tra organismi nazionali e territoriali, con particolare attenzione alla definizione di standard qualitativi e alla verifica dell'efficacia degli interventi formativi che pare coagularsi a livello apicale anche nell'Osservatorio nazionale per il mercato del lavoro presso il MLPS<sup>95</sup>, con funzioni di monitoraggio e analisi nell'ambito della formazione professionale offerta dai FPI (art. 118, co. 2, terza parte).

### **3. L'espansione delle competenze dei FPI nel quadro delle politiche attive e passive del lavoro**

I FPI sono stati interessati da una mutazione funzionale rispetto alla concezione originaria avendo assunto un ruolo centrale nelle politiche del lavoro e nel sostegno alle transizioni occupazionali a partire dal d.lgs. n.150/2015 che al suo art. 1, co. 2, lett. f, li ha inseriti a pieno titolo nella "rete nazionale dei servizi per il lavoro", contribuendo a promuovere l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione e all'elevazione professionale (artt. 1, 4, 35 e 37, Cost)<sup>96</sup>.

Come detto, l'attività promozionale dei FPI deve avvenire in coerenza con la programmazione regionale e con le funzioni di indirizzo politico attribuite in materia al MLPS in un reciproco riconoscimento e sviluppo delle potenzialità di cooperazione pubblico-privato.

La rilevanza del focus sulle competenze è quella legata alla transizione tecnologica ed ecologica per fabbisogni occupazionali previsti per il periodo 2024-2028 con riferimento sia al settore privato che a quello pubblico.

Il contenimento della durata media della disoccupazione si realizza attraverso l'implementazione di percorsi formativi mirati al reinserimento lavorativo con il consolida-

---

95 Cfr. d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. mod., l. 17 luglio 2020, n. 77; d.m. 23 febbraio 2022, n. 30.

96 Tiraboschi, 2022, p. 795 ss.

mento dei FPI quale segmento di rilevanza per il FNC, essendo chiamati a finanziare la formazione delle imprese ad essi aderenti allineandosi al PNRR nonché alle priorità strategiche per la transizione verde e digitale.

I FPI si inseriscono così, in modo più strutturato e funzionale anche nell'attuazione del PNCT, ove il loro ruolo strategico si dirama nell'erogazione di sostegno tecnico e di risorse finanziarie per interventi di formazione e aggiornamento professionale per i lavoratori occupati per l'ammodernamento del sistema produttivo italiano<sup>97</sup>.

Tant'è che l'art. 8, co. 1, lett. c, d.m. 24 luglio 2024, in tema di misure attuative del Piano Transizione 5.0, ha stabilito che sono abilitati all'erogazione delle attività di formazione i soggetti accreditati presso i FPI, al fine di acquisire o consolidare le competenze nelle tecnologie rilevanti per la transizione energetica e digitale dei processi produttivi.

Ed ancora: l'art. 22-ter, co. 2, d.lgs. n. 148/2015 che nell'introdurre l'ATO apre ai FPI qualsiasi canali di formazione e riqualificazione professionale finalizzate alla rioccupazione e all'autoimpiego.

In armonia con questa previsione si colloca il successivo art. 25-ter, co. 1, rubricato "Condizionalità e formazione", che impone ai lavoratori beneficiari di CIGS e delle erogazioni a carico dei fondi di solidarietà di partecipare "a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione", anche mediante FPI (co. 1)

In questo ambito può essere sottolineato l'apporto linfatico che potrebbe derivare dalla definizione contenutistica dei progetti di inserimento e ricollocazione realizzabili per il tramite dei FPI in chiave *bottom-up* qualora capaci di captare la domanda formativa delle imprese in condivisione con le OO. SS.. Questa captazione deve prescindere dal mero dato statistico perché s'è visto essere troppo rigido e scarsamente tempestivo nel consentire un aggiornamento continuo e reale delle competenze da associare a ogni carriera occupazionale.

Il d.m. 8 agosto 2023, n. 108<sup>98</sup>, in tema di SFL ha previsto che le misure per il coinvolgimento, nei percorsi formativi e di attivazione lavorativa, dei soggetti accreditati ai servizi per il lavoro e alla formazione ex art. 12, co. 11, d.l. n. 48/2023, sono individuate anche attraverso i FPI (art. 7, co. 1 e co. 2, lett. d).

---

97 Cfr. d.interm. 30 marzo 2024, Allegato A, p. 4.

98 Recante Modalità di attuazione per l'avvio e la messa in esercizio, a decorrere dal primo settembre 2023, del Supporto per la formazione e il lavoro, in Gazzetta Ufficiale 25 agosto 2023, n. 198.

Sussiste così anche un inevitabile raccordo con il SIISL giacché l'altro d.m. 8 agosto 2023, all'art. 2, co. 3 stabilisce che "a seguito della stipulazione del patto di servizio, i beneficiari del SFL attraverso la piattaforma possono ricevere offerte di lavoro, servizi di orientamento e accompagnamento al lavoro, ovvero essere inserito in specifici progetti di formazione erogati da soggetti, pubblici o privati, accreditati alla formazione dai sistemi regionali, da fondi paritetici interprofessionali e da enti bilaterali".

Senza tralasciare la loro importanza nell'alveo della programmazione e attuazione del Programma GOL, vista l'esigenza di promozione coordinata "dell'offerta formativa delle Regioni con l'offerta formativa finanziata dai Fondi paritetici interprofessionali e dai fondi bilaterali per la formazione e l'integrazione del reddito"<sup>99</sup>. È, così, ad esempio, che i Patti territoriali per la transizione ecologica e digitale, inquadrati nell'ambito del Programma GOL, dovrebbero trovare la loro naturale collocazione elettiva nell'ambito di operatività dei FPI.

Interessante è notare come il d.lgs. n. 175/2023<sup>100</sup> che ha predisposto l'indennità di discontinuità (strutturale e permanente) in favore dei lavoratori del settore dello spettacolo<sup>101</sup>, tenuto conto della specificità delle prestazioni di lavoro nel predetto settore e del loro carattere strutturalmente discontinuo (art. 1, co. 1), ha previsto misure dirette a favorirne i percorsi di formazione e di aggiornamento. I lavoratori percettori dell'indennità di discontinuità, infatti, allo scopo di mantenere o sviluppare le competenze finalizzate al reinserimento nel mercato del lavoro, partecipano a percorsi di formazione continua e di aggiornamento professionale nelle discipline dello spettacolo, anche mediante l'utilizzo delle risorse dei FPI (co. 1). Queste iniziative in asse con quanto sopra anticipato "possono essere finanziate, in tutto o in parte, nell'ambito delle programmazioni regionali delle misure di formazione e di politica attiva del lavoro o nell'ambito dei programmi nazionali", nel cui ambito è ricompreso il Programma GOL (co. 2)<sup>102</sup>.

---

99 Cfr. d. interm. 30 marzo 2024, Allegato A, p. 13.

100 Recante Riordino e revisione degli ammortizzatori e delle indennità e per l'introduzione di un'indennità di discontinuità in favore dei lavoratori del settore dello spettacolo, in *Gazzetta Ufficiale* 2 dicembre 2023, n. 282.

101 Lavoratori autonomi, ivi compresi quelli con rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, lavoratori subordinati a tempo determinato nonché lavoratori intermittenti a tempo indeterminato.

102 Quanto ai contenuti delle iniziative formative e di aggiornamento professionale v'è il richiamo espresso alle modalità stabilite dall'articolo 25-ter, co. 4, d.lgs. n. 148/2015 (cfr. anche art. 5, co. 3, d.lgs. n. 175/2023).

L'identificazione delle esigenze formative richiede un superamento dell'analisi me-  
ramente statistica, la quale risulta eccessivamente rigida e non permette un ade-  
guamento rapido e costante delle competenze necessarie per ogni percorso profes-  
sionale. L'evoluzione delle carriere occupazionali necessita di una lettura dinamica  
e flessibile, capace di cogliere in tempo reale le mutevoli esigenze del mercato del  
lavoro.

Una breccia in tal senso pare intravedersi nel d.i. 5 gennaio 2021, Allegato A, art. 2.4.2.  
che in ordine alla *Manutenzione ordinaria dei contenuti dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni* valorizza, sia le "segnalazioni da parte delle rappresentanze datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale" che quelle provenienti da parte degli enti della bilateralità e dei FPI (Linee guida SNCC). Anche perché, come è stato sottolineato da una parte della dottrina, le descrizioni contenute nell'*Atlante del lavoro* risultano eccessivamente teoriche e astratte, essendo il prodotto di analisi elaborate in modo puramente concettuale, che forniscono raffigurazioni dei profili professionali distanti dalla concreta realtà operativa. Questa impostazione teorica non riesce a cogliere l'effettiva dinamicità e la continua evoluzione che caratterizza il mercato del lavoro contemporaneo, creando così uno scollamento tra la catalogazione formale delle professioni e la loro effettiva manifestazione nel contesto lavorativo reale<sup>103</sup>.

Tracce di lavoro percorribili potrebbero essere quello del profilo del Coordinatore di Sostenibilità Integrata quale figura emergente che opera all'intersezione tra innovazione tecnologica, competenze specialistiche e capacità organizzative. La dimensione tecnologica richiede padronanza di strumenti avanzati per l'analisi dei dati ambientali, sistemi di monitoraggio IoT e piattaforme di gestione integrata. Sul piano applicativo, questo profilo dovrebbe possedere competenze multidisciplinari in ambito ambientale, economico e sociale per valutare gli impatti delle attività produttive e proporre soluzioni sostenibili. La componente organizzativa potrebbe essere colta nella progettazione di quanto finanziato dai FPI nell'espressione delle capacità attitudinali di coordinare team multifunzionali, gestire progetti complessi e facilitare processi decisionali partecipati.

---

<sup>103</sup> Ciucciovino, *Transizioni occupazionali digitali e green e mercato del lavoro: il ruolo della contrattazione collettiva e dei Fondi interprofessionali, intervento in Formazione e transizioni occupazionali*, Pescara, 7 giugno 2024 evidenzia la necessità che nell'opera manutenzionale dell'Atlante si pervenga ad una infrastruttura lessicale standardizzata così da fluidificare l'intercomunicabilità delle declinazioni degli sbocchi professionali. L'obiettivo è di giungere ad un linguaggio comprensibile, perché comune per semantica, tra contrattazione collettiva, tassonomie dei sistemi pubblici di classificazione del personale e repertori (nazionali e regionali).

Nel campo dell'economia circolare, potrebbe emergere il profilo dell'Esperto di Simbiosi Industriale, capace di combinare conoscenze tecniche sui processi produttivi e sui flussi di materiali con competenze di analisi dei cicli di vita e capacità di networking tra imprese. La dimensione tecnologica includerebbe l'utilizzo di software per la mappatura dei flussi di risorse, piattaforme *blockchain* per la tracciabilità e strumenti di ottimizzazione dei processi. Le competenze di dominio, ad esempio, potrebbero vertere sull'ingegneria dei processi industriali, la chimica dei materiali e l'ecologia industriale. Le capacità organizzative si dovrebbero concentrare sulla creazione e gestione di reti collaborative tra aziende, sulla mediazione di interessi diversi e sulla progettazione di modelli di business circolari.

Per la transizione energetica, si potrebbe pensare al profilo dell'*Energy Community Manager*, che integra competenze su sistemi energetici distribuiti, tecnologie rinnovabili e gestione delle comunità energetiche. La componente tecnologica include la padronanza di sistemi di gestione energetica smart, piattaforme di monitoraggio in tempo reale e strumenti di simulazione. Le competenze applicative spazierebbero dall'ingegneria energetica all'economia delle utilities, fino alla normativa di settore. Le capacità organizzative riguarderebbero la gestione di comunità energetiche, lo sviluppo di modelli partecipativi e la governance collaborativa.

Nel settore della rigenerazione urbana l'*Urban Innovation Facilitator* potrebbe compendiare in se le competenze di progettazione urbana, tecnologie *smart city* e processi partecipativi, con l'utilizzo di strumenti di modellazione 3D, sistemi informativi territoriali e piattaforme di citizen engagement. Le competenze di dominio includerebbero non solo l'urbanistica *tout court*, ma anche la sociologia urbana e design dei servizi, focalizzandosi sulla gestione di processi di co-progettazione, con la creazione di alleanze *multi-stakeholder* e sviluppo di partnership pubblico-private.

Il senso prospettico mira ancora alla realizzazione di reti integrate, tematiche e di filiera per co-progettare percorsi formativi innovativi nelle aree dove emerge un disallineamento tra le necessità espresse dal sistema produttivo e le competenze effettivamente possedute dai lavoratori<sup>104</sup>.

In definitiva quali co-primari della nuova *policy* di politica attiva, i FPI hanno tutte le potenzialità per divenire i veri "cervelli della formazione" e non solo (e non tanto) meri erogatori autorizzati di risorse finanziarie. Tramite gli stessi ben si può realizzare quella solidarietà intergenerazionale che contiene in sé il germe per ridurre il divario

---

104 Cfr. d. interm. 30 marzo 2024, Allegato A, p. 16.

(es. *insider, outsider, mismatching*, ecc.) di trattamento ancora esistente nel mercato del lavoro.

Il sistema di controllo si articola su due livelli: il primo, definito ordinario, comprende verifiche in itinere sullo svolgimento delle attività formative e controlli amministrativo-contabili finali sulla rendicontazione delle spese. Il secondo livello riguarda la predisposizione di sistemi gestionali adeguati per garantire la corretta attuazione dei piani formativi.

La documentazione delle verifiche assume particolare importanza: le visite in itinere devono essere registrate indicando attività svolte, risultati e misure adottate per eventuali irregolarità. Per i controlli a campione, va documentato il metodo di selezione e l'identificazione delle azioni controllate.

I FPI devono informare preventivamente il MLPS sulla struttura dei propri sistemi di gestione e controllo, dettagliando funzioni, procedure e modalità operative.

In tema il dicastero in parola il 15 gennaio 2024 ha adottato le "Linee guida sul sistema dei controlli in applicazione della Circolare n. 36 del 18.11.2003" evidenziando che il sistema di controllo si articola su due livelli: il primo, definito ordinario, comprendente verifiche *in itinere* sullo svolgimento delle attività formative e controlli amministrativo-contabili finali sulla rendicontazione delle spese. Il secondo sulla predisposizione di sistemi gestionali adeguati per garantire la corretta attuazione dei piani formativi. La documentazione delle verifiche assume particolare importanza: le visite devono essere registrate indicando attività svolte, risultati e misure adottate per eventuali irregolarità. Per i controlli a campione, va documentato il metodo di selezione e l'identificazione delle azioni controllate.

Un elemento centrale è la pista di controllo, che deve permettere di verificare la corrispondenza tra registrazioni di spesa e documentazione giustificativa, nonché tracciare i trasferimenti di risorse ai beneficiari. Il sistema prevede anche procedure per il recupero di somme indebitamente erogate, con obbligo di comunicazione al MLPS.

Il gran numero dei FPI non deve generare disordine organizzativo e gestionale, ma innescare una competizione virtuosa orientata all'innovazione e all'eccellenza formativa.

L'adesione non può limitarsi a considerazioni di appartenenza associativa o settoriale, ma deve basarsi su un'analisi comparativa delle diverse opzioni disponibili, considerando costi, rendimenti storici, qualità dei servizi e capacità di rispondere alle esigenze specifiche dell'azienda e dei lavoratori.

La creazione di valore sostenibile e duraturo in un’azienda deriva essenzialmente dall’interazione sinergica di tre componenti chiave: il capitale umano, il capitale organizzato e il capitale relazionale<sup>105</sup>.

La valorizzazione del capitale umano si realizza mediante processi di formazione continua, sviluppo delle competenze e creazione di un ambiente lavorativo stimolante.

Il capitale organizzato riguarda la struttura interna dell’azienda, i processi operativi, le procedure e i sistemi di gestione. Un’organizzazione ben strutturata permette di ottimizzare le risorse, ridurre le inefficienze e massimizzare i risultati. La qualità del capitale organizzato si misura nella capacità di coordinare le attività, gestire le informazioni e adattarsi ai cambiamenti del contesto competitivo.

Il capitale relazionale comprende il network di relazioni che l’azienda sviluppa con i propri stakeholder: clienti, fornitori, partner commerciali e istituzioni. La solidità di queste relazioni genera fiducia, reputazione e opportunità di crescita. Un solido capitale relazionale facilita l’accesso a risorse, mercati e innovazioni.

L’interazione tra queste tre forme di capitale crea un circolo virtuoso e richiede un saldo ancoraggio al sistema della contrattazione collettiva, attraverso un monitoraggio continuo dei processi produttivi settoriali e il consolidamento delle relazioni industriali collaborative, superando logiche competitive al ribasso che minerebbero la qualità dell’offerta formativa.

---

105 Neglia, 2012, p. 18 ss.

## **4. Il sistema operativo dei FPI: finanziamento, piani formativi e gestione**

Le imprese che aderiscono ad un fondo possono richiedere risorse per realizzare percorsi di formazione continua destinati al proprio personale. È prevista la presentazione di un piano formativo strutturato al fondo di appartenenza, il quale può decidere di coprire integralmente o in parte i costi delle attività didattiche programmate.

Pertanto, l'elemento centrale dell'azione dei FPI rimane il finanziamento delle iniziative formative, configurandosi come l'attività predominante e caratterizzante della loro missione istituzionale, a cui si affiancano in tono diverso le attività propedeutiche. Quest'ultime comprendono l'informazione e la pubblicità per promuovere le opportunità dei FPI che si concretizza con campagne di comunicazione mirate (es. *webinar* informativi per illustrare i finanziamenti disponibili per la formazione aziendale, oppure realizzazione di *brochure* digitali che spiegano le modalità di accesso ai FPI). Mentre l'assistenza tecnica ai responsabili dei piani formativi comprende il supporto nella gestione amministrativa e procedurale, includendo indicazioni su documentazione necessaria, tempistiche e modalità di rendicontazione.

Il finanziamento dei progetti formativi presentati dalle imprese avviene attraverso due canali: assegnazione diretta dei finanziamenti alle aziende aderenti sulla base dei contributi effettivamente versati (conto aziendale); assegnazione indiretta con redistribuzione delle risorse mediante avvisi pubblici aventi obiettivi formativi perseguiti con specifici piani aziendali, territoriali, settoriali o individuali concordati tra le parti sociali.

Il piano formativo è un programma organico di azioni formative concordato in questi ambiti funzionali tra le parti sociali<sup>106</sup>.

Un programma può definirsi organico quando si configura come sistema strutturato e coordinato di interventi formativi, caratterizzato da una precisa architettura progettuale dove ogni elemento si collega agli altri secondo relazioni logico-funzionali.

Il piano formativo emerge come naturale evoluzione operativa del piano strategico della formazione aziendale, attraverso un processo di elaborazione partecipata con le parti sociali. La pianificazione strategica delinea la visione di lungo periodo dello sviluppo delle competenze, mentre il piano formativo ne concretizza gli orientamenti in programmi strutturati.

---

<sup>106</sup> Circ. min. 5 agosto 1999, n. 65.

L'organicità del programma si manifesta attraverso molteplici dimensioni: la coerenza interna tra obiettivi formativi e strumenti didattici utilizzati; la progressione logica delle attività secondo un percorso di apprendimento graduale, costruttivo e capacitante; l'integrazione tra diverse metodologie formative calibrate sulle specifiche esigenze dei discenti; la complementarietà tra moduli teorici e applicazioni pratiche; la connessione diretta con le concrete necessità di sviluppo professionale rilevate.

La fase analitica richiede una profilazione approfondita delle competenze mediante strumenti di *assessment*, coinvolgendo attivamente *management* e rappresentanze sindacali nella definizione dei *gap* formativi. La progettazione esige l'elaborazione di una matrice di correlazione tra competenze da sviluppare e interventi per trovare soluzioni formative e di apprendimento lungo tutto l'arco della vita occupazionale emerse nel mercato del lavoro, così da soddisfare le istanze imprenditoriali.

Il processo di finanziamento della formazione continua attraverso i FPI richiede necessariamente il coinvolgimento attivo e non estemporaneo delle rappresentanze sindacali, elemento cardine del sistema. Come abbiamo anticipato, la struttura stessa dei FPI si basa su un'adesione aziendale e non individuale, dove le esigenze formative dei lavoratori vengono mediate e rappresentate dalle OO. SS. L'accordo sindacale introduce una dimensione partecipativa essenziale, elevando il piano formativo a strumento di concertazione per tradurre le necessità di crescita professionale della forza lavoro in progetti formativi concreti e finanziabili.

Il piano formativo aziendale si caratterizza per una precisa delimitazione del perimetro dei beneficiari, circoscrivendo gli interventi formativi ai dipendenti di una singola realtà imprenditoriale (es. predisposizione di un piano di formazione per aggiornare le competenze tecniche di operai di una azienda manifatturiera sulla nuova linea di produzione installata).

La possibilità di estendere il piano a più imprese viene ammessa esclusivamente in presenza di un collegamento civilistico qualificato, dove le società risultino interconnesse da vincoli giuridici e interessi economici condivisi (es. una rete di imprese che condivide un piano formativo per sviluppare competenze digitali comuni). Il requisito del collegamento interaziendale richiede una formalizzazione delle relazioni societarie attraverso strumenti di diritto commerciale, come partecipazioni azionarie, contratti di rete, accordi di collaborazione strutturata o altre forme di integrazione imprenditoriale giuridicamente rilevanti.

La delimitazione del perimetro dei beneficiari risponde a criteri di efficienza gestionale e omogeneità degli interventi formativi, permettendo una pianificazione mirata delle attività didattiche in funzione delle specifiche caratteristiche organizzative e produttive.

Quelli settoriali interessano più imprese che operano in uno stesso settore, mentre quelli territoriali riguardano sempre più imprese beneficiarie, anche di settori produttivi diversi, che operano però in un medesimo ambito geografico e/o amministrativo.

I distretti settoriali si caratterizzano per la presenza di imprese appartenenti allo stesso comparto merceologico o filiera produttiva. Ad esempio, un distretto settoriale può essere quello del tessile-abbigliamento, dove operano aziende specializzate nella produzione di filati, tessuti, confezioni e accessori moda; oppure un distretto calzaturiero, che raggruppa imprese dediti alla lavorazione delle pelli, alla produzione di suole, alla realizzazione di calzature finite e alla commercializzazione del prodotto finito.

I distretti territoriali, invece, si distinguono per la loro dimensione geoamministrativa, potendo includere imprese di settori diversi ma localizzate nella medesima area. Un esempio calzante è un distretto costiero che comprende cantieri navali, cooperative di pescatori, stabilimenti di trasformazione ittica, strutture portuali turistiche e servizi di charter nautico. Un altro modello è il distretto rurale-montano che integra malghe alpine, segherie, imprese di lavorazione del legno, agriturismi e impianti di risalita.

A questi piani va aggiunto, quale strumento egualmente finanziabile, quello c.d. individuale, altrettanto strategico quale strumento di sviluppo professionale personalizzato, pensato per rispondere alle specifiche necessità di crescita di uno o più lavoratori. La loro peculiarità dovrebbe risiedere nella flessibilità e nell'adattabilità alle esigenze del singolo. Un caso concreto potrebbe essere quello di un piano formativo per un operaio specializzato che necessita di acquisire competenze nell'utilizzo di nuovi macchinari a controllo numerico.

La loro applicazione pratica ha generato interpretazioni diverse tra i FPI, laddove il vocabolo "individuale" è inteso esclusivamente ad un piano destinato a un singolo lavoratore - come nel caso di un impiegato amministrativo che segua un percorso di specializzazione in contabilità avanzata. Altri FPI ammettono piani rivolti a più lavoratori, purché ciascuno abbia un progetto formativo personalizzato, come nell'ipotesi in cui un'un'azienda manifatturiera vi siano tre operai che partecipino contemporaneamente a corsi diversi: uno sulla nuove tecniche informatiche, uno sulle tecniche di saldatura, uno sulla manutenzione preventiva. Ciò che non può prescidere è l'ele-

mento unificante che rimane la centralità del lavoratore nella definizione del proprio percorso di crescita professionale (es. un tecnico informatico che, attraverso il piano formativo individuale, costruisce un percorso di specializzazione in *cybersecurity* integrate con moduli di AI, rispondendo sia alle proprie aspirazioni professionali sia alle esigenze aziendali di maggiore sicurezza informatica quali l'analisi predittiva delle vulnerabilità).

La presentazione di un piano formativo, dunque, è indispensabile per poter richiedere il finanziamento della formazione ad un FPI.

La gestione e realizzazione dei piani formativi finanziabili si delinea su due livelli operativi: i soggetti presentatori e gli enti attuatori.

I soggetti presentatori svolgono un ruolo essenziale in chiave di condivisione negoziata del pacchetto formativo; gli enti attuatori sono invece i soggetti qualificati che materialmente erogano la formazione.

La loro qualificazione può derivare dall'accreditamento regionale, come nel caso di un'agenzia formativa riconosciuta dalla regione per l'erogazione di corsi di formazione professionale, dall'accreditamento presso un FPI (es. un ente specializzato nella formazione del settore metalmeccanico accreditato presso Fondimpresa), ma anche dalla titolarità di ente certificato attestante l'adozione di un sistema di gestione della qualità nei servizi formativi

Distinto dal piano formativo e in un rapporto tra *genus a species* si innesta il progetto formativo inteso "come una componente indivisibile che identifica un complesso di attività programmate, delimitate in termini temporali e finanziari, orientate al raggiungimento di determinati obiettivi che fanno riferimento alle finalità perseguiti dal piano formativo"<sup>107</sup>.

Detto altrimenti, il progetto formativo è l'infrastruttura portante che compone il piano formativo e per questo deve essere coerente con le finalità e gli obiettivi che intende attuare (es. riqualificazione, rafforzamento professionale, ecc.), oltre a prevedere una durata adeguata alle caratteristiche degli interventi (territoriali, settoriali, ecc.) da realizzare.

---

<sup>107</sup> Cfr. MLPS, *Linee Guida del sistema di monitoraggio dei Fondi paritetici interprofessionali per la Formazione Continua*, 2 aprile 2004, p. 9.

Il finanziamento viene accordato ai piani formativi risultati idonei (pubblicazione di una graduatoria dei partecipanti) sulla base della verifica di ammissibilità e valutazione da parte di specifiche commissioni tecniche, composte da professionisti specializzati in formazione che operano come organi di valutazione qualitativa dei progetti. Ad esempio, per la valutazione di un piano settoriale per il comparto agroalimentare, occorrerà esaminare soprattutto l'analisi dei fabbisogni formativi alla strutturazione dei moduli didattici, dalle modalità di trasferimento delle competenze agli strumenti di verifica dell'apprendimento.

Nella griglia valutativa sono ricomprese anche le buone prassi sui temi del contrasto alle discriminazioni e la violenza nei luoghi di lavoro, che conferiscono un punteggio premiale per i piani formativi inclusivi di tematiche afferenti alla disciplina di contrasto alle condotte illecite in azienda e in generale di contrasto alle molestie e violenze contro le donne sul lavoro. In questa prospettiva andrà valorizzato il contenuto del recente d.d. 17 marzo 2025, n. 115 che ha varato le linee guida per le attività di formazione propedeutiche all'ottenimento della certificazione della parità di genere<sup>108</sup>. La fonte regolamentare struttura la formazione in moduli progressivi, partendo da una formazione introduttiva fino ad arrivare a moduli specialistici. In particolare, per ottenere un punteggio maggiore i piani formativi possono prevedere moduli inerenti la formazione sulla prevenzione di abusi fisici, verbali e digitali nei luoghi di lavoro; moduli sulla "tolleranza zero" verso ogni forma di violenza; ma anche sessioni preventive per far cessare condotte di molestie di genere e sessuali in tutte le loro manifestazioni, così come percorsi formativi sulle procedure di segnalazione e tutela.

La ratio della premialità risiede nella volontà di incentivare le imprese a sviluppare una cultura organizzativa orientata a valorizzare i piani formativi che contribuiscono concretamente alla creazione di ambienti lavorativi sicuri, rispettosi e inclusivi, attraverso la sensibilizzazione e la formazione specifica di tutto il personale.

---

108 Con il recente d.d. 17 marzo 2025, n. 115 il MLPS ha adottato le Linee guida per la programmazione e progettazione delle attività di formazione propedeutiche all'ottenimento della certificazione della parità di genere, in ossequio a quanto stabilito dall'art. 2, co. 2, d. interm. 18 gennaio 2024 istitutivo del "Fondo per le attività di formazione propedeutiche all'ottenimento della certificazione di parità di genere" con una dotazione di 3 milioni di euro. Le Linee guida forniscono un quadro di riferimento non vincolante per le Regioni nella programmazione delle attività formative, basandosi sulla Prassi di riferimento UNI/PdR 125:2022 che definisce i parametri per la certificazione di genere. Per quanto di nostro interesse, la seconda sezione descrive gli ambiti tematici degli interventi formativi, strutturati su tre livelli: formazione introduttiva sul processo di certificazione, formazione sulle sei aree chiave della certificazione (cultura e strategia, governance, processi HR, opportunità di crescita, equità remunerativa, conciliazione vita-lavoro), e formazione specifica sugli indicatori di performance. Ivi è anche sottolineata l'importanza del coinvolgimento delle Consigliere di parità territoriali e dell'attenzione particolare alle piccole e micro imprese per l'attuazione della normativa.

## **5. Le iniziative di finanziamento formativo attraverso gli avvisi pubblici**

I FPI entrano nella loro fase operativa lanciando sui propri siti istituzionali gli avvisi pubblici per il finanziamento dei piani formativi. La struttura degli avvisi segue generalmente uno schema consolidato che comprende le finalità dell'intervento formativo, i soggetti ammessi a presentare domanda, i requisiti dei destinatari della formazione, le tipologie di attività finanziabili, le modalità di presentazione delle proposte con una guida alla redazione del piano formativo, i criteri di valutazione, le procedure di gestione e rendicontazione, oltre agli obblighi dei beneficiari.

L'analisi di alcuni di essi evidenzia la realizzazione di piani formativi finalizzati all'acquisizione di abilità e competenze che favoriscono la crescita professionale e l'occupabilità dei lavoratori non solo astratta, ma concreta.

L'Avviso n. 5/2024 di Fondimpresa introduce un innovativo programma di finanziamento per la formazione aziendale orientata alla transizione ecologica e all'economia circolare.

Per la *Green Transition*, le azioni formative abbracciano un ampio spettro di interventi: dalla salvaguardia della biodiversità alle strategie di decarbonizzazione, dal controllo dell'inquinamento alla digitalizzazione sostenibile<sup>109</sup>, mentre la formazione accompagna l'intera catena del valore nella *Circular Economy*<sup>110</sup>, dall'approvvigionamento responsabile, distribuzione e reverse logistic fino alle strategie di recupero e valorizzazione dei materiali<sup>111</sup>.

La validità formale del Piano richiede un passaggio essenziale di condivisione preventiva, che si concretizza nella sottoscrizione di un accordo da parte delle organizzazioni di rappresentanza. Le parti firmatarie, necessariamente affiliate ai soci costitutivi di Fondimpresa, possono esprimere la loro volontà secondo una struttura multilivello: nella dimensione aziendale, attraverso le rappresentanze interne all'impresa; in quella territoriale con le articolazioni locali delle organizzazioni e in quella settoriale attraverso le federazioni di categoria.

---

<sup>109</sup> L'azione del piano è suddivisa in quattro macro aree (Nord, Centro, Sud e Isole) e l'iniziativa aziendale deve coinvolgere non meno di 15 dipendenti.

<sup>110</sup> Questo ambito prevede che i Piani formativi debbano contare una partecipazione di almeno 60 lavoratori posti in formazione.

<sup>111</sup> La temporalità degli interventi si articola su 13 mesi dalla comunicazione di ammissione, con un vincolo di completamento delle attività formative nei primi 12 mesi.

La legittimità dell'accordo si fonda sul pieno rispetto delle prescrizioni sia dell'Avviso che sull'aderenza alle linee guida operative delineate nel Protocollo d'Intesa del 22 novembre 2017, strumento pattizio che codifica il sistema di regole per la condivisione dei piani formativi, frutto della concertazione tra il mondo imprenditoriale di Confindustria e le confederazioni sindacali CGIL, CISL e UIL.

La limitazione della formazione di base al 20% del monte ore complessivo risponde all'esigenza di massimizzare l'impatto degli investimenti formativi, concentrando le risorse su interventi di alto profilo qualitativo. La formazione specialistica e avanzata risulta maggiormente funzionale agli obiettivi di innovazione e trasformazione dei processi produttivi in chiave sostenibile. La previsione di una durata minima di 8 ore per ciascuna azione formativa garantisce l'acquisizione di competenze significative, evitando la frammentazione in interventi formativi troppo brevi e poco incisivi. Il limite massimo di 100 ore per azione e per singolo lavoratore assicura invece una distribuzione equilibrata delle opportunità formative tra i dipendenti, prevenendo concentrazioni eccessive su singoli soggetti o moduli.

La previsione del sistema di certificazione è posto su due livelli (regionale e sussidario) per assicurare la copertura integrale delle esigenze certificate. Il primo livello privilegia l'applicazione della normativa regionale, quando presente e pertinente alle competenze oggetto del Piano.

La scelta di dare precedenza al sistema regionale deriva dalla necessità di rispettare l'autonomia territoriale in materia di formazione professionale e di valorizzare i sistemi di qualificazione già consolidati a livello locale.

Il secondo livello, attivabile in assenza di normativa regionale applicabile, prevede modalità alternative di certificazione definite nell'accordo di condivisione del Piano o mediante il Comitato paritetico di Pilotaggio. La previsione di meccanismi sussidiari evita vuoti certificativi e garantisce così il riconoscimento formale delle competenze acquisite. Inoltre, l'allineamento con il d.m. 30 giugno 2015 assicura la conformità delle certificazioni al Quadro Nazionale delle Qualificazioni, permettendone la spendibilità in ambito nazionale ed europeo. Il Piano in tal modo valorizza il ruolo delle parti sociali nella definizione dei processi certificativi, attraverso il coinvolgimento del Comitato paritetico di Pilotaggio, così da fornire aderenza alle reali esigenze del mercato del lavoro e delle imprese.

Invero, il Comitato paritetico di Pilotaggio si configura come organo di controllo e indirizzo nell'attuazione del Piano, con una composizione che rispecchia il principio della

pariteticità tra parte datoriale e sindacale. La limitazione numerica a sei componenti mira a rendere agile l'operatività dell'organo, mentre il requisito della pariteticità di voto salvaguarda l'equilibrio degli interessi tutelati, indipendentemente dal numero esatto di membri per ciascuna parte.

La presunzione di adesione per le imprese minoritarie non appartenenti al territorio o alla categoria prevalente ne semplifica la gestione, evitando la proliferazione di organismi paralleli e garantendo unitarietà di indirizzo. La soluzione adottata bilancia l'esigenza di rappresentatività con quella di operatività dell'organo, tenuto conto che la validità delle decisioni è subordinata alla presenza e al voto di almeno un rappresentante per parte sociale, contemplando il bisogno di rapidità con quella di mantenere la natura paritetica dell'organo.

D'interesse è anche il recente Avviso n. 1/2025 sempre di Fondimpresa dedicato alle "Competenze di base e trasversali" dove l'azione formativa si inserisce primariamente nell'ambito dell'educazione di qualità, perseguitando l'innalzamento delle competenze professionali attraverso percorsi formativi mirati. La formazione permanente diviene qui strumento di empowerment individuale e collettivo, con particolare attenzione alle categorie vulnerabili e alla parità di accesso alle opportunità educative. Sul versante occupazionale, l'iniziativa promuove lo sviluppo di competenze tecniche e professionali necessarie per l'inserimento lavorativo qualificato.

Il focus sulla produttività economica mediante diversificazione e innovazione si coniuga con l'attenzione alla dignità del lavoro e alla protezione dei diritti dei lavoratori, inclusi i migranti e le persone in condizioni di precarietà.

L'aspetto dell'inclusione sociale emerge con forza nell'obiettivo di riduzione delle disuguaglianze in cui l'azione formativa è il volano per superare le barriere discriminatorie nell'accesso al mercato del lavoro, promuovendo l'integrazione socio-economica di soggetti provenienti da contesti svantaggiati o da paesi terzi.

La dimensione partecipativa si manifesta nella creazione di reti collaborative tra attori pubblici e privati. Le partnership attivate permettono di mobilitare risorse e competenze diversificate, massimizzando l'impatto degli interventi formativi sul territorio.

L'allineamento con gli SDGs internazionali conferisce all'iniziativa una prospettiva strategica di lungo periodo, orientata al raggiungimento di obiettivi misurabili di sviluppo sostenibile.

La curvatura dei Piani formativi verso l'integrazione tra politiche passive e attive del lavoro emerge con chiarezza dall'estensione della platea dei destinatari (i percettori di cassa integrazione ordinaria e in deroga, i lavoratori con contratti di solidarietà) che include non solo i lavoratori attivi ma anche quelli temporaneamente sospesi dall'attività lavorativa.

I periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa vengono valorizzati come momenti di accrescimento delle competenze professionali, riducendo il rischio di obsolescenza delle competenze e aumentando le possibilità di reinserimento lavorativo.

Riguardo ai lavoratori stagionali, l'aspetto rilevante è la possibilità di accedere alla formazione anche nei periodi di non servizio, a condizione della permanenza del vincolo contrattuale. La richiesta del co-finanziamento privato da parte dell'impresa mira a consolidare il legame tra datore di lavoro e dipendente anche nelle fasi di inattività.

Quanto delineato persegue una duplice finalità: da un lato, ottimizza l'utilizzo dei periodi di sospensione lavorativa per finalità formative; dall'altro, responsabilizza le imprese nel processo di qualificazione professionale dei dipendenti attraverso il vincolo del co-finanziamento.

L'Avviso n. 3/2024 ancora di Fondimpresa prevede la realizzazione di piani formativi finalizzati a "Incentivare la realizzazione di interventi volti alla qualificazione/riqualificazione di lavoratori disoccupati e/o inoccupati da assumere nelle imprese aderenti al termine del percorso formativo". L'iniziativa è da menzionare perché si focalizza chiaramente su quei lavoratori disoccupati e/o inoccupati onde ridurre le disparità di accesso al lavoro e alle opportunità di sviluppo professionale (es. gender gap; over 50), "contribuendo così a creare una società più inclusiva ed equa". L'attenzione è verso quelle figure professionali difficilmente reperibili in presenza di un disallineamento tra domanda e offerta di lavoro: qui la formazione dei disoccupati e/o inoccupati è infatti funzionale alla successiva assunzione. La valutazione del piano viene effettuata sulla base di un *plafond* di diversi fattori con pesi specifici differenti ai quali è associato un punteggio massimo (es. la difficoltà nel reperimento della figura professionale/ disallineamento tra domanda e offerta di lavoro nel territorio di riferimento ha un valore di 250 punti, differentemente dal coinvolgimento nel piano di donne di tutte le età e di lavoratori over 50 che ha un valore di 100 punti).

L'Avviso n. 2/2025 del Fondo Fapi è invece espressamente dedicato al FNC3 a seguito di accordi collettivi di rimodulazione dell'orario di lavoro destinati a percorsi di sviluppo delle competenze dei lavoratori. L'impianto regolatorio delinea un sistema integra-

to di formazione professionale orientato all'innovazione e alla sostenibilità, articolando gli interventi su sette direttive strategiche che spaziano dalla digitalizzazione al benessere organizzativo (tra cui l'introduzione e lo sviluppo dell'AI).

La legittimazione a presentare la domanda viene riconosciuta a due categorie di soggetti: gli enti di formazione accreditati regionalmente e gli enti nazionali previsti dai CCNL di settore. Per i primi, è necessario un incarico formale dalle aziende benefarie, mentre i secondi operano come capofila in virtù della loro designazione contrattuale

I destinatari degli interventi formativi sono anch'essi individuati secondo due linee: i dipendenti delle imprese aderenti al Fapi e i disoccupati destinati all'assunzione stagionale nei settori del turismo e dell'agricoltura.

Le modalità didattiche contemplano sia la formazione tradizionale sia sessioni congiunte più ampie, con un limite massimo di 40 partecipanti, bilanciando l'esigenza di personalizzazione con quella di ottimizzazione delle risorse. La progettazione deve rispettare standard qualitativi predefiniti, con particolare attenzione alla valorizzazione delle competenze pregresse e alla personalizzazione degli interventi.

La struttura del partenariato formativo delineata riflette un principio di coerenza tra dimensione contrattuale collettiva e attività formativa. Il sistema si fonda su una correlazione necessaria tra tre elementi: l'ente formativo territoriale, il suo riconoscimento nel CCNL e l'accreditamento regionale. La qualificazione degli enti territoriali come partner deriva dalla loro formale individuazione nel contratto collettivo nazionale di lavoro, creando così un legame diretto tra la fonte negoziale collettiva e l'erogazione della formazione. L'accreditamento regionale aggiunge un ulteriore livello di garanzia qualitativa, inserendo gli enti nel sistema pubblico di controllo e verifica delle competenze formative.

L'obbligo per le imprese di applicare il medesimo CCNL di settore che individua gli enti formativi risponde a una logica di sistema: la formazione diviene parte integrante del rapporto di lavoro regolato dalla contrattazione collettiva. La coincidenza tra il CCNL applicato e quello che designa gli enti formativi garantisce uniformità di trattamento e coerenza nell'attuazione delle politiche formative settoriali.

Inoltre, con l'Avviso n. 2/2024 il Fondo Fapi ha prestato particolare attenzione al finanziamento di piani formativi che coinvolgano imprese di medie e grandi dimensioni (minimo 50 dipendenti) "per azioni di formazione mirate allo sviluppo delle competenze

dei lavoratori fortemente collegati a piani di consolidamento, ri-organizzazione, investimento, innovazione aziendale”.

L'apertura straordinaria ai titolari delle microimprese, subordinata ad adeguata contribuzione, introduce un elemento innovativo: il riconoscimento che nelle realtà imprenditoriali minori la formazione del titolare ha ricadute dirette sulla competitività dell'intera organizzazione. Si pensi, ad esempio, ad un artigiano orafo con tre dipendenti: la partecipazione del titolare a corsi di design digitale e modellazione 3D permetterebbe all'intera bottega di modernizzare la produzione, passando dalla progettazione manuale a quella computerizzata, con benefici diretti sulla capacità produttiva dell'intero laboratorio; oppure per una piccola impresa agricola biologica con quattro lavoratori stagionali la formazione del titolare su tecniche innovative di precisione e sull'utilizzo di sensori intelligenti che rilevano dati dall'ambiente circostante (IoT) per il monitoraggio delle colture si tradurrebbe in una riorganizzazione complessiva dei metodi di coltivazione, coinvolgendo l'intera asset aziendale.

Qui la valutazione del Piano assume una peculiare consistenza fattoriale: dettaglio e chiarezza delle azioni formative progettate per competenze ha un punteggio massimo di 25, mentre la presenza e dettaglio di sistemi di rilevazione della soddisfazione e/o valutazione dei risultati di apprendimento raggiunti (livello di definizione di obiettivi e strumenti di monitoraggio) un punteggio di gran lunga inferiore assestandosi ad un massimo di 5.

La struttura valutativa in questo piano riflette una precisa scelta metodologica nell'attribuzione dei punteggi, privilegiando in modo significativo la qualità progettuale delle azioni formative rispetto agli strumenti di monitoraggio e valutazione dei risultati.

L'assegnazione di un peso maggiore (25 punti) alla componente progettuale delle azioni formative evidenzia come sia considerato prioritario valutare la solidità e la chiarezza del percorso formativo proposto. Il minor peso attribuito ai sistemi di rilevazione della soddisfazione e valutazione dei risultati (5 punti) non va interpretato come una sottovalutazione di questi aspetti, ma piuttosto come il riconoscimento che essi si rivelano strumenti complementari rispetto alla qualità intrinseca del piano formativo. D'altra parte un eccellente sistema di monitoraggio non potrebbe mai compensare carenze nella progettazione delle azioni formative.

Anche l'Avviso n. 62/2025 di Foncoop destina risorse per 1 milione di euro a sostegno di piani formativi aziendali nell'ambito del FNC3. L'intervento si rivolge alle imprese aderenti impegnate nel rafforzamento delle competenze dei lavoratori nelle aree dell'in-

novazione digitale, ecologica e sociale. I beneficiari comprendono dipendenti, soci lavoratori e apprendisti con contratti a tempo determinato o indeterminato, nonché disoccupati destinati all'assunzione

Le aree di intervento abbracciano sistemi tecnologici e digitali, intelligenza artificiale, sostenibilità ambientale, economia circolare, transizione ecologica, efficientamento energetico e welfare aziendale.

I percorsi devono riferirsi agli standard di qualificazione nazionali, concludendosi con attestazioni delle competenze, con un monte ore formativo si colloca tra 30 e 150 ore per lavoratore.

Le imprese possono accedere a un solo piano, in esclusiva rispetto ad altri avvisi del Fondo di Rotazione 2024. Questa limitazione a un unico piano formativo per impresa risponde all'esigenza di garantire un'equa distribuzione delle risorse del fondo tra le aziende aderenti, evitando concentrazioni eccessive di finanziamenti su singoli beneficiari.

L'esclusività agisce anche come incentivo per le aziende a presentare progetti di elevata qualità, sapendo di avere un'unica opportunità di accesso ai finanziamenti nell'anno.

Volgendo lo sguardo all'Avviso n. 1/2024 di Fondo Conoscenza il suo orientamento riflette una visione integrata dello sviluppo aziendale, dove il benessere dei lavoratori si intreccia con le esigenze di sostenibilità ambientale. La scelta di privilegiare piani formativi incentrati sul welfare aziendale nasce dalla consapevolezza che il miglioramento delle condizioni lavorative genera benefici reciproci: da un lato aumenta la serenità e la motivazione del personale, dall'altro incrementa la produttività complessiva dell'impresa.

Il legame tra qualità della vita professionale e rendimento lavorativo emerge come elemento cardine della programmazione. L'attenzione al welfare non si limita agli aspetti economici, ma abbraccia dimensioni più ampie come l'equilibrio vita-lavoro, il clima aziendale e le opportunità di crescita professionale. La formazione in materia diventa strumento essenziale per diffondere pratiche virtuose e creare ambienti lavorativi più gratificanti. In effetti i diversi piani "possono prevedere azioni volte a favorire: - la flessibilità oraria e organizzativa, anche in relazione allo sviluppo del lavoro da remoto o smart working; - programmi di promozione, prevenzione e tutela della salute e del benessere attraverso specifici progetti Formativi (aventi ad oggetto, ad esempio, la

corretta alimentazione, l'attività fisica, ecc.)". Anche qui la formazione non tende solo all'acquisizione di competenze tecniche, ma punta a radicare una vera e propria cultura della sostenibilità nelle realtà aziendali.

L'accento posto sull'economia circolare sottolinea la necessità di superare il modello produttivo lineare, promuovendo pratiche di riutilizzo, riciclo e riduzione degli sprechi.

La transizione energetica viene inquadrata come processo inevitabile, per il quale occorre preparare adeguatamente il personale attraverso percorsi formativi di sensibilità ambientale da cui sfocino (causa-effetto) pratiche aziendali più sostenibili. In concreto i piani "possono prevedere azioni formative che favoriscono un percorso di maggiore consapevolezza sui temi della sostenibilità ambientale, della transizione energetica e dell'economia circolare, supportando sia la promozione di una cultura ambientale, sia l'adozione di buone pratiche di tutela dell'ambiente da parte dei destinatari. L'educazione ambientale deve configurarsi come un processo di apprendimento continuo mediante l'acquisizione di competenze e *soft skills* specifiche in materia di tutela ambientale, al fine di migliorare gli stili di vita e l'adozione di comportamenti virtuosi" (es. uso sostenibile delle risorse naturali e la corretta gestione dei rifiuti).

Non solo. Altri piani formativi possono essere destinati: all'incremento della cultura della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro; a sostenere l'innovazione digitale e/o tecnologica di prodotto e/o di nuovi modelli organizzativi dell'impresa; a promuovere la parità di genere, mediante interventi in tema di diversity, inclusion (per ottenere la certificazione delle pari opportunità Uni/P.d.R. 125:2022 e/o attestazione ai sensi della ISO 30415 2021); allo sviluppo di percorsi consapevoli in tema di responsabilità sociale d'impresa e sostenibilità integrale, attraverso lo sviluppo di competenze ESG (*Environmental, Social and Governance*) utili alla progettazione ed implementazione della rendicontazione di sostenibilità. Tra i soggetti destinatari dei piani formativi compiono anche "i lavoratori stagionali impiegati ciclicamente con contratto di lavoro subordinato a termine resosi necessario per fronteggiare gli incrementi periodici della domanda produttiva, anche nel periodo in cui non prestano servizio in azienda, sempre a condizione che l'impresa di appartenenza assicuri la quota di cofinanziamento privato, se dovuta in base al regime di aiuto prescelto, i lavoratori assunti con contratti di inserimento e di reinserimento, gli apprendisti e i lavoratori in CIGO/CIGS". Peraltra è possibile presentare piani formativi "destinati esclusivamente alla formazione in ingresso di disoccupati o inoccupati, di lavoratori in mobilità e, in generale, di tutti i disoccupati in regime di "sostegno del reddito" ai sensi della normativa vigente, che l'azienda aderente intende assumere con contratto a tempo indeterminato e/o determinato a conclusione dell'attività formativa"; questa scelta è apprezzabile perché con-

sidera "l'importanza per le aziende che intendono assumere nuovi lavoratori di offrire agli stessi, prima della sottoscrizione del contratto di lavoro, una formazione che possa facilitare il loro ingresso nella realtà aziendale (formazione in materia di sicurezza, HACCP, conoscenza del contesto aziendale e del ruolo che si andrà a svolgere, ecc.)".

L'Avviso n. 1/2024 di Fondirigenti individua come centrale il ruolo del *management* e della formazione come fattore abilitante dei processi di innovazione: la trasformazione digitale è il principale fattore abilitante dell'*upskilling* manageriale. Nel piano le direttive funzionali si diramano attraverso un insieme armonico di capacità integrate, dove la maestria nella creazione di reti collaborative si fonde con l'arte della comunicazione remota, mentre la padronanza consapevole degli strumenti tecnologici si accompagna all'adozione di standard comportamentali elevati negli ambienti virtuali, delineando un profilo dirigenziale competitivo. Per il piano il *knowledge networking* si configura come capacità strategica di costruire e alimentare ecosistemi digitali di conoscenza. Il dirigente moderno deve saper orchestrare interazioni significative attraverso piattaforme virtuali, facilitando la condivisione di esperienze e competenze. La dimensione relazionale si arricchisce di nuove modalità di connessione, dove la capacità di creare valore attraverso reti virtuali diventa essenziale nel mercato del lavoro transizionale.

La *virtual communication* richiede una padronanza degli strumenti digitali di collaborazione. Il dirigente deve saper coordinare il proprio *team* in cui la comunicazione assume nuove forme e richiede particolare attenzione alla chiarezza, all'empatia digitale e alla capacità di mantenere *engagement* anche a distanza.

La *digital awareness* introduce una dimensione di consapevolezza bilanciata nell'utilizzo delle tecnologie dove è cruciale l'importanza di un equilibrio (anche psicologicamente sostenibile) tra *performance* professionale e benessere personale. La padronanza tecnologica si manifesta proprio nella capacità di utilizzare le risorse digitali come mezzi e non come fini, mantenendo il controllo sulle modalità e sui tempi di impiego. Il dirigente deve mantenere la lucidità di disconnettersi quando necessario, riconoscendo il valore rigenerativo dei momenti *offline* e l'importanza di preservare spazi mentali liberi dalla costante sollecitazione digitale.

La maturità professionale nell'era digitale si manifesta nella capacità di stabilire confini chiari tra connessione e disconnessione, evitando il rischio di una reperibilità ossessiva o di una dipendenza dalle notifiche. La gestione consapevole degli strumenti digitali implica anche la capacità di guidare i collaboratori verso un uso sano della tecnologia, promuovendo una cultura organizzativa dove l'innovazione tecnologica supporta ma non domina le dinamiche lavorative.

Anche la *netiquette* si afferma come elemento distintivo della professionalità dirigenziale negli ambienti virtuali. Il manager per il piano deve incarnare e promuovere standard elevati di comportamento digitale, contribuendo a creare uno spazio virtuale aziendale rispettoso e produttivo.

La centralità del *People Management* e dell'aspetto generazionale in contesti in continua evoluzione trova riscontro anche nel successivo Avviso n. 2/2024 di Fondirigenti che sottolinea a chiare lettere come le azioni formative devono essere concrete e non nebulizzarsi nell'astrattezza teorica, con particolare attenzione alle dinamiche intergenerazionali.

L'esclusione di contenuti elementari o standardizzati nel piano manifesta la necessità di innalzare sostanzialmente la qualità degli interventi formativi, puntando a uno sviluppo realmente trasformativo delle competenze dirigenziali.

L'orientamento verso una formazione non standardizzata riflette la necessità di creare percorsi di apprendimento in cui la personalizzazione dei contenuti diventa elemento discriminante per la valutazione positiva del piano, richiedendo una progettazione attenta alle caratteristiche dell'azienda e del suo personale. Si pensi, ad esempio, alla tematica di sviluppo dei talenti interni (inserita nel campo *Digital Age management: gestione delle diverse generazioni in azienda attraverso la leva digitale*) che per essere realmente efficace dovrebbe prevedere un percorso di *mentoring* inverso, dove il giovane supporta colleghi senior nell'utilizzo di strumenti digitali, ricevendo in cambio *coaching* sulle dinamiche esperienziali maturate nel corso del tempo dal secondo.

Quanto al contenuto dei piani formativi nazionali uno spunto d'analisi illuminante si può trarre da quello proveniente dal settore Alimentare – Comparto Bevande Artigianali (2019) (es. microfiliere delle birre artigianali, distillati, liquori, ecc.) puntando anch'esso sul concetto di *knowledge management*<sup>112</sup>, dove è la gestione delle conoscenze che genera competenze di qualità (es. cultura del prodotto, elevata accuratezza produttiva, ecc.). Tra le priorità d'intervento v'è sia quella preventiva, che consiste anche nell'anticipare i bisogni della formazione, sia quella curativa nel cui alveo spicca la riqualificazione dei lavoratori e l'acquisizione di nuove qualificazioni professionali. I contenuti formativi devono essere necessariamente una miscela di contesto aziendale (organizzativa, funzionale e produttiva), dove un ruolo chiave lo riveste anche la valutazione di qualità, degustazione e assaggio critico dei prodotti aziendali, così come le competenze relazionali.

---

<sup>112</sup> Beretta Zanoni, 2011, p. 257 ss.

Una nuova figura specializzata richiedibile dal mercato e attenzionata dal piano formativo è quella del *Sommelier della birra* che, grazie alla conoscenza elevata del prodotto, potrà consigliare al cliente una birra specifica da degustare (quando, invece, “gli stili della birra sono molti, ma pochissimi li conoscono e li usano per esprimere le proprie richieste, i propri gusti” .. attualmente è “più frequente sentir ordinare in pizzeria o al bar “una birra” ... “saranno gli avventori che non le chiedono, o i ristoratori che non le hanno o non sanno proporle?”).

La formazione avanzata nelle competenze trasversali può dunque risvegliare domande latenti nei consumatori, trasformando bisogni taciti in richieste consapevoli, alimentano il mercato di un bene che, altrimenti, sarebbe rimasto inespresso.

Il processo formativo diventa così strumento di creazione di valore: trasforma competenze latenti in servizio qualificato, desideri inespressi in domanda articolata, potenziale sopito in mercato evoluto.

Sotto altri profili ma -pur comune al sottosuolo del ragionamento poc’anzi fatto- il piano formativo Nautica da diporto (2022), evidenzia che la “localizzazione del cantiere per la costruzione dello scafo. La costruzione dello scafo e in particolare la costruzione degli scafi di maggiori dimensioni che sono il segmento di maggiore soddisfazione del nostro Paese, condiziona le attività a valle, in ragione dei vincoli tecnici, organizzativi ed economici necessari per il trasporto degli scafi che sono pesanti ed ingombranti. Il piano punta, tra l’altro, su interventi formativi trasversali “in quanto non sono circoscrivibili in un’unica mansione, ma attraversano più attività lavorative, sia pur in differenti gradazioni”.

Tra questi v’è una conoscenza trasversale imprenscindibile per gli operatori della nautica da diporto che è la “lingua inglese, sia per gli aspetti tecnici (per esempio, i manuali di istruzioni e montaggio di molte apparecchiature, non solo elettroniche, sono scritti in inglese) sia per gli aspetti legati alla negoziazione e alla conclusione dei contratti con clienti stranieri, nonché per gli elementi più strettamente legati al prodotto nautico”.

Tra le nuove figure professionali il piano intercetta quella di *Operaio specializzato in isolazione e coibentazione*, ossia capace di sistemare i materiali isolanti e coibentati su superfici strutturali e tubazioni. Questo perché il “cliente che si rivolge alle imprese italiane che costruiscono imbarcazioni per la nautica da diporto, richiede e richiederà sempre più comfort”; ciò vuol dire che ... “nella nautica da diporto si svilupperà sempre più la richiesta di accessori per l’intrattenimento (tv satellitare, accesso a internet,

*hifi, ecc.) o per il benessere (saune, vasche con idromassaggio, e perfino palestre) o ancora arredi solo in materiale naturale/biologico, in misura forse maggiore di quanto questo avvenga per le abitazioni”.*

In chiave predittiva, dunque, la formazione di operai specializzati in isolazione e coibentazione risponde quindi a una duplice esigenza: soddisfare le crescenti aspettative di comfort della clientela e garantire l’efficienza energetica delle imbarcazioni. La presenza di professionisti qualificati in questo settore è così fattore distintivo per la competitività delle imprese nautiche italiane nel mercato globale.

Da questa panoramica si può concludere che i FPI si stanno evolvendo verso una formazione sempre più mirata e strategica, dove l’integrazione tra competenze tecniche e trasversali diventa elemento chiave per rispondere alle esigenze di un mercato del lavoro in continua trasformazione.

La progettazione formativa si orienta verso percorsi personalizzati che valorizzano sia le specificità settoriali sia le dinamiche intergenerazionali, mentre l’attenzione alla sostenibilità ambientale e al welfare aziendale emerge come pilastro fondamentale per lo sviluppo delle imprese e dei lavoratori creando un ponte sinergico tra formazione e occupabilità.

Tanto che oggi, a seguito del d.m. 9 luglio 2024, i FPI rientrano tra i soggetti delegabili dal MLPS per i servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze (IVC) rafforzando la loro missione di promozione della formazione professionale continua (art. 4, co. 1, lett. a).

L’innovazione normativa si manifesta nella duplice possibilità di stipulare convenzioni per funzioni quali il supporto tecnico-operativo ad altri enti titolati e l’organizzazione diretta dei servizi di certificazione (art. 4, co. 3). Fermo restando che l’ente firmatario dell’accordo può conferire la responsabilità di strutturare e fornire i servizi necessari per riconoscere, verificare e certificare le competenze professionali rientranti nelle qualificazioni di cui mantiene la titolarità (art. 4, co. 4).

Entro l’8 agosto 2025, i FPI sono stati chiamati a realizzare un framework organico e strutturato di norme operative e protocolli procedurali finalizzati all’erogazione dei servizi di IVC. L’architettura complessiva del sistema dovrà assicurare la piena rispondenza al quadro normativo generale, garantendo il rispetto dei LEP e degli standard qualitativi minimi richiesti, la cui conformità dovrà essere verificata e mantenuta su tre linee direttrici: l’impianto sistematico complessivo, l’articolazione dei processi operativi e le modalità di attestazione formale.

L'implementazione dovrà prevedere un monitoraggio continuo e un aggiornamento periodico per garantire l'efficacia e l'efficienza del servizio nel tempo, assicurando la massima trasparenza e tracciabilità delle procedure adottate.

Sarà essenziale sviluppare sinergie operative mediante forme di collaborazione strutturata tra FPI, privilegiando modelli associativi o consortili per ottimizzare risorse ed expertise. La strategia attuativa prevede, inoltre, la possibilità di instaurare rapporti di cooperazione con i Centri Duali Nazionali (DU-NA), selezionati dagli elenchi ufficiali curati e periodicamente aggiornati da Sviluppo Lavoro Italia SpA (art. 5, co. 2, lett. c).

L'implementazione delle attività dovrà sempre conformarsi ai sistemi di regolamentazione stabiliti dalle Regioni e Province autonome, garantendo coerenza con le specificità territoriali e massimizzando l'efficacia degli interventi formativi attraverso la governance multilivello integrata.

Il percorso di trasformazione richiederà notevole impegno e capacità di superare resistenze e complessità operative, ma si configura come una svolta fondamentale per attribuire piena rilevanza strategica e concreta efficacia all'intero settore, ridefinendone il ruolo nel sistema economico-produttivo nazionale e valorizzandone le potenzialità di sviluppo per il futuro del mercato del lavoro.

Alcuni fondi già si stanno orientando verso le logiche proprie dell'IVC inaugurate dal richiamo d.m. 9 luglio 2024 come nel caso dell'Avviso speciale For.Te. n. 1/25 *Fondo nuove competenze 3<sup>a</sup> edizione "Competenze per le innovazioni"* per il quale i percorsi formativi devono concludersi con l'acquisizione di competenze, attestate da specifica verifica dell'apprendimento, messa in trasparenza e relativa validazione. Invero nel Piano formativo deve essere descritto nelle sue diverse fasi il processo di IVC, che conduce al riconoscimento delle competenze acquisite dalla persona, sottolineando che "per i soli partecipanti alle attività formative che abbiano frequentato il 75% delle ore previste nel modulo, deve essere effettuata la valutazione degli apprendimenti acquisiti e rilasciato in presenza di esito positivo, il competence badge" (p. 8). Il competence badge altro non è che l'attestazione digitale delle competenze validate, basata su tecnologia *blockchain*, che certifica in modo sicuro e immutabile le competenze acquisite dal soggetto durante il percorso formativo. Non si tratta, dunque, di un semplice attestato cartaceo, ma di una certificazione digitale che garantisce l'autenticità e la tracciabilità delle competenze acquisite.

Inoltre, la previsione delle ore di recupero dell'Avviso mostra l'attenzione alla dimensione sostanziale dell'apprendimento: il soggetto che non ha potuto frequentare alcu-

ne ore del corso può recuperarle attraverso sessioni aggiuntive. Queste ore extra non incidono sul finanziamento (calcolo UCS), ma permettono di raggiungere la soglia minima del 75% di frequenza necessaria per ottenere la certificazione delle competenze in un'ottica di bilanciamento in termini di autoresponsabilità.

La scelta obbligatoria di almeno un repertorio tra quelli indicati al punto 7.6 dell'Avviso FNC – Competenze per le innovazioni lett. a, b, c, d, assicura che le competenze certificate siano riferite a standard riconosciuti, infatti il repertorio Numeracy, facoltativo e predisposto per un percorso specifico è limitato al 20% delle ore, integrando le competenze tecniche con quelle matematico-quantitative delle ore complessive del Piano.

Un'ulteriore considerazione va fatta alla luce della lungimirante configurazione dell'Avviso n. 1, Fondo Conoscenza del 12 marzo 2025 che ha dettato una previsione di natura premiale in ordine all'incremento dell'UCS (Unità di Costo Standard) legato alla messa in trasparenza delle competenze. Nel dettaglio l'Avviso prevede due diverse formule di calcolo UCS per le attività formative in aula: 1. Formula UCS standard di Euro 173,00 (ore corso), a cui si sommano Euro 1,60 per ore corso/ n. allievi partecipanti; 2. Formula UCS maggiorata per attività con messa in trasparenza delle competenze: euro 185,00 (ore corso) a cui si sommano euro 1,60 per ore corso/n. n. allievi partecipanti. L'incremento dell'UCS consiste quindi in una maggiorazione di 12 euro (da euro 173 a euro 185), secondo "parametri di mercato" sulla componente oraria del corso, venendo riconosciuto solo quando sono rispettate diverse condizioni, tra cui, attività progettate e realizzate in esito a percorsi formativi "non normati", trasparenti e spendibili.

In sostanza, la disposizione evita di riconoscere un compenso aggiuntivo per attività di certificazione che sono già incluse e obbligatorie nei percorsi formativi normati, evitando una duplicazione dei costi non giustificata. La maggiorazione viene invece riconosciuta dove effettivamente servono procedure e costi extra per la certificazione delle competenze<sup>113</sup>.

La contrattazione collettiva è chiamata a cogliere pienamente il valore di questa impostazione precorritrice, facendo della formazione certificata un pilastro portante delle relazioni industriali contemporanee.

---

113 Infatti, l'Avviso stabilisce che tale maggior valore UCS non si applica per i percorsi formativi che implicitamente prevedano già, ai fini del rilascio dell'attestato di partecipazione/frequenza, il raggiungimento di competenze minime e certe (es. i "percorsi normati" quali quelli in materia di salute e sicurezza sul lavoro o apprendistato, HACCP, ecc.).

Anche perché l'accresciuto ruolo nevralgico dei FPI si può coglie anche volgendo un conciso sguardo alle proposte di modifica dell'art. 118, l. n. 388/2000 che sono state dibattute in questi ultimi tempi nelle Commissioni parlamentari. Non è un caso, infatti, che nel corso della seduta del 10 aprile 2025 le Commissioni riunite I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e XI (Lavoro pubblico e privato) abbiano discusso sull'introduzione di un co. 1-bis nella summenzionata legge che riconosca allo Stato, Regioni e province autonome la "possibilità" di attribuire ai FPI la "qualifica di organismi intermedi per la gestione di risorse e progetti regionali in materia di formazione professionale"<sup>114</sup>. Questa qualifica consentirebbe ai FPI di operare quali soggetti di raccordo tra il livello nazionale e quello regionale, svolgendo funzioni di gestione e coordinamento di risorse destinate alla formazione professionale, attraverso una procedura comparativa ispirata a principi di trasparenza e imparzialità, inserita nel più ampio sistema di controlli e vigilanza ministeriale. I FPI potrebbero "integrare con risorse proprie le risorse ricevute dallo Stato, dalle regioni e dalle province autonome per la gestione dei progetti" (co. 1-ter, prima parte), pur sempre sotto l'egida del MLPS che svolgerebbe "compiti di indirizzo e controllo specifici e regolari per assicurare efficacia nell'uso delle risorse". Interessante è notare come, tra l'altro, i FPI potrebbero finanziare, in tutto o in parte, "iniziativa volte a promuovere l'accesso flessibile al pensionamento" (art. 1-sexies, lett. d) che ben coglie l'attuale contesto socio-economico caratterizzato da profonde trasformazioni demografiche, tecnologiche e organizzative che richiedono approcci innovativi alla gestione della transizione lavorativa e del passaggio alla quiescenza.

I FPI, quali organismi paritetici costituiti dalle parti sociali per la gestione delle politiche formative e di sviluppo delle competenze professionali, rappresentano il soggetto naturalmente deputato a sostenere iniziative che facilitino questa transizione, operando in una logica di sistema che coniuga le esigenze individuali dei lavoratori con quelle organizzative delle imprese e gli obiettivi di sostenibilità del sistema previdenziale nel suo complesso.

---

<sup>114</sup> Cfr. Proposta emendativa pubblicata nel Bollettino delle Giunte e Commissioni del 31 marzo 2025, p. 46, "Art. 8-bis. (Disposizioni per il ruolo dei Fondi Interprofessionali nella gestione delle risorse statali, regionali e provinciali destinate alla formazione professionale)",

## **6. Il binomio contrattazione collettiva e FPI**

La correlazione tra FPI e negoziazione collettiva emerge con particolare intensità nell'analisi delle relazioni industriali contemporanee. La dottrina ha posto in evidenza come la contrattazione nazionale abbia progressivamente valorizzato il ruolo della formazione, elevandola a strumento primario per accrescere la consapevolezza delle OO. SS. e datoriali<sup>115</sup>. Il sistema contrattuale riconosce nella dimensione formativa non solo un elemento di qualificazione professionale, ma un fattore strategico per l'evoluzione culturale dell'intero sistema di relazioni industriali, capace di incidere profondamente sulla qualità del dialogo tra le parti sociali e sulla capacità di interpretare e governare le trasformazioni del mondo del lavoro.

La concertazione si configura ancora quale momento cruciale nell'operatività dei FPI, dove l'esito dipende dalle scelte strategiche delle parti sociali coinvolte. L'auspicio è che il momento concertativo venga interpretato come passaggio qualificante e non ridotto a mero adempimento formale, privo di reale attenzione ai contenuti dei piani formativi. Va evitato il rischio di strumentalizzazione del confronto per introdurre tematiche estranee alle esigenze formative e occupazionali. Parallelamente, risulta essenziale superare le resistenze della parte datoria che potrebbe percepire la concertazione come tentativo di penetrazione sindacale nelle imprese, specialmente nelle realtà di minori dimensioni, o considerare erroneamente la formazione come tempo sottratto alla produzione anziché investimento strategico per la crescita professionale e l'occupabilità dei lavoratori.

Tutto ciò in piena coerenza con una funzione della componente sindacale diretta in termini a tutelare l'essere *in sé* del lavoratore prima ancora – e non solo – il suo *avere* e ciò nella spiegata ottica di libertà nell'effettuare con consapevolezza le proprie transizioni nel mercato del lavoro.

Paradigmi questi non scontati giacché ancora oggi può insinuarsi una visione anacronistica delle dinamiche occupazionali e l'erronea concezione secondo cui il mercato

---

<sup>115</sup> Altilio, Negri, 2024, p. 526 ss., sottolineano come la contrattazione collettiva nazionale ha sviluppato una crescente attenzione verso la formazione come leva strategica per la sensibilizzazione delle parti sociali. Il CCNL multiservizi offre un esempio paradigmatico di integrazione tra formazione e prevenzione, prevedendo l'inclusione nei programmi formativi rivolti a dirigenti e personale di moduli dedicati alla prevenzione delle molestie e alle relative procedure di gestione. La dimensione formativa trova ulteriore valorizzazione nei contratti nazionali della sanificazione-artigianato e degli studi professionali, dove viene esplicitamente prevista la possibilità di attivare iniziative formative attraverso il sistema dei FPI.

del lavoro sarebbe capace di regolamentarsi attraverso semplici correzioni di prezzo o variazioni quantitative della manodopera.

Vediamo allora più da vicino qual è stata la messa a punto delle parti sociali di quei germogli (disposizioni o misure) necessari, anche secondo la peculiarità del settore-comparto, a perseguire il preannunciato scopo dell'elevazione professionale attraverso il connubio formazione continua e FPI per saggierne sviluppi pratici e applicativi nell'imponente mosaico della contrattazione collettiva

È di sicuro interesse il già citato Protocollo d'Intesa 22 novembre 2017 siglato tra Confindustria e le OO. SS. CGIL, CISL e UIL che definisce i criteri per la condivisione dei piani formativi aziendali di Fondimpresa. L'accordo si inserisce nel quadro della formazione professionale continua, elemento considerato centrale per lo sviluppo delle competenze dei lavoratori e la competitività delle imprese.

Nella premessa, l'accordo riconosce il ruolo fondamentale dei FPI nel promuovere l'aggiornamento del personale dipendente. Viene evidenziato come il sistema di formazione continua abbia favorito lo sviluppo del metodo partecipativo nella definizione delle politiche formative, come confermato dagli accordi precedenti intervenuti tra le parti sociali.

Nel contesto aziendale, il metodo partecipativo si concretizza attraverso il confronto dialettico con le rappresentanze sindacali: le RSU e le RSA vengono coinvolte nella definizione dei piani formativi, potendo influenzare le scelte relative ai contenuti, ai destinatari e alle modalità di erogazione della formazione.

Venendo al dettaglio dell'impianto l'art. 1 definisce le diverse tipologie di piani formativi che possono essere realizzati con le risorse di Fondimpresa. La prima categoria riguarda i piani formativi aziendali nelle imprese con RSU, che devono essere condivisi tra l'impresa e la rappresentanza sindacale unitaria. La seconda categoria concerne i piani formativi nelle imprese con RSA, dove è richiesta la condivisione con le rappresentanze sindacali aziendali che detengono la maggioranza delle deleghe. Mentre un aspetto rilevante è la previsione del piano formativo aziendale nelle imprese prive di rappresentanza sindacale, dove l'impresa deve sottoporre il piano alle Commissioni Paritetiche Territoriali entro 20 giorni. Questa procedura tende a garantire il coinvolgimento delle parti sociali anche nelle realtà prive di rappresentanza diretta.

L'art. 2 stabilisce i contenuti minimi dei piani settoriali e territoriali, che devono indicare settori, territori e filiere produttive coinvolte, tipologie di imprese e lavoratori

destinatari, con particolare attenzione alle problematiche di genere e alle fasce meno qualificate. Ciò significa che i piani formativi per essere varati devono contenere una mappatura dettagliata degli ambiti di intervento, considerando: la dimensione settoriale (es. nel settore metalmeccanico, il piano dovrà indicare se si rivolge all'intera filiera o a specifici comparti come automotive, carpenteria, impiantistica), quella territoriale (es. il piano dovrà definire l'area geografica interessata, che può essere regionale, provinciale o riferita a distretti industriali), le filiere produttive, descrivendo l'intera catena del valore, dalla produzione alla distribuzione (es. nella filiera del settore metalmeccanico la catena del valore potrebbe comprendere molteplici attori e fasi interconnesse, dalla produzione primaria fino alla distribuzione finale).

In ordine alle problematiche di genere il piano, ad esempio, dovrà prevedere l'analisi della presenza femminile nei settori target, individuare le barriere all'accesso e alla loro crescita professionale oltre ad azioni formative focalizzate a favorire l'inserimento e lo sviluppo professionale della compagine femminile. Per le fasce meno qualificate l'obiettivo è che i piani contengano almeno la mappatura mappatura dei livelli di competenza esistenti, l'identificazione delle lacune formative e la progettazione di percorsi di *upskilling* tarati sulle esigenze specifiche di contesto. L'azione formativa si radica necessariamente in una comprensione approfondita dell'ambiente in cui si sviluppa. La progettazione di percorsi formativi richiede una lettura accurata delle dinamiche organizzative, delle caratteristiche dei destinatari e delle variabili di contesto che influenzano l'apprendimento.

L'art. 3 disciplina l'adesione delle aziende ai piani formativi, prevedendo un obbligo di informazione preventiva alla rappresentanza sindacale sulle linee del piano formativo, proprio al fine di rafforzare il ruolo del sindacato nel processo formativo<sup>116</sup>.

Mentre l'art. 4 pone un importante vincolo di incompatibilità per i componenti delle Commissioni paritetiche, che non possono ricoprire ruoli nei consigli di amministrazione degli enti proponenti progetti a Fondimpresa.

Il protocollo Fondimpresa non contempla una procedura di dettaglio nel caso di divergenza, lasciando maggiore discrezionalità nella loro gestione.

Ciò non accade nel Protocollo d'intesa firmato il 22 giugno 2020 tra Confcommercio, Confetra, CGIL, CISL e UIL a valere sul FPI di For.Te. che all'art. 1 disciplina nel dettaglio l'iter da seguire.

---

116 Mazzotta, 2006, p. 426 ss.

La procedura delineata struttura un sistema di concertazione articolato e progressivo, finalizzato a garantire il massimo coinvolgimento delle parti sociali nella definizione dei piani formativi.

La sequenza procedurale prende avvio con un congruo anticipo di 20 giorni rispetto alla scadenza dell'Avviso, permettendo un'adeguata valutazione dei contenuti da parte di tutti i soggetti interessati.

La comunicazione preventiva consente alle parti sociali di esaminare approfonditamente la documentazione e preparare eventuali osservazioni o richieste di modifica.

La standardizzazione dei format per la proposta di piano formativo e la bozza di accordo di condivisione introduce elementi di uniformità e comparabilità, agevolando il processo valutativo, oltre alla pubblicazione dei format sul sito del fondo che garantisce accessibilità e trasparenza.

Il sistema prevede quattro possibili risposte entro 10 giorni dal ricevimento: l'accettazione diretta mediante sottoscrizione, il silenzio (equiparato all'accettazione previa verifica formale), il diniego motivato, la richiesta di approfondimento.

In caso di diniego o richiesta di approfondimento, la procedura prevede una fase di confronto diretto attraverso un incontro da tenersi entro 10 giorni, coinvolgendo tutte le parti sociali. La previsione dell'incontro obbligatorio valorizza il momento del dialogo e del confronto diretto, essenziale per superare eventuali contrasti.

Un elemento significativo è la previsione che considera condiviso il piano in caso di mancata partecipazione all'incontro della parte che ha sollevato le obiezioni. Questa clausola previene comportamenti dilatori e incentiva la partecipazione attiva al processo concertativo.

Il termine complessivo di 20 giorni per l'esaurimento della procedura bilancia le esigenze di approfondimento con quelle di celerità. La possibilità di ricorso alla Commissione Paritetica, in caso di persistente disaccordo, introduce poi un ulteriore livello di garanzia senza compromettere la tempestività del processo.

La previsione di periodi di sospensione dei termini, da specificare negli Avvisi, conferisce flessibilità al sistema, permettendo di adattare la tempistica alle diverse situazioni (periodi festivi, emergenze, ecc.).

La proceduralizzazione della concertazione attraverso fasi definite e termini precisi offre vantaggi significativi rispetto a un sistema basato sulla mera discrezionalità, utile soprattutto nelle relazioni industriali complesse, dove la presenza di molteplici attori e interessi richiede regole chiare di ingaggio dialettico e confronto.

In primo luogo, la definizione di tempistiche precise e scadenze determinate permette agli attori coinvolti di pianificare le proprie attività con certezza, evitando stalli o rallentamenti ingiustificati nel processo decisionale. La calendarizzazione delle fasi procedurali consente una gestione ottimale delle risorse e una programmazione accurata degli interventi dove il fattore cardine dovrebbe essere quello predittivo dei fabbisogni formativi che richiede uno studio analitico a monte della progettazione strategica.

La strutturazione temporale del processo concertativo svolge anche una funzione preventiva rispetto a possibili comportamenti ostruzionistici. L'introduzione di termini e conseguenze predefinite per il mancato rispetto delle scadenze scoraggia strategie dilatorie, mantenendo il processo decisionale entro binari temporali definiti e ragionevoli.

La rapidità dei mutamenti economici e tecnologici richiede risposte tempestive: un sistema di termini incerti o eccessivamente dilatati impedirebbe di cogliere le opportunità offerte dal mercato, rendendo inefficace qualsiasi strategia di adattamento al cambiamento.

La chiarezza delle tempistiche contribuisce a responsabilizzare tutti i soggetti coinvolti che dovrebbero pervenire ad una soluzione condivisa, frutto di una effettiva partecipazione non riducibile ad un semplice adempimento formale.

La Commissione Paritetica Nazionale delineata nel Protocollo d'Intesa Fon.Coop. del 27 luglio 2023, ad esempio, svolge un ruolo centrale nel sistema di condivisione dei piani formativi, operando come organo di ultima istanza per la risoluzione delle controversie relative alla mancata sottoscrizione dei piani.

La composizione della Commissione riflette il principio di bilateralità, essendo formata da 6 componenti equamente distribuiti: 3 designati dalle organizzazioni datoriali costitutive del Fondo (AGCI, Confcooperative, Legacoop) e 3 designati dalle OO. SS. (CGIL, CISL e UIL).

Il suo intervento funzionale è previsto quando, al termine della procedura ordinaria di condivisione, permane un dissenso scritto e motivato sui contenuti del piano o sul ri-

spetto della procedura stessa. I soggetti presentatori possono rivolgersi entro 5 giorni lavorativi, trasmettendo via pec la richiesta corredata dalle motivazioni e dalla documentazione relativa al piano.

Anche la Commissione opera secondo tempistiche precise: deve esaminare la documentazione e formalizzare il proprio parere entro 7 giorni lavorativi dal ricevimento. Può richiedere approfondimenti, anche su istanza di un singolo componente, assegnando al Presentatore un termine inderogabile di 5 giorni per il riscontro.

Un elemento qualificante è la previsione che la condivisione si intende soddisfatta quando sia espressa da almeno una delle parti datoriali e da almeno due delle parti sindacali.

La scelta di richiedere due consensi dal lato sindacale risponde all'esigenza di garantire una maggiore ponderazione delle istanze dei lavoratori, riconoscendo la pluralità delle OO. SS. e la necessità di un consenso più ampio per le decisioni che impattano sulla formazione professionale.

Dal lato doriale, la sufficienza di un solo consenso riflette una diversa strutturazione della rappresentanza, considerando che le associazioni datoriali esprimono interessi tendenzialmente più omogenei. La previsione permette inoltre una maggiore fluidità del processo decisionale, evitando anche qui situazioni di stallo che potrebbero pregiudicare l'attuazione tempestiva degli interventi formativi.

Nei CCNL più significativi ai fini della nostra indagine è possibile rintracciare una matrice comune sulla rilevanza degli interventi in materia di formazione professionale affidata ai FPI.

Nella recente ipotesi dell'11 febbraio 2025 per il rinnovo CCNL 18 luglio 2022 per i lavoratori addetti al settore elettrico i firmatari considerano la formazione elemento cardine del dialogo sociale nel settore di comparto, valorizzando il metodo della partecipazione condivisa tra le parti. Gli attori coinvolti assumono l'impegno di operare in piena sintonia con l'impianto istituzionale della formazione permanente, riconoscendo ai FPI la funzione di promozione e coordinamento delle iniziative, condividendo l'adozione di procedure e percorsi volti all'ottimale utilizzo delle risorse pubbliche destinate ai piani formativi, sia nell'ambito della singola realtà aziendale che in contesti interaziendali (art. 36, co. 2, ultima parte). Invero, la formazione nel campo energetico riveste un ruolo strategico che supera ampiamente la dimensione della singola realtà produttiva, producendo effetti virtuosi sull'intera comunità nazionale. Il suo valore si

concretizza nel sostegno alla crescita armonica e inclusiva del Paese, nell'ampliamento delle prospettive occupazionali e nel consolidamento del cammino verso l'integrazione europea. Per massimizzare l'impatto positivo dell'azione formativa, il modello che la contiene è stato delineato lungo diverse linee guida (art. 36, co. 2, prima parte) alcune delle quali sono degne di menzione.

Lo scambio osmotico (costante e reciproco) tra il mondo dell'istruzione e l'ambiente professionale che consente di modellare i programmi formativi sulle reali esigenze del tessuto imprenditoriale, creando un ponte naturale per l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro e contrastando attivamente il fenomeno dell'inoccupazione delle nuove generazioni. La sinergia tra formazione e lavoro genera un circolo virtuoso dove teoria e pratica si alimentano vicendevolmente, permettendo ai giovani di acquisire competenze immediatamente spendibili nel contesto professionale.

L'incremento e il perfezionamento delle capacità professionali del personale, accompagnati dal continuo aggiornamento del bagaglio di conoscenze e abilità operative, che risultano essenziali per contrastare il fisiologico deterioramento delle competenze acquisite. Nel settore elettrico il processo di formazione permanente consente ai lavoratori di rimanere sempre allineati con il progresso tecnologico e con le trasformazioni dei sistemi organizzativi aziendali, garantendo una preparazione professionale moderna e competitiva. Un elettricista che operi sulle reti di distribuzione, ad esempio, deve padroneggiare non solo le tecniche tradizionali di intervento, ma anche l'utilizzo di strumentazioni digitali per il monitoraggio remoto delle linee elettriche e dei sistemi di *smart metering*. La transizione energetica verso fonti rinnovabili introduce continuamente nuove fasi operative: i tecnici devono acquisire competenze sulla gestione degli impianti fotovoltaici, eolici e dei sistemi di accumulo energetico. Un manutentore che prima si occupava solo di centrali termiche tradizionali, adesso deve saper intervenire su sistemi ibridi che integrano diverse fonti energetiche. La formazione dovrebbe includere anche competenze trasversali come la gestione delle emergenze attraverso simulatori virtuali e l'utilizzo di droni per ispezioni aeree delle linee elettriche.

La riconosciuta consapevolezza che potenziare la diffusione di un sistema di relazioni industriali di elevato livello qualitativo significa richiedere investimenti mirati anche nella preparazione e nell'aggiornamento delle parti sociali. La preparazione approfondita degli attori del dialogo sociale contribuisce a creare un terreno fertile per negoziazioni costruttive e risultati condivisi, elevando il livello complessivo delle interazioni tra le parti coinvolte nel sistema del governo del mercato del lavoro.

La progettazione dei contenuti formativi richiede una calibrazione precisa che tenga conto sia delle caratteristiche individuali dei destinatari sia del loro bagaglio di competenze, permettendo così da massimizzare l'impatto dell'apprendimento e valorizzare le esperienze pregresse.

L'ipotesi di accordo è chiara sul punto distinguendo diverse tipologie di formazione.

La "formazione d'ingresso" (art. 36, co. 3, lett. a) è rivolta ai neoassunti e va pensata per accompagnarli nei primi passi della vita aziendale. Il percorso personalizzato deve permettere ai nuovi dipendenti di acquisire familiarità con l'ambiente professionale, comprendere le dinamiche operative, interiorizzare i valori aziendali e sviluppare quelle competenze necessarie per integrarsi pienamente nel tessuto lavorativo. La formazione di base diventa così uno strumento essenziale per facilitare l'ambientamento del neo assunto e permettergli di esprimere al meglio le proprie potenzialità sin dalle prime fasi del rapporto di lavoro evitandogli disorientamenti.

La "formazione continua" (art. 36, co. 3, lett. b) è destinata all'intero corpo aziendale che viene coinvolto in percorsi di formazione permanente per mantenere elevato il livello di preparazione professionale. La scelta di rivolgere l'attività formativa a tutti i dipendenti nasce proprio dalla avvertita necessità che ogni ruolo, dalla produzione all'amministrazione in un contesto di rapida evoluzione tecnologica e organizzativa, richiede un aggiornamento costante delle competenze.

La "formazione di crescita professionale" (art. 36, co. 3, lett. c) si snoda attraverso programmi formativi dedicati, dove vengono valorizzate le potenzialità dei dipendenti destinati a ricoprire ruoli strategici, creando un bacino di professionalità altamente qualificate capaci di guidare l'evoluzione dell'impresa. La formazione diventa così uno strumento di pianificazione strategica, permettendo all'azienda di preparare e consolidare le competenze necessarie per affrontare le dinamiche del mercato. Tornando agli esempi, i responsabili degli impianti di produzione necessiterebbero di una formazione specifica sulla gestione integrata delle diverse fonti energetiche, considerando le tensioni geopolitiche che influenzano i mercati delle materie prime. La loro preparazione dovrebbe includere competenze sulla flessibilità operativa degli impianti e sulla gestione delle emergenze. Anche gli esperti di *trading* energetico dovrebbero ricevere una formazione mirata sulle dinamiche dei mercati internazionali, con particolare attenzione una volta ancora ai possibili impatti dei dazi e delle restrizioni commerciali.

Al personale è dedicata la "formazione mirata" (art. 36, co. 3, lett. d) quando vi sia l'introduzione di novità tecnologiche ovvero l'azienda cambii radicalmente la propria

organizzazione, modificando il modo in cui essi svolgono la prestazione lavorativa. Si pensi al caso di un tecnico di cabina elettrica che prima operava manualmente sugli interruttori riceverà formazione sui sistemi automatizzati di gestione remota; oppure tecnici commerciali riceveranno formazione sui nuovi strumenti digitali per la consulenza energetica ai clienti, passando da preventivi cartacei a saper impostare simulazioni computerizzate dei consumi.

Nell'Accordo 24 gennaio 2025 di rinnovo CCNL per le lavoratrici ed i lavoratori ai cui si applica il CCNL Uneba 2023 – 2025 – Sanità e servizi socio assistenziali, gli interventi formativi da realizzare attraverso i FPI attengono soprattutto alla "materia di tutela della libertà e della dignità della persona umana", includendo nello specifico gli orientamenti da adottare in merito alla prevenzione delle "molestie sessuali ed alle procedure da seguire qualora la molestia abbia luogo" (art. 8-bis). La clausola delinea un sistema integrato di prevenzione nel delicato ambiente sanitario e socio-assistenziale, dove le relazioni interpersonali sono intense e frequenti. I programmi formativi, concordati con le parti sociali, dovrebbero preparare il personale a riconoscere e gestire situazioni a rischi (es. l'infermiera deve riceverà formazione su come gestire pazienti che manifestano comportamenti inappropriati durante le visite notturne; gli operatori delle case di riposo saranno formati sul rispetto dell'intimità degli anziani e sulla prevenzione di situazioni ambigue, ecc.). Al fine di raggiungere l'obiettivo descritto e prefissato le OO. SS. devono dar luogo ad assemblee del personale su tali temi e "predisporre materiale informativo destinato alle lavoratrici e lavoratori sul comportamento da adottare in caso di molestie sessuali". Per cogliere il segno il materiale informativo non dovrebbe essere stereotipato, ma contenere casi pratici e diretti, includendo flow-chart decisionali<sup>117</sup>.

Sul medesimo asse si pone l'ipotesi di accordo del 21 dicembre 2024 per il rinnovo del CCNL Industria Turistica del 14 novembre 2016, in base al quale le aziende di settore hanno la possibilità di organizzare programmi formativi specifici incentrati sulla tutela della libertà e della dignità della persona. Questi interventi formativi non possono essere predisposti unilateralmente dall'azienda, ma devono essere condivisi con le rappresentanze sindacali unitarie (RSU) o aziendali (RSA) e/o con le OO.SS. che hanno sottoscritto il contratto collettivo. Per quanto riguarda il finanziamento di questi programmi, l'articolo prevede espressamente la possibilità di utilizzare i FPI quali

---

<sup>117</sup> In ambito sanitario i compiti di formazione del personale sono volti a incrementare la conoscenza su metodi e strumenti atti a migliorare la sicurezza dei pazienti e la qualità delle cure; cfr. Fiorentini, 2024, p. 1153 ss., che sottolinea l'importanza della formazione nel campo sanitario, trattandosi di attività complessa che richiede una preparazione multidisciplinare, con integrazione sinergica di competenze mediche con quelle amministrative e organizzative.

strumenti di formazione continua finanziati attraverso i contributi delle imprese (art. 5-bis, co. 9).

Anche il CCNL Commercio, Terziario, Distribuzione e Servizi in vigore dal 1º febbraio 2023 merita menzione giacché al suo interno (art. 115, co. 1) è stabilita l'importanza che le parti sociali ripongono nell'informazione e consultazione attraverso la comunicazione condivisa allo "scopo di valorizzare le attività migliorando la competitività delle aziende, difendendo l'occupazione e valorizzando le risorse umane quale fattore strategico di sviluppo". Per perseguire tali finalità, le parti attribuiscono il ruolo centrale alla Commissione di Mercato del Lavoro (art. 115, co. 2) che definisce le priorità d'azione ed approva programmi di lavoro. I suoi obiettivi di monitoraggio attengono alle problematiche della formazione professionale, per favorire la formazione continua (lett. g), ma anche alle modifiche all'organizzazione del lavoro e tecnologiche e alle conseguenti iniziative formative e di riqualificazione professionale (lett. i). Inoltre il CCNL in parola delinea (art. 120) il ruolo centrale dell'Ente Bilaterale Autonomo del Settore Privato (EBIASP) come strumento operativo per l'attuazione delle politiche concordate dalle parti sociali in ambiti cruciali come occupazione, mercato del lavoro, formazione e sostegno al reddito. La ratio della previsione si inserisce nel più ampio contesto della bilateralità, espressione anche qui dell'autonomia collettiva che vede le parti sociali cooperare per la gestione condivisa di servizi e prestazioni a favore di lavoratori e imprese. Di particolare interesse è il collegamento tra l'EBIASP e i FPI vista la possibilità di richiedere il cofinanziamento del fondo per l'attuazione di piani formativi settoriali o territoriali, con particolare attenzione all'apprendimento della lingua italiana da parte dei lavoratori stranieri con la duplice finalità di promuoverne l'integrazione linguistica e professionale.

L'ipotesi dell'11 novembre 2024 di rinnovo CCNL per le imprese ed i lavoratori del settore Tessile, abbigliamento e moda si concentra sull'introduzione di un sistema di formazione continua dei lavoratori finalizzato all'aggiornamento delle competenze tecniche e trasversali, con particolare attenzione alla digitalizzazione e alla sostenibilità.

Ogni lavoratore acquisisce il diritto a 16 ore di formazione nel biennio 2025-2026, da fruire durante l'orario lavorativo. La programmazione formativa nasce dal confronto tra direzione aziendale e RSU, considerando sia le strategie di sviluppo aziendali che le esigenze dei lavoratori.

Per il testo della disposizione i FPI assumono un ruolo centrale come strumento di finanziamento dell'intero sistema formativo. Le parti sociali si impegnano a creare pacchetti formativi standardizzati per settori produttivi e categorie di lavoratori, re-

alizzabili sia presso strutture territoriali che in azienda. Il finanziamento attraverso i fondi interprofessionali permette di sostenere economicamente l'intero sistema, garantendo l'accesso alla formazione senza gravare sui bilanci aziendali e rendendo concretamente attuabile il diritto alla formazione continua dei lavoratori (art. 65).

Altri disposizioni contrattuali collettive concepiscono nella loro intelaiatura la formazione continua professionale innestandola nella tutela transizionale e di investimento nel capitale umano quale valore aggiunto di occupabilità.

Il CCNL 5 febbraio 2024 per il noleggio autobus con conducente e le attività correlate invece pone l'accento nelle proprie premesse delinea un sistema formativo calibrato sulle esigenze di settore, dove la formazione professionale assume caratteristiche peculiari. Il collegamento tra istruzione e lavoro diventa cruciale in un ambito dove la sicurezza dei passeggeri dipende direttamente dalla professionalità degli operatori. La formazione continua si configura come elemento imprescindibile per gli autisti professionali, dovendo mantenere elevati standard di competenza nella guida, nella gestione delle emergenze, nell'utilizzo delle nuove tecnologie di bordo e nelle relazioni con la clientela. L'integrazione tra risorse pubbliche e private, coordinata con le iniziative formative regionali, permette di costruire percorsi formativi mirati alle peculiarità del trasporto persone. La bilateralità interviene con sostegni economici e incentivi per promuovere l'occupazione regolare, elemento vitale in un settore dove ogni irregolarità può compromettere la sicurezza del servizio. Il sostegno all'autoimprenditorialità diventa strategico per favorire la nascita di nuove imprese di noleggio strutturate e competitive. Anche la contrattazione collettiva di prossimità si rivela strumento prezioso per adattare le regole alle caratteristiche operative del noleggio autobus: gestione dei turni, variabilità delle destinazioni, picchi stagionali, necessità di reperibilità, queste alcune delle variabili che possono incidere sui servizi di qualità nel rispetto delle normative sulla sicurezza stradale.

Ancora più esplicito è il CCNL 9 gennaio 2019 per i quadri direttivi e per il personale delle aree professionali delle banche di credito cooperativo casse rurali e artigiane, per il quale la formazione continua che si configura come elemento distintivo del rapporto di lavoro, caratterizzandosi per la sua duplice valenza: professionale e valoriale. Il percorso formativo nelle BCC non si limita all'acquisizione di competenze tecniche, ma include la comprensione dei principi cooperativi e del ruolo sociale dell'istituto nel territorio (art. 63).

L'accrescimento professionale viene sostenuto da programmi formativi che permettono ai dipendenti di crescere mantenendo il legame con il territorio e i valori coope-

rativi e mutualistici. Questo significa che anche qui la formazione diventa elemento strategico per accompagnare le necessarie trasformazioni del credito cooperativo, preparando il personale ad affrontare le sfide dell'innovazione finanziaria senza perdere la distintività della banca di relazione.

Menzione a parte merita il CCNL 15 ottobre 2019 per la categoria delle Agenzia di Somministrazione di lavoro, che prevede una serie di iniziative differenziate per i lavoratori assunti a tempo determinato e a tempo indeterminato, con l'obiettivo comune di "accrescerne le opportunità occupazionali e le capacità di adattamento ai contesti produttivi ed organizzativi delle imprese utilizzatrici anche con processi e metodologie innovativi da attuarsi in raccordo con le iniziative formative regionali" (art.11). Dal punto di vista transizionale, "le iniziative formative realizzate nell'ambito del quadro di politiche così definito hanno il fine di garantire la trasversalità e la trasferibilità delle conoscenze e delle abilità acquisite. A tal fine sono previsti percorsi di formazione e accompagnamento che facciano riferimento ad ampi modelli organizzativi, tecnologici ed operativi acquisiti". Vista l'estrema flessibilità e volatilità occupazionale, il CCNL in parola si fa carico di sviluppare un sistema formativo portatile "che implementi le capacità e le conoscenze dei lavoratori somministrati lungo tutto il percorso della loro vita lavorativa". Al suo interno è prevista la procedura da seguire per la mancanza di occasioni di lavoro (c.d. procedura MOL) dove emerge con forza la creatività del presidio sindacale che introduce un innovativo sistema di gestione delle ecedenze occupazionali temporanee. Rinviamo alla lettura di dettaglio della disposizione (art. 25), sia qui d'interesse sottolineare che la procedura MOL realizza un modello innovativo di integrazione tra sostegno economico e percorsi di riqualificazione professionale, superando la tradizionale separazione tra politiche passive e attive del lavoro. Sul versante delle politiche passive, il sistema prevede l'erogazione di un'indennità mensile di 1.000 euro al lordo delle ritenute, con una soglia minima di 500 euro per i lavoratori part-time. Il finanziamento avviene attraverso una combinazione di risorse del Fondo di Solidarietà Bilaterale e del Fondo Formazione. Le politiche attive si concretizzano nell'obbligo di definire un progetto di riqualificazione professionale condiviso con il lavoratore, prevedendo la realizzazione di un bilancio delle competenze come strumento propedeutico alla riqualificazione stessa.

Nel CCNL 5 febbraio 2021 per i lavoratori addetti all'Industria Metalmeccanica privata e alla Installazione di Impianti le parti sociali "convengono sull'importanza della formazione continua quale strumento fondamentale per la valorizzazione delle persone e per l'indispensabile incremento della competitività dell'impresa e la considerano, anche in virtù dell'introduzione del diritto soggettivo alla formazione continua di cui all'articolo 7, sez. IV, Titolo VI, un valore condiviso la cui realizzazione configura un im-

pegno partecipativo” (sez. I, art. 6). Dunque la formazione continua è considerata qui *expressis verbis* un diritto soggettivo strategico, da esercitare nell’orario di lavoro con costi integralmente a carico di parte datoriale, per il “recupero del gap sulle competenze digitali, in stretta connessione con l’innovazione tecnologica e organizzativa del processo produttivo e del lavoro e di sensibilizzazione sui temi ambientali e della economia circolare” (art. 7, sez. IV, Titolo VI), anche attraverso una innovativa piattaforma virtuale in cui sono messi a disposizione video motivazionali, pillole formative, modulistica per la progettazione e l’accesso a un sistema *blockchain* per la registrazione della formazione.

Nel dettaglio dal 1° gennaio 2017 è stabilito un monte ore formativo triennale obbligatorio di 24 ore pro-capite, creando un sistema strutturato di formazione continua per lo sviluppo professionale dei lavoratori. L’ambito soggettivo comprende sia i lavoratori a tempo indeterminato sia quelli a tempo determinato con contratti di almeno 9 mesi, realizzando un principio di inclusività formativa che supera la tradizionale distinzione tra tipologie contrattuali. La progettazione formativa si sviluppa attraverso due canali: progetti aziendali elaborati con il coinvolgimento della RSU oppure adesione a progetti territoriali o settoriali. La partecipazione sindacale nella definizione dei percorsi formativi garantisce la rispondenza ai bisogni professionali dei lavoratori. Le modalità di erogazione della formazione come si accennava sono diversificate e flessibili: formazione in aula con corsi interni o esterni, autoapprendimento attraverso FAD, piattaforme di *e-learning*, partecipazione a convegni, seminari e *workshop*, metodologie innovative come *coaching* e *action learning*, formazione sul campo con affiancamento e training *on the job*.

La flessibilità delle modalità formative permette di adattare i percorsi alle diverse esigenze organizzative e di apprendimento, valorizzando sia la formazione strutturata sia l’apprendimento esperienziale.

Un elemento qualificante riguarda la verifica intermedia al termine del secondo anno del triennio: per i lavoratori che non abbiano fruito completamente delle 24 ore previste, considerando anche la formazione programmata per il terzo anno, viene riconosciuto il diritto di partecipare a iniziative di formazione continua per le ore residue.

Il sistema esclude dal computo delle 24 ore la formazione obbligatoria in materia di sicurezza, preservando la specificità della formazione professionale rispetto agli obblighi di legge sulla sicurezza del lavoro.

L'impegno assunto dunque non è astratto ma si caratterizza anche perché la comunicazione preventiva delle politiche formative permette alle parti sociali di valutare l'adeguatezza dei programmi rispetto alle esigenze di sviluppo professionale dei lavoratori e alle necessità produttive dell'azienda.

Il monitoraggio consuntivo consente di verificare l'effettiva realizzazione dei programmi formativi e il loro impatto sullo sviluppo delle competenze professionali. La rendicontazione delle giornate di formazione offre una misura quantitativa dell'investimento aziendale nella crescita professionale.

L'obbligo informativo della Direzione aziendale (art. 9, co. 1, lett. a) si inserisce in un più ampio sistema di relazioni industriali partecipative, dove la formazione diventa elemento centrale del dialogo tra le parti sociali. La condivisione preventiva delle politiche formative favorisce un confronto costruttivo sulle strategie di sviluppo del capitale umano.

Parimenti il CCNL del lavoro domestico (2020), si pone come modello significativo di riferimento perché nel testo la formazione è equiparata a strumento che concorre a costruire i diversi profili professionali e, dunque, di percepire una retribuzione maggiore. Invero, nella nota a verbale posta in calce all'art. 9 è stabilito che "la formazione del personale per l'assistenza a persona non autosufficiente, laddove prevista per l'attribuzione della qualifica, si intende conseguita quando il lavoratore sia in possesso di diploma nello specifico campo oggetto della propria mansione , conseguito in Italia o all'estero, purché equipollente , anche con corsi di formazione aventi la durata minima prevista dalla legislazione regionale e comunque non inferiore a 500 ore".

Questo sistema incentiva la professionalizzazione del settore domestico in due modi: da un lato, spinge i lavoratori a investire nella propria formazione, sapendo che questa sarà riconosciuta con il livello corrispondente alla sua qualifica e riconoscimento della relativa retribuzione; dall'altro, garantisce alle famiglie (*recte: parti datoriali*) che si avvalgono di questi servizi la presenza di personale qualificato e competente.

Per concludere dal par suo l'Accordo 14 gennaio 2025 per i dipendenti degli Istituti investigativi privati e delle Agenzie sicurezza sussidiaria o complementare recepisce nelle proprie premesse l'importanza della trasformazione del settore delle investigazioni private nell'era dell'Industria 4.0, dove le metodologie tradizionali si fondono con le tecnologie digitali avanzate. Invero, gli investigatori privati necessitano di una formazione continua che integri competenze digitali (analisi dati, cyber-investigazione, utilizzo di strumenti tecnologici avanzati) con capacità investigative tradizionali.

Le parti sociali sottolineano come il settore richieda un profondo ammodernamento per mantenere competitività e professionalità elevate, anche perché la programmazione europea 2020-2027 supporta la modernizzazione del comparto, incentivando la creazione di imprese investigative innovative e la formazione specialistica. L'obiettivo dichiarato è sviluppare un mercato del lavoro inclusivo dove gli operatori possano acquisire continuamente nuove competenze, evitando l'obsolescenza professionale in un settore sempre più caratterizzato dall'integrazione tra metodologie investigative classiche e strumenti digitali avanzati, mantenendo al centro la dimensione umana nonostante l'evoluzione tecnologica.

Il discorso tracciato si coniuga necessariamente con la rapida obsolescenza delle mansioni e delle professionalità determinate sia dalla incessante e sempre più rapida innovazione tecnologica, ma anche dall'innalzamento della età media di lavoratrici e lavoratori in un sistema di classificazione e inquadramento tendenzialmente rigido che stride con il mutamento di mansioni e ruoli della dotazione organica.

## **7. Gli enti bilaterali: funzioni e prospettive per la regolazione partecipata del mercato del lavoro**

Il potenziamento degli enti bilaterali con le loro varie funzioni nella previdenza e assistenza sociale, formazione, organizzazione, sicurezza e disciplina del mercato del lavoro è un altro obiettivo di terreno comune nelle attuali politiche del lavoro.

La loro collocazione istitutiva nella parte obbligatoria del contratto collettivo ne rivela la natura di impegno reciproco frutto dell'autonomia negoziale tra le parti stipulanti poste su un piano paritetico<sup>118</sup>.

La gestione bilaterale identifica un modello di mutualismo endo-categoriale che si contrappone alla tradizionale impostazione antagonistica capitale-lavoro nei paesi ad economia avanzata, in cui la loro peculiarità risiede nella capacità di porsi come soggetti autonomi rispetto alle parti sociali che li hanno istituiti, acquisendo una propria identità giuridica e operativa.

---

<sup>118</sup> Napoli, 2005, p. 309 ss; Del Punta, 2003, p. 219 ss; Greco, 2009, p. 71 ss; Romagnoli, 2003, p. 261 ss; vedi anche Corte cost., 14 maggio 2010, n. 176, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2010, p. 448 ss., che si è espressa nell'inquadrare gli enti bilaterali quali organismi privati istituiti dalla contrattazione collettiva.

Questo sistema ha le sue radici in un periodo storico complesso, collocabile agli albori del Novecento<sup>119</sup>, quando le prime esperienze di amministrazione condivisa di elementi retributivi, previdenziali e assistenziali presero forma in un contesto sociale segnato da intense tensioni tra le rappresentanze dei lavoratori e il mondo imprenditoriale<sup>120</sup>.

L'evoluzione delle relazioni industriali nel panorama italiano ha segnato poi un progressivo mutamento con l'avvento della Carta Costituzionale che ha valorizzato la dimensione partecipativa, democratica e non conflittuale<sup>121</sup> delle dinamiche lavorative con la costruzione di percorsi negoziati e condivisi, con graduale abbandono di schemi basati sulla contrapposizione sistematica tra le parti sociali, in tutti quei profili in cui l'attività professionale svolta in ambito aziendale influenza l'esistenza degli individui, il loro benessere psico-fisico, il bilanciamento tra dimensione privata e occupazionale, nonché le prospettive economiche che si delineano al completamento della carriera lavorativa (artt. 39, 38, 36, 46 Cost.)<sup>122</sup>.

La costruzione di un sistema basato sulla bilateralità raffigura una risposta strategica e adattiva alle sfide poste dalla modernizzazione dei processi produttivi in cui i vari organismi a ciò deputati, che assumono diverse configurazioni (dalle associazioni prive di riconoscimento formale a quelle dotate di personalità giuridica, fino alle strutture fondative<sup>123</sup>), si caratterizzano per una notevole varietà di ambiti d'intervento, che travalicano il mero supporto economico in situazioni di necessità (es. erogazione di prestazioni sanitarie complementari), per divenire, anche sotto la spinta legislativa, tra le sedi privilegiate per rispondere in modo collaborativo ai bisogni emergenti legati al welfare contrattuale/di secondo livello tra cui campeggiano, tra le "altre cose", la formazione e la sicurezza.

Il dato positivo di partenza è ancora l'art. 2, co. 1, lett. h, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 che, nel definire gli enti bilaterali, li intende quali "sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro" attraverso funzioni quali: "l'intermediazione nell'incontro

119 Evidenziano l'istituzione della prima Cassa Edile risalente al 1919, quando il conflitto tra datori di lavoro e OO.SS. era particolarmente aspro Cimaglia, Aurilio, 2011, p. 100 ss.

120 Per un'analisi storica sulle origini mutualistiche si rinvia a Italialavoro, *Gli enti bilaterali in Italia, Primo Rapporto Nazionale*, 2013, p. 29 ss.

121 Giugni, 1970, p. 24 ss; da ultimo vedi anche: Densi, 2025, p. 1 ss.

122 Tiraboschi, 2013, p. 645 ss.

123 Cass. 10 maggio 2001, n. 6530, in *Giustizia civile-massimario annotato dalla Cassazione*, 2001, p. 957.

tra domanda e offerta di lavoro”, “la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda”, “la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per l’inclusione dei soggetti più svantaggiati”, “la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l’integrazione del reddito”, “la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva”, nonché “lo sviluppo di azioni inerenti la salute e sicurezza sul lavoro”.

La facoltà di scelta nell’esercizio delle funzioni normativamente attribuite riflette una concezione dove l’autonomia delle parti sociali si esprime non solo nella fase istitutiva dell’ente ma anche nella sua concreta operatività<sup>124</sup>. La contrattazione collettiva diviene lo spazio privilegiato per poi trasfondere nello scopo statutario il perimetro d’azione dell’ente bilaterale, calibrandone le attività sulle reali necessità del contesto produttivo e sociale di riferimento.

Non va dimenticato che l’art. 12, co. 4, d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150 ha consentito di travalicare il mero perimetro dell’intermediazione affidando agli enti bilaterali, attraverso i loro fondi inseriti nella “Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro”<sup>125</sup>, anche le attività di ricerca e selezione del personale, nonché di supporto alla ricollocazione professionale, parificandoli nella sostanza alle agenzie per il lavoro (APL)<sup>126</sup>.

In considerazione anche del fatto che, attualmente, ai sensi dell’art. 2, co. 3, d.m. 8 agosto 2023 i beneficiari del SFL attraverso la piattaforma di attivazione per l’inclusione sociale e lavorativa, a seguito della stipulazione del PSP, possono ricevere offerte di lavoro, servizi di orientamento e accompagnamento al lavoro, ovvero essere inseriti

---

124 App. Aquila, 5 luglio 2022, in Diritto e giustizia, 17 gennaio 2023, ha stabilito che quando viene contestata la validità di una certificazione rilasciata da un ente bilaterale per carenza dei requisiti costitutivi dell’organismo certificatore, come la mancata partecipazione di associazioni comparativamente rappresentative, l’autorità ispettiva non può procedere direttamente con l’accertamento e la sanzione, ma deve preventivamente impugnare la certificazione davanti al giudice amministrativo. La finalità della certificazione è prevenire controversie attraverso un controllo preventivo operato da un organismo qualificato, pertanto risulta illogico prevedere un regime differenziato per l’opposizione in sede amministrativa a seconda che l’ente bilaterale abbia o meno una composizione conforme alla normativa. L’accertamento sulla regolarità costitutiva dell’ente certificatore rientra nell’ambito della violazione del procedimento di certificazione e richiede quindi l’esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione e il successivo ricorso al TAR. La certificazione mantiene quindi la sua efficacia fino all’eventuale sentenza di annullamento, non potendo essere disapplicata unilateralmente dall’organo ispettivo.

125 Art. 1, co. 2, lett. g, d.lgs. n. 150/2015.

126 Cfr. anche l’art. 26 e ss., d.lgs. 4 settembre 2015, n. 148 sulla contribuzione obbligatoria generalizzata a favore del fondo bilaterale.

in specifici progetti di formazione erogati da soggetti, pubblici o privati, tra i quali segnatamente gli enti bilaterali.

Le strutture paritetiche svolgono in tal modo una funzione determinante nel potenziamento delle competenze delle persone in cerca di impiego. La loro capacità di incidere favorevolmente sul rafforzamento delle abilità professionali diviene un valore sociale condiviso. Gli organismi che riuniscono le rappresentanze delle parti sociali, grazie alla diretta conoscenza delle realtà aziendali, risultano potenzialmente adatti a gestire i percorsi di accrescimento delle competenze. La loro azione mira a sostenere i lavoratori nel panorama occupazionale, non limitandosi al mero inserimento in posizioni più o meno stabili, ma estendendosi al miglioramento delle prospettive di transizione tra diverse mansioni o intervalli di "non lavoro" onde potenziare le capacità individuali di resilienza lungo tutto il percorso lavorativo.

Se così è, allora, l'attitudine degli organismi paritetici espressione della bilateralità, in cui trova ragione di sintesi la dualità, deve essere quella di rilevare le necessità del lavoro allocato nella società globalizzata e sviluppare soluzioni e proposte all'avanguardia cogliendo per tempo i percorsi di evoluzione occupazionale. La loro azione, che resta in capo all'autonomia collettiva intraprendere o meno, si esplica attraverso la fornitura di supporti e benefici concreti, sia mediante l'esplorazione e lo sviluppo di modalità innovative per la salvaguardia e la valorizzazione dell'occupazione.

La eterogeneità delle prestazioni riflette la proteiformità dei bisogni dei lavoratori e delle imprese, richiedendo una gestione attenta e calibrata delle risorse disponibili, partendo dalla constatazione che i flussi monetari che questi organismi sono chiamati a gestire raggiungono dimensioni raggardevoli. La gestione delle risorse richiede competenze specifiche e una struttura amministrativa adeguata, ossia in grado di garantire trasparenza ed efficienza nell'allocazione dei fondi destinati all'erogazione delle prestazioni stabilite dalla contrattazione collettiva<sup>127</sup>.

Sovviene alla mente, ad esempio, l'ipotesi 21 dicembre 2024 per il rinnovo del CCNL Industria Turistica dove si intravede l'importanza di una corretta governance e sui cri-

---

127 Tra i tanti, è possibile menzionare il "Fondo di assistenza sanitaria integrativa per i lavoratori del settore terziario, distribuzione e servizi – c.d. Fondo EST", costituito nel 2005 con lo scopo di garantire, per i lavoratori iscritti, trattamenti di assistenza sanitaria integrativa al Servizio sanitario nazionale (SSN); il "Fondo di assistenza sanitaria integrativa dell'artigianato - c.d. Fondo SAN.ART" del 2012 che eroga agli Iscritti e agli aventi diritto prestazioni sanitarie e socio-sanitarie; "Il Fondo di Solidarietà Bilaterale Alternativo per l'Artigianato - F.S.B.A." istituito nel 2015 in attuazione dell'art. 3, co. 14, l. 28 giugno n. 92/2012 e dell'art. 27, d.lgs. 14 settembre n. 148/2015.

teri di funzionamento degli enti bilaterali e del Fondo Sanitario, con l'intento di stabilire standard elevati di gestione attraverso tre pilastri essenziali: trasparenza amministrativa, efficienza operativa e granzia di continuità nel tempo. L'impostazione risponde all'esigenza di assicurare una gestione responsabile delle risorse affidate all'EBIT, agli enti bilaterali regionali e territoriali del Fondo Sanitario integrativo (FONTUR). L'ordito testuale proposto pone attenzione alla dimensione professionale della gestione, richiedendo competenze adeguate per l'amministrazione delle risorse. Tale aspetto risulta determinante proprio per garantire l'ottimizzazione dei servizi offerti e la corretta allocazione dei fondi disponibili.

Nel caso della formazione, le risorse vengono impiegate per finanziare programmi di aggiornamento professionale, corsi di specializzazione, attività formative specifiche per settore o territorio. Ciò richiede una pianificazione accurata degli interventi, una valutazione delle necessità formative e un monitoraggio costante dell'efficacia delle iniziative realizzate e da realizzarsi.

La responsabilità di amministrare questo sistema di risorse viene affidata agli amministratori degli enti bilaterali e il loro processo di selezione rappresenta un aspetto centrale per comprendere le dinamiche di *governance* di questi organismi. La prassi consolidata vede la designazione degli amministratori da parte delle organizzazioni che hanno costituito gli enti stessi, seguendo logiche che non sempre privilegiano esclusivamente le competenze tecniche e professionali. Il tema della professionalità degli amministratori merita un'analisi particolare. In alcuni casi, la selezione avviene sulla base di criteri che valorizzano le competenze specifiche in ambito finanziario, gestionale o amministrativo. Questo orientamento risponde all'esigenza di garantire una gestione tecnicamente qualificata delle risorse e delle attività dell'ente. In altri casi, tuttavia, le scelte seguono logiche diverse, legate alle dinamiche interne delle organizzazioni sindacali e datoriali. Un aspetto peculiare di questa dinamica riguarda la presenza, tra gli amministratori, di esponenti sindacali per i quali l'incarico è più che altro un'opportunità di integrazione del reddito pensionistico attraverso compensi (es. gettoni di presenza, ecc.) derivanti dalla partecipazione agli organi di gestione.

Sicché questa pratica, pur non costituendo di per sé un elemento di irregolarità, solleva interrogativi sulla conduzione complessiva del sistema nell'ottica di un miglioramento costante dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione propria degli enti bilaterali.

Di conseguenza la meta è sempre quella di colmare quelle criticità presenti anche negli enti bilaterali (soprattutto di formazione) cogestiti dalle parti sociali che faticano ad adeguare sia la dimensione dei loro interventi che i loro orientamenti formativi ai bisogni di rinnovamento delle competenze necessarie alle nuove sfide competitive.

Il fatto è che le resistenze al cambiamento sono particolarmente forti e diffuse perché le trasformazioni dei sistemi produttivi e dei meccanismi di assistenza necessari per realizzare una transizione equa e sostenibile, contrastano con prassi produttive, abitudini di consumo e categorie concettuali incrostate nel corso del tempo anche nell'ambito della bilateralità.

Invero, il tessuto economico nazionale manifesta significative zone grigie, caratterizzate da attività non regolarizzate<sup>128</sup>, mentre quelle formalizzate risentono di carenze organizzative delle realtà produttive.

Proliferano rapporti discontinui, orari ridotti non rispondenti alle esigenze dei lavoratori, retribuzioni contenute, strategie di risparmio sui costi del personale che non sempre risulta essere formalmente assunto. Si predilige personale con competenze basilari, mentre rimangono inespresse le potenzialità dei profili accademici

Ne è prova il settore tessile che si concentra su prodotti standardizzati, privi di elementi distintivi, realizzati da micro-entità operative inserite in compatti distanti dalle trasformazioni digitali e dai processi automatizzati. Quando invece, per restare ancora all'esempio, la strategia manifatturiera andrebbe rinnovata per essere capace di stimolare la creazione di realtà imprenditoriali orientate verso modelli produttivi superiori. La tecnologia non sostituisce di certo la creatività e l'attenzione ai dettagli tipica dell'artigianato (es. nella pelletteria), ma serve piuttosto a posizionare la produzione nella fascia alta del mercato dei campionari anche esteri (es. dove è in gioco la competitività tra le griffes più importanti al mondo)<sup>129</sup>.

Il percorso da intraprendere implica la realizzazione di articoli distintivi mediante l'adozione di soluzioni tecniche all'avanguardia, associate a modelli organizzativi moderni e personale altamente preparato e non sfruttato.

---

128 *Il Contratto integrativo provinciale di lavoro 27 novembre 2024 per i dipendenti delle imprese industriali edili e affini della provincia di Lecce, ribadisce "la centralità del ruolo degli Enti Bilaterali edili quale strumento necessario per far vivere la contrattazione territoriale, soprattutto a livello territoriale locale, fondamentale nel contrasto al lavoro grigio e irregolare, per sostegno alle imprese sane, per garantire piena esigibilità dei diritti del lavoro" (articolo unico, Premessa).*

129 Nogler, 2014, p. 11 ss; Trib. Bergamo, 12 novembre 2014, n. 5785, in Diritto delle relazioni industriali, 2015, p.1097, si è soffermato sulla bilateralità prevista dagli accordi e dai contratti collettivi dell'artigianato definendolo un sistema che coinvolge tutte le imprese del settore, aderenti e non alle associazioni di categoria, poiché eroga prestazioni di welfare contrattuale che completano il trattamento economico e normativo del lavoratore previsto all'interno dei contratti collettivi di categoria.

L'Ipotesi 11 novembre 2024 per le imprese e i lavoratori del settore Tessile, abbigliamento e moda, stabilisce a tal fine che "le Parti si impegnano a costituire un nuovo Ente bilaterale di settore, denominato Ente Bilaterale Moda (E.B.M.), che opererà a supporto ed in sinergia con gli Organismi Bilaterali [...] e con gli altri enti bilaterali Previmoda e Sanimoda". L'analisi e la valutazione propositiva è volta alla introduzione "di nuovi criteri applicativi e/o regolamentari che prevedano il riconoscimento e la valorizzazione delle professionalità, con particolare riferimento a forme di pluralità di mansioni che determinano l'arricchimento delle professionalità, a figure professionali innovative, a comportamenti organizzativi di particolare interesse nazionale", avvalendosi anche del "supporto del nuovo Ente Bilaterale Moda per realizzare una approfondita indagine sul campo presso le aziende dei vari comparti produttivi".

Se così è le strategie operative degli enti bilaterali devono mirare alla simbiosi tra eccellenza imprenditoriale e occupazione di alto livello. Il patrimonio intangibile dei territori è una risorsa preziosa se saputo coniugare anche con i centri accademici ricchi di sapere, recettori di talenti specializzati per evitarne la fuga ed essere magnetici verso le imprese.

Gli enti bilaterali possono contribuire alla definizione dei modelli documentali per la stipula dei contratti di apprendistato professionalizzante, agevolando datori di lavoro e lavoratori nella corretta formalizzazione del rapporto. La loro attività si concretizza nella predisposizione di schemi contrattuali e piani formativi, che le parti possono utilizzare come base per la definizione degli accordi individuali. La causalità negoziale è tracciata dalla giurisprudenza nel senso che questi moduli e formulari devono contenere gli elementi essenziali del contratto, inclusi gli esiti formativi prefissati e le modalità di svolgimento dell'addestramento professionale<sup>130</sup>.

Il che significa a livello locale implementare lo sviluppo di una più capillare diffusione della contrattazione territoriale, con alla base una solida e ramificata rete di enti bilaterali capaci di elaborare patti funzionali a creare la "piena e buona occupazione", partendo da un fecondo confronto attivo con altri stakeholder.

Occorre superare la convinzione, radicata nel mondo imprenditoriale, secondo cui le soluzioni occupazionali vanno rintracciate in una formazione tecnica "accelerata" quando solo quella "capacitante" (consapevole e condivisa perché posta a tutela dei valori della persona-lavoratore) è la risposta più adeguata alle esigenze di un mercato che richiede competenze sofisticate e specializzazioni spendibili in termini di occu-

---

130 Cass. 13 marzo 2024, n.6704, in Guida al diritto, 2024, p. 12.

pabilità<sup>131</sup>.

Un banco di prova è indubbiamente anche quello che gli enti bilaterali devono affrontare in settori altrettanto strategici come quelli tradizionali dell'edilizia e dell'agricoltura e ora, più recentemente, anche quelli del commercio, turismo e servizi, onde promuovere iniziative per rafforzare e/o valorizzare la professionalità degli addetti così da soddisfare le esigenze del mercato, stimolando *in primis* le aziende che si trovano in difficoltà di poter competere privilegiando modelli produttivi eco-sostenibili.

La necessaria convergenza di interessi, che come si diceva è propria della bilateralità, traspare nell'Accordo 14 gennaio 2025 per i dipendenti degli Istituti investigativi privati e delle Agenzie sicurezza sussidiaria o complementare, il cui EBINISP si prefigge, tra i vari scopi, quello di incentivare e promuovere studi e ricerche di settore, con particolare riguardo all'analisi dei fabbisogni di formazione (art. 11). Le potenzialità degli organi emergono nella capacità di sviluppare sinergie con istituzioni nazionali e internazionali, in asse con l'art. 11, d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 che valorizza le attività promozionali in materia di formazione e sicurezza. L'ente può attivare procedure per accedere ai fondi strutturali europei, ampliando le possibilità di finanziamento delle proprie attività di progettazione, anche al fine di consentire l'accesso femminile alle attività formative. Tale funzione è di rilievo nel contesto attuale, caratterizzato da crescenti esigenze di specializzazione nel settore investigativo, inclusivo anche del genere femminile. La previsione di attività di certificazione delle competenze e validazione degli apprendimenti assurge a fattore determinante, che richiede una struttura adeguata dell'ente per garantire l'efficacia di tali processi.

Anche nell'Ipotesi di accordo del 10 gennaio 2025, inerente il settore Agidae Istituti socio-sanitari assistenziali educativi, la sede della concertazione è vista come volano per favorire l'evoluzione del sistema socio-educativo assistenziale non statale religioso (art. 85). Qui l'Ente Bilaterale Nazionale è la struttura deputata a incentivare e promuovere studi e ricerche sul settore in materia di formazione continua, formazione e riqualificazione professionale dei dipendenti, anche in collaborazione con altri organismi orientati ai medesimi scopi.

Tra gli studi di settore si segnala "Trasformazioni del mercato del lavoro e nuovi bisogni: le sfide per gli enti bilaterali territoriali del terziario" pubblicato nel giugno 2024 da EBINTER<sup>132</sup> dalla cui lettura si evince che in Emilia-Romagna è stato sviluppato un si-

---

131 Ichino, 2020, p. 35 ss.

132 Ente Bilaterale Nazionale Terziario.

stema di formazione nel settore turistico, grazie all'azione dell'ente bilaterale regionale EBURT. La collaborazione tra le principali associazioni datoriali e sindacali del sistema Confcommercio ha dato così vita a una rete di centri servizi che erogano formazione gratuita ai dipendenti delle aziende aderenti. La forza del modello emiliano-romagnolo risiede nella sua struttura territoriale: ciascun centro servizi definisce autonomamente il proprio programma annuale di corsi e seminari, finanziati attraverso i contributi della bilateralità. Questa scelta ha permesso di modulare l'offerta formativa in base alle caratteristiche del tessuto economico locale, rispondendo alle esigenze delle imprese e dei lavoratori di ogni area.

In quest'ottica è necessario che le parti mantengano l'impegno di far partecipare in modo coordinato il sistema industriale degli enti bilaterali a tutti quei bandi od opportunità di finanziamenti di progetti/servizi funzionali agli istituti contrattuali di matrice regionale o provenienti dal PNRR o da altri potenziali finanziamenti, così da poter centrare - in modo strutturale - le finalità di ampliare le opportunità offerte a imprese e lavoratori.

Sotto questo profilo interessante sarebbe la costituzione di un tavolo permanente di confronto e coordinato tra gli enti bilaterali per ottimizzare l'efficacia coordinata delle azioni intraprese. La condivisione di esperienze e competenze costituisce un elemento propulsivo per il miglioramento degli standard operativi.

Ad esempio, il distretto industriale della Provincia di Varese del *packaging* emerge come polo manifatturiero di eccellenza, caratterizzato da una struttura produttiva articolata e complessa<sup>133</sup>. La mappatura realizzata il 18 febbraio 2025 dal Centro Studi di Confindustria Varese ha rivelato un tessuto imprenditoriale composto da 130 realtà industriali che impiegano circa 8.000 lavoratori.

La composizione della filiera risulta diversificata: accanto ai produttori diretti di imballaggi e macchinari per il confezionamento, operano aziende specializzate nella fornitura di materiali grezzi, semilavorati e attrezzature per la produzione. Il settore include anche imprese dedicate alla stampa degli imballaggi e realtà innovative nel campo della ricerca, sviluppo e *design* del packaging, oltre a società che offrono servizi di confezionamento per conto terzi. L'iniziativa fa comprendere la necessità di coagulare le diverse specializzazioni industriali locali, promuovendo al contempo una contaminazione tra settori diversi. La ricerca ha portato alla redazione di un catalogo contenente la mappatura dettagliata di 47 aziende del settore *packaging*, suddivise

---

133 Cfr. [www.confindustriavarese.it](http://www.confindustriavarese.it).

in 7 macro-categorie: materiali per imballaggio, imballaggi primari/secondari/da trasporto, complementi/accessori, macchinari per produzione e stampa, macchinari per confezionamento, apparecchiature ausiliarie e servizi. Il catalogo fornisce anche una panoramica completa delle certificazioni e specializzazioni di ogni azienda, permettendo così all'ente bilaterale di sviluppare servizi di consulenza e supporto per accrescere la competitività dell'intero settore.

Il punto d'arrivo infatti è proprio quello di massimizzare le potenzialità del territorio, favorendo la scoperta di opportunità di collaborazione tra imprese geograficamente vicine ma operanti in comparti differenti evitando quell'isolazionismo deleterio per la coesione sociale ed economica.

D'interesse è notare che gli enti bilaterali del commercio e del turismo operanti nella provincia di Cuneo hanno creato nel 2024 un fondo comune destinato al rimborso delle spese scolastiche sostenute dai lavoratori per i propri figli. L'erogazione dei contributi, compresi tra 100 e 200 euro, ha sostenuto concretamente le famiglie nell'affrontare i costi dell'istruzione, dimostrando come la contrattazione territoriale possa generare benefici tangibili, integrando il sistema di welfare pubblico con interventi di sostegno alle famiglie<sup>134</sup>. La scelta di investire nell'istruzione rafforza il legame tra mondo del lavoro e formazione, creando un circolo virtuoso che favorisce anche per questo versante la crescita sociale del territorio.

Per quanto concerne invece la digitalizzazione, sono sempre più diffusi i sussidi per favorire l'acquisto di nuova strumentazione, come nel caso dell'ente bilaterale del terziario di Venezia (sistema Confindustria), riconosce ai lavoratori un contributo per le spese sostenute nel 2022 per l'acquisto di un tablet o pc ovvero per potenziare la propria linea internet domestica.

Il Contratto territoriale provinciale di lavoro 21 dicembre 2024 per i lavoratori del settore edile ed affini della provincia di Frosinone, nel sottolineare l'impulso che l'industria delle costruzioni ha fornito al PIL provinciale e nazionale accompagnato tuttavia da fattori di criticità alla luce dei segnali di rallentamento "che si percepiscono e verranno in evidenza con la fine del PNRR e l'epoca dei bonus edili", avverte l'importanza di "sviluppare un sistema di comunicazione idoneo a trasferire un'immagine attuale dell'industria delle costruzioni, del lavoro in edilizia, degli sbocchi professionali che

---

<sup>134</sup> Per Garofalo, 2023, p. 3 ss., gli enti bilaterali, pur mantenendo la propria natura privatistica, svolgono o dispensano servizi e prestazioni garantendo forme di supporto economico che si aggiungono agli strumenti pubblici di tutela.

il settore può offrire, unitamente all'importanza delle relazioni industriali e degli Enti Paritetici Territoriali” (art. 1, prima parte). Per aggiungere poi che “per questo motivo le Parti Sociali saranno parte attiva nel promuovere iniziative e protocolli di collaborazione con le Autorità locali, le scuole, l’Università, con l’obiettivo di affermare i principi della legalità, della sicurezza e del buon lavoro in edilizia” (art. 1, ultima parte).

Se l’orientamento teleologico è al “bene comune”<sup>135</sup> questi target trovano debita conferma se associati al contempo alla finalità di promuovere qualità e sicurezza nella prestazione lavorativa.

Non c’è “diritto al lavoro” senza sicurezza sui luoghi di lavoro e la questione è ancora purtroppo di stretta attualità sol che si consideri che nel 2024 i morti sul lavoro censiti dai dati ufficiali dell’Inail sono aumentati di quasi il 5% rispetto all’anno precedente arrivando a 1.090 contro i 1.041 del 2023<sup>136</sup>.

Come noto, il d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81<sup>137</sup> ha attribuito al sistema della bilateralità compiti specifici (in ambito nazionale, regionale e territoriale) da esercitare attraverso gli organismi paritetici<sup>138</sup> a cui ha affidato un rilevante ruolo di supporto specialistico nel

---

135 *Vallebona, 2006, p. 1043 ss.*

136 *Dati reperibili su www.inail.it; il settore delle costruzioni si conferma come quello con il maggior numero di decessi in occasione di lavoro, registrando un aumento rispetto all’anno precedente: 156 casi contro i 150 del 2023. Questo incremento di 6 unità (+4%) è particolarmente allarmante considerando che il settore edile è già storicamente uno dei più pericolosi e maggiormente normato dal punto di vista della sicurezza. Il settore del trasporto e magazzinaggio si colloca al secondo posto con 111 vittime, mostrando anch’esso un leggero incremento rispetto ai 109 casi del 2023. Il comparto manifatturiero mantiene invariato il numero di decessi con 101 casi, confermandosi come Terzo settore per mortalità sul lavoro. La stabilità del dato non deve essere interpretata positivamente, in quanto indica che non ci sono stati miglioramenti nella prevenzione degli infortuni mortali. Nel settore del commercio si registra una diminuzione dei casi mortali, passando da 64 nel 2023 a 58 nell’anno corrente. Questa riduzione di 6 unità (-9,4%) è l’unico dato in controtendenza rispetto agli altri settori analizzati. Infine, il settore del noleggio e servizi di supporto alle imprese ha registrato 38 decessi, con una lieve diminuzione rispetto ai 39 casi del 2023.*

137 *A fronte dell’esperienza già realizzata in materia dopo l’emanazione del d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626.*

138 *Definiti dall’art. 2, co. 1, lett. ee, quali “organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, quali sedi privilegiate per: la programmazione di attività formative e l’elaborazione e la raccolta di buone prassi a fini prevenzionistici; lo sviluppo di azioni inerenti alla salute e alla sicurezza sul lavoro; l’assistenza alle imprese finalizzata all’attuazione degli adempimenti in materia; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento”.*

monitoraggio e nella promozione delle misure preventive che si affianca a quello della consultazione e partecipazione dei RLS sul luogo di lavoro.

L'impianto normativo è incentivante, non limitandosi a imporre obblighi ma promuovendo un "cambiamento culturale" sul tema della sicurezza sul lavoro<sup>139</sup>. Il riferimento alle "soluzioni avanzate" (art. 11, co. 3-bis, d.lgs. n. 81/2008) sottolinea la volontà del legislatore di stimolare l'innovazione continua nei metodi di "soluzioni tecnologiche o organizzative" in materia di salute e sicurezza in cui gli enti bilaterali, con la stipula di protocolli d'intesa con l'INAIL, possono garantire l'effettiva rispondenza dei progetti finanziati alle reali necessità di prevenzione e protezione dei lavoratori.

Nel Contratto collettivo regionale 2 ottobre 2024 per i dipendenti delle imprese Artigiane e delle Piccole e medie imprese (PMI) dell'Edilizia e affini della regione Puglia, in tema di regolarità e legalità, viene stabilito che per sostenere la sorveglianza, le parti sociali si "attiveranno presso le Stazioni appaltanti perché venga previsto l'obbligo per le imprese, mediante inserimento di apposita clausola nei capitolati d'appalto e nelle autorizzazioni al subappalto, di consentire il libero accesso ai cantieri pubblici dei funzionari dell'organismo paritetico di riferimento per promuovere il rispetto della normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro". Inoltre, con riferimento all'edilizia privata le stesse "verificheranno con gli Uffici comunali e regionali preposti l'opportunità, la possibilità e le modalità, di condizionare il rilascio del titolo abilitativo a costruire alla dichiarazione di disponibilità da parte delle imprese ad avvalersi dei servizi degli enti bilaterali di settore in materia di sicurezza per lo svolgimento delle attività loro demandate dalla contrattazione e dalla legge" (art. 2, co. 4). V'è poi da valorizzare il ruolo degli enti bilaterali come soggetti qualificati di intermediazione tra mondo produttivo e istituzioni, con la realizzazione di un modello integrato di controlli che superi la dimensione puramente documentale. In ossequio alla fonte normativa primaria non è banale la creazione di un impianto che anticipi le esigenze di sicurezza, collegando le autorizzazioni all'impegno concreto delle imprese, andando oltre la logica meramente repressiva o burocratica. L'interrelazione con gli altri enti preposti (es. INL, INAIL, ASL, ecc.) per la definizione dei protocollo viene altresì definita quale "buona pratica" da rafforzare ed estendere per garantire la sicurezza nei cantieri e rafforzare la "formazione specifica erogata dal sistema della bilateralità" (art. 2, ultima parte).

Gli organismi paritetici "svolgono o promuovono" anche un'attività di formazione (art. 51, co. 3-bis, d.lgs. n. 81/2008 su salute e sicurezza in collaborazione con il sistema di bilateralità presente sul territorio in cui si svolge l'attività del datore di lavoro, che

---

<sup>139</sup> Lai, 2017, p. 47 ss.

deve essere erogata “durante l’orario di lavoro e non può comportare oneri economici a carico dei lavoratori” (art. 37, co. 12, d.lgs. n. 81/2008).

Merita attenzione in tal senso il CCNL 21 luglio 2022 per il settore Energia e Petrolio per il quale salute, sicurezza e rispetto dell’ambiente “rappresentano per le aziende e per i lavoratori beni primari irrinunciabili per lo sviluppo delle attività produttive” in uno con la “strategia volta a determinare una più diffusa cultura della prevenzione del rischio nei luoghi di lavoro e delle condizioni necessarie allo sviluppo sostenibile”. Il settore energia e petrolio è inserito “tra le industrie a rischio di incidente rilevante” e le soluzioni tecniche e organizzative vanno sempre più orientate al “miglioramento continuo” e alla sostenibilità ambientale dei propri cicli produttivi e della qualità dei prodotti, per il raggiungimento della neutralità climatica. Il sistema relazionale salute-sicurezza-ambiente è articolato a livello nazionale nell’Organismo Paritetico Nazionale (OPN) HSE e, a livello aziendale, nei rapporti informativi e partecipativi tra Direzioni aziendali, RSPP e RLSA/RSU che, nel consolidare l’interazione tra rappresentanza e pariteticità, ha consentito l’elaborazione di un protocollo operativo (rinnovato l’8 gennaio 2019) rivolto alla protezione integrale dei lavoratori e dell’ecosistema che abbraccia l’intera filiera produttiva, includendo sia i dipendenti diretti sia il personale delle imprese appaltatrici dell’indotto (articolo unico, Parte I, Sezione C). La scelta di istituzionalizzare questa metodologia didattica integrata e di progettazione di programmi formativi destinati ai RSPP e ai RLSA, rafforza la condivisione del sapere e delle responsabilità, creando un patrimonio comune di conoscenze e competenze al servizio della sicurezza collettiva.

La formazione sulla sicurezza lavorativa si basa sul principio cardine dell’accessibilità dei contenuti per tutti i destinatari. Al centro è posta la persona del lavoratore, richiedendo che le nozioni trasmesse siano realmente comprese e interiorizzate (art. 37, co. 13, d.lgs. n. 81/2008)<sup>140</sup>.

Gli enti bilaterali svolgono un ruolo determinante nell’attuazione di questi principi, curando la predisposizione di percorsi formativi che devono essere tarati sulle concrete esigenze dei lavoratori. La loro azione va caratterizzata per l’attenzione alla dimensione umana e sociale della formazione, non limitandosi alla mera trasmissione di contenuti tecnici. Una cura pregnante va dedicata ai lavoratori immigrati, per i quali si rende necessaria una preliminare valutazione delle competenze linguistiche. L’obiettivo è

<sup>140</sup> L’Accordo Stato-Regioni 25 luglio 2012 ha chiarito che tale “collaborazione” non impone a parte datoriale di effettuare la formazione con gli organismi paritetici, bensì di mettere gli stessi a conoscenza della volontà di svolgere un’attività formativa. La richiesta di collaborazione quindi va trasmessa agli organi paritetici, richiedendo che entrambe le parti siano comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

garantire che la lingua utilizzata durante la formazione sia effettivamente compresa, permettendo una reale acquisizione delle conoscenze sulla sicurezza.

La valutazione delle competenze linguistiche dei lavoratori stranieri richiede un'analisi ben più approfondita di un semplice test preliminare. Le difficoltà di lettura e scrittura che si possono riscontrare derivano spesso da percorsi formativi frammentati trascinati fin dai paesi d'origine. L'apprendimento della lingua italiana necessita di un sostegno costante, sia attraverso iniziative territoriali che mediante programmi formativi aziendali "capacitanti" (comprende le istruzioni operative, comunica efficacemente con colleghi e superiori, partecipa attivamente alle riunioni e contribuisce alla loro dialettica, ecc.).

Un lavoratore che padroneggi la lingua del paese ospitante acquisisce maggiore consapevolezza, partecipa più attivamente alla vita sociale e professionale, divenendo così un investimento aziendale fecondo per creare un ambiente inclusivo e produttivo.

La verifica preventiva della padronanza linguistica diventa così uno strumento di inclusione e tutela, finalizzato ad assicurare che nessun lavoratore sia escluso dalla piena comprensione delle misure di sicurezza per barriere di natura idiomatica o culturale<sup>141</sup>.

Ne consegue che gli enti bilaterali, attraverso la loro natura paritetica, possono modulare l'offerta formativa considerando le peculiarità dei diversi gruppi di lavoratori, predisponendo materiali didattici e metodologie di insegnamento adeguate alle diverse esigenze multietniche in perfetto asse con i dettami costituzionali (artt. 2, 3, 35 Cost.).

Anche nel nuovo Accordo Stato-Regione, approvato nella seduta del 17 aprile 2025, ai sensi dell'art. 37, co. 2, d.lgs. n. 81/2008, gli organismi paritetici, inseriti nel repertorio previsto dall'art. 51, co. 1-bis, d.lgs. n. 81/2008, sono individuati tra i "soggetti formatori" (art. 1.3.2) che effettuano l'attività formativa e di aggiornamento "direttamente o avvalendosi di strutture formative o di servizio di loro diretta emanazione". Viene precisato (art. 1.3.3 ultima parte) che "per diretta emanazione si intende una struttura che deve essere di proprietà esclusiva o almeno partecipata in modo prevalente dell'associazione sindacale dei datori di lavoro o dei lavoratori". La definizione di "diretta emanazione" introduce un requisito qualificante molto preciso per le strutture formative collegate alle OO.SS. giacché l'intento è quello di mantenere un'influenza effettiva di

---

141 *La giurisprudenza ha espresso varie sentenze di condanna a carico di parte datoriale per omessa, insufficiente e/o inadeguata formazione agli immigrati (cfr. ex multis: Cass. pen., 8 aprile 2015 n. 14159, in Diritto e giustizia, 8 aprile 2015).*

quest'ultime sulle attività formative, evitando deleghe a soggetti esterni non adeguatamente controllati. Oltre tutto la "proprietà esclusiva" o la "partecipazione prevalente" nella struttura formativa garantisce che le linee di indirizzo, i programmi e le modalità di erogazione della formazione rimangano saldamente nelle mani del sindacato. Il concetto di partecipazione "prevalente" indica che l'associazione sindacale deve detenere la maggioranza del capitale o comunque una quota che le permetta di esercitare un'influenza determinante sulla gestione della struttura formativa, non essendo sufficiente una partecipazione minoritaria o meramente formale<sup>142</sup>.

Nel dettaglio il sistema formativo per i lavoratori si articola in modo progressivo e modulare, partendo da una base comune per giungere a contenuti mirati alle mansioni svolte (art. 2.1). La formazione generale, della durata di 4 ore, è volta a costruire le fondamenta della "cultura della sicurezza"<sup>143</sup> attraverso la comprensione dei concetti chiave. Un neoassunto in una falegnameria, ad esempio, apprenderà come riconoscere le situazioni di pericolo, come funzionano gli organi di vigilanza, quali sono i suoi diritti e doveri. La formazione specifica è modulata secondo l'intensità dei rischi dove la personalizzazione dei contenuti è centrale, dovendo essere "conformata" alle caratteristiche della propria realtà produttiva<sup>144</sup>.

L'esemplificazione dovrebbe rendere l'idea della progressiva specificità: a) per un commesso di negozio (rischio basso): 4 ore dedicate a movimentazione merci leggere, posture, rapporto con il pubblico; per un cuoco (rischio medio): 8 ore su utilizzo di attrezzi da cucina, rischio ustioni, scivolamenti, movimentazione pentole e contenitori; per un saldatore (rischio alto): 12 ore incentrate su fumi di saldatura, radiazioni, ustioni, proiezione di materiale incandescente, rumore.

---

142 Marchetti, 2006, p. 163 ss.

143 Cfr. anche CCNL 16 gennaio 2025 per i lavoratori addetti alle aziende cooperative metalmeccaniche, dove le parti firmatarie convengono di definire le modalità costitutive e operative della specifica sezione per il settore metalmeccanico nell'ambito dell'Osservatorio nazionale tra le tematiche oggetto dei lavori anche quelle di promozione della cultura della sicurezza e della prevenzione nei luoghi di lavoro. A ciò è dedicato il monitoraggio ed all'analisi dell'andamento e delle tipologie degli infortuni sul lavoro mediante l'utilizzo di statistiche nazionali ed europee, ma anche la promozione di progetti e iniziative di sensibilizzazione su tutto il territorio nazionale (art. 1).

144 Lippolis, 2025, p. I ss., il quale sottolinea come il nuovo accordo rafforzi significativamente il sistema di controlli e sanzioni, con la possibilità per gli organi di vigilanza di disconoscere gli attestati irregolari e di adottare provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale, oltre a dare rilevanza alla formazione ai fini della responsabilità amministrativa degli enti ex d.lgs. n. 231/2001.

L'iter di collaborazione tra datori di lavoro e organismi paritetici si snoda su una procedura strutturata che bilancia l'esigenza di qualità formativa con la necessità di tempestività nell'erogazione dei corsi (art. 2). La procedura prende avvio con l'obbligo del datore di lavoro di coinvolgere gli organismi paritetici del proprio settore e territorio<sup>145</sup>. Un'azienda metalmeccanica di Milano, ad esempio, dovrà interpellare l'organismo paritetico metalmeccanico locale prima di avviare la formazione sulla sicurezza. Gli organismi paritetici possono intervenire in modo sostanziale nella definizione dei percorsi formativi, giacché potrebbero suggerire di approfondire particolari rischi emergenti nel settore o indicare metodologie didattiche innovative particolarmente efficaci per determinate mansioni. Importante sottolineare che le indicazioni fornite dall'organismo paritetico diventano vincolanti per il datore di lavoro (che ne deve tenere conto) nella progettazione del corso. Se l'organismo suggerisce, per una determinata lavorazione, un monte ore superiore ai minimi previsti, il datore di lavoro dovrà adeguarsi, anche se affiderà il corso ad altri enti formativi. Sia il caso di una vetreria artigiana, in cui l'organismo paritetico potrebbe prescrivere 16 ore di formazione invece delle 12 minime previste per il rischio alto, considerando la necessità di approfondire la manipolazione del vetro fuso, l'uso di sostanze abrasive per la molatura, ecc. Il termine di quindici giorni per la risposta dell'organismo paritetico garantisce fluidità agli step procedurali: decorso inutilmente detto termine, un'azienda che abbia urgenza di formare i neoassunti potrà procedere autonomamente, nel rispetto dei requisiti generali previsti dall'Accordo.

Almeno in tesi l'impianto procedurale determina un percorso di crescita condivisa in cui gli organismi paritetici, incarnazione del dialogo sociale tra le parti, elevano il livello qualitativo della formazione, assicurando parallelamente alle imprese la possibilità di modulare le modalità operative secondo le proprie peculiarità organizzative.

Bastino questi accenni per intavolare i rischi nel ritenere ancora confinata l'azione degli enti bilaterali nella sfera dello scambio reciproco di meri punti di vista e considerazioni su "tematiche di frontiera", oggetto di dichiarazioni di principio e di intenti, ma rispetto alle quali stentino ad affermarsi strategie articolate e condivise, senza riuscire a generare un impatto sostanziale di messa a terra anche a causa della loro proliferazione.

D'altra parte la proliferazione incontrollata di enti bilaterali potrebbe generare una dispersione di risorse del sistema di protezione sociale complementare indebolendo il

---

145 Cfr. d.m. 11 ottobre 2022, n. 171.

sistema della bilateralità<sup>146</sup>.

Si comprende allora il perché il CCNL 26 febbraio 2025 della panificazione per il personale dipendente da aziende di panificazione ha stabilito l'impegno delle parti sociali ad astenersi "dal riconoscimento e/o istituzione di Enti bilaterali diversi" da quelli previsti dallo stesso CCNL (articolo unico). La clausola esprime la volontà di edificare un sistema solido e armonico di welfare integrativo, riducendo i costi di gestione e aumentando l'efficienza nell'erogazione dei servizi

La riflessione a chiosa è tutt'altro che remota qualora essi non riuscissero a esprimere appieno, proprio a causa della frammentazione, il loro potenziale di agenti di cambiamento del tessuto economico sociale orientando in positivo e con acume anche le scelte dei FPI e delle istituzioni locali competenti in materia.

## **8. L'azione sindacale nell'era della trasformazione ecologica e digitale**

Il ruolo delle organizzazioni sindacali nell'ambito del mercato del lavoro non può più limitarsi alla sola funzione di vigilanza della corrispondenza tra le condizioni lavorative pattuite nel singolo contratto individuale e quanto concordato attraverso la contrattazione collettiva o alla verifica del rispetto delle disposizioni normative inderogabili previste dalla legge.

Se la regolamentazione del mercato del lavoro va colta con una visione anticipatrice, l'azione sindacale deve essere capace di mediare e intervenire sui suoi fattori di rigidità dove la diseguaglianza non è solo una questione di rivendicazione salariale<sup>147</sup> o di instabilità lavorativa<sup>148</sup>, ma soprattutto di qualità formativa e gap insediativo.

---

146 Papa, 2017, p. 101 ss.

147 L'Ufficio internazionale del lavoro (OIL) ha pubblicato il Rapporto mondiale sui salari 2024-2025, 2025, nel quale si evidenzia che "nel 2024, i salari reali di lavoratrici e lavoratori italiani sono cresciuti in media del 2,3 per cento, segnando un'inversione di tendenza rispetto al calo del 3,2 % e del 3,3 % rispettivamente nel 2023 e 2022", p. 6; anche "le retribuzioni contrattuali orarie nominali calcolate su una media dei CCNL sono aumentate del 15 per cento negli ultimi 10 anni", p. 9.

148 Vedi: De Masi, 2015, p. 53 ss. per il quale il movimento sindacale ha il dovere di non limitarsi alle denunce e alle rivendicazioni, sia pure giuste, bensì di passare a nuove proposte e iniziative che hanno bisogno di capacità innovativa.

Sono proprio in questi ultimi ambiti che vanno sondate le opportunità feconde che offrono la transizione ecologica e digitale che chiamano direttamente in causa la versatilità tecnologica e l'efficienza infrastrutturale di cui è portatore il PNRR (M5, C1; M7, REPowerEU, Riforma 5; PNC-transizioni)<sup>149</sup>.

Attenzione va prestata alla funzione previsionale così da imprimere un ordine razionale al disegno prospettico che non è costituito solo da un approdo di regole legali e collettive, ma passa attraverso il piano applicativo dove si intrecciano necessità ed esigenze diverse e complesse difficilmente inquadrabili in un sistema fermo alla presa d'atto del definitivo declino del modello di postfordista e un regime agevolato di autorizzazione allo svolgimento delle attivita' di intermediazione.

In particolare, emergono come elementi cruciali per la persona, il bisogno di bilanciare il tempo vita-lavoro e le possibilità di accedere, accrescere, preservare e rafforzare le (nuove) competenze professionali<sup>150</sup> dove l'intervento sindacale nel mercato del lavoro poggia sia sul principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale (art. 118, co. 4, Cost.), che su disposizioni di rango ordinario essendo annoverato a pieno titolo nel composito mosaico di soggetti costituenti l'infrastruttura delle politiche attive (art. 1, lett. e, d.lgs. n. 150/2015, che richiama l'art. 6, co. 1, lett. d, d.lgs. n. 276/2003<sup>151</sup>).

La molteplicità di queste esigenze, spesso antitetiche tra loro, richiede preliminarmente all'azione sindacale di aggiornarsi *ab intro* per poi esplicare all'esterno la formulazione di progetti, iniziative, incontri, dialoghi, riflessioni nelle sedi istituzionali, ma anche nel contatto *person-to-person* dove anche la sede sindacale diventa uno spazio fisico di aggregazione e confronto per combattere l'isolamento sociale. Questo per essere all'altezza di esprimersi con una qualità pianificatoria atta (a mezzo patti, accordi, protocolli) a rendere porosa la linea che attualmente delimita con uno iato il mercato del lavoro e le precondizioni per un suo effettivo accesso da parte della persona (an-

---

149 Accornero, 2002, p. 202 ss.

150 Porcheddu, 2022, p. 81, il quale descrive un caso specifico riguardante l'implementazione del lavoro agile nel contesto del Gruppo Leonardo, evidenziando come, nonostante il CCNL per l'industria metalmeccanica e l'installazione di impianti non contenga disposizioni specifiche in materia, l'azienda abbia preso un'iniziativa significativa attraverso un accordo siglato l'8 marzo 2022 per lo sviluppo delle competenze trasversali (soft skills) dei lavoratori che svolgono la loro attività in modalità remota; vedi anche Castellucci, 2024, p. 433 ss.

151 In base al quale sono autorizzate allo svolgimento delle attività di intermediazione "le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale anche per il tramite delle associazioni territoriali e delle società di servizi controllate"".

che la più vulnerabile) nella sua dimensione unitaria<sup>152</sup>.

Il sistema dei precetti deve mantenere un fondo valoriale per far sì che tutto si muova sul piano della effettività dell'azione e proprio la concertazione costituisce la sede elettiva di confronto per selezionare e compendiare interessi e istanze cogliendo la mutazione in atto profonda ed irreversibile secondo quei principi di leale cooperazione che devono plasmare anche i rapporti tra autonomia collettiva e poteri pubblici istituzionali<sup>153</sup>.

Le emergenze attuali pongono questioni in termini di sostenibilità, resilienza, inclusività e questo comporta che anche le figure (quadri dirigenziali, *in primis*) che si muovono all'interno del movimento sindacale siano proiettate con le loro conoscenze e capacità verso modelli che guardino al mercato del lavoro nelle sue espressioni più aggiornate.

Il divario digitale è un rischio concreto di amplificazione delle disuguaglianze sociali già presenti nella attuale società, con effetti gravosi per le fasce più vulnerabili della popolazione.

---

152 Un primo punto di partenza in cui l'azione sindacale si è fatta più prossima alle politiche del lavoro in chiave di sussidiarietà si può già intravedere nel c.d. "Protocollo Ciampi" del 23 luglio 1993 che volgeva il proprio portato anche a misure di politica attiva, di flessibilità e di formazione professionale; E' proprio con siffatto Protocollo che venne siglata la previsione per l'impiego dello 0,30% per l'allora costituendo sistema dei FPI così da portare al tavolo dello scambio e della redistribuzione sociale una formazione continua sempre più legata alla base occupazionale del sistema dell'apprendimento e dei mestieri; in tema cfr. Cipolletta, 2012, p. 227ss. Anche il successivo "Patto per il Lavoro" del 24 settembre 1996 nel chiamare *in causa* l'intero processo formativo, nel senso dell'acquisizione di competenze e tecniche professionali nell'ammodernamento del mercato del lavoro, puntava sulla "connessione tra i temi relativi all'istruzione, alla formazione professionale, alla ricerca scientifica e tecnologica, richiede una corretta individuazione delle priorità e la revisione coordinata degli assetti istituzionali e normativi"; ivi veniva ribadito con forza più convinta il ruolo centrale delle parti sociali "determinante quali rappresentanti rispettivamente di domanda e offerta di lavoro" da esercitare sia nella (propedeutica) fase dell'analisi dei fabbisogni formativi quanto in quella di attestazione e validazione degli apprendimenti.

153 Cfr. Relazione del coordinatore del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, 25 novembre 2021 - 19 luglio 2022, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2022, p. 52 ss., in cui la dimensione collaborativa emerge nella parte dedicata alla metodologia di ascolto delle parti sociali, dove si descrive un processo strutturato in due fasi: una prima fase di informativa da parte delle amministrazioni e una seconda fase di vera e propria consultazione, con la possibilità per le parti di intervenire direttamente e fornire contributi scritti. Questo modello partecipativo viene ulteriormente rafforzato attraverso l'art. 12, d.l. n. 77/2021, che introduce il principio di leale collaborazione come criterio fondamentale nei rapporti tra le diverse componenti del sistema.

È necessario adottare misure preventive per evitare che la digitalizzazione crei ulteriori barriere ed esclusioni, proprio nei confronti di soggetti che si trovano in condizioni di fragilità economica, sociale o personale<sup>154</sup>.

La mancanza di accesso o di competenze digitali può tradursi in un'emarginazione ancora più marcata di questi individui, limitando le loro opportunità di partecipazione alla vita sociale, economica e culturale.

Per questo motivo, risulta fondamentale sviluppare strategie e interventi mirati a garantire un'inclusione, sia sul piano fattuale che su quello degli interessi in gioco, equa e diffusa, assicurando che i progressi tecnologici non diventino un elemento di discriminazione, bensì strumenti di riduzione delle disparità esistenti.

A dire il vero, però, l'interazione partecipativa (più che altro consultiva) nell'ambito del PNRR delle parti sociali nei confronti dell'amministrazione si è snodata in modo del tutto peculiare in ordine alla sua influenza: dapprima ritenuta fattore focale con l'istituzione (generale e trasversale) del "Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale"<sup>155</sup> per poi arretrare in ragione della creazione di una Cabina di regia istituzionale che ha accentratato in sé tutte le funzioni di programma, valutazione e controllo dei noti obiettivi e traguardi strategici di piano.

Tuttavia, il d.l. 24 febbraio 2023, n. 13<sup>156</sup>, nel sopprimere il Tavolo ha mantenuto in vita quelli settoriali e territoriali previgenti<sup>157</sup> in cui è possibile produrre in modo più circostanziato e diretto i singoli progetti in un contesto di maggiore prossimità dove a prevalere maggiormente è il legame sociale per patrimonio naturale e culturale.

---

154 Fili, 2020, p. 369 ss.

155 Il Tavolo era stato previsto dall'art. 3, co. 1 e co. 2, d.l. 31 maggio 2021, n. 77 avente ad oggetto la "Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", conv. mod., l. 29 luglio 2021, n. 108. Il Tavolo risultava "composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi nonché di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile nonché delle organizzazioni della cittadinanza attiva". Cfr. Macchia, 2021, p. 733 ss., che qualifica il Tavolo quale sede consultiva di raccordo con gli enti territoriali, le parti sociali, le imprese, la ricerca e la società civile e, dunque, di segnalazione finalizzata al superamento di eventuali circostanze ostative alla corretta attuazione del PNRR.

156 Conv. mod., l. 21 aprile 2023, n. 41.

157 Art. 8, co. 5-bis, d.l. n. 77/2021.

In questa prospettiva assume allora importanza il *Protocollo per la partecipazione e il confronto nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* sottoscritto il 27 gennaio 2023 tra Anci e Cgil-Cisl-Uil<sup>158</sup> il cui obiettivo principale è quello di istituire un sistema strutturato di confronto e partecipazione tra le amministrazioni locali e le rappresentanze sindacali, finalizzato a garantire un'attuazione efficace e socialmente sostenibile degli investimenti previsti dal PNRR. L'art. 2 delinea il cuore operativo del protocollo, prevedendo l'attivazione di una collaborazione strutturata a livello nazionale tra le parti. La ratio di questa disposizione è duplice: da un lato, mira a facilitare lo scambio di informazioni e proposte per l'ottimale attuazione degli investimenti PNRR da parte delle amministrazioni locali in cui la "transizione digitale" e la "transizione ecologica" sono assi strategici e priorità trasversali. Dall'altro, istituisce un sistema di "Tavoli" di confronto nei Comuni capoluogo di Provincia e nelle Città Metropolitane per monitorare le ricadute sociali, economiche e occupazionali degli investimenti. Si comprende così l'importanza dell'art. 3 che introduce un elemento di governance partecipata attraverso l'istituzione di un "Comitato tecnico" paritetico dedicato alla programmazione, supervisione e monitoraggio delle attività previste per il potenziamento e la riconversione (es. automotive, energie rinnovabili, siderurgia, economia circolare, ecc.).

Dall'analisi del protocollo non emergono però proposte specifiche dell'azione sindacale per valorizzare l'occupazione nelle "terre d'osso" o "arie interne". Il testo, pur menzionando in premessa tra i suoi obiettivi la riduzione dei "divari territoriali", non sviluppa misure concrete specificamente dedicate a queste aree, neanche in chiave programmatica<sup>159</sup>.

Fondamentale allora è la rielaborazione dell'immenso flusso dei dati (non solo statistici) attraverso cui (ri)disciplinare il senso identitario ritraibile dalla percezione in tran-

---

158 Cfr. anche il "Protocollo per la partecipazione e il confronto nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e del Piano Nazionale per gli investimenti complementari" sottoscritto il 29 dicembre 2021 dal Presidente del Consiglio dei Ministri e i Segretari Generali di Cgil-Cisl-Uil.

159 Corazza, Politiche attive e divari territoriali: la prospettiva delle aree marginalizzati, relazione al convegno Diritto al lavoro, formazione e politiche attive nella doppia transizione. Impresa e contrattazione collettiva, UniCT – Dipartimento di Giurisprudenza, Catania, 27 giugno 2025, la cui osservazione sul "doppio divario" (geografico e territoriale) delle aree meridionali trova piena conferma nei dati del Piano Strategia nazionale per le aree interne (PSNAI) (art. 7, d.l. n. 124/2023), che mostrano come l'89,8% dei Comuni delle aree interne del Mezzogiorno sia destinato al declino demografico e, come tale, non può essere abbandonato. Anche il profilo della combinazione tra politiche attive e passive in questi luoghi diviene delicata per il fatto che i territori delle aree interne, dove la popolazione è prevalentemente anziana, i redditi sono in gran parte quelli da pensione e dunque le logiche di attivazione stentano a decollare rispetto a quelle di matrice assistenziale.

sizione lavorativa, facendo comprendere all'interlocutore (iscritto o meno che sia) che anche le occupazioni un tempo stigmatizzate come difficili, dure e poco affascinanti (anche perché svolte in luoghi asperi) oggi possono essere un volano di occupabilità.

Poc'anzi si parlava di divario insediativo territoriale: un esempio calzante può portarci nelle zone agro-silvo-pastorali per verificare che secondo una recente ricerca denominata "Giovani Dentro" svolta nel marzo del 2024 dal CREA (Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria) è emerso che il 67% dei giovani tra i 18 e i 39 anni vorrebbe rimanere nel territorio in cui vive, costruendo un progetto di vita e non solo un mestiere da cui ricavare reddito, ma spesso mancano le opportunità lavorative.

L'esempio non è peregrino nel momento in cui un dato di fondo di cui tener conto, in questa prospettiva è l'importanza di considerare e valorizzare il principio della c.d. democrazia degli abitanti<sup>160</sup> come elemento cardine della partecipazione civica, dove l'asse portante si sposta sulla dimensione locale e sulla vita quotidiana dei cittadini nei loro contesti domestici.

Particolare attenzione va data alla prossimità e alla vicinanza tra istituzioni e comunità, aspetti questi che assumono particolare spessore soprattutto nella fase di implementazione del PNRR, il quale richiede necessariamente un approccio territoriale proattivo caratterizzato da una struttura scalare che permetta di adattare gli interventi alle diverse dimensioni e necessità locali, garantendo così una più efficace realizzazione degli obiettivi prefissati attraverso un coinvolgimento diretto e consapevole della cittadinanza nel proprio ambiente di vita.

Orbene l'azione sindacale potrebbe dispiegarsi nel contribuire alla rivalutazione del circuito economico e ambientale di luoghi periferici (es. montani)<sup>161</sup>, favorendo processi di restanza<sup>162</sup> e neopolamento ma anche di contrasto all'espansione del lavoro sommerso o non dichiarato che in alcuni casi trova terreno fertile in quei contesti con la connivenza di quei soggetti che beneficiano dell'indennità di disoccupazione contestualmente all'erogazione di una retribuzione di fatto.

---

160 Frediani, 2023, p. 303 ss.

161 Ciaschi, 2021, p. 22 ss., per il quale lo sviluppo dello spazio montano può svolgere un ruolo centrale per coniugare valori, tradizioni, risorse, culture materiali e immateriali.

162 Cersosimo, Licursi, 2023, p. 45 ss; De Rossi, 2018, p. 54 ss; Teti, 2022, p. 67 ss.

Si pensi che la pastorizia ha enormi potenzialità, ma la demotivazione nasce da una idea distorta che il pascolo e allevamento in aree montane sia qualcosa di antistorico ed anzi stigmatizzante.

Quando invece l'azione sindacale potrebbe focalizzare il proprio contributo sulle matrici di una pastorizia avanzata che merita una riflessione costruttiva e motivazionale dai tratti estremamente innovativi non relegabile solo nelle aule didattiche.

Si tratterebbe di intraprendere un percorso riabilitativo e coadiuvante di una distinta funzione conoscitiva che (per restare al concreto) è orientabile verso un pastore contemporaneo e *multiskilling* che va quindi ben oltre la tradizionale esigenza casearia, per divenire anche un esperto di marketing legato alla transumanza, un conoscitore di lingua straniera per trattare con acquirenti esteri, ma anche di competenze digitali e informatiche nell'ottica imprenditoriale innovativa e capacitante (con supporto alla creazione di canali di vendita diretta di e-commerce). Si pensi, ancora al supporto da poter fornire nell'accesso ai finanziamenti per progetti di formazione e innovazione in ambito agricolo<sup>163</sup> o alla stipulazione degli *accordi di foresta* quali strumenti per lo sviluppo di reti di imprese nel settore forestale, al fine di valorizzare le superfici pubbliche e private a vocazione agro-silvo-pastorale nonché per la conservazione e per l'erogazione dei servizi ecosistemici forniti dai boschi<sup>164</sup>.

Un ambito di intervento potrebbe riguardare ancora il settore forestale, ma in senso lato, dove l'azione sindacale si concentrasse sull'associazionismo tra i lavoratori forestali e sulla costituzione di cooperative, sfruttando l'equiparazione delle cooperative forestali agli imprenditori agricoli prevista dalla vigente normativa<sup>165</sup>.

Il sindacato deve farsi portavoce di una narrazione alternativa che valorizzi questa scelta non come ripiego o sconfitta, ma come opportunità di presidio territoriale e sviluppo sostenibile<sup>166</sup>.

---

163 Art. 15, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228.

164 Art. 35-bis, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. mod. l. 29 luglio 2021, n. 108, recante "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure".

165 Art. 10, d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34.

166 Una formazione dei quadri dirigenziali sulle politiche di "restanza" dovrebbe approfondire le dinamiche demografiche dei piccoli centri, utilizzando come riferimento l'art. 156, d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, che fornisce una classificazione dei comuni basata sulle classi demografiche.

Questo significa elaborare piattaforme rivendicative che tengano conto delle specificità dei territori interni, superando l'approccio standardizzato tipico della contrattazione nelle aree urbane e industriali.

La contrattazione territoriale assume qui un ruolo strategico, dovendo integrare le questioni lavorative con temi più ampi come i servizi essenziali, la mobilità, l'accesso alle infrastrutture digitali, dove la gestione di tavoli di confronto *multi-stakeholder*<sup>167</sup> consente di leggere e interpretare correttamente le dinamiche locali.

Affermare ciò non è scontato giacché le organizzazioni sindacali mantengono una solida presenza e influenza principalmente nei settori occupazionali tradizionali, mentre si riscontra una loro sostanziale assenza in due ambiti specifici e contrapposti del mercato del lavoro: da un lato, nei settori emergenti caratterizzati da elevata qualificazione professionale e, dall'altro, nelle occupazioni contraddistinte da precarietà e bassa specializzazione.

A questa duplice carenza si aggiunge un'ulteriore criticità data dalla mancata capacità di intercettare e rappresentare efficacemente le istanze della popolazione lavorativa giovane o dei nuovi poveri (soprattutto se migranti) provenienti dai Paesi sottosviluppati esclusi dal benessere economico diffuso.

Questa dinamica risulta particolarmente rilevante nell'ambito delle relazioni industriali, dove la proliferazione dei canali informali di accesso al mercato del lavoro ha contribuito ad accentuare tali disparità socioeconomiche.

Come emerge dal Rapporto ISTAT del 13 marzo 2024 (ultimo trimestre del 2023), l'uso dei canali informali nella ricerca di occupazione rimane la pratica più diffusa, raggiungendo il 76,6% la quota di chi si rivolge a parenti, amici e conoscenti. Il network relazionale risulta il canale privilegiato anche dal *Rapporto Plus* presentato dall'INAPP il 30 maggio 2024 in base al quale l'informalità incide anche sull'instabilità del contratto di lavoro giacché nel 2021 il 43,5% dei nuovi ingressi in occupazione si è concretizzato in accordi informali, lavoro intermittente o addirittura nella non conoscenza del contratto.

---

<sup>167</sup> Cfr. art. 18, (par. 4, lett. q), Regolamento UE n. 2021/241 in forza del quale, tra gli elementi che ciascun PNRR deve presentare, va ricompresa la considerazione del fattore partecipativo quale "sintesi del processo di consultazione, condotto conformemente al quadro giuridico nazionale, delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altri portatori di interessi e il modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza tiene conto dei contributi dei portatori di interessi".

La diversificazione dei percorsi di ingresso nel mondo del lavoro ha indebolito la capacità di azione sindacale, rendendo più complessa l'aggregazione degli interessi collettivi e minando alla base il potere contrattuale delle organizzazioni dei lavoratori. Tale fenomeno ha ulteriormente consolidato le disuguaglianze esistenti, creando un circolo vizioso in cui la ridotta efficacia della rappresentanza sindacale ha alimentato ulteriormente la precarizzazione e la segmentazione del mercato del lavoro<sup>168</sup>.

Tale situazione delinea quindi un quadro in cui il sindacato, pur mantenendo la sua forza nei contesti tradizionali, fatica ad adattarsi e a rispondere alle nuove dinamiche del mondo del lavoro, creando così un significativo deficit di rappresentanza proprio nelle aree che più necessiterebbero di tutela e supporto nella ripartenza<sup>169</sup>.

L'azione sindacale dovrà metter in conto, a nostro avviso, che la condizione umana è mutata così come le infrastrutture cittadine e metropolitane di insediamento avvinte dalla morsa degli effetti del cambiamento climatico che crea ancor di più una vulnerabilità dei territori (non solo periferici) e fratture sociali con consequenziali focolai di emarginazione.

È noto come il tessuto industriale abbia subito una profonda trasformazione, abbandonando il modello dell'impresa unitaria e centralizzata per evolversi in una struttura produttiva parcellizzata e diffusa. Questa metamorfosi si è accompagnata alla nascita e al consolidamento di figure professionali inedite nel panorama lavorativo. Parallelamente, il sistema economico si è orientato verso forme di capitalismo sempre più intense e pervasive, mentre le dinamiche delle relazioni industriali hanno assunto caratteristiche tipicamente aziendali.

A ciò si aggiunga la permanente arretratezza di numerosi sistemi di classificazione ed inquadramento, che attesta come le parti sociali siano ancora lontane dalla consapevolezza circa un loro potenziale ruolo propulsivo nel garantire il necessario dialogo tra sistemi di qualificazione della professionalità dei lavoratori<sup>170</sup>.

Invero la distribuzione non equilibrata delle competenze professionali è uno dei fattori determinanti che hanno intensificato il divario sociale ed economico nella società attuale.

---

<sup>168</sup> Vallebona, 1997, p. 383 ss; Saraceno, 2016, p. 717 ss; Bozzano, 2018, p. 659 ss.

<sup>169</sup> Treu (a), 2020, p. 238 ss.

<sup>170</sup> Faioli, 2018, p. 27 ss; Giugni, 1963, p. 103 ss.

Le disparità nelle capacità e nelle qualifiche lavorative hanno contribuito in modo significativo all'ampliamento delle differenze di reddito e opportunità tra i diversi strati della popolazione contemporanea. Questo fenomeno ha generato un circolo vizioso in cui la mancanza di accesso a determinate competenze professionali limita le possibilità di mobilità sociale, consolidando e accentuando le condizioni di svantaggio economico. La concentrazione delle competenze professionali più avanzate e richieste dal mercato in segmenti ristretti della società ha creato barriere sempre più marcate, alimentando un sistema che tende a perpetuare e rafforzare le diseguaglianze esistenti. Le conseguenze di questa distribuzione squilibrata si manifestano non solo nel divario reddituale, ma anche nell'accesso ai servizi essenziali, nelle opportunità di crescita personale e nelle prospettive di sviluppo professionale, contribuendo alla formazione di aree di marginalità sociale ed economica sempre più estese nella società odierna.

Questi cambiamenti strutturali costituiscono le radici della difficoltà dei sindacati nel mantenere la loro capacità di rappresentare efficacemente i lavoratori. Tale situazione si è complicata ulteriormente per l'emergere di interessi sempre più variegati e personali dei lavoratori, che si distanziano dalle tradizionali rivendicazioni collettive. La frammentazione degli interessi e l'individualizzazione delle esigenze lavorative rendono più complessa l'azione sindacale, indebolendo i sistemi classici di rappresentanza collettiva e richiedendo nuove modalità di tutela dei diritti dei lavoratori<sup>171</sup>.

## **9. Prime riflessioni sulla l. 15 maggio 2025, n. 76 per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese**

È stato evidenziato come il contesto lavorativo contemporaneo stia attraversando una significativa trasformazione caratterizzata da una progressiva evoluzione delle competenze professionali dei lavoratori, accompagnata da un'intensificazione della natura cooperativa nei rapporti di lavoro<sup>172</sup>. Questa duplice tendenza sta portando a riconsiderare con rinnovato interesse il paradigma della partecipazione come strumento ottimale per la gestione aziendale, configurandosi del pari come un terreno fertile per lo sviluppo e il miglioramento delle dinamiche tra gli interessi del capitale e le esigenze del lavoro<sup>173</sup>.

---

171 D'Antona, 1998, p. 459 ss.

172 Impellizzieri, 2022, p. 1029 ss.

173 Albanese, 2010, p. 345 ss.

Tale modello partecipativo emerge come risposta naturale all'incremento della specializzazione professionale e alla necessità di una maggiore integrazione tra le diverse componenti dell'organizzazione aziendale, delineando un percorso evolutivo nelle relazioni industriali che supera la tradizionale contrapposizione tra datore di lavoro e dipendenti per abbracciare una visione più collaborativa e sinergica della gestione d'impresa<sup>174</sup>. La professionalizzazione dei lavoratori si configura non solo come un processo di arricchimento delle competenze individuali, ma anche come catalizzatore di una nuova organizzazione aziendale, dove la partecipazione diventa elemento strategico per valorizzare il capitale umano e ottimizzare i processi produttivi attraverso un coinvolgimento attivo e consapevole di tutte le risorse umane presenti in azienda<sup>175</sup>.

Ciò presuppone una comprensione del significato non meramente astratta ma intimamente legata a un riscontro concreto dell'apporto operativo della propria individualità all'articolazione di strutturale e organizzativa entro procedure e normative chiaramente definite dalle quali possano scaturire le manifestazioni di correlazioni causali del proprio esistere in un'attività imprenditoriale.

È in questo quadro che si inserisce con ambizione la recentissima l. 15 maggio 2025, n. 76<sup>176</sup> che per la prima volta delinea la partecipazione dei lavoratori nell'impresa su quattro linee guida fondamentali: gestionale, economico-finanziaria, organizzativa e consultiva (art. 1). Il testo si inserisce nel solco dell'art. 46, Cost. (ma anche nei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'UE)<sup>177</sup>, che, come noto, riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende "ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione".

La ratio sottesa è interessante perché abbraccia una visione più ampia di "democrazia economica" che coinvolge i lavoratori nelle scelte strategiche dell'impresa "sostenibile"<sup>178</sup>. La finalità dichiarata di "rafforzare la collaborazione tra i datori di lavoro e i lavo-

---

174 In dottrina sul tema della "partecipazione" vedi anche: Corti, 2012, p. 11 ss; Pedrazzoli, 1985, p. 1 ss.

175 D'Antona, 1992, p. 137 ss.

176 Recante "Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese", ed entrata in vigore il 10 giugno 2025; in dottrina per un primo commento vedi: Ingrao, 2025, p. 123 ss.

177 Michieli, 2024, p. 54 ss; Hendrickx, Durri, Stylogiannis, 2024, p. 467 ss.

178 Treu, 2023, p. 889.

ratori” (nel settore privato<sup>179</sup>) indica una visione promozionale piuttosto che conflittuale nei rapporti industriali, così da “preservare e incrementare i livelli occupazionali”<sup>180</sup>.

La partecipazione gestionale, definita come “pluralità di forme di collaborazione dei lavoratori alle scelte strategiche dell’impresa” (art. 2, lett. a), introduce un concetto innovativo nel panorama giuslavoristico italiano. Questa forma di partecipazione indiretta e interna va oltre i tradizionali meccanismi di consultazione sindacale, configurandosi come un vero e proprio coinvolgimento decisionale dei rappresentanti dei lavoratori nelle “determinazioni strategiche” aziendali. La formulazione normativa, utilizzando l’espressione “pluralità di forme”, evidenzia la volontà del legislatore di non cristallizzare modalità rigide di partecipazione, ma di consentire un adattamento flessibile alle diverse realtà imprenditoriali e alle specificità settoriali.

Essa si snoda: a) nella partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori ad una struttura di controllo e indirizzo generale dell’impresa individuata nel consiglio di sorveglianza nelle società che adottano il sistema dualistico di amministrazione e controllo ex art. 2409-octies c.c. ss. in cui ad esso si affianca il consiglio di gestione (art. 3); b) nella partecipazione ad un organo a cui è affidata più che altro la gestione esecutiva dell’impresa, ossia al consiglio di amministrazione nelle società che adottano il sistema monistico caratterizzato dalla presenza del collegio sindacale (art. 4).

Nel primo caso è stabilito che gli statuti delle società che adottano il sistema dualistico “possono prevedere” la partecipazione di uno o più rappresentanti dei lavoratori dipendenti al consiglio di sorveglianza<sup>181</sup>, purché tale partecipazione sia disciplinata dai

---

179 È escluso dal campo di applicazione della legge il lavoro pubblico, su cui in ogni caso v. il Patto per l’innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale del 10 marzo 2021 tra Governo e Cgil-Cisl-Uil, finalizzato a supportare la contrattazione decentrata, vedendo l’Esecutivo impegnato ad adottare misure legislative appropriate e atti di indirizzo per rilanciare la stagione contrattuale dei “sistemi di partecipazione sindacale”, favorendo “processi di dialogo costante fra le parti” e valorizzando “strumenti innovativi, sia per il contratto quadro sui compatti che per i singoli settori.

180 Per Tiraboschi, 2025, p. 5 ss., appare più appropriato evidenziare, come sottolineato dai rappresentanti di Confindustria durante l’audizione del 1º aprile 2025 presso la X Commissione del Senato, la natura facoltativa e non vincolante della normativa, che si limita a offrire alle imprese e alla contrattazione collettiva la mera opportunità di implementare una o più delle diverse modalità di partecipazione previste dalla legge.

181 Secondo Cass. 27 settembre 2018, n. 2337 (ined.), il consiglio di sorveglianza deve essere considerato “organo misto di gestione e controllo” con “scelte e valutazioni tipicamente imprenditoriali” che “esprimono un peculiare potere d’influenza di detto organo sulla gestione e sull’esercizio dell’impresa”; Cass. 29 febbraio 2024, n.5375, in Guida al diritto, 2024, p. 15 ss., ha inoltre precisato che i componenti del consiglio di sorveglianza hanno “l’obbligo di contribuire

contratti collettivi (art. 3, co. 1)<sup>182</sup>. Anche qui si denota la natura facoltativa dell'istituto, rimettendo alle parti sociali parti sociali e alla contrattazione collettiva la decisione di implementare questa forma di partecipazione gestionale. Le modalità di individuazione dei rappresentanti dei lavoratori avviene "sulla base delle procedure definite dai contratti collettivi", nel rispetto dei requisiti di professionalità e onorabilità previsti per tutti i componenti del consiglio di sorveglianza (art. 3, co. 2). Il richiamo alle lett. a) e b) del co. 10, art. 2409-duodecies c.c. fa riferimento alle cause di ineleggibilità e decadenza che si applicano anche ai rappresentanti dei lavoratori<sup>183</sup>.

Nel secondo caso è consentito a queste società che non adottano il sistema dualistico di prevedere statutariamente la presenza di uno o più amministratori rappresentanti degli interessi dei lavoratori dipendenti; questa possibilità è subordinata alla disciplina da parte dei contratti collettivi che conservano un ruolo decisivo nell'implementazione di tali forme partecipative (art. 4, co. 1). La designazione è affidata ai lavoratori dipendenti della società secondo procedure definite dai contratti collettivi che conferma la valorizzazione dell'autonomia collettiva dei lavoratori nella selezione dei propri rappresentanti negli organi di vertice dell'impresa (art. 4, co. 2). I rappresentanti devono avere possedere i requisiti di indipendenza previsti dall'art. 2409-septies c.c., nonché i requisiti di onorabilità e professionalità stabiliti dallo statuto sociale o, in mancanza, dai codici di comportamento delle associazioni di categoria. Ciò garantisce che la rappresentanza dei lavoratori non comprometta la qualità tecnica e l'integrità dell'organo amministrativo (art. 4, co. 3)<sup>184</sup>.

---

*ad assicurare un governo efficace dei rischi in tutte le aree di interesse della società", dovendo "possedere ed esprimere costante e adeguata conoscenza del business societario".*

182 Ad esempio, una grande società per azioni del settore manifatturiero, che abbia adottato il sistema dualistico, potrebbe modificare il proprio statuto per prevedere che due dei sette componenti del consiglio di sorveglianza siano rappresentanti dei lavoratori, individuati attraverso elezioni regolate dal contratto collettivo aziendale. Questi rappresentanti parteciperebbero alle decisioni strategiche del consiglio, che secondo l'art. 2409-terdecies c.c. includono la nomina e revoca dei componenti del consiglio di gestione, l'approvazione del bilancio e, se previsto dallo statuto, le deliberazioni su operazioni strategiche e piani industriali e finanziari.

183 È previsto (art. 3, co. 3) che tra i membri del consiglio di sorveglianza possa esserci la presenza di almeno un rappresentante dei lavoratori che aderisca ai piani di partecipazione finanziaria disciplinati dall'art. 6 della stessa l. n. 76/2025, creando in tal modo un collegamento diretto tra partecipazione gestionale e partecipazione economica, riconoscendo una rappresentanza specifica ai lavoratori che hanno scelto di investire nel capitale dell'impresa.

184 È stabilito (art. 4, co. 4) poi che gli amministratori designati dai lavoratori non possono assumere incarichi direttivi nella medesima impresa per tre anni dalla cessazione del mandato, salvo che non li ricoprissero già precedentemente. La ratio normativa mira a prevenire conflitti di

La partecipazione economica e finanziaria (art. 2, co. 1, lett. b) è forse l'aspetto più innovativo del testo di legge, con la condivisione dei risultati economici dell'impresa che vanno dalla partecipazione diretta agli utili (*profit sharing*) fino all'azionariato dei dipendenti (*share ownership*). Essa, dunque, nulla ha a che fare con quella diversa partecipazione che investe il processo decisionale o deliberativo aziendale.

Questa definizione si colloca in continuità con l'art. 2102 c.c. sulla partecipazione agli utili, ma ne amplia la portata, includendo forme più articolate di coinvolgimento patrimoniale dal punto di vista distributivo. L'inclusione dell'azionariato tra le forme di partecipazione al capitale segna un passaggio normativo rilevante, trasformando potenzialmente i lavoratori da meri prestatori d'opera a soggetti economicamente interessati al successo dell'impresa.

Nel dettaglio si interviene (art. 5, co. 1) sulla disciplina dell'imposta sostitutiva prevista dall'art. 1, co. 182, l. 28 dicembre 2015, n. 208, prevedendo per l'anno 2025 una sostanziosa agevolazione temporanea. Viene elevato il limite dell'importo complessivo soggetto all'imposta sostitutiva da 3.000 a 5.000 euro lordi, mantenendo l'aliquota ridotta al 5% (già prevista dalla normativa vigente per il triennio 2025-2027).

Questa misura si inserisce nel quadro più ampio della disciplina dei premi di produttività, che già prevedeva un trattamento fiscale agevolato per le somme derivanti dalla distribuzione ai lavoratori dipendenti di una quota di utili di impresa non inferiore al 10% degli utili complessivi, purché erogate in esecuzione di contratti collettivi aziendali o territoriali. La *ratio* della norma è quella di incentivare forme di partecipazione dei lavoratori ai risultati economici dell'impresa, favorendo al contempo la contrattazione collettiva di secondo livello.

Dal punto di vista sistematico, l'intervento si colloca in continuità con le politiche fiscali volte a sostenere il *welfare* aziendale e la partecipazione dei lavoratori<sup>185</sup>, come emerge anche dai lavori preparatori<sup>186</sup> che sottolineano l'obiettivo di "rafforzare la col-

---

interesse e a garantire l'indipendenza di giudizio durante l'esercizio del mandato amministrativo. Questo significa che dopo tre anni di mandato amministratore rappresentante dei lavoratori non può essere nominato direttore generale o assumere altri ruoli direttivi nell'azienda per i successivi tre anni, anche se dovesse cessare il rapporto di lavoro subordinato e costituire, ad esempio, una propria società di consulenza.

185 Olivelli, 2005, p. 321 ss.

186 Dossier "La partecipazione al lavoro. Per una governance d'impresa partecipata dai lavoratori", 27 gennaio 2025, reperibile in [www.camera.it](http://www.camera.it).

laborazione tra i datori di lavoro e i lavoratori” e di “valorizzare il lavoro sul piano economico e sociale”.

Quanto ai piani di partecipazione finanziaria e azionario dei lavoratori (art. 6, co. 1) viene introdotta una duplice innovazione: da un lato si conferma la possibilità per le aziende di prevedere tali piani utilizzando gli strumenti già istituiti agli artt. 2349, 2357, 2358 e 2441, co. 8, c.c., dall’altro, sempre per il 2025, è stabilito che i dividendi derivanti da azioni attribuite in sostituzione di premi di risultato siano esenti dalle imposte sui redditi per il 50% del loro ammontare, fino a un importo massimo di 1.500 euro annui.

La partecipazione consultiva viene definita come la partecipazione che si realizza “attraverso l’espressione di pareri e proposte sul merito delle decisioni che l’impresa intende assumere” (art. 2, co. 1, lett. d). Questa tipologia di partecipazione, pur rappresentando la forma meno incisiva tra quelle previste, assume rilievo per la sua natura trasversale, potendo interessare qualsiasi ambito decisionale aziendale. La disposizione fa leva su “pareri e proposte”, confermando il carattere non vincolante di questa forma di partecipazione, che tuttavia se ben dosata può assumere rilevanza sostanziale attraverso la disciplina contrattuale collettiva.

La partecipazione organizzativa, invece, si configura come il coinvolgimento dei lavoratori nelle decisioni relative alle “varie fasi produttive e organizzative della vita dell’impresa” (art. 2, co. 1, lett. c). La definizione richiama i principi già presenti nell’art. 231, d.lgs. n. 81/2008 in materia di consultazione e partecipazione dei lavoratori, ma ne estende l’ambito applicativo oltre i profili della sicurezza, facendo riferimento all’intera dimensione organizzativa dell’attività produttiva. Questa forma di partecipazione si distingue da quella gestionale per il suo carattere più operativo e meno strategico, focalizzandosi sui processi produttivi piuttosto che sulle scelte di indirizzo generale. In questo senso v’è la possibilità per le aziende di promuovere l’istituzione di commissioni paritetiche finalizzate alla predisposizione di proposte di piani di miglioramento e di innovazione (art. 7). Queste commissioni, composte in eguale numero da rappresentanti dell’impresa e dei lavoratori, consentono ai dipendenti di contribuire attivamente al miglioramento dei prodotti, dei processi produttivi, dei servizi e dell’organizzazione del lavoro<sup>187</sup>. La natura paritetica di tali organismi garantisce un equilibrio tra le esi-

---

<sup>187</sup> Si potrebbe pensare, al fine di fornire un esempio pratico, ad un’azienda manifatturiera che istituisca una commissione paritetica per ottimizzare i processi produttivi, sviluppando materiali bio-compatibili, digitalizzare la manutenzione e riorganizzare il lavoro con rotazione delle mansioni per ridurre i rischi ergonomici e aumentare la polivalenza dei lavoratori. La commissione, operando in attuazione dell’art. 46 Cost., potrebbe elaborare proposte concrete con cronoprogramma trimestrale, formazione specifica e indicatori condivisi, ottenendo risultati misurabili tra cui tasso

genze aziendali e le istanze dei lavoratori, favorendo un dialogo costruttivo orientato all'innovazione e al miglioramento continuo. Anche su questo versante si è optato per un approccio non prescrittivo ma promozionale, utilizzando il verbo "possono" anziché "devono". Questa scelta riflette la volontà di incentivare forme di partecipazione organizzativa senza imporre obblighi rigidi alle imprese, lasciando spazio di manovra alla contrattazione collettiva e all'autonomia negoziale delle parti sociali per definire le modalità concrete di attuazione. Detto criterio si inserisce nel nuovo solco delle relazioni industriali teso a privilegiare il dialogo sociale e la negoziazione tra le parti. L'art. 2, co. 1, lett. e), precisa che solo "i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria, ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81" possono intervenire sugli ambiti dettati dalla legge, introducendo anche disposizioni di miglior favore rispetto a quelle ivi previste (art. 11, lett. f).

Pertanto, l'autonomia collettiva conserva la piena facoltà di individuare e selezionare il piano contrattuale più idoneo e appropriato per disciplinare e regolamentare i molteplici aspetti e le diverse sfaccettature che caratterizzano la specifica materia oggetto di negoziazione.

Il ventaglio degli strumenti di partecipazione organizzativa è esteso all'inserimento nell'organigramma aziendale di specifiche figure di referenti specializzati in tutta una serie di ambiti strategici per la gestione delle risorse umane (art. 8, co. 1) formazione, piani di welfare, politiche retributive<sup>188</sup>, qualità dei luoghi di lavoro, conciliazione e genitorialità<sup>189</sup>, diversità e inclusione delle persone con disabilità. L'inserimento di queste figure nell'organigramma aziendale deve avvenire "in esito a contratti collettivi aziendali", risottolineando con ciò il ruolo di baricentro della contrattazione collettiva nella definizione delle modalità di partecipazione organizzativa.

---

*di riduzione scarti, aumento dell'efficienza energetica e riduzione ferimi macchina.*

<sup>188</sup> La figura del referente per le politiche retributive introduce un elemento di trasparenza e partecipazione nella definizione dei sistemi di remunerazione, aspetto tradizionalmente riservato alle prerogative unilaterali del datore di lavoro. Questa figura è interessante se letta alla luce della direttiva UE 10 maggio 2023/970 sulla trasparenza retributiva, che mira a ridurre il divario retributivo di genere e promuovere la parità di retribuzione per lavoro di pari valore.

<sup>189</sup> Questa figura potrebbe svolgere il proprio ruolo nell'implementazione di politiche aziendali family-friendly e nella promozione di una cultura organizzativa attenta alle esigenze genitoriali.

Il referente specializzato nella formazione potrebbe fungere da punto di riferimento qualificato per la pianificazione, coordinamento e monitoraggio delle attività formative, non fermandosi alla mera rendicontazione amministrativa ma abbracciando una visione più ampia che comprenda l’analisi dei fabbisogni (es. attraverso la rilevazione delle competenze esistenti e di quelle necessarie per il raggiungimento degli obiettivi aziendale), la progettazione di percorsi di sviluppo professionale e la valutazione dell’efficacia degli interventi da mettere in atto.

L’inserimento di questa figura nell’organigramma aziendale per divenire veramente efficace deve rispondere all’esigenza di professionalizzare la gestione della formazione, superando approcci episodici o improvvisati per adottare strategie sistematiche e continuative

Quanto alla progettazione di percorsi formativi personalizzati che tengano conto delle caratteristiche individuali dei lavoratori e delle esigenze organizzative aziendali, essenziale sarà il suo proficuo coordinamento con enti di formazione esterni e la gestione dei rapporti con i FPI.

L’inserimento del referente della formazione nell’organigramma aziendale richiederà una nomenclatura chiara delle competenze, delle responsabilità e dei rapporti gerarchici con le altre funzioni aziendali. La contrattazione collettiva aziendale dovrà, pertanto, specificare non solo l’istituzione della figura *de qua*, ma anche le modalità concrete del suo funzionamento, i requisiti professionali richiesti e gli strumenti operativi da porre a sua disposizione per il raggiungimento degli scopi prefissati, contribuendo così alla competitività delle imprese e alla crescita professionale dei dipendenti in un’ottica di sviluppo sostenibile e partecipato.

Non è lasciata al mero caso nemmeno l’esigenza di soddisfare un obbligo formativo specifico per i soggetti chiamati a svolgere ruoli di rappresentanza nelle nuove strutture partecipative.

La l. n. 76/2025 prescrive espressamente (art. 12, co. 1) che “ai fini dello sviluppo delle conoscenze e delle competenze tecniche, specialistiche e trasversali, per i rappresentanti facenti parte delle commissioni paritetiche di cui all’articolo 7 nonché per coloro che partecipano agli organi societari di cui agli articoli 3 e 4 è prevista una formazione, anche in forma congiunta, di durata non inferiore a dieci ore annue”. La locuzione “conoscenze e competenze tecniche, specialistiche e trasversali” evidenzia la complessità delle funzioni che i rappresentanti dei lavoratori sono chiamati a svolgere negli organi societari (consiglio di sorveglianza e consiglio di amministrazione) e nelle

commissioni paritetiche (ossia di quelle finalizzate alla predisposizione di proposte di piani di miglioramento e di innovazione dei prodotti, dei processi produttivi, dei servizi e dell'organizzazione del lavoro) e di come la formazione debba essere funzionale all'esercizio delle responsabilità gestionali concrete e non meramente consultive. Si tratta, dunque, di una formazione volta ad acquisire quelle competenze che servono per contribuire in modo informato e consapevole alle decisioni collegiali.

La formazione può essere erogata anche in "forma congiunta", nel senso che può essere svolta anche con i rappresentanti dell'impresa. Da ciò si desume l'importanza di una formazione sull'istituto della partecipazione stessa che verta sul tema delle relazioni industriali e, dunque, funzionale a coltivare ed accrescere la consapevolezza di una cultura partecipativa condivisa.

Questi corsi possono essere finanziati attraverso i tre canali principali: enti bilaterali ex art. 2, co. 1, lett. h, d.lgs. n. 276/2003, FNC e FPI (art. 12, co. 2), consentendo un progressivo adattamento alle diverse esigenze settoriali e territoriali, valorizzando il ruolo delle parti sociali nella programmazione e gestione delle attività formative. Le esigenze formative vanno identificate in modo preciso, per non risultare effimere: i rappresentanti dei lavoratori negli organi societari necessitano, ad esempio, di competenze specifiche in materia di *governance aziendale*, analisi dei bilanci, diritto societario e gestione dei rischi; mentre i membri delle commissioni paritetiche richiedono una formazione su metodologie di miglioramento continuo e *lean management*, tecniche di analisi e riprogettazione dei processi produttivi, gestione dell'innovazione tecnologica e digitale, organizzazione del lavoro e qualità dei luoghi di lavoro.

Con riferimento ai percorsi formativi sulla partecipazione questi dovrebbero, almeno, affrontare le tematiche chiave dedicate all'evoluzione storica e alle origini delle dinamiche sindacali e lavorative, al ruolo e alle competenze degli enti bilaterali di rappresentanza, ai principi e alle modalità operative della contrattazione collettiva di riferimento, ai modelli di gestione aziendale improntati alla partecipazione, alle tecniche di negoziazione collaborativa e così via.

In tale prospettiva, i FPI assumono una valenza che va oltre la mera funzione di sostegno finanziario, configurandosi come un elemento di tutela sostanziale per assicurare che la formazione – e, conseguentemente, il coinvolgimento dei lavoratori – si realizzi all'interno delle dinamiche relazionali industriali consolidate, scongiurando approcci unidirezionali, autoreferenziali o puramente nominali.

I FPI possono inoltre assumere un ruolo determinante nel facilitare l'accesso alla formazione per le realtà imprenditoriali di dimensioni contenute, attraverso bandi su conto sistema che consentono l'adesione a percorsi formativi standardizzati, promossi da enti aggregatori o consorzi di imprese, senza richiedere capacità progettuali interne. Questo strumentario può ridurre significativamente il divario esistente tra le grandi organizzazioni – frequentemente già provviste di apparati formativi strutturati – e le PMI, nelle quali le esigenze formative risultano spesso sottostimate o trascurate.

In effetti, l'ordito normativo dedica particolare attenzione alle PMI, prevedendo che quelle con meno di trentacinque lavoratori possano favorire forme di partecipazione organizzativa anche attraverso gli enti bilaterali (art. 8, co. 2). Questa disposizione offre loro strumenti alternativi per implementare forme di partecipazione organizzativa compatibili con le precipue caratteristiche strutturali dove il ruolo degli enti bilaterali può essere di supporto e accompagnamento per le PMI. Si pensi, ad esempio, ad una partecipazione dei lavoratori nella pianificazione dei percorsi formativi e nell'identificazione delle competenze necessarie per l'evoluzione dell'organizzazione aziendale. Gli enti bilaterali potrebbero facilitare queste forme di partecipazione fornendo know-how metodologico, formazione specifica per i rappresentanti dei lavoratori e del management, nonché modelli di buone pratiche<sup>190</sup>.

In definitiva la formazione è considerata quale perno imprescindibile per l'evoluzione delle metodologie collaborative che, particolarmente negli ambienti organizzativi

---

190 V'è da dire, altresì, che reso operativo anche il principio della consultazione preventiva, prevedendo che le rappresentanze sindacali unitarie, le rappresentanze sindacali aziendali o, in loro mancanza, i rappresentanti dei lavoratori e le strutture territoriali degli enti bilaterali di settore possano essere preventivamente consultati in merito alle scelte aziendali, nell'ambito di commissioni paritetiche (art. 9). Così come del pari è disciplinata (art. 10) in modo dettagliato la procedura di consultazione: il datore di lavoro deve convocare la commissione paritetica mediante comunicazione scritta, trasmessa anche tramite posta elettronica certificata, e la consultazione deve avere inizio entro cinque giorni dal ricevimento dell'istanza di convocazione. I rappresentanti dei lavoratori possono presentare un parere scritto da allegare al verbale di consultazione, e la procedura si intende conclusa decorsi dieci giorni dal suo inizio, anche in caso di mancato parere scritto. Entro trenta giorni dalla chiusura della procedura, il datore di lavoro deve convocare nuovamente la commissione per illustrare il risultato della consultazione e i motivi dell'eventuale mancato recepimento dei suggerimenti proposti. La consultazione si svolge con vincolo di riservatezza rispetto alle informazioni la cui divulgazione risulti in contrasto con norme di legge o con quanto stabilito dai contratti collettivi. In caso di controversie interpretative o presunte violazioni delle procedure, i componenti delle commissioni paritetiche possono rivolgersi alla Commissione nazionale permanente istituita presso il CNEL per ottenere una pronuncia. Al termine della procedura, le aziende possono dare avvio alla definizione congiunta di piani di miglioramento e innovazione.

dove non risultino consolidate dinamiche lavorative di natura cooperativa e sinergica, richiedono un ampio bagaglio di conoscenze specialistiche e operative. Tale patrimonio conoscitivo deve necessariamente accompagnarsi a un sistema condiviso di principi e orientamenti valoriali da incentivare e sviluppare per non andare negletto nelle transizioni occupazionali.

## **10. Le tendenze evolutive delle professioni nell'orizzonte delle transizioni: prospettive per l'azione sindacale**

La stretta correlazione esistente tra formazione professionale, condizioni di disoccupazione o sottoccupazione e situazioni di povertà richiede dunque un'azione continuativa durante l'intero percorso professionale della persona, periodo che costituisce una componente sostanziale della vita individuale. Tale concezione riprende quanto è stato sostenuto riguardo la necessità di assicurare una sistematica adeguatezza dei mezzi di sussistenza, intesa come bilanciamento ottimale tra disponibilità economiche e servizi destinati al lavoratore, valorizzando in tal modo la connessione intrinseca tra i principi costituzionali espressi negli artt. 4, 36, 38 e 46 Cost.<sup>191</sup>. Questa visione integrata mira a garantire una tutela completa del lavoratore attraverso un sistema che combini sostegno economico e servizi di supporto, realizzando così una protezione effettiva e duratura del benessere lavorativo e personale dell'individuo.

Il tema altrettanto centrale riguarda l'effettiva portata dell'azione sindacale attraverso le organizzazioni confederali nella loro funzione di rappresentanza degli interessi collettivi dei lavoratori. La riflessione si sviluppa sulla reale capacità dei sindacati di estendere la propria sfera di influenza oltre il perimetro degli iscritti, cercando di realizzare una sintesi tra interessi collettivi e interessi generali senza che questi si sovrappongano completamente.

La considerazione solleva una questione fondamentale sulla natura stessa dell'attività sindacale confederale, poiché qualora questa si limitasse alla tutela dei soli iscritti, l'azione sindacale si ridurrebbe a una mera aggregazione di interessi individuali, essendo semplicemente la sommatoria delle singole istanze dei lavoratori aderenti, con la conseguente subordinazione dell'interesse collettivo, inteso nella sua dimensione sociale più ampia, alle esigenze particolari dei singoli. Questa prospettiva metterebbe in discussione la funzione stessa del sindacato come attore sociale capace di mediare tra le istanze particolari e quelle generali, compromettendo il suo ruolo di rappresen-

---

<sup>191</sup> Ales, 2022, p. 277 ss.

tanza degli interessi diffusi della classe lavoratrice nel suo complesso.

Il ruolo fondamentale del sindacato (art. 39 Cost.) è così di aggregatore degli interessi individuali dei lavoratori in materia di occupazione<sup>192</sup>. La peculiarità di questa funzione risiede sempre più nella capacità di trasformare l'aspirazione del singolo lavoratore all'impiego in una dimensione collettiva. Infatti, l'interesse individuale all'occupazione non va considerato come elemento isolato o potenzialmente conflittuale rispetto alla dimensione collettiva, ma si configura come manifestazione di un interesse diffuso, appartenente all'intera comunità dei lavoratori<sup>193</sup>. Da ciò la conseguenza che le opportunità lavorative non siano un beneficio riservato a singoli individui, ma costituiscano un bene giuridicamente protetto a vantaggio dell'intera collettività in piena consonanza con il dettato costituzionale (art. 4 Cost.)<sup>194</sup>.

Dall'esame di un campione significativo di statuti di organizzazioni sindacali e di categoria emerge un quadro eterogeneo sui temi della marginalità (sia territoriale che personale) o dell'innalzamento delle competenze dei loro vertici apicali in chiave transizionale.

La coesione sociale viene considerata dai tre statuti confederali CGIL<sup>195</sup>, CISL<sup>196</sup> e UIL<sup>197</sup>, sebbene con differente graduazione, un obiettivo fondamentale con riferimenti alla necessità di ridurre le disuguaglianze, favorire l'integrazione e promuovere la so-

---

192 Per Lambertucci, 2024, p. 270 ss., l'analisi del fenomeno aggregativo sindacale richiede il superamento dello schema tradizionale del mandato attraverso l'adozione del modello del contratto plurilaterale. Questa innovativa chiave interpretativa consente di cogliere la duplice dimensione del fenomeno sindacale: da un lato, la sua genesi volontaristica, frutto della libera determinazione dei soggetti aderenti, dall'altro, l'emersione di una potestà collettiva originaria e non derivata. I singoli mantengono intatta la propria sfera di autonomia, mentre partecipano alla creazione di una dimensione collettiva dotata di propria peculiare identità giuridica.

193 Le funzioni delle organizzazioni sindacali, seppur non esprimono un interesse di natura generale, grazie al fatto di dotarsi di una struttura confederale e, pertanto idonea a raccordare una componente rilevante del tessuto sociale, può concorrere a realizzare interessi pubblici o generali unitamente alle rappresentanze politiche. La concertazione, dunque, consente alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro di partecipare a scelte normative destinate ad incidere sul mercato del lavoro.

194 Mancini, 1963, p. 570 ss.

195 Statuto confederale CGIL 15 - 18 marzo 2023.

196 Statuto confederale CISL 28 luglio 2017 - 1 luglio 2017.

197 Statuto confederale UIL 17 ottobre 2023.

lidarietà tra lavoratori. La CGIL pone un forte accento sulla confederalità come strumento di coesione, mentre CISL e UIL evidenziano il ruolo della contrattazione e della partecipazione<sup>198</sup>.

La formazione dei quadri dirigenti trova ampio spazio nello Statuto CGIL che all'art. 6, lett. j) prevede "intensi percorsi formativi" per favorire l'accesso dei giovani e immigrati a ruoli di responsabilità. La Uil dedica l'art. 4 alla formazione, definendola "permanente e continua" come "diritto/dovere di ogni persona che lavora e rappresenta la UIL". La CISL tratta il tema più sinteticamente nell'art. 3 riferendosi alla "formazione e qualificazione professionale".

Nonostante già le competenze verdi e digitali non trovano espressa menzione in nessuno dei tre Statuti, così come i rapporti con i CPI non sono disciplinati né specificamente né tratteggiati programmaticamente.

Guardando anche ad altri statuti, quello della Coldiretti<sup>199</sup> andrebbe rivisitato perché fermo alla genericità dell'articolo 2.3 punto 8, in cui si fa riferimento alla "mitigazione dei cambiamenti climatici" e alla "diffusione di energie rinnovabili", mentre il punto 3 menziona "l'innovazione tecnologica". La coesione sociale e le zone svantaggiate non sono esplicitamente trattate, ma l'articolo 2.3, punto 7, fa riferimento alle "politiche di gestione del territorio" e ai "servizi alle persone, alle famiglie e alla comunità".

Più esplicito appare lo Statuto USB<sup>200</sup> che all'art. 2 fa riferimento a "un nuovo modello di sviluppo sostenibile attraverso la riconversione ecologica della produzione e la difesa dell'ambiente".

---

198 Nello Statuto CGIL la coesione sociale viene trattata nell'art. 2 dei "Principi fondamentali", dove si afferma il valore della solidarietà in una società senza privilegi e discriminazioni. L'art. 6 sulla "Democrazia sindacale" sottolinea la necessità di mediare tra interessi specifici e generali per una democrazia della solidarietà. Per la CISL, l'art. II dello Statuto evidenzia l'obiettivo di "realizzare la solidarietà e la giustizia sociale", mentre nell'art. IV si specifica l'impegno per perseguire il "pieno impiego". Lo Statuto UIL affronta questi temi nell'art. 2 "Scopi", dove si parla di "consolidare il progetto del Sindacato delle Persone" e "rafforzare la coesione sociale affermando i diritti delle persone".

199 Statuto confederale Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti (Coldiretti) del 20 dicembre 2013.

200 Statuto Unione Sindacale di Base (USB) aggiornato al secondo congresso nazionale 2017.

Per quanto riguarda la sostenibilità ambientale, lo Statuto dell'UCI<sup>201</sup> all'art. 3 prevede "la difesa delle condizioni ambientali ed ecologiche per garantire la salute degli operatori agricoli, ittici e del settore agroalimentare, e per assicurare prodotti di qualità a tutela della salute del consumatore". Questa disposizione è importante perché si allinea con quanto stabilito dall'art. 34, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che definisce i principi della "Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile". Mentre le economie locali trovano spazio nell'art. 48, che assegna al "Coordinamento Regionale" il compito di gestire i rapporti con l'Ente regionale per promuovere lo sviluppo territoriale. Questa disposizione si collega a quanto stabilito dall'art. 13, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 sui "Distretti del cibo"<sup>202</sup>, quale volano di potenziamento proprio dei sistemi produttivi locali. Un elemento critico emerge tuttavia dalla mancanza di riferimenti esplicativi all'economia circolare e alla gestione delle terre marginali, sebbene questi aspetti possano essere indirettamente ricondotti alle finalità generali dell'organizzazione descritte nel predetto art. 3. Un punto di forza statutario risiede nella struttura articolata del sistema formativo, che combina l'attività dell'Anapia<sup>203</sup> (art. 34) con quella del Centro Studi e Ricerche, garantendo un aggiornamento continuo dei quadri dirigenziali su tematiche sia generali ambientali e di sviluppo sostenibile, ma anche specifiche quali biodiversità, sviluppo rurale, sicurezza alimentare e agricoltura sociale. L'art. 43 prevede infatti che il Centro Studi e Ricerche si occupi di "rilevare le esigenze e le criticità del sistema agroalimentare nazionale" e di "ideare, realizzare e valorizzare iniziative di ricerca, studio, progettazione". La dimensione territoriale dell'organizzazione (artt. 45-61) è un altro punto di forza, permettendo un'efficace articolazione delle politiche ambientali e di sviluppo sostenibile a livello locale. Questa struttura capillare facilita l'implementazione di progetti territoriali e il coordinamento con le istituzioni locali,

---

201 Statuto Unione Coltivatori Italiani del 22 luglio 2021.

202 I "Distretti del cibo" sono sistemi produttivi locali atti a promuovere lo sviluppo territoriale e la coesione sociale attraverso l'integrazione di attività agricole e agroalimentari caratterizzate da prossimità geografica. Si articolano in otto tipologie (che vanno dai distretti rurali ai biodistretti), con il comune denominatore di garantire la sicurezza alimentare, ridurre l'impatto ambientale e lo spreco alimentare, in un'ottica di salvaguardia del territorio e del paesaggio rurale; cfr. Corte cost., 5 aprile 2019, n. 72, in Giurisprudenza costituzionale, 2019, 2, p. 908 ss., che ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 499, l. 27 dicembre 2017, n. 205, censurato in riferimento all'art. 119 Cost., nella parte in cui sostituisce l'art. 13, co. 5, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, prevedendo che i criteri, le modalità e le procedure per attuare gli interventi di creazione e consolidamento dei cosiddetti "Distretti del cibo" siano definiti con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

203 Associazione Nazionale Addestramento Professionale Industria e Agricoltura.

così come prevede l'art. 195, d.lgs. n. 152/2006 sulle competenze statali e il coordinamento tra livelli istituzionali.

Lo Statuto AIE<sup>204</sup> è focalizzato sulla rappresentanza e tutela degli interessi della categoria editoriale e non prevede specifiche attività formative o di supporto rivolte a soggetti esterni al settore editoriale. Dalla sua disamina emerge che il tema della formazione è menzionato solo marginalmente, mentre non ci sono richiami specifici alla competenza digitale o agli inoccupati. Per quanto riguarda la formazione, l'unico riferimento esplicito si trova nell'art. 2, co. 2, lett. g), dove si indica che l'AIE si propone di: "favorire la crescita professionale degli editori, anche mediante attività di aggiornamento e di formazione, nonché mediante la pubblicazione di prodotti editoriali a ciò destinati e l'organizzazione di convegni e manifestazioni" Questa previsione è però limitata alla formazione degli editori stessi e non si estende ad altre categorie come gli inoccupati o soggetti marginali. Per quanto riguarda il digitale, lo Statuto ne fa riferimento solo in termini di prodotto editoriale, in particolare: a) possono aderire all'AIE gli editori di "libri, riviste e prodotti di editoria digitale" (art. 3); b) tra i requisiti per essere soci effettivi c'è la pubblicazione di "opere dell'ingegno in forma di libri, riviste e prodotti dell'editoria digitale" (art. 4). Non ci sono invece riferimenti a formazione sulle competenze digitali, programmi per inoccupati o categorie svantaggiate, iniziative di inclusione sociale, né a progetti dedicati a soggetti marginali.

Emblematico è lo Statuto Uil-PoSte che, seppur di recente integrazione<sup>205</sup>, non contiene riferimenti diretti all'economia circolare, alla sostenibilità ambientale e alle terre marginali; né percorsi formativi specifici per i quadri dirigenziali su tematiche ambientali, né una visione strategica sulla transizione ecologica nel settore postale, quando invece sarebbe stato opportuno integrare questi aspetti, data la rilevanza crescente della sostenibilità ambientale nelle attività di logistica e distribuzione.

Il raffronto dei documenti statutari rivela come, a fronte di alcune realtà che hanno integrato nei propri ordinamenti le tematiche della sostenibilità e dell'innovazione digitale, permangano organizzazioni i cui statuti non contemplano ancora questi elementi cruciali del cambiamento economico e sociale. La disomogeneità riscontrata nella trattazione di queste materie suggerisce dunque la necessità di un aggiornamento degli strumenti normativi interni per allinearli alle esigenze della modernizzazione ecologica e tecnologica del sistema produttivo ancora piuttosto timide (almeno sotto il profilo testuale).

---

204 Statuto Associazione Italiana Editori (AIE) aggiornato il 28 settembre 2023.

205 Approvato dal Consiglio Nazionale in data 10 gennaio 2024.

Dalla ricostruzione fin qui esposta si evince come il ruolo del sindacato debba evolversi quale depositario ma anche promotore del patrimonio professionale e umano nelle imprese, con specifica attenzione alle aree marginali e ai territori interni. La formazione è lo strumento chiave per guidare la riqualificazione dei lavoratori, preservando le competenze tipiche e sviluppandone di nuove in linea con le esigenze della transizione ecologica e digitale le cui linee guida sono tracciate nel Programma GOL (che auspica, ad esempio, soluzioni “negoziate” mediante patti territoriali, percorsi di supporto per la ricollocazione collettiva in caso di esuberi, ecc.<sup>206</sup>) e nel PNC-transizioni che richiamano l’imprescindibilità conoscitiva dei sistemi locali del lavoro per non disperdere le filiere produttive e formative. Dove finanche le forme delle “Accademie di filiera”, quale nuovo modello didattico-organizzativo, funge da specifico rinforzo delle competenze delle imprese operanti in “filiere” ampie e strategicamente rilevanti per il contesto territoriale di riferimento ed in cui la presenza delle associazioni datoriali e sindacali di settore costituisce premialità

Il superamento della contrapposizione tradizionale tra sindacato e impresa diventa essenziale: l’imprenditore emerge come potenziale alleato nella costruzione di un modello di sviluppo sostenibile, dove gli interessi verso la tutela ambientale e l’occupazione convergono con quelli della comunità dei lavoratori-cittadini, specialmente nelle “aree interne” dove il presidio territoriale diventa elemento strategico.

Le relazioni industriali devono fondarsi sulla prevenzione delle criticità attraverso l’ascolto e la collaborazione con tutti i portatori di interesse, dalle comunità locali alle istituzioni. La governance partecipata, come delineata nel PNRR, offre un modello spendibile per gestire le trasformazioni in atto, valorizzando il ruolo ma anche il rapporto con le amministrazioni pubbliche quali *partner* strategici nella conoscenza e nel coordinamento territoriale.

Sebbene la digitalizzazione e la globalizzazione sembrino dissolvere i confini spaziali, non li annullano completamente. In passato, i flussi di mobilità e pendolarismo convergevano verso i grandi centri produttivi rappresentati dalle imprese fisiche. Oggi, la capacità attrattiva di un territorio dipende principalmente dalla presenza di infrastrutture evolute e dalla densità di reti collaborative tra i diversi attori coinvolti nella interazione inter-istituzionale e pubblico-privato<sup>207</sup>.

---

206 Per quelle aziende che richiedano l’ammortizzatore sociale in costanza di rapporto lavorativo attraverso specifici rapporti di politica attiva.

207 In tema vedi: Zito, 2025, p. 1 ss.

L'obiettivo finale è costruire un sistema di relazioni industriali avanzato, anch'esso in continua evoluzione, dove la convergenza tra interessi datoriali e sindacali genera soluzioni organizzative collaborative, capaci di bilanciare produttività e centralità della persona-cittadino, sviluppo economico e presidio territoriale, innovazione tecnologica e sostenibilità ambientale<sup>208</sup>. Solo attraverso questa sintesi, che si indica quale possibile pista di approfondimento, il sindacato può tornare a essere protagonista anche nei settori emergenti e nelle aree marginali, superando il deficit strategico evidenziato in alcuni statuti e riaffermando il proprio ruolo costituzionale di aggregatore degli interessi collettivi del lavoro.

La dimensione collettiva della formazione professionale ne diviene linfa e presidio fondamentale per garantire l'effettività dei diritti sociali, trasformando un'aspirazione teorica in concrete opportunità di crescita ed emancipazione per l'intera comunità dei lavoratori (anche grazie a istituti *ad hoc*, tra cui il contratto di espansione, l'accordo di transizione occupazionale, l'accordo di ricollocazione e i patti territoriali) dove i fondi paritetici interprofessionali (FPI) costituiscono un ulteriore strumento chiave per realizzare questa visione in termini di raccordo per accompagnare le transizioni professionali e la valorizzazione delle competenze.

Il sistema autorizzatorio previsto dalla normativa vigente, pur prevedendo controlli *ex ante* sulla "conformità alle finalità" e sulla "professionalità dei gestori" come stabilito dall'art. 118, co. 2, l. n. 388/2000, presenta ancora alcune criticità strutturali che possono essere sfruttate da soggetti orientati più al profitto che alla qualità formativa.

Va, dunque, contrastata con forza l'insorgenza di fondi c.d. pirata<sup>209</sup> ossia con standard qualitativi eterogenei che possa generare una competizione distorta, dove alcuni operatori puntano sulla quantità degli aderenti piuttosto che sulla qualità degli interventi formativi, compromettendo l'efficacia complessiva del sistema.

Tali fondi si distinguono per l'adozione di criteri di valutazione dei piani formativi estremamente permissivi, che si limitano a verifiche meramente formali senza entrare nel merito della coerenza tra obiettivi dichiarati, metodologie proposte e risultati attesi.

---

<sup>208</sup> Si pensi, ad esempio, alla valorizzazione delle "comunità energetiche" (direttiva Ue n. 2001/2018) quali laboratori per sperimentare modelli innovativi di collaborazione orizzontale, che presuppone un partenariato capace di coinvolgere istituzioni, parti sociali e asset imprenditoriali.

<sup>209</sup> Sartori, Aggiornamento e riqualificazione nella doppia transizione: il ruolo del Fondo Nuove Competenze e dei fondi interprofessionali, relazione al convegno Diritto al lavoro, formazione e politiche attive nella doppia transizione. Impresa e contrattazione collettiva, UniCT - Dipartimento di Giurisprudenza, Catania, 27 giugno 2025.

D'altra parte l'assenza di controlli sostanziali si manifesta attraverso diversi indicatori che possiamo riassumere: a) tempi di approvazione irragionevolmente rapidi, quando per converso, un'analisi seria dei contenuti formativi richiede tempo e competenze specifiche; b) criteri di valutazione generici, quando l'utilizzo di griglie valutative standardizzate non tengono conto delle specificità settoriali o delle reali esigenze formative delle imprese; c) mancanza di follow-up: tipiche di un'assenza di sistemi di monitoraggio in itinere e di valutazione *ex post* dell'efficacia degli interventi formativi realizzati.

Il fenomeno dei fondi pirata genera così quello che può essere definito "*dumping formativo*", ossia una corsa al ribasso nella qualità degli interventi che danneggia l'intero sistema. Le imprese, attratte dalla facilità di accesso ai finanziamenti, possono essere indotte a privilegiare la quantità delle ore formative rispetto alla loro qualità, vanificando gli obiettivi di sviluppo delle competenze e di incremento della competitività aziendale.

Questa dinamica è particolarmente delicata alla luce delle sfide poste dalla transizione digitale ed ecologica, che richiedono interventi formativi di elevata qualità tecnica e metodologica.

L'avvertita esigenza è dunque quella di mantenere un equilibrio tra la necessaria flessibilità operativa dei fondi e la garanzia di standard qualitativi elevati, affinché il sistema dei FPI possa continuare a rappresentare un pilastro fondamentale per l'adattamento del mercato del lavoro alle trasformazioni in atto.

La transizione ecologica e digitale rende ormai imprescindibili figure professionali inedite, capaci di padroneggiare abilità finora ritenute non necessarie nel mercato del lavoro.

Lo snodo che merita attenzione è che, oggi più che mai, occorre distinguere tra impiego, cioè avere un "posto di lavoro" con un mestiere per sempre, e attività lavorativa che richiama un crogiolo di competenze (non solo quelle tecniche e specialistiche) da declinare in termini di trasversalità (sociali, relazionali, motivazionali)<sup>210</sup>.

I processi *transizionali* in atto, che stanno guadagnando terreno verso l'*Industria 4.0*, vanno sempre più nella direzione del *transumanesimo*, ove al posto della dialettica tra

---

<sup>210</sup> Rullani, 2018, p. 432 ss.

esseri, si avrà una continua ibridazione dell’umano<sup>211</sup>.

Attenendoci all’ultimo report *Future of jobs report 2025*, elaborato dal *World Economic Forum*<sup>212</sup> e all’analisi delle sue conclusioni si intravede per il mercato del lavoro nel periodo 2025-2030 uno scenario particolarmente complesso.

Il rapporto evidenzia una trasformazione sostanziale del panorama occupazionale e delle competenze che avrà impatti significativi su aziende, industrie, governi e lavoratori a livello globale. Questa trasformazione è guidata da nuovi fattori emergenti come la crescente frammentazione geopolitica, l’aumento del costo della vita e la diffusa adozione dell’AI nei luoghi di lavoro, che creano un ambiente più complesso per i decisori politici, i datori di lavoro e i lavoratori in ragione del continuo calo del tasso di obsolescenza delle competenze.

In base alla proiezione *Job growth and decline, 2025-2030*, tramite cui il rapporto illustra le proiezioni di crescita e declino occupazionale in quell’arco periodale, si evince che tra le professioni con la maggiore crescita prevista vi siano quelle degli ingegneri *FinTech*, specialisti di *Machine Learning* e *AI*, sviluppatori di software e applicazioni e specialisti di sicurezza informatica e di veicoli autonomi ed elettrici; mentre mentre tra le professioni che mostrano un significativo declino ci sono: gli impiegati per l’ inserimento dati, gli addetti agli sportelli postali, i cassieri e addetti alla biglietteria, gli assistenti amministrativi e segretari esecutivi nonché gli operatori di data entry.

La trasformazione radicale del mercato del lavoro descritta nel rapporto non è un fenomeno isolato, ma si inserisce in un più ampio contesto di cambiamento sistematico dell’economia globale. La crescente frammentazione geopolitica sta infatti ridisegnando le catene del valore globali, mentre l’aumento del costo della vita spinge verso una maggiore efficienza operativa attraverso l’automazione.

Questo trend riflette una trasformazione profonda del modo stesso di concepire il lavoro, dove la capacità di interagire con sistemi complessi, gestire l’innovazione e adattarsi al cambiamento diventa fondamentale.

La dimensione globale di questi fenomeni rende evidente che ogni tentativo di affrontare le sfide contemporanee attraverso soluzioni limitate a singoli territori o realtà circoscritte sia destinato all’insuccesso. L’orientamento internazionale di questi proces-

---

211 Corazza, 2021, p. 347 ss.

212 Reperibile in [www.weforum.org](http://www.weforum.org).

si ci ricorda che le risposte efficaci devono necessariamente considerare il più ampio contesto globale, superando i confini geografici e culturali tradizionali.

Già una parte della dottrina<sup>213</sup> ha suggerito la necessità di un diritto del lavoro rinnovato, capace di tutelare il lavoratore non più solo attraverso protezioni rigide e standardizzate, ma mediante strumenti flessibili che ne promuovano l'effettiva autonomia e capacità di autodeterminazione, pur mantenendo un nucleo essenziale di tutele contro le forme di sfruttamento e dominazione che continuano a caratterizzare i rapporti di lavoro contemporanei.

L'assenza di competenze adeguate e la mancanza di fiducia sono ostacoli critici alla crescita e al potenziamento delle capacità individuali e collettive, un ritardo che il contesto attuale non può più permettersi di tollerare.

Laboriosità, operosità, azione, protezione, coordinazione, questa la sequenza, con un occhio attento al contenimento delle risorse finanziarie che tante criticità comportano anche in tema di sicurezza sociale. L'attenzione alla dimensione economica diventa così non un mero vincolo, ma un elemento strategico nella progettazione e realizzazione di interventi che devono coniugare efficacia e sostenibilità nel lungo periodo.

Nel contesto delle trasformazioni in atto, l'azione sindacale è chiamata a focalizzare particolare attenzione sulle questioni precedentemente analizzate, con l'obiettivo strategico di creare una sinergia efficace tra il bagaglio conoscitivo individuale e la sua traduzione in competenze concrete e spendibili. Ciò richiede un ripensamento del suo ruolo come facilitatore nel processo di trasformazione del sapere teorico in capacità operative effettive, elementi che sono la vera moneta di scambio nei mercati del lavoro caratterizzati da continue transizioni<sup>214</sup>.

Le professioni contemporanee hanno superato i confini fisici degli stabilimenti produttivi e degli ambienti d'ufficio, diffondendosi capillarmente sul territorio attraverso nuove modalità operative. La trasformazione delle attività lavorative ha portato alla creazione di spazi professionali alternativi, con una significativa espansione verso le abitazioni private, dove il lavoro agile permette di svolgere mansioni un tempo legate

---

213 Perulli, 2022, p. 237 ss.

214 Galvan, 2014, p. 97 ss. per il quale i sindacati, avendo un "ruolo delicatissimo" per evitare che i FPI diventino solo un "travaso di soldi", devono necessariamente avere una "notevole professionalità e competenza" nella didattica, nei processi di rilievo dei fabbisogni e di progettazione.

esclusivamente alla presenza fisica nei locali aziendali<sup>215</sup>. L'evoluzione delle modalità lavorative ha generato una rete distribuita di postazioni operative, modificando radicalmente il concetto tradizionale di luogo di lavoro.

Coglie bene questa trasformazione chi ha evidenziato che se durante l'epoca fordista, le professioni intellettuali godevano di un elevato status socio-economico grazie a rigidi sistemi di accesso, come percorsi formativi selettivi, iscrizioni agli albi e meccanismi di cooptazione. L'attuale scenario lavorativo ha modificato profondamente gli equilibri tradizionali perché le tecnologie di comunicazione, la necessità di una preparazione professionale più diffusa hanno condotto ad una ridefinizione del rapporto tra lavoro manuale ed intellettuale<sup>216</sup>.

Occorre, dunque, favorire occasioni di apprendimento continuo al lavoratore post-fordista, al fine di promuovere una produttività sostanziale di occupabilità e garantire un effettivo cambio di passo nell'intermittenza lavorativa<sup>217</sup>.

È inevitabile che una tale evoluzione impatti sulla classificazione del personale dove la moltiplicazione dei lavori e dei modelli di produzione pone impellenti interrogativi alle OO.SS. nella loro veste operativa tradizionale, nell'esigenza di dare sfogo ad una rappresentanza in grado di compendiare collocazione settoriale e professionale.

Dal punto di vista normativo la scia appare già tracciata dagli ampi margini di autonomia riscontrabili nel concetto giuridico di prestazione esigibile inaugurata con la modifica dell'art. 2103 c.c. da parte dell'art. 3, d.lgs. n. 81/2015.

Con la novella è scomparsa la necessità della equivalenza con le mansioni "ultime effettivamente svolte" che, secondo il testo previgente, condizionava l'esercizio del c.d. *ius variandi orizzontale* per il quale l'equivalenza tra le nuove mansioni e quelle precedenti deve essere intesa non solo quale pari valore professionale (loro oggettiva riconducibilità al medesimo livello di inquadramento), ma anche come attitudine delle nuove mansioni a consentire la piena utilizzazione ovvero l'arricchimento del patrimonio

---

<sup>215</sup> Ales, *Il quadro normativo per il lavoro pubblico, relazione al convegno Le novità sul lavoro agile. Il Protocollo del 7 dicembre 2021 e le Linee guida per la Pubblica amministrazione*, UniMoRE - Dipartimento di Economia Marco Biagi, 4 marzo 2022.

<sup>216</sup> Fumagalli, 2015, p. 227 ss.

<sup>217</sup> Tomassetti, 2019, p. 1149 ss.; Rosafalco, 2021, p. 775 ss.

professionale dal lavoratore acquisito nella pregressa fase del rapporto<sup>218</sup>.

In tal modo la contrattazione collettiva è divenuta depositaria della definizione delle mansioni quale oggetto contrattuale, al di là dei limiti che in precedenza erano invalidabili a causa della imposizione normativa di equivalenza professionale.

L'innovazione, ad esempio, è stata colta dal citato CCNL Metalmeccanica (2021), in cui si possono apprezzare importanti modifiche sull'inquadramento professionale definito con il contratto del 1973, per adeguarlo ai cambiamenti organizzativi, tecnologici e professionali intervenuti da allora.

Non c'è più una descrizione per mansioni, bensì per ruolo professionale (operativo, tecnico specifico, specialistico-gestionale, gestionale cambiamento-innovazione), da cui conseguono quattro crescenti livelli di responsabilità da D ad A.

L'oggetto della prestazione non è più confinato ad una stretto mansionario statico, ma dipende dal bagaglio di competenze funzionali integrate tra loro nell'intelaiatura organizzativa aziendale che dovrebbe essere in continua evoluzione. Tant'è che gli appartenenti al livello Campo A, ossia i quadri, tra l'altro, devono promuovere e orientare i "processi di cambiamento strutturale tecnico ed organizzativo utilizzando un articolato portafoglio di competenze tecnologiche, organizzative, personali e sociali".

Condizioni evolutive che, a loro volta, possono riguardare la sua "dinamica qualitativa e quantitativa", anche partendo dalle situazioni più prossime o locali con competenze in ecosistemi educativi territoriali.

La vocazione dello studioso, non può essere contemplativa, com'è vero che, facendo tesoro degli intramontabili insegnamenti tramandatici da Gino Giugni "il diritto del lavoro trova la sua stessa ragion d'essere nell'attitudine, ad esso intrinseca, di richiamare costantemente il giurista al difficile compito di qualificare realtà nuove, se non, addirittura, realtà in movimento"<sup>219</sup>.

Ciò che occorre evitare è che l'individuo sia costretto a consegnarsi ai mercati del lavoro delle transizioni (sempre più connotato, come si diceva, dalle tecnologie di nuova

---

218 Cass. 3 febbraio 2015, n. 1916 in *Diritto e giustizia*, aprile 2015; Garofalo, 2022, p. 109 ss.

219 Giugni, 1977, p. 20 ss.

generazione ma anche da cambiamenti demografici e ambientali<sup>220</sup>, con l'incipienza di nuovi rischi planetari<sup>221</sup>) sprovvisto di quell'efficace bagaglio che non attenga esclusivamente alla prestazione materiale (manuale o intellettuale che sia<sup>222</sup>) da rendere nell'alveo del sinallagma contrattuale (che sempre più di rado lo vede vincolato ad un rapporto standard a tempo indeterminato<sup>223</sup>), ma piuttosto a quell'imprescindibile corredo di competenze comunicative, informative, linguistiche e relazionali che interessano la sua precondizione soggettiva consapevole di autodeterminazione<sup>224</sup>.

Dunque la vera sfida del sindacato sarà quella di superare gli ostacoli che si frappongono ad una piena rappresentatività di tutte quelle ampie porzioni della platea lavorativa che svolgono nuove occupazioni identitarie (es. nella *gig economy*)<sup>225</sup>, anche dal punto di vista di ristrutturazione organizzativa interna per offrire supporto e assistenza<sup>226</sup>(nazionale e territoriale)<sup>227</sup>.

Tale esigenza è particolarmente urgente e si colloca in uno sfondo di pensiero già da tempo inaugurato in cui è stato sottolineato che proprio nel segno di un mutato principio etico si è compiuta la rottura del diritto del lavoro con quello comune dei contratti e delle obbligazioni, ove è il principio della personalità del lavoro, che fa valere “l'immanenza della persona del lavoratore nel contenuto del rapporto” a contrapporsi, come ammoniva Luigi Mengoni, alla “concezione patrimoniale ed equalitaria del diritto civile, che considera il rapporto di lavoro alla stregua di un rapporto di scambio tra due

---

220 Casano, 2017, p. 634 ss.

221 Cfr. Tiraboschi, 2014, p. 573 ss., che ha messo in guardia dalle “nuove grandi” trasformazioni, in cui il dominio incontrastato della tecnologia e della utilità economica diventano la fonte principale delle sempre più frequenti situazioni di pericolo per l’umanità. Oggi più che mai attuale sol che si consideri i diversi fattori, tra cui inquinamento, malattie, pandemie, incidenti, che rendono sempre più sfumato ed incerto il confine tra disastri naturali e disastri tecnologici.

222 Smuraglia, 1958, p. 50 ss.

223 Corazza, 2008, p. 467 ss., che evidenzia l’effetto di spiazzamento del diritto del lavoro derivante dall’impatto sulla struttura occupazione delle innovazioni tecnologica.

224 In tema vedi anche: Fenoglio, 2025, p. 1 ss.

225 Tiraboschi, 2020, p. 3 ss; Pezzini, 2021, p. 316 ss.

226 Ad esempio, lo Statuto NIdiL CGIL, approvato il 14-16 febbraio 2023, punta sulla “promozione della politica dei quadri e della loro formazione permanente partendo dalla valorizzazione dei luoghi di lavoro”(art. 12).

227 Ballarino, 2005, p. 174 ss.

proprietari”<sup>228</sup>.

Le dinamiche tra sistema capitalistico, strutturazione dell’attività lavorativa e quadro normativo (interno ed esterno) assumono oggi una connotazione particolarmente distintiva, in quanto il potere dei mercati e dell’innovazione tecnologica si manifesta come una forza aggregante che, analogamente alla guida di un “pastore sul suo gregge”<sup>229</sup>, spinge sia collettivamente che individualmente verso un’inevitabile interconnessione, onde non restare emarginato dalla rete di (inter)coesione sociale.

E’ in questa nuova cornice di *mutazione genetica*<sup>230</sup> che si pongono anche per le rappresentanze sindacali nuovi e urgenti sfide per cogliere le peculiarità regolatorie di queste nuove espressioni del lavoro superando la rigida dicotomia tra requisiti professionali e mestieri, facendosi così interpreti nel loro autentico campo d’azione delle nuove specificità dei mercati del lavoro transizionali.

Cruciale, a nostro avviso, sarà lo spazio da dedicare nella contrattazione collettiva alle figure professionali afferenti all’area trasversale della gestione e formazione delle risorse umane (c.d. figure HR) per stare al passo delle evoluzioni e dei nuovi bisogni per declinazioni e contenuti funzionali in cui l’organizzazione del lavoro (come si è detto) è assai lontana da un approccio gerarchico-funzionale tipico del sistema taylorista.

Queste figure da valorizzare (e non semplicemente da menzionare) potrebbero fungere da nuovo punto di incontro partecipativo e sintonico per l’azione sindacale sui temi, solo per citarne alcuni, quali il welfare, l’active ageing, lo smart working, l’intelligenza artificiale e i big data, le diversità e le pari opportunità, la sostenibilità ecologica e ambientale.

Non tutta la contrattazione collettiva però pare abbia percepito questa rilevanza che certo non può essere ricondotta al capo del personale o all’addetto paghe.

Ad esempio l’Ipotesi 26 luglio 2024 per il rinnovo del CCNL per i dipendenti delle imprese di viaggi e turismo in cui l’inserimento dell’HR Manager tra i quadri di livello B (art. 54) evidenzia l’evoluzione verso una maggiore professionalizzazione nella gestione delle risorse umane.

---

228 Mengoni, 1990, p. 5 ss.

229 L’espressione ricalca quella di Demichelis, 2015, p. 15 ss. per il quale i mercati e la tecnica sono divenuti come dei poteri pastorali nella loro capacità di fare gregge e di connettere così da indurre ciascuno a dover/voler essere connesso.

230 Speziale, 2016, p. 33 ss.

Svolgendo "funzioni direttive" "per l'attuazione degli obiettivi aziendali" l'HR Manager, la cui prestazione è caratterizzata da autonomia decisionale e amministrativa nella gestione di unità organizzative complesse, sovraintende ai processi di selezione, formazione e sviluppo delle risorse umane, garantendo il rispetto delle procedure e della normativa giuslavoristica, ma anche di prevenzione del contenzioso attraverso una corretta conduzione dei rapporti di lavoro e delle relazioni sindacali.

Il ruolo richiede alta professionalità, competenze ed esperienze per la gestione ed il coordinamento organizzativo nella capacità di definire e implementare strategie per la valorizzazione del capitale umano, in linea con gli obiettivi aziendali. Nella stesura dei progetti formativi finanziati dai FPI nello specifico contesto del settore-turismo l'HR Manager potrebbe essere interessato, ad esempio, alla formazione su nuovi sistemi di prenotazione e gestione del cliente, alla formazione su *soft skill* per il personale di *front office*, così come a programmi di *digital transformation* per le agenzie, promuovendo in tal modo lo sviluppo professionale continuo.

Nel CCNL 5 agosto 2022 per i Consorzi e gli Enti di sviluppo industriale la figura dell'HR Manager, pur appartenendo alla categoria C, è declinata quale "esperto" a cui affidare la gestione progettuale del personale aziendale (art. 24). Gli viene riconosciuta espressamente la capacità di incidere in questo scenario organizzativo complesso anche attraverso "il ripensamento delle risorse umane in chiave strategica e sistemica" così da divenire una sorta di "architetto" del cambiamento organizzativo, coniugando sviluppo delle competenze e innovazione dei modelli di business.

Il ripensamento delle risorse umane in chiave strategica si manifesta attraverso diverse dimensioni interconnesse: il *peer learning* diventa strumento di sviluppo organizzativo mediante la creazione di comunità di pratica, dove i lavoratori condividono esperienze e competenze. Ad esempio, un tecnico senior di impianti di depurazione potrebbe affiancare i nuovi assunti, trasmettendo competenze pratiche e know-how operativo; oppure, un esperto di gestione rifiuti potrebbe guidare un gruppo di lavoro sull'implementazione di nuove procedure ambientali. Mentre il *benchmarking* permette all'HR Manager di confrontare le pratiche interne con le migliori esperienze di settore anche attraverso il confronto con quanto in plancia nei FPI, ad esempio studiando i modelli di sviluppo delle competenze 4.0 o i programmi di riqualificazione professionale contenuti nei progetti formativi.

L'analisi di contesto richiede capacità di leggere i *trend* di trasformazione per anticipare i fabbisogni futuri perché in questa funzione di "ripensamento" rientra sicuramente la mappatura delle competenze con proposte di nuove figure professionali

da classificare che nel settore dei consorzi/enti industriali potrebbero essere quella dell'*Industrial Ecosystem Manager* per il coordinamento delle iniziative territoriali e sviluppo di reti collaborative, oppure quella dello *Smart Factory Specialist* in tema di competenze in automazione avanzata e gestione di sistemi interconnessi.

D'altra parte, la revisione dei sistemi di inquadramento e classificazione del personale mantiene carattere evolutivo, come evidenziato dagli impegni programmatici contenuti nei recenti rinnovi contrattuali.

Il CCNL 26 febbraio 2025 per il personale dipendente da aziende di panificazione anche per attività collaterali e complementari, pur mantenendo l'attuale struttura classificatoria, riconosce il ruolo centrale del personale come risorsa strategica per la competitività aziendale introducendo due fattori chiavi *in progress*: la polivalenza che si manifesta quando un lavoratore opera su diverse postazioni produttive (es. un panettiere può alternare: preparazione degli impasti, gestione della lievitazione, ecc.), invece la polifunzionalità riguarda lo svolgimento di mansioni complementari alla qualifica principale (es. gestione degli ordini clienti, allestimento del punto vendita, ecc.).

L'interconnessione genera figure professionali evolute: un panificatore moderno padroneggia tecniche produttive diversificate (lievitazione naturale, impasti speciali, prodotti salutistici) mentre sviluppa competenze gestionali (programmazione, acquisti, formazione); un addetto esperto alterna la gestione di diverse tipologie di prodotto (pane, dolci, gastronomia, ecc.) integrandola con attività complementari come *visual merchandising, customer care, gestione scorte*.

Si coglie l'evoluzione in atto anche nell'Ipotesi 19 dicembre 2023 per il settore Grafica ed Editoria - Industria in cui la figura del *Digital Sales Account* viene indicata (art. 1, tabella allegata) come "ibrida da verificare" proprio perché unisce competenze commerciali tradizionali con nuove competenze digitali, richiedendo una valutazione approfondita del suo inquadramento contrattuale.

L'ibridazione professionale si manifesta attraverso l'integrazione di diverse componenti: competenze analitiche: studio del mercato tradizionale unito all'analisi dei trend digitali; abilità relazionali (es. gestione clienti multicanale e sviluppo database integrati); capacità formative: conduzione attività didattiche sia in presenza sia online.

Le parti sociali dovranno condurre la verifica in ordine al peso relativo delle diverse componenti della mansione, l'evoluzione delle competenze nel tempo, l'impatto delle tecnologie emergenti sul ruolo nonché le modalità di misurazione delle performance.

La verifica dell'ibridazione professionale trova nei fondi interprofessionali un terreno ideale di sperimentazione, permettendo di testare l'effettiva integrazione delle competenze tradizionali e digitali in un contesto formativo strutturato.

Il CCNL 14 ottobre 2024 per i dipendenti dei consorzi agrari affida ad una Commissione paritetica nazionale il compito di verificare l'inquadramento professionale al fine di fornire alle parti stipulanti proposte di modifiche o di aggiornamento della classificazione, mediante studi ed analisi onde valorizzare polifunzionalità e polivalenza lavorativa (art. 19).

Con particolare attenzione anche ai processi formativi di carattere manageriali per intercettare lo spettro alto delle professionalità occupazionali, di cui può costituire un esempio l'approccio offerto da Agenquadrì (2019) per la "massima valorizzazione del know-how presente in azienda nella gestione del cambiamento" attraverso le sue figure apicali.

Volgendo poi l'osservazione alla contrattazione aziendale si segnalano anche lì delle importanti connessioni tra nuovi sistemi di inquadramento e valorizzazione del personale.

E' il caso del contratto integrativo aziendale Gucci (2019) che fonda la sua premessa su un sistema di relazioni sindacali teso a favorire lo sviluppo aziendale e la valorizzazione delle persone attraverso momenti di confronto costruttivo. Su questo crinale è stato varato un nuovo sistema di classificazione delle professionalità con la definizione della Mappa dei Mestieri al fine di identificare "i reali percorsi di crescita e sviluppo professionale, con un allegato compendio tecnico in cui le attività sono distinte per natura e grado di complessità (art. 15.4.7). Al sistema di valutazione e sviluppo è ancorata la remunerazione in termini di percorsi retributivi variabili per ciascun grado di complessità (art. 15.4.14).

Ma anche il contratto integrativo e di partecipazione Ducati (2019) che ha dato avvio ad una valorizzazione delle professionalità (art. 4.3) con un nuovo modello di delcaratorie per raggiungere il binomio di polivalenza e polifunzionalità (art. 4.4). L'obiettivo è quello di incrementare la consapevolezza delle proprie potenzialità dove la formazione continua ha ad oggetto temi extratecnici e vertenti sulla Costituzione italiana e i diritti sociali (art. 4.9).

Non dimenticando il recente contratto integrativo Leonardo (2023) che, al di là del nomenclatore, con significativa lungimiranza ha riconosciuto l'importanza centrale di

tutte quelle azioni volte a sostenere “l’invecchiamento attivo del personale senior attraverso il proficuo mantenimento del lavoro in età avanzata” affidando loro un ruolo di docenti/tutor/mentor a sostegno “della necessaria trasmissione delle competenze ai giovani che si inseriscono in azienda” (art. 55).

L’esperienza Leonardo indica la strada per trasformare l’invecchiamento attivo in vantaggio competitivo, attraverso l’integrazione tra esperienza consolidata e innovazione continua, supportata da investimenti formativi mirati.

Quando, invece, nella contrattazione collettiva nazionale la questione dell’*“invecchiamento attivo”* è, come nel caso del CCNL 30 settembre 2022 per il settore Gas e Acqua, più orientato alla tutela e sicurezza dei lavoratori nella presa d’atto delle parti sociali che questo fenomeno *“costituisce di per sé uno dei fattori che determinano l’aumento dell’incidenza degli infortuni e delle malattie professionali”*, promuovendo la sperimentazione presso le aziende di soluzioni organizzative volte ad evitare le problematiche lavorative connesse con l’incremento dell’età.

La formazione finanziata dai FPI potrebbe sostenere l’invecchiamento attivo mediante programmi di *mentoring* strutturato dove i lavoratori senior, opportunamente formati nelle tecniche di trasferimento delle conoscenze, guidano i giovani nell’acquisizione di competenze tecniche e trasversali. Per esempio, sempre per restare nel campo aerospaziale, un tecnico esperto di manutenzione aeronautica potrebbe essere formato come *mentor* per accompagnare i neoassunti nell’apprendimento delle procedure operative.

La contrattazione collettiva ad ogni livello anche grazie al viatico aperto dai FPI ha, dunque, tutti i presupposti per essere una protagonista nel processo di costruzione delle nuove aree occupazionali, ma per ricoprire questo ruolo si deve insistere sulla definizione di un sistema integrato e strutturato di creazione dei contenuti professionali e formativi (anche di talune figure chiave) in cui possa dispiegarsi in modo armonico l’azione sindacale in relazione ai cambiamenti dei contesti organizzativi.

L’azione, a nostro avviso, dovrà essere più di *servicing* che eminentemente rivendicativa perché la destrutturazione dell’impresa e la flessibilizzazione tipologica e organizzativa spinge verso l’individualizzazione delle esigenze occupazionali<sup>231</sup>.

---

231 Cfr. Tarantelli, 1978, p. 25 ss. che pone l’accento sul ruolo economico della contrattazione collettiva e della concertazione e su quel periodo storico contrassegnato dalla c.d. *“conflittualità permanente”* e dall’antagonismo di classe che aveva condotto allo sfascio del nostro sistema di relazioni industriali.

Le politiche del lavoro sono destinate a fallire se incapaci di integrazione con le diverse misure, non si crea occupazione senza un'accurata combinazione di interventi di formazione professionale, di sostegno e accompagnamento all'inserimento lavorativo che necessita di una modernizzazione dei servizi per il lavoro.

Ciò a cui occorre mirare è un modello analitico di mappatura (*bottom-up*) dei fabbisogni professionali che, partendo dal basso e dalle esigenze di prossimità, funga da effettivo caleidoscopio dei contenuti delle figure professionali, soprattutto di quelle emergende (green e digitali).

Esistono aree di miglioramento anche nell'interazione tra FPI e APL vista la loro tendenziale conoscenza del mercato del lavoro e delle esigenze delle imprese. Sarebbe opportuno rafforzare il coordinamento loro coordinamento nella programmazione degli interventi formativi, evitando sovrapposizioni e massimizzando l'impatto delle risorse investite.

La questione centrale è valutare ancora quanto le iniziative promosse siano effettivamente orientate al miglioramento delle competenze professionali dei lavoratori e quanto invece rispondano a logiche di pura visibilità.

Occorre, in altri termini, investire nell'istruzione e nella preparazione dei lavoratori al *mercato che verrà* (partendo innanzi tutto dalle loro lacune di competenza granulare) perché le risorse dei sussidi e degli ammortizzatori sociali sono di respiro corto, mentre l'unico stabile antidoto è un sistema di qualità che punti alla coltivazione della crescita della *maturità umana* che invece è inesauribile e non può essere incasellata in un dato statistico.

# **CAPITOLO IV**

## **Attuazione territoriale e sviluppo delle competenze spendibili nelle vigenti politiche del lavoro**

**SOMMARIO:** **1.** L'architettura dei PAR: analisi comparata delle strategie regionali nel Programma GOL. **2.** Patti territoriali e sviluppo locale delle competenze per l'occupazione. **3.** Il sistema formativo integrato nel nuovo quadro normativo introdotto dalla l. n. 203/2024. **4.** Il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella determinazione dei LEP: profili costituzionali del regionalismo differenziato. 4.1. Standardizzazione e personalizzazione: la duplice dimensione dei LEP e proposte de iure condendo dopo le pronunce della Consulta n. 192/2024 e n. 10/2025. **5.** La messa in trasparenza delle competenze nel mercato del lavoro transizionale. 5.1. Il nuovo sistema di individuazione, validazione e certificazione delle competenze: il d.m. 9 luglio 2024. **6.** La ridefinizione dei parametri qualificanti di "soggetto formato" a seguito della circolare MLPS 31 marzo 2025, n. 8.

### **1. L'architettura dei PAR: analisi comparata delle strategie regionali nel Programma GOL**

Come già osservato, i PAR sono lo strumento operativo attraverso cui le Regioni e le province autonome traducono sul territorio in modo coerente gli obiettivi nazionali del Programma GOL<sup>232</sup>, nel rispetto di quelli che sono le Mission e le componenti del PNRR (es. conseguimento dei target della M5.C1 Riforma 1.1 ALMP's e formazione professionale).

In conformità alle Istruzioni Tecniche emanate dal MEF con circ. 14 ottobre 2021, n. 21 per la selezione dei progetti PNRR, i PAR si articolano in un sistema integrato di elementi che spazia dalle azioni preparatorie alla definizione puntuale degli interventi, comprensivi di priorità, obiettivi e risultati attesi, delineando i parametri selettivi e il quadro finanziario (anche per evitare il rischio di doppi finanziamenti).

---

<sup>232</sup> Il PAR è adottato dalla Giunta Regionale e, in seguito alla sua approvazione da parte di Ministero/ANPAL, viene pubblicato sul bollettino e/o sul sito regionale; cfr. Garilli, Garofalo, Ghera, 2023, p. 507 ss.

Particolare attenzione è dedicata all'identificazione dei destinatari, con specifica considerazione per i gruppi vulnerabili, alla determinazione delle spese ammissibili e alla metodologia di semplificazione dei costi.

I PAR, dunque, sono animati per un forte orientamento all'inclusione, con la promozione di iniziative a sostegno dell'occupazione e di contrasto alle disparità di genere, generazionali e territoriali.

Non è scontato affermare che le politiche di contrasto alle disuguaglianze sostanziali si trovano in una posizione dialettica e complessa rispetto al principio di uguaglianza formale. Quando si interviene per sostenere specificamente persone o gruppi in condizione di svantaggio o bisogno, si crea inevitabilmente una differenziazione di trattamento rispetto agli altri cittadini. Questo può apparire in frizione con il principio di uguaglianza formale davanti alla legge, arrivando talvolta a sollevare questioni di "discriminazione alla rovescia" (*reverse discrimination*)<sup>233</sup>, dove il tentativo di riequilibrare uno svantaggio può essere percepito come un'intollerabile disparità verso chi non beneficia dell'intervento.

Tuttavia, questa tensione va inquadrata in un contesto più ampio di principi costituzionali e obiettivi di policy, dove l'azione pubblica non mira solo all'uguaglianza formale, ma persegue molteplici finalità di giustizia sociale ed equo sviluppo. Questo ampliamento di prospettiva, se da un lato arricchisce e legittima l'intervento pubblico, dall'altro può generare ulteriori complessità nel bilanciamento tra diversi principi e obiettivi dell'ordinamento.

Cogliere queste dinamiche è importante a fini predittivi perché permette di identificare "settori anticiclici" che possono crescere anche in fasi di crisi generale, ma anche per prevedere lo spostamento della domanda di lavoro tra settori diversi così da anticipare i nuovi fabbisogni di competenze legati alla riconversione occupazionale.

Le strategie regionali nei PAR sono modulate su linee direttive che attengono alle azioni per l'integrazione con le politiche della formazione nella consapevolezza che il *vulnus* non è solo di semplice *matching* tra domanda e offerta ma va rintracciato (per essere ricucito) nel processo di accompagnamento guidato in cui il soggetto viene supportato nella costruzione di una nuova identità professionale.

---

233 Monaco, 2024, p. 175 ss; Santoni, 2006, p. 12 ss.

Questo tracciato è particolarmente delicato anche per chi abbia perso un lavoro precedente, dovendo affrontare non solo la ricerca di una nuova occupazione, ma anche un iter di ridefinizione professionale che può comportare aspetti emotivi e psicologici (anche di ritrosia) significativi.

Si tratta di creare un delicato bilanciamento tra aspirazioni e realtà: il progetto professionale deve coniugare due fattori apparentemente contrastanti: gli interessi e le aspettative personali dell'individuo, che rappresentano la componente motivazionale essenziale e quelle che sono le effettive opportunità presenti nel mercato del lavoro, che definiscono il perimetro delle possibilità concrete.

Da qui l'esigenza strutturale di una rete di servizi socio-assistenziali che collabori continuativamente con i servizi per il lavoro: la condizione di vulnerabilità non è riducibile alla sola dimensione lavorativa, ma richiede una valutazione multidimensionale così come dimostrano i percorsi GOL.

Tra i diversi PAR varati (e poi aggiornati) nel corso di questo triennio, se ne possono esaminare alcuni al fine di intercettarne la cifra programmatica sebbene con qualche sfumatura degna di nota. Ad esempio nel PAR Regione Abruzzo si legge che esso rappresenta “un nuovo disegno del sistema di governance e gestione delle politiche del lavoro regionale e, in una prospettiva pluriennale, delinea il ruolo del servizio pubblico, rafforzato e adeguato alle rinnovate esigenze del mercato del lavoro, in un quadro di maggiore capillarità e prossimità dei servizi dei Centri per l’Impiego”<sup>234</sup>. La Regione, dunque, riafferma il ruolo essenziale dei CPI nell'accompagnamento dei beneficiari, riconoscendo la preminenza dei servizi pubblici nell'ambito delle politiche occupazionali. L'intervento si sviluppa in ogni caso rafforzando i legami con le realtà produttive locali, consolidando la presenza ramificata dei servizi sul territorio. La sinergia tra operatori pubblici e privati, unita all'integrazione crescente tra assistenza sociale e servizi per l'occupazione, contribuisce al raggiungimento di un “riequilibrio” del mercato del lavoro a livello regionale.

Il PAR Regione Calabria evidenzia come “il pieno raggiungimento di obiettivi e traguardi, non può prescindere da un'unica visione di insieme, nonché da una piena e condivisa integrazione degli strumenti orientati (PNC e Piano potenziamento dei CPI) a riformare le politiche del lavoro in Italia”. In tale prospettiva la chiave del rilancio consiste anche nel “sperimentare soluzioni ‘negoziate’ che facilitino l’ingresso in azienda – con il coinvolgimento dei sistemi locali per l’attivazione di “patti territoriali”, anche volti a

---

234 PAR Regione Abruzzo, p. 6, *delibera di Giunta regionale 28 marzo, 2022, n. 167.*

fornire strumenti dedicati in termini di formazione condizionati all'assunzione”<sup>235</sup>.

Anche per il PAR Regione Campania l'interlocuzione con le parti sociali si dimostra necessaria per l'attuazione del Programma GOL con l'istituzione di un “Tavolo di Partenariato”, quale “sede concertativa” in materia di politiche del lavoro, servizi per il lavoro, orientamento e formazione professionale, di interventi mirati di sostegno all'occupazione e di politiche dell'istruzione”<sup>236</sup>.

Sulla stessa lunghezza d'onda il PAR Regione Lazio che “intende replicare lo schema di azione sperimentato nell'ambito del Protocollo d'Intesa per le politiche attive del lavoro”<sup>237</sup>, nel quale il partenariato sociale svolge un ruolo fondamentale nella programmazione delle misure da realizzare, ponendo al centro dei processi di programmazione economica e sociale le persone, le imprese, le istituzioni e gli attori pubblici e privati del sistema economico-territoriale”<sup>238</sup>.

Anche il PAR Regione Autonoma Valle d'Aosta considera importante la “connessione con il mondo imprenditoriale locale, la rete dei servizi socio-sanitari e lo stretto rapporto con gli enti accreditati per il lavoro e per la formazione”<sup>239</sup>.

Così come per il PAR della Provincia Autonoma di Trento<sup>240</sup> è opportuno che, a fronte di una “regia pubblica del mercato del lavoro” ci sia “il coinvolgimento reale e sinergico degli operatori privati nel governo del mercato del lavoro e nella realizzazione concreta delle politiche attive del lavoro e della formazione” per non perdere tutti i passaggi di filiera di istruzione, ricerca e innovazione.

---

235 PAR Regione Calabria, p. 6, *delibera di Giunta regionale 30 aprile 2022*, n. 169.

236 PAR Regione Campania, p. 8, *delibera di Giunta regionale 7 giugno 2022*, n. 281.

237 Protocollo d'intesa sottoscritto il 4 marzo 2021 che ha previsto “la programmazione di 21 azioni di politica attiva del lavoro, che nella loro attuazione conferiscono un ruolo centrale all'Agenzia regionale Spazio Lavoro, puntando su servizi pubblici per il lavoro moderni e di qualità, sulla digitalizzazione degli stessi, in quanto il loro rafforzamento è la condizione essenziale per erogare politiche attive del lavoro efficaci e rispondenti ai reali fabbisogni di cittadini, imprese e territorio”, PAR Regione Lazio, *delibera di Giunta regionale 25 febbraio 2022*, n. 76, p. 66.

238 *Ivi*, p.7.

239 PAR della Regione Autonoma Valle d'Aosta, p.6, *delibera di Giunta regionale 19 aprile 2022*, n. 442.

240 PAR Provincia Autonoma di Trento, *delibera di Giunta regionale 22 luglio 2022*, n. 1295.

Il PAR Regione Puglia si pone all'insegna di un potenziamento delle competenze dei settori lavoro, formazione, welfare e sviluppo economico, per definire interventi che accrescano le possibilità occupazionali, accompagnando le trasformazioni ecologiche e digitali e proteggendo i lavoratori più fragili<sup>241</sup>.

Il PAR Regione Lombardia si inserisce nell'alveo delle politiche attive del lavoro, operando mediante lo schema della *Dote Unica Lavoro*, consolidando l'impostazione universale delle politiche regionali, in armonia con il quadro normativo delineato dalla l. reg. 28 settembre 2006, n. 22 e dalla successiva l. reg. 4 luglio 2018, n. 9<sup>242</sup>. L'impianto lombardo valorizza la partecipazione degli operatori privati nel mercato del lavoro, sotto la vigilanza dell'autorità pubblica mediante l'accreditamento previsto dal d.lgs. n. 150/2015. In tal modo "GOL concorre, quindi, allo sviluppo, considerato strategico dalla Regione Lombardia, di una offerta integrata fra politiche del lavoro, formazione lungo tutto l'arco della vita, in funzione all'emersione di bisogni complessi della persona, politiche sociali e politiche di sostegno allo sviluppo"<sup>243</sup>.

Mentre per il PAR Regione Sardegna è importante anche rafforzare la "rete dei Job Account"<sup>244</sup>, figure specialistiche presenti in tutti i CPI, che assicurano una relazione diretta con il mondo professionale e imprenditoriale, fondamentale per programmare l'offerta formativa in linea con i fabbisogni rilevati dalle imprese"<sup>245</sup>. Del pari il "coinvolgimento delle imprese e del territorio" è finalizzato a: rafforzare l'Osservatorio regionale del mercato del lavoro; promuovere e valorizzare le "Academy aziendali", intese quali centri strategici per avviare percorsi formativi sperimentali, in collaborazione con Agenzie formative accreditate o istituti tecnici superiori, finalizzati, a loro volta, a trasmettere le conoscenze tra generazioni di lavoratori, sostenendo il ricambio generazionale nelle realtà produttive.

Ciascun PAR contiene una sezione dedicata all'andamento (2020-2021) del mercato del lavoro territoriale dalla cui comparazione si possono ricavare (al di là degli effetti pandemici e post-pandemici) le differenze che contraddistinguono le dinamiche regionali di contesto al momento della sua adozione.

---

241 PAR Regione Puglia, *delibera di Giunta regionale 28 febbraio 2022, n. 261*.

242 Testo che ha ridefinito l'organizzazione del mercato del lavoro in Regione Lombardia.

243 PAR Regione Lombardia, *delibera di Giunta regionale 25 febbraio 2022, n. 6006*.

244 Il c.d. "Job Account" realizza un'azione di intermediazione sul territorio contattando direttamente le imprese attraverso visite concordate presso le loro sedi o presso il CPI, rilevando i fabbisogni occupazionali e formativi.

245 PAR Regione Sardegna, p. 6, *delibera di Giunta regionale 19 maggio 2022, n. 17/33*.

Per il PAR Regione Piemonte<sup>246</sup> la fase economica avversa ha manifestato i suoi effetti più severi verso precise categorie sociali nel proprio ambito geografico in un bacino che comprende: i lavoratori con contratti a termine, le donne occupate, i professionisti autonomi, i giovani in cerca di prima occupazione, le persone con disabilità, gli individui distanti dal mondo del lavoro e coloro che dispongono di limitate qualifiche professionali. Il denominatore comune di questi gruppi sociali si manifesta nella marcata difficoltà di collocamento lavorativo, dovuta essenzialmente all'insufficienza di competenze richieste nell'attuale panorama occupazionale. La radice della crisi lavorativa piemontese va, dunque, ricercata nella distanza tra le capacità professionali domandate dalle imprese e le conoscenze di cui dispongono i candidati all'impiego. Mentre la disoccupazione rimane elevata, con punte del 24,6% tra i giovani, una quota significativa di imprese non riesce a reperire le figure professionali necessarie. La radice di questa discrepanza risiede nel mancato allineamento tra le competenze della forza lavoro e le necessità produttive attuali. I rapidi mutamenti tecnologici e organizzativi hanno creato nuove esigenze professionali che il sistema formativo tradizionale non ha saputo pienamente intercettare.

Di "palese disaccoppiamento fra domanda ed offerta di competenze e profili professionali", discorre il PAR Regione Toscana che ha condotto ai "tratti tipici di un sistema a bassa crescita, in cui la parte vitale (le imprese che esportano, i lavori qualificati, i settori avanzati) che mostra performance analoghe a quelle che si registrano nelle realtà avanzate, come ad esempio in Germania, è sottodimensionata rispetto al resto del corpo meno vitale"<sup>247</sup>. Il rimedio per evitare lo schiacciamento verso attività occupazionale *routinaria* è quello di favorire processi di innovazione sinergica tra saperi digitali e maestria artigianale. Il Piano punta a formare lavoratori capaci di integrare l'ingegno, l'intuito e il saper fare tipici, ad esempio della manifattura tradizionale, arricchendola con nuove possibilità espressive e produttive offerte dal digitale.

Il PAR Regione Lazio sul tema si dimostra più analitico evidenziando che le imprese locali cercano soprattutto profili commerciali, tecnici e operai specializzati, ma spesso non trovano candidati adeguati. Gli indirizzi formativi più critici riguardano la riparazione veicoli, il benessere e la meccanica, con percentuali di difficoltà di reperimento che superano il 30%. Quando paradossalmente vi è una contrazione della capacità di assorbimento da parte delle imprese dei laureati (20-34 anni) che non riesce a tro-

---

246 PAR Regione Piemonte, p. 8 ss., *delibera di Giunta regionale 15 luglio 2022, n. 16/5369*.

247 PAR Regione Toscana, p. 11, *delibera di Giunta regionale 14 marzo 2022, n. 302*.

vare nei primi anni successivi alla conclusione del ciclo terziario<sup>248</sup>.

Ache se, come sottolinea il PAR Regione Sardegna “livelli di istruzione continuano ad avere un valore piuttosto elevato nel mercato del lavoro: i tassi d’occupazione tra i laureati sono più che tripli rispetto a coloro che hanno la licenza elementare o non hanno alcun titolo (77,5% contro 25,8%)”<sup>249</sup>. Il differenziale di oltre 50 punti percentuali dimostra come l’istruzione superiore rimanga un fattore decisivo per l’inserimento professionale, poiché la bassa scolarizzazione condanna tre persone su quattro all’esclusione dal mercato del lavoro, creando un circolo di marginalità sociale ed economica.

Per il PAR Regione Calabria è opportuno richiamare “almeno per grandi linee, alcune direttive, in ordine alle evoluzioni del sistema produttivo, alla luce della *Smart Specialisation Strategy (S3)* formulata dalla Regione in sede di avvio del ciclo di programmazione 2014-2020”<sup>250</sup>, che però non ha prodotto i suoi benefici concreti se la maggiore perdita di incidenza nella “specializzazione regionale” si è verificata per le attività di ingegneria civile, i servizi di telecomunicazione, i servizi di risanamento e gestione dei rifiuti, la pesca e acquacoltura, i servizi per edifici e paesaggio che meritano, dunque, particolare attenzione formativa.

Mentre il PAR Regione Veneto<sup>251</sup> si focalizza, tra l’altro, sul fattore innescato dal “processo demografico” che, con la possibilità di vivere più a lungo e in condizioni migliori, sta modificando la composizione per età della forza lavoro e i modelli di consumo e di spesa con un maggiore peso specifico per la c.d. “silver economy”<sup>252</sup>. La presenza di una popolazione che vive più a lungo influenza le scelte di consumo e determina nuove opportunità di mercato. Il settore commerciale rivolto agli over 65 richiede personale preparato nella vendita e distribuzione, capace di interpretare le preferenze di una fascia demografica con disponibilità economiche e tempo per gli acquisti<sup>253</sup>.

Tra le figure più richieste risultano i tecnici della vendita, della distribuzione e i disegnatori tecnici, invece tra gli operai specializzati in corrispondenza delle particolarità

---

248 PAR Regione Lazio, cit., p. 14 ss.

249 PAR Regione Sardegna, cit., p. 13.

250 PAR Regione Calabria, cit., p. 9.

251 PAR Regione Veneto, p. 10 ss., *delibera di Giunta regionale 15 marzo 2022, n. 248*.

252 Osservatorio Silver Economy Censis-Tendercapital, *I longevi e il risparmio: valori e scelte*, Over Editrice, 2023, p. 12 ss.

253 Buonerba, 2021, p. 34 ss.

territoriali si trovano da un lato i meccanici motoristi e riparatori di veicoli a motore ed i montatori di carpenteria metallica e dall'altro i confezionatori di abbigliamento e di calzature dove le competenze green si fanno sempre più esigenti.

Per superare queste criticità, seppur con i loro distinguo, i PAR si muovono essenzialmente su molteplici “Azioni di sviluppo” volte, come affermato da quello della Regione Toscana “massimizzare le opportunità, le sfide, le innovazioni contenute nel programma GOL, al fine di valorizzare e potenziare il sistema regionale delle politiche formative e del lavoro”<sup>254</sup>.

Le *Azioni per l'integrazione con le politiche della formazione* descrivono le modalità con cui la formazione viene erogata, evitando sovrapposizioni e assicurando, complementarietà nell’ambito del Programma GOL.

Punto di riferimento sono i cataloghi dell’offerta formativa regionale suddivisi in percorsi differenziati secondo il *Repertorio Regionale delle Figure Professionali* e il *Repertorio Regionale della Formazione Regolamentata*. Gli obiettivi programmatici, all’esito della concertazione territoriale, si traducono operativamente nella pubblicazione di Avvisi diretti alla creazione di cataloghi di offerta formativa di corsi erogati da organismi formativi accreditati.

Si legge ancora nel PAR Regione Toscana che i cataloghi formativi “rappresentano un’offerta potenziale di opportunità che si attiva in funzione della effettiva domanda di accesso: pur essendo predefiniti, e comunque aggiornabili, in termini di competenze o aree/qualifiche professionali, i cataloghi contengono componenti formative non predeterminate in termini quantitativi”<sup>255</sup>. La loro effettiva realizzazione è, pertanto, in funzione della domanda delle persone-utenti, come determinata in esito ai processi di *skill gap analysis* realizzata dai CPI e dagli operatori accreditati per i servizi al lavoro. La nuova logica sottesa, pare di comprendere, soverte quella burocratica-stereotipata: non è la persona a doversi adattare a una formazione cristallizzata fine a se stessa perché non modificabile, ma sono i programmi formativi a doversi modellare sulle caratteristiche di chi apprende.

Per il PAR Regione Piemonte è importante agevolare la partecipazione degli adulti, disoccupati e occupati, ai corsi che sfocino in una qualifica (IeFP) o in un titolo dell’istruzione superiore (IFTS e ITS), tradizionalmente rivolti a fasce giovanili. L’azione deve

---

254 Così, *PAR Regione Toscana*, cit., p. 25.

255 Così, ivi, p. 27.

essere rapida ed efficace tale da “assicurare un’ampia offerta di corsi brevi, articolata su base territoriale in modo da cogliere i fabbisogni sia di competenze trasversali, presenti ovunque, sia distintivi dei sistemi economici locali, attivabili in tempi brevi e facilmente adattabili”<sup>256</sup>.

Punta sulla modalità didattica della “alternanza simulata” il PAR Regione Basilicata<sup>257</sup>, ossia di percorsi di apprendimento e/o orientamento che ricreano le dinamiche esperienziali del lavoro attraverso laboratori pratici, simulazioni di impresa e progetti applicativi, arricchiti da visite guidate nelle aziende locali per osservare direttamente i processi produttivi<sup>258</sup>.

Anche la manutenzione dei Repertori Regionali va effettuata in coerenza con le trasformazioni del mondo del lavoro e del contesto territoriale di riferimento che, come recita il PAR Regione Campania, “riguarderà gli standard professionali e formativi relativi alle qualificazioni regionali afferenti al Repertorio Nazionale di cui al d.lgs. n. 13/2013, nonché gli standard relativi a percorsi di Abilitazione per l’accesso ad attività e professioni riservate e gli standard relativi ad altre tipologie di percorsi non afferenti al Repertorio Nazionale”<sup>259</sup>.

Nella medesima prospettiva il PAR Regione Molise<sup>260</sup> per il quale l’integrazione della politica formativa deve partire dall’osservazione dei principali ambiti produttivi con l’ausilio dell’*Atlante del lavoro* che individua e classifica i processi di lavoro, suddividendoli in fasi operative e aree di attività<sup>261</sup>. Attraverso questa mappatura, lo strumento permetterebbe di identificare le competenze professionali richieste dalle imprese nei vari contesti produttivi. Le informazioni raccolte consentono di definire i percorsi formativi necessari per sviluppare le capacità lavorative richieste dal mercato e cogliere per tempo le traversie di una carriera occupazionale sempre più variegata, discontinua ma anche potenzialmente ricca di opportunità.

---

256 Così PAR Regione Piemonte, cit., p. 29.

257 PAR Regione Basilicata, p. 45 ss., *delibera di Giunta regionale 6 luglio 2022, n. 433*.

258 Massagli, 2017, p. 45 ss; vedi ancora Massagli, 2023, p. 85 ss., per il quale la consistenza del metodo esperienziale, non serve solo per far dialogare i percorsi di istruzione e formazione con il mondo del lavoro, bensì quale strategia di apprendimento funzionale alla formazione delle competenze personali di natura trasversale e specialistica.

259 Così PAR Regione Campania, cit., p. 55.

260 PAR Regione Molise, p. 48, *delibera di Giunta regionale 31 marzo 2022, n. 89*.

261 Campagna, Lizza, Pero, Rossini, 2021, p. 56 ss.

Il percorso formativo acquisisce maggiore potenzialità se sostenuto da una rete di servizi capace di interpretare i bisogni locali e tradurli in risposte concrete. Per ciò la programmazione regionale si affida ad *Azioni per il consolidamento della Rete territoriale dei servizi*, che per il PAR Regione Toscana è “riconducibile ad una cornice unitaria e condivisa in sede di Commissione Regionale Permanente Tripartita (CRPT) al fine di concentrare l’impegno di tutti i soggetti e garantire l’erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni in modo omogeneo sullo spazio regionale, e sarà attuata attraverso la sottoscrizione di protocolli territoriali stipulati fra Regione Toscana, ARTI ed enti locali e parti sociali, finalizzati al sostegno ad ambiti economici di rilievo per lo sviluppo economico locale ed il rilancio di aree in stato di crisi economica ed occupazionale”<sup>262</sup>. Il PAR prosegue stabilendo che l’Agenzia regionale per il lavoro (ARTI) e i Centri provinciali per l’istruzione degli adulti (CPIA) devono unire le forze attivandosi per sostenere i lavoratori e le lavoratrici più vulnerabili. Il primo punto di riferimento sono gli accordi, già operativi in alcune città (es. Grosseto, Lucca e Siena), per creare percorsi formativi su competenze essenziali: dall’alfabetizzazione digitale alla lettura, dalla matematica alla gestione delle finanze, fino alle lingue straniere<sup>263</sup>. La formazione, seguendo gli standard del PNC, va pensata per aiutare sia i giovani a rischio di abbandono scolastico sia gli adulti che necessitano di completare l’obbligo di istruzione per accedere ai tirocini.

Sottolinea il ruolo di inclusione socio-lavorativa il PAR Regione Abruzzo<sup>264</sup> svolto sul territorio da parte degli ETS, Associazioni di Volontariato, Associazioni di Promozione Sociale, regolarmente iscritte rispettivamente nel registro delle organizzazioni di volontariato e nel registro delle associazioni di promozione sociale regionale, e per le fondazioni del Terzo settore all’anagrafe delle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS). Qui è scritto che “data la loro natura e la loro capacità di ricorrere anche a risorse finanziarie alternative e, a volte, complementari a quelle utilizzate dai servizi pubblici, hanno competenze e capacità di leggere e rispondere ai fabbisogni complessi manifestati dal target in questione”<sup>265</sup>. Va detto inoltre che gli ETS hanno

---

262 PAR Regione Toscana, cit., p. 29.

263 Ad esempio, il CPIA 1 di Grosseto ha organizzato nell’ottobre 2023 un percorso formativo dedicato agli stranieri che desiderano conseguire la patente di guida in Italia. Le lezioni, svolte in italiano, permettono di acquisire il linguaggio tecnico necessario per affrontare l’esame di teoria. Il corso aiuta gli studenti a superare le difficoltà linguistiche, fornendo gli strumenti per comprendere il manuale, memorizzare i termini essenziali e padroneggiare il vocabolario della circolazione stradale.

264 PAR Regione Abruzzo, cit., p. 51.

265 Ivi, p. 51.

a disposizione molteplici canali di finanziamento per realizzare le proprie attività di interesse generale. Il quadro normativo offre diverse opportunità di sostegno economico, permettendo agli enti di accedere sia a fondi pubblici che privati. Il principale strumento di supporto è il *Fondo nazionale per il finanziamento di progetti nel Terzo Settore*<sup>266</sup>. Attraverso questo fondo, il MLPS eroga contributi per sostenere iniziative di rilevanza sociale promosse da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni. Le risorse vengono assegnate mediante procedure comparative basate su obiettivi e aree prioritarie definiti annualmente<sup>267</sup>. Un'opportunità significativa è rappresentata anche dai fondi europei: l'art. 69, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 prevede che Stato e Regioni promuovano l'accesso degli ETS al Fondo sociale europeo e ad altri finanziamenti comunitari per progetti allineati con le finalità istituzionali.

Particolarmente innovativa è la modalità di co-progettazione con gli enti pubblici, regolata dall'art. 55, d.lgs. n. 117/2017. Questo strumento permette agli ETS di collaborare attivamente con le amministrazioni pubbliche nella progettazione e realizzazione di interventi sociali, accedendo ai relativi finanziamenti attraverso procedure trasparenti e partecipative.

Le risorse ottenute devono essere impiegate seguendo il principio dell'assenza di scopo di lucro: ogni finanziamento va destinato esclusivamente alle attività statutarie e al perseguitamento delle finalità sociali dell'ente, tant'è che la Regione Abruzzo si è impegnata a stipulare con "i CPIA delle convenzioni per garantirne un servizio quanto più capillare e vicina all'utenza fragile e vulnerabile, rispondente al target di riferimento (donne con difficoltà di inserimento reinserimento, lavoratori adulti, disabili con particolari esigenze, ecc..), volti a far acquisire un adeguato livello di studio a tali soggetti"<sup>268</sup>. Si tratta, dunque, di costruire degli spazi nuovi dove possa (ri)fiorire la cultura dell'incontro con una comunicazione formativa interculturale che non è un processo affatto semplice perché richiede una preparazione di base di apertura verso l'altro e le alterità dove i CPIA sono tra le "antenne" più importanti per rintracciare una produzione di conoscenza condivisa<sup>269</sup>.

---

266 Art. 72, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

267 Per un approfondimento si rinvia a Tosoni, Colombo, 2021, p. 94 ss.

268 PAR Regione Abruzzo, cit., p. 54.

269 Di Rienzo, 2024, p. 51 ss; Cacchione, 2024, p. 56 ss.

Il PAR Regione Veneto pone l'accento sullo sviluppo del Sistema Informativo Lavoro e Sociale (SILS)<sup>270</sup> nel quadro delle sinergie tra gli attori locali delle politiche per l'occupazione e l'inclusione “per agevolare lo scambio di dati e informazioni in *back office* tra i servizi Sociali e i CPI e fornire una risposta più rapida ed efficace ai cittadini che hanno bisogno di un sostegno economico ed un supporto nella ricerca di lavoro”<sup>271</sup>. Lo strumento tecnico ha lo scopo di consentire una collaborazione tra gli Ambiti Territoriali Sociali e Veneto Lavoro per una compiuta conoscenza dei bisogni sociali e delle prestazioni erogate dal sistema integrato degli interventi dei servizi sociali e del lavoro a partire dalle misure regionali per il contrasto alla povertà e l'inclusione sociale. Tra cui spiccano anche gli “Empori della solidarietà” con i quali la Regione del Veneto ha inteso valorizzare e promuovere il recupero delle eccedenze alimentari e la loro redistribuzione a coloro che assistono persone in stato di grave disagio sociale e di indigenza, avvalendosi di ETS<sup>272</sup>.

Il PAR Regione Autonoma Valle d'Aosta nell'aprirsi a iniziative di ampliamento dell'offerta formativa fa riferimento a quanto questa possa avere a che fare con percorsi professionalizzanti tesi ad implementare nella popolazione adulta “tanto le competenze tecniche quanto le competenze chiave di cui alla Raccomandazione del Consiglio europeo del 22 maggio 2018<sup>273</sup>, quanto quelle “valutate e stabilite in collaborazione con i servizi pubblici che si occupano di politiche del lavoro e della formazione”<sup>274</sup>.

Qui il Programma GOL è chiamato a consolidarsi a realtà già consolidate giacché a livello di politiche integrate, la collaborazione con la Regione “è facilitata dal fatto che sono presenti sul territorio una sola Azienda USL, una sola direzione regionale, rispettivamente, per INPS e INAIL, un unico Consorzio che riunisce i 74 Comuni valdostani e le 8 *Unités des Communes valdôtaines*”<sup>275</sup>. A prescindere dalla ridotta conformità geografica, qui è di palmare evidenza come la vicinanza tra istituzioni e

---

270 Si tratta di un prodotto dell'estensione del Sistema Informativo Lavoro (SILV), gestito dall'ente strumentale Veneto Lavoro e disciplinato dalla l. reg. 13 marzo 2009, n. 3.

271 Par Regione Veneto, cit., p. 43.

272 Cfr. delibera 31 luglio 2023, in Bollettino ufficiale regionale della Regione Veneto 4 agosto 2023, n. 103.

273 La Raccomandazione esorta gli stati membri affinché costituiscano un sistema nazionale di qualifiche centrati sulle competenze, ossia quali risultati di apprendimento conseguibili nei diversi contesti (formale, non formale, informale); cfr. Carapella, Nisio, 2022, p. 45 ss.

274 PAR Regione Autonoma Valle d'Aosta, cit., p. 27.

275 Ivi, p. 25.

territorio semplifichi la modulazione dei percorsi formativi e poi il monitoraggio dei risultati. La dimensione territoriale della formazione professionale in Valle d'Aosta non è quindi un limite ma una risorsa, che permette di costruire percorsi che massimizzino l'impatto delle politiche attive del lavoro. Il Programma GOL trova così un terreno fertile per consolidare le opportunità di riuscita in termini di occupabilità<sup>276</sup>.

Venendo ora ad analizzare le *Azioni per la cooperazione tra sistema pubblico e privato* il PAR Regione Piemonte afferma che rispetto alle "misure finanziate dalla programmazione regionale, gli operatori pubblici e gli operatori accreditati concorrono all'attuazione delle misure e per questi ultimi sono previsti degli avvisi (chiamate di progetto) per l'affidamento delle risorse"<sup>277</sup>. L'ingresso degli enti accreditati nella programmazione avviene mediante una valutazione preventiva dei progetti presentati e il processo selettivo considera prioritariamente i risultati raggiunti in precedenza, misurati attraverso parametri oggettivi di realizzazione e di gestione economica, per saggierne la loro reputazione e loro credibilità all'interno di un sistema dove incide la capacità di fidelizzare l'utenza.

I PAR si affidano a una Cabina di Regia regionale che, come illustra il PAR Regione Molise è "composta dai referenti di tutti i soggetti coinvolti, con l'obiettivo di pianificare le attività, definire le modalità di condivisione delle informazioni, con particolare riferimento alla domanda di lavoro"<sup>278</sup>.

La costituzione di una rete capillare e ramificata è essenziale per raggiungere tutta la sconfinata platea dell'utenza potenzialmente interessata a essere intercettata dal Programma GOL.

I nodi della rete sono i punti informativi e gli attori del programma dislocati su scala regionale.

---

276 Con Avviso n. 2 aprile 2025, n. 1706, la Regione Valle d'Aosta ha promosso la selezione di un tirocinante under 30, residente in regione, laureato o studente universitario oltre il primo anno, per un percorso formativo semestrale presso il Dipartimento politiche del lavoro. L'obiettivo è quello di formare la risorsa facendole svolgere attività di analisi di testi normativi e dossier, reportistica di incontri interni ed esterni, ricerche, monitoraggio legislativo nazionale ed europeo, stesura di schede di sintesi e assistenza nella preparazione di incontri a livello regionale e nazionale.

277 Par Regione Piemonte, cit., p. 33.

278 Par Regione Molise, cit., p. 54.

L'acquisizione delle adesioni/manifestazioni di interesse a promuovere il programma si rivolge a partner interessati a offrire il proprio contributo a titolo non oneroso. L'ambito dei potenziali partecipanti spazia dagli enti di formazione e lavoro accreditati fino a una vasta comunità di soggetti: municipi, incubatori d'impresa, scuole e atenei che si affiancano a patronati, centri fiscali, rappresentanze dei lavoratori e delle imprese. Il campo si estende inoltre a fondazioni, enti religiosi riconosciuti e organizzazioni *non profit* dedicate al perseguitamento di scopi civici e solidali.

Nel dare rilevanza alla capillarità e alla presenza sull'area territoriale occorre far particolare riferimento alle aree più periferiche e svantaggiate (cc.dd. aree interne) morfologicamente difficili da raggiungere<sup>279</sup>.

Quanto agli attori del programma in questi vanno ovviamente compresi i CPI e i soggetti accreditati ai servizi per il lavoro ed alla formazione con un modello di gestione di tipo cooperativo, con l'amministrazione regionale che mantiene il ruolo di coordinamento e supervisione della rete oltre che di controllo degli obiettivi<sup>280</sup>.

Per il PAR Regione Lazio "in definitiva, secondo la disciplina regionale vigente, allo stato attuale i CPI svolgono esclusivamente i servizi generali, mentre quelli facoltativi specialistici sono riservati agli enti accreditati. Si tratta di un modello dei servizi per il lavoro che vede una forte governance dei servizi pubblici per il lavoro e la complementarietà dei soggetti accreditati per i servizi specialistici. In qualsivoglia tipologia di PAL, il CPI rimane la "porta di ingresso" del percorso, svolgendo una funzione di prima informazione a supporto della scelta dei servizi e del soggetto erogatore con cui svolgerli"<sup>281</sup>.

---

279 Vitale, 2022, p. 867 ss. per la quale la nozione di area interna si ricava nel quadro della Strategia nazionale per le aree interne (SNAI) ove per aree interne si intende quella parte prevalente del territorio italiano, caratterizzata da una significativa distanza dai centri di offerta di servizi essenziali; la SNAI ha preso forma nel corso della programmazione 2014-2020, per essere successivamente consolidata e potenziata in quella del 2021-2027; vedi in tema anche Barca, Casavola, Lucatelli, 2014, p. 14 ss; Giannini, 2011, p. 79 ss.

280 Gli organismi formativi e le agenzie accreditate interessate al Programma GOL, a seguito della pubblicazione di appositi Avvisi pubblici, possono candidarsi segnalando le proprie unità operative dove realizzeranno percorsi di inserimento lavorativo e attività formative. La manifestazione d'interesse permette agli enti di definire con precisione gli ambiti territoriali e operativi del proprio intervento.

281 PAR Regione Lazio, cit., p. 60.

Affermare che il CPI mantiene la funzione di “porta d’ingresso” significa che ogni persona che cerca lavoro inizia il proprio percorso presso il centro, dove riceve orientamento personalizzato per scegliere consapevolmente i servizi e gli operatori più appropriati. Per comprendere meglio: quando un disoccupato si presenta al CPI, riceve subito assistenza per la registrazione e una valutazione delle sue necessità. Se emerge il bisogno di riqualificazione professionale, come nel caso di un ex operaio che vuole diventare tecnico specializzato, il centro lo guida nella scelta dell’ente accreditato più adatto per la formazione specifica. Oppure, se un giovane laureato cerca inserimento in settori innovativi, il CPI lo indirizzerà verso agenzie specializzate nel *placement* di profili altamente qualificati previsti per l’individuazione del percorso GOL più idoneo.

Il PAR Regione Campania sottolinea che la cooperazione deve garantire la libertà di scelta dell’utente rispetto all’operatore dopo la sottoscrizione del PSP e che per evitare “effetti *creaming*, *cherry picking* e *parking*”, le misure dovranno essere assegnate per almeno il 30% ai centri per l’impiego e per il 70% ai soggetti autorizzati e/o accreditati secondo il processo a risultato, fermo restando che la porta di accesso unica al programma è il centro per l’impiego<sup>282</sup>.

Il modello è dunque proteso a prevenire questi tre fenomeni dannosi: la tendenza a privilegiare solo i profili più appetibili per il mercato (*creaming*), la propensione a seguire esclusivamente i casi di facile collocamento (*cherry picking*), e l’inclinazione ad accantonare le situazioni più complesse (*parking*). Senza questi accorgimenti, un operatore potrebbe, ad esempio, concentrarsi solo su giovani laureati con esperienza, ignorando disoccupati di lungo periodo o lavoratori over 50 vista la loro minore appetibilità nel mercato del lavoro.

A queste azioni esaminate si aggiungono quelle per il *coinvolgimento delle imprese e del territorio* per massimizzare e condividere *vacancy* che siano coerenti con le traiettorie di sviluppo più significative del territorio regionale. Tra i diversi servizi offerti alle imprese il PAR Regione Lazio specifica che l’Agenzia regionale Spazio lavoro, mediante i propri “Poli”, svolge anche la primaria attività di “Accoglienza e informazione” (LEPP – Attività in *front* e *back office*), quali, ad esempio, l’erogazione di indicazioni su tematiche afferenti “incentivi e agevolazioni per le assunzioni, misure di politica attiva di interesse delle imprese, forme contrattuali e di inserimento specifiche (apprendistato, tirocini, ecc.)<sup>283</sup>.

---

282 PAR Regione Campania, cit., p. 61.

283 PAR Regione Lazio, cit., p. 64.

In un'ottica più ampia si pone il PAR Regione Umbria che si prefigge di fornire uno specifico supporto “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”<sup>284</sup>. Per esempio, un'azienda vinicola umbra che volesse esportare il proprio prodotto in Giappone dovrebbe ricevere una formazione mirata sulla cultura commerciale nipponica, sulle certificazioni necessarie e sulle strategie di marketing più efficaci per quel mercato; mentre un produttore di ceramiche artistiche interessato al mercato nordamericano dovrebbe apprendere le tecniche di e-commerce, le normative doganali USA e le preferenze dei consumatori locali.

Il PAR Regione Lombardia afferma che, per essere coerenti con l'*Agenda Europea per le competenze* che ha promosso il *Pact for Skills*<sup>285</sup>, i Tavoli Territoriali devono essere interlocutori dei Patti territoriali per le Competenze con particolare attenzione ai distretti produttivi che mostrano maggiore dinamismo e capacità di generare lavoro, così da anticipare e gestire gli scostamenti tra professionalità cercate e disponibili<sup>286</sup>.

A tal fine il PAR Regione Basilicata si pone l'obiettivo di “facilitare” l'inserimento lavorativo e la ricollocazione dei percettori di ammortizzatori sociali anche “per mezzo di contratti di sviluppo a regia regionale e i piani di sviluppo per la reindustrializzazione dei siti produttivi dismessi di cui alle L.R. n. 1/2009 e all'art. 17 della L.R. n. 28 del 28 dicembre 2007, come modificato dalla Legge Regionale n. 19 del 9 agosto 2012 e i più in generale di tutti gli strumenti in regime di aiuto di supporto alla competitività delle imprese che prevedono l'obbligo occupazionale”<sup>287</sup>. Il 22 febbraio 2024 è stato sottoscritto<sup>288</sup> un Accordo di programma per il rilancio delle attività imprenditoriali, alla salvaguardia dei livelli occupazionali, al sostegno dei programmi di investimento nel

---

284 PAR Regione Umbria, cit., p. 30.

285 Per un approfondimento sul *Pact for Skills* che dal 2022 prevede uno specifico patto per le industrie culturali e creative in modo da affermare la loro centralità nell'economia dell'Unione e dei paesi membri, si rinvia a Federculture, *Impresa Cultura. La formazione per il sistema culturale alla sfida del cambiamento*, Gangemi Editore, 2023, p. 34 ss.

286 PAR Regione Lombardia, cit., p. 54 ss.

287 PAR Regione Basilicata, cit., p. 56.

288 Tra Ministero delle imprese e del made in Italy, Agenzia nazionale politiche attive lavoro - ANPAL, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Regione Basilicata, Comune di Melfi, Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a. – Invitalia.

territorio dei Comuni appartenenti all'area di crisi industriale complessa dei sistemi locali del lavoro di Melfi, Potenza e Rionero in Vulture, che delinea un piano di interventi per la riqualificazione industriale del polo *automotive* lucano in transizione verso l'elettrico.

Nel Progetto di riconversione allegato si nota che la Basilicata registra un ritardo nell'offerta di formazione tecnica post-diploma. Mentre altre regioni hanno sviluppato una rete capillare di ITS, il territorio lucano può contare su un solo istituto, dedicato all'efficienza energetica. Per colmare questa lacuna, le parti sociali hanno proposto due strade: istituire un nuovo ITS dedicato al settore *automotive* oppure creare un Polo Tecnico Professionale, seguendo l'esperienza di altre regioni come quella dell'Abruzzo<sup>289</sup>. La scelta finale dipenderà dall'analisi dei requisiti necessari per gli ITS, che richiedono alcuni elementi distintivi autorizzativi, per le parti sociali l'esperienza dei Poli Tecnici Professionali potrebbe offrire una soluzione più flessibile, mantenendo comunque elevati standard qualitativi.

Un capo dei PAR è poi dedicato a quelle che sono le *Azioni strumentali alla personalizzazione ed erogazione delle misure* del Programma GOL. La prima esigenza è quella di raggiungere capillarmente i beneficiari: i CPI devono essere presenti in modo diffuso, con sportelli e sedi decentrate (c.d. Sub CPI) per garantire prossimità ai cittadini. Ad esempio il PAR Regione Basilicata ha previsto la creazione di sportelli informativi presso i Comuni delle aree più interne e protocolli d'intesa con l'Anci<sup>290</sup>. Ma la sola presenza fisica non basta, perché la digitalizzazione dei servizi permette di moltiplicare i canali di accesso e interazione, superando vincoli logistici e temporali. I beneficiari possono fruire di servizi *online*, mentre gli operatori hanno strumenti per gestire pratiche e comunicazioni in modo più efficiente.

La comunicazione riveste per i PAR un ruolo essenziale: bisogna far conoscere il Programma GOL, sensibilizzare i potenziali beneficiari, orientarli verso i servizi più adatti. Una strategia comunicativa multicanale può raggiungere i diversi target con messaggi mirati. Il sistema informativo è l'infrastruttura abilitante che interconnette tutti questi elementi, perché permette di tracciare i percorsi, condividere informazioni tra operatori, monitorare l'avanzamento delle attività. Un sistema robusto e interoperabile è indispensabile che per il PAR Regione Lazio verde anche sul RAO (*Registration Authority Office*), ovvero "la PA che svolge l'attività di verifica dell'identità personale dei cittadini

---

289 Progetto di Riconversione e Riqualificazione Industriale Area di Crisi Industriale Complessa Sistemi Locali del Lavoro Melfi, Potenza e Rionero in Vulture, 2024, p. 40 ss.

290 PAR Regione Basilicata, cit., p. 57.

ai fini del rilascio dello SPID35. Le informazioni necessarie per l'identificazione possono essere richieste quando il cittadino si rivolge al CPI ed in particolare appare coerente attivare il processo per i beneficiari del Programma GOL per facilitare l'accesso al Sistema Informativo e la partecipazione al Programma stesso”<sup>291</sup>.

Il PAR Regione Toscana spiega molto bene come debba avvenire la rilevazione dei fabbisogni formativi che, per quanto di propria competenza è curato dall'IRPET<sup>292</sup> che la svolge attraverso tre passaggi consecutivi e correlati<sup>293</sup>.

Inizialmente, vengono studiate le caratteristiche produttive delle aree territoriali, raggruppate secondo affinità socio-economiche. I risultati vengono poi messi a confronto con i percorsi educativi offerti dalle scuole superiori e dal comparto della formazione regionale. L'esame si basa su dati provenienti da diverse fonti (censimenti, comunicazioni obbligatorie, archivi regionali) e permette di delineare sia il panorama produttivo locale sia la corrispondenza tra domanda e offerta formativa.

Il secondo passaggio approfondisce le esigenze di personale qualificato espresse dalle aziende. Le informazioni vengono raccolte sia attraverso statistiche ufficiali sia mediante sondaggi *ad hoc*, consultazioni di gruppo e piattaforme web dedicate agli iscritti delle associazioni imprenditoriali. Questa duplice modalità di raccolta dati consente di individuare non solo le richieste già manifeste, ma anche quelle latenti. Il lavoro porta alla creazione di una mappa dettagliata delle figure professionali ricercate in ogni settore e area geografica.

L'ultimo passaggio guarda al futuro, cercando di anticipare le necessità che emergranno nei prossimi anni, con particolare attenzione alle trasformazioni legate alla sostenibilità ambientale e al mondo digitale. Le previsioni vengono elaborate attraverso modelli matematici che correlano settori economici, professioni e competenze. Per rendere dinamiche queste proiezioni, vengono considerate sia le esperienze di realtà più avanzate, sia i pareri di esperti e imprenditori selezionati, raccolti mediante consultazioni strutturate.

L'ultima azione constiste nel monitoraggio che chiude il cerchio, verificando il raggiungimento degli obiettivi e fornendo elementi per correggere eventuali criticità.

---

291 PAR Regione Lazio, cit., p. 72.

292 Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana.

293 PAR Regione Toscana, cit., p. 40.

Come ci ricorda il PAR Regione Umbria occorre garantire che la rilevazione di tutti i dati e/o informazioni utili alimentino “gli indicatori che saranno oggetto del sistema di monitoraggio, sia fisico che economico-finanziario, secondo le specifiche che saranno comunicate dal Sistema centrale di coordinamento del PNRR”<sup>294</sup>.

L’osservazione delle attività realizzate, incluse quelle dei CPI, si sviluppa come un’indagine a tutto campo. L’analisi parte dal confronto tra i risultati raggiunti e gli impegni presi nel Programma, prosegue con la misurazione delle attività concrete realizzate sul campo, passa attraverso la verifica dei movimenti economici e delle procedure amministrative, per culminare nella valutazione dell’impatto reale dei percorsi sulla vita delle persone. Ogni tessera dell’osservazione contribuisce a comporre il quadro completo dell’efficacia delle azioni intraprese, permettendo di correggere tempestivamente eventuali scostamenti e valorizzare le pratiche più riuscite.

Il PAR Regione Abruzzo è esplicito in tal senso in ordine alla verifica periodica prestazionale con il sistema dei LEP: “in caso di performance non adeguate, redistribuzione delle risorse a operatori più performanti, in ottica di impiego della totalità delle risorse a vantaggio del maggior numero di aventi diritto”<sup>295</sup>.

Tutte le componenti descritte si rafforzano a vicenda: la digitalizzazione potenzia la capillarità, l’analisi migliora la comunicazione, il monitoraggio alimenta le capacità analitiche. È un “ecosistema” di servizi integrati pensato per massimizzare l’impatto del Programma che come ogni struttura complessa richiede un’attenta cura: va preservato l’equilibrio tra i diversi attori coinvolti, va monitorata la sinergia tra pubblico e privato, va garantita la qualità dei servizi erogati.

La supervisione costante e il bilanciamento degli interessi dovrebbero permettere di mantenere quel fulcro armonico tra le diverse azioni coinvolte che dovrebbero far funzionare il mercato del lavoro a beneficio di tutti: cittadini, imprese e operatori dei servizi.

Come una “partitura orchestrale” ogni strumento azionato dovrà suonare in perfetta armonia con gli altri per evitare stonature: ogni nota errata si traduce in opportunità perse, in talenti sprecati, in vite professionali interrotte o mai iniziata.

---

294 PAR Regione Umbria, cit., p. 39.

295 PAR Regione Abruzzo, cit., p. 67.

## **2. Patti territoriali e sviluppo locale delle competenze per l'occupazione**

Il Programma GOL pone particolare attenzione ai *Patti Territoriali per le competenze e per l'occupazione* che, sebbene non innovativi come misura in sé<sup>296</sup>, aprono nell'infrastruttura normativa e finanziaria del PNRR un ulteriore spazio di manovra nel mercato del lavoro all'autonomia collettiva affinché le linee strategiche previste dai PAR possano trovare specifica esecuzione locale<sup>297</sup>.

L'art. 1, commi 249-250, l. n. 234/2021, stabilisce che nell'ambito di tale programma<sup>298</sup>, possono essere sottoscritti accordi fra autonomie locali, soggetti pubblici e privati, enti del Terzo settore, associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale aventi ad oggetto la realizzazione di progetti formativi e di inserimento lavorativo<sup>299</sup> nei settori della

---

296 Cfr. art. 8, d.l. 23 giugno 1995, n. 244, conv. mod., l. 8 agosto 1995, n. 341; vedi anche delibera CIPE 10 maggio 1995, 20 novembre 1995 e 12 luglio 1996; art. 2, co. 203, lett. d, l. 23 dicembre 1996, n. 662; delibera CIPE 21 marzo 1997, n. 29 e 3 agosto 2023, n. 26; in ambito europeo vedi art. 2, par. 2, lett. a), Regolamento CE 21 giugno, 1999, n. 1262 in ordine alla sua iniziale finanziabilità all'interno del programma FESR e FSE.

297 Antecedentemente al Programma GOL, la Regione Emilia-Romagna con delibera di Giunta 14 dicembre 2020, n. 1899 ha approvato il Patto per il Lavoro e il Clima, richiamato quale primo punto di riferimento nel PAR al paragrafo 3.4 approvato dall'Assemblea legislativa regionale con delibera del 10 maggio 2022, n. 81, p. 5 quale progetto di rilancio e sviluppo per un lavoro di qualità, "accompagnando la regione nella transizione ecologica e digitale, riducendo le fratture economiche, sociali, ambientali e territoriali e puntando alla piena parità di genere"". Il patto ha visto il coinvolgimento di diverse componenti (Province, Comuni capoluogo, organizzazioni sindacali, datoriali e professionali, Terzo settore, Unioncamere, Abi, Ufficio Scolastico Regionale, Università) per il potenziamento delle istituzioni del mercato del lavoro con la costituzione della "rete attiva per il lavoro" e la qualificazione dei servizi per il lavoro, evidenziando la decisività di "ricucire le diseguaglianze territoriali, soprattutto della montagna e delle aree più periferiche, che minacciano la coesione anche della nostra regione"; per un approfondimento cfr. Del Gaiso, 2025, p. 57 ss; il 2 agosto 2024 sono stati presentati i risultati del patto che ha registrato nel 2023 l'aumento di 130.000 occupati (+6,9%) dimostrando una robusta capacità di creazione di posti di lavoro (cfr. [www.anceemilia.it](http://www.anceemilia.it)).

298 Cfr. par. 8, Allegato A, Programma GOL, d. interm. 5 novembre 2021, p. 54, per il quale 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 industriale".

299 Per come definiti e individuati con decreto del MLPS, di concerto con il MTE e con il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri.

transizione ecologica e digitale<sup>300</sup> per come inquadrati nel Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) 2021-2027<sup>301</sup>.

Questi progetti devono essere finalizzati "sia a inserire che a reinserire", con adeguata formazione, i lavoratori disoccupati, inoccupati e inattivi, che a riqualificare quelli già occupati per potenziarne le conoscenze.

In base agli accordi sottoscritti, le imprese, anche riunite in rete e in funzione del loro livello di specializzazione, possono: a) realizzare la formazione dei lavoratori facendo acquisire, previa accurata disamina del fabbisogno di competenze, conoscenze specialistiche tecniche e professionali, anche avvalendosi dei contratti di apprendistato duale; b) istituire centri interaziendali per garantire, eventualmente mediante l'accensione di conti individuali di apprendimento permanente, la formazione continua dei lavoratori già occupati agevolandone la mobilità esterna.

Il substrato teleologico è similare (ma non identico) a quello della "programmazione negoziata"<sup>302</sup> e alle logiche sottese alla concertazione con finalità di valorizzazione già peraltro sperimentate nell'ambito della organizzazione centrale e periferica nell'attuazione delle politiche di coesione e di sviluppo territoriale (es. nel settore ambientale)<sup>303</sup>

---

300 A cui fa eco in chiave di conferma il PNC-transizioni che, rientrando nella M7 del PNRR, enfatizza l'offerta formativa attivata con successo dalle Regioni e Province autonome attraverso i patti territoriali per le competenze e per l'occupazione, realizzati tramite partenariati composti da soggetti pubblici e privati di un determinato territorio, settore e/o filiera.

301 Secondo le strategie delineate a livello europeo, con particolare riferimento al Green Deal, nonché a livello nazionale e regionale, il FSE+ ha la missione fondamentale di sviluppare e diffondere nuove competenze sul territorio. L'obiettivo di questo sviluppo di competenze è duplice: a) implementare un modello di sviluppo innovativo che riesca a bilanciare tre elementi chiave: produttività, equità e sostenibilità; b) assicurare una transizione ecologica equa e inclusiva, superando la tradizionale contrapposizione tra tutela dell'ambiente e salvaguardia dell'occupazione.

302 A seguito della dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno all'inizio degli anni novanta e l'intervento pubblico a favore delle aree svantaggiate entrato nella nuova fase basata sui principi della concertazione e del partenariato economico pubblico/privato cfr. Accetturo, de Blasio, 2007, p. 2 ss.

303 Crismani, 2021, p. 47 ss., si sofferma sulla cura dell'interesse pubblico attraverso il modello consensuale. L'A. sottolinea che la PA ha subito una serie di trasformazioni operative ed è passata dal classico modello per provvedimenti puntuali a quello che costituisce un'evoluzione del primo modello che si sviluppa per piani e programmi, per poi approdare al modello per pacta e a quello per servizi.

o dei patti sociali di matrice europea<sup>304</sup> per creare quel capitale di fiducia e cooperazione ritenuto necessario per lo sviluppo economico delle aree depresse<sup>305</sup>.

L'obiettivo occupazionale dipende in buona misura dai rapporti delle relazioni industriali con le politiche pubbliche a cui spetta di dare avvio al dialogo e dove la triade transizionale (inserimento-reinserimento-riqualificazione) del lavoratore funge da leva all'innovazione produttiva al di là di uno scambio di flessibilità/occupazione, procedendo attraverso il binomio (concertato) formazione-avviamento al lavoro nel contesto di coesione locale<sup>306</sup>.

L'importanza del partenariato territoriale e della concertazione locale, in linea con quanto previsto dal coordinamento della fase esecutiva del PNRR, affiora nell'*Accordo di partenariato per la Programmazione 2021-2027* che la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome approvato nella seduta del 29 luglio 2021 che fornisce indicazioni per rafforzare l'attuazione dei patti territoriali, con particolare riferimento a diversi aspetti ritenuti essenziali. Innanzi tutto, il coordinamento programmatico tra le Regioni che devono operare come *hub* territoriali per l'implementazione degli interventi, garantendo la complementarità tra programmi nazionali e decentrati. L'efficace collaborazione passa, una volta ancora, attraverso la governance multilivello tra Stato e Regioni<sup>307</sup>, prevedendo modalità strutturate di coordinamento attraverso "Comitati di Indirizzo e Attuazione", replicabile nei patti territoriali per garantirne la leale concertazione con il rafforzamento del partenariato locale.

Invero, i patti territoriali individuano i contesti di luogo, i settori e le filiere produttive<sup>308</sup> d'interesse scelti dalle Regioni sulla scorta di interventi ritenuti necessari in ambiti critici, ma anche rispetto a quelli di maggiore attrattività nella ripresa per offrire op-

---

304 Regini, 2001, p. 423 ss.

305 Barbera, 2001, p. 369 ss.

306 Per questa ragione i patti territoriali si differenziano dai "patti per l'occupazione e la competitività" (Pacts for employment and competitiveness – PEC) che hanno avuto uno scopo difensivo più che formativo con un focus sullo scambio tra flessibilità e protezione dei lavoratori interni all'impresa dove l'attore pubblico (regionale) rimane esterno con un ruolo di semplice garante, su cui cfr. Treu, 2018, p. 371 ss; Tomassetti, 2015, p. 183 ss; Caruso, 2001, p. 429 ss.

307 Salomone, 2010, p. 197 ss.

308 Cfr. par. 8, Allegato A, Programma GOL, d. interm. 5 novembre 2021, cit., p. 55, i patti territoriali "individuano i settori e le filiere produttive scelti dalla Regione sulla base di considerazioni legate alla necessità di intervento in situazioni di criticità ma anche rispetto agli ambiti che mostrano maggiore vivacità nella ripresa e che offrono promettenti opportunità occupazionali".

portunità occupazionali frutto di una scelta progettuale condivisa e ponderata perché predittiva costituiscono uno strumento di anticipazione e indirizzo dell'offerta formativa, da realizzare tramite partenariati composti da soggetti pubblici e privati.

Il percorso costitutivo di promozione dei patti<sup>309</sup> si articola in due fasi: a) la manifestazione di interesse dei soggetti che avanzano la candidatura; b) la presentazione delle proposte progettuali di dettaglio dove il sistema duale viene valorizzato come modalità privilegiata per combinare teoria e pratica professionale<sup>310</sup>.

Sul diverso piano attuativo è previsto che le Regioni predispongano dei *Piani operativi territoriali* sui quali vi è la partecipazione attiva degli *stakeholders* interessati a cooperare<sup>311</sup>.

Tra i soggetti ammessi a presentare l'offerta formativa emergono le organizzazioni sindacali, ma anche gli enti di loro derivazioni (ossia enti bilaterali e fondi paritetici interprofessionali (FPI), a cui si aggiungono anche altri soggetti tra cui associazioni o reti di operatori accreditati ai servizi al lavoro e/o alla formazione, istituzioni scolastiche, formative, e fondazioni ITS, aggregazioni di imprese, organizzazioni del Terzo settore e Camere di Commercio che possono interfacciarsi con le amministrazioni anche mediante reti strutturali di co-progettazione.

La loro realizzazione concreta, pertanto, presuppone che siano già identificati ex ante gli effettivi fabbisogni delle competenze che il territorio, il settore o la filiera richiedono. È qui, a nostro avviso, che risiede il valore aggiunto di questo strumento per non divenire un qualcosa di debole o evanescente.

Occorre, dunque, nella progettualità di sistema che vi sia una effettiva conoscenza dell'ambito di impatto territoriale affinché il patto, frutto di confronto dialettico, spieghi le sue linee di azione.

---

309 Ferma la loro coerenza con gli indirizzi dell'Agenda Europea delle Competenze.

310 Ivi, p. 55, ove è previsto che il coinvolgimento del sistema delle imprese e la valorizzazione delle capacità formative si fonda anche sullo "sviluppo del sistema di formazione duale".

311 In linea con quanto stabilito nel Programma GOL, la delibera della Giunta Regione Puglia, 28 febbraio 2022, n. 261, stabilisce che "i patti territoriali saranno declinati attraverso i piani operativi territoriali, anch'essi condivisi con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che dovranno prevedere una specifica analisi della domanda di lavoro e dello skill gap esistente nei settori e nei territori che sono oggetto del Patto. Le Regioni potranno utilizzare i propri sistemi informativi per analizzare i fabbisogni di competenze di un'area o di un settore anche nel medio e nel lungo termine attraverso studi previsivi che permettano di immaginare come evolveranno domanda ed offerta di competenze nell'ambito del mercato del lavoro di riferimento".

In questo senso, la Regione Lombardia ha varato con d. dir. 23 gennaio 2024, n. 1485 un'azione<sup>312</sup> volta a sostenere le iniziative dei patti territoriali indicando gli output necessari affinché le proposte presentate fossero puntuale in merito a: 1) nuove competenze e profili professionali, anche di carattere altamente specialistico, eventualmente per l'aggiornamento del *Quadro Regionale degli Standard Professionali*; 2) nuove offerte formative, anche in esito ad un'approfondita *skill gap analysis* in particolare inerenti alle aree che rivestono rilevanza strategica e che promuovono le specializzazioni più coerenti con il potenziale di innovazione e di sviluppo del territorio, settore e/o filiera, così da incrementare il vantaggio competitivo delle imprese, con particolare attenzione alle tematiche *green* e *digital*; 3) nuove iniziative, anche per promuovere l'attrattività del territorio, settore e/o filiera e potenziare il capitale umano (es. in tema di conciliazione, *welfare aziendale*), in aggiunta e complementarità rispetto agli strumenti regionali attualmente presenti.

E dove l'intervento formativo si dirama su due fronti: a) formazione specialistica, da attuarsi tramite percorsi di *upskilling* e *reskilling* caratterizzati da una significativa componente di alternanza da realizzarsi attraverso il coinvolgimento delle imprese, rivolti ai soggetti disoccupati non inclusi in altre misure di politica attiva; b) formazione di base, purché propedeutica alla formazione specialistica. Con la precisazione che questa formazione è ammissibile soltanto se attivata in risposta a problematiche specifiche di incontro domanda-offerta che trovano efficace risposta in target di popolazione con una bassa o insufficiente scolarizzazione<sup>313</sup>, evidenziate dalla riconoscizione del fabbisogno e non affrontabili in modo efficace attraverso le misure regionali finanziate già disponibili.

---

312 Cfr. Avviso pubblico Patti territoriali per le competenze e per l'occupazione. Seconda fase - Attrattività e Nuova Occupazione a valere sul Programma Regionale Lombardia FSE+ 2021/2027 - Obiettivo specifico ESO 4.1 - Azione a.1(sostegno alla riqualificazione e all'accompagnamento al lavoro delle persone).

313 Per la Regione Lombardia possono essere considerati soggetti socialmente vulnerabili: detenuti ed ex detenuti; le persone senza fissa dimora o in stato di povertà; persone prese in carico dai servizi sociali; i soggetti con cittadinanza extra UE in possesso del permesso di soggiorno che consente l'avvio di una attività lavorativa o rientranti nel d.P.C. 27 settembre 2023, recante Programmazione dei flussi d'ingresso legale in Italia dei lavoratori stranieri per il triennio 2023-2025; le persone richiedenti protezione internazionale (o nazionale/ sussidiaria); cfr. anche Del Gobbo, Federighi, 2021, p. 54 ss., che evidenziano in ambito lavorativo forme plurali e ibride di identità e appartenenza e ciò comporta un impegno di ricerca nel definire criteri e orientamenti per una tassonomia delle professioni. La loro valorizzazione deve essere capace di coniugare appartenenze, attributi professionali e ruoli educativi.

L'iniziativa passata in rassegna, tuttavia, ha evidenziato quelle tipiche problematicità nel momento in cui è passata dal profilo astratto a quello concreto tanto è vero che nella prima fase vi è stata una marcata frammentazione delle candidature presentate, distribuite su molteplici settori che spaziano dal turismo al welfare, dall'agroalimentare all'edilizia, dalla logistica al settore metalmeccanico, fino al comparto del legno e altri ambiti come formazione, cinema e tessile..

Una criticità rilevata dalla stessa amministrazione promotrice è stata quella del persistente disallineamento tra domanda e offerta di competenze dove, anche per il tramite di questa misura condivisa, le aziende faticano a trovare personale con le competenze necessarie, anche perché il sistema formativo mostra difficoltà nell'adeguare la propria offerta alle reali esigenze del mercato. Questo *mismatch* di competenze è ancora l'ostacolo principe per lo sviluppo economico e l'occupazione anche di una regione, come quella lombarda, che dovrebbe costituire uno dei traini di ripresa e già per diversi fattori che hanno reso i patti scarso *appealing* rispetto ai settori interessati, oltre ad una limitata conoscenza delle opportunità professionali offerte a cui si legano condizioni contrattuali non sufficientemente allettanti e difficoltà nel gestire il ricambio generazionale.

Le difficoltà maggiori dunque risiedono nella incapacità di una rilevazione più approfondita dei fabbisogni, che vada oltre la fotografia coeva e che tenga conto delle azioni già intraprese (risultate inefficaci) e da intraprendere (in chiave riparativa, propositiva ed evolutiva<sup>314</sup>). Questo suggerisce una possibile inadeguatezza degli strumenti di analisi utilizzati nel bando per comprendere veramente le dinamiche del mercato del lavoro regionale.

Si prenda, ad esempio, l'allegato *Analisi del fabbisogno di competenze* – che si presenta come uno strumento strutturato per la mappatura delle esigenze formative e professionali nell'ambito del Programma Regionale Lombardia - Fondo Sociale Europeo Plus 2021-2027. Pur apparendo apprezzabile l'attenzione posta alla codifica delle competenze attraverso il riferimento al QRSP (Quadro Regionale degli Standard Professionali) e all'Atlante delle professioni, che dovrebbe garantire uniformità e comparabilità dei

---

<sup>314</sup> Sarebbe possibile sperimentare con il sistema delle imprese "soluzioni negoziate" finalizzate all'attuazione di percorsi di upskilling e reskilling, anche non connessi a qualificazioni già presenti nel Repertorio Nazionale o in quello Regionale, ma per i quali si manifestino specifici interesse alla conseguente assunzione. Tali accordi potrebbero anche essere alla base dei percorsi di ricollocazione collettiva, previsti dal Programma GOL e corsi su "commessa aziendale" al fine di attivare specifici percorsi formativi relativi a figure difficilmente reperibili "già pronte" nel mercato del lavoro.

profili individuati, la sezione dedicata alla rilevanza del settore e la descrizione delle attività per l’individuazione del fabbisogno appare troppo restrittiva per un’analisi approfondita per territori, settori o filiere particolarmente complessi di un tessuto come quello della Regione Lombardia.

Non si tratta di un rilievo meramente quantitativo di carattere dedicati (che potrebbe essere superato con addende o appendici), ma di implementare le sezioni sulle macro-tematiche, che pur tocando temi rilevanti, non prevedono una prognosi degli impatti attesi. Quando, invece, si sarebbe potuto procedere ad una integrazione con indicatori di risultato specifici per ogni macro-tematica, facilitando così il monitoraggio e la valutazione degli interventi. Un’altra criticità riguarda l’assenza di una sezione dedicata alle interconnessioni tra le diverse competenze e iniziative proposte. Sarebbe stato più utile aggiungere una matrice di correlazione che evidenziasse le sinergie tra i diversi elementi del progetto. Anche l’allegato *Indicazioni metodologiche per l’elaborazione dell’analisi del fabbisogno di competenze* lascia insoddisfatti mancando, anch’esso di indicatori specifici per misurare l’efficacia del vaglio delle condotte, quando si sarebbe potuto ovviare introducendo un sistema di KPI (*Key Performance Indicators*) per verificare l’impatto delle analisi sui fabbisogni e l’efficacia delle conseguenti azioni formative. Altro fattore emendabile riguarda il coordinamento tra i diversi *stakeholder* coinvolti. Sebbene l’allegato menzioni vari attori (scuole, università, imprese, sindacati), non definisce chiaramente i meccanismi di *governance* e coordinamento tra questi soggetti, quando invece sarebbe stato utile prevedere la costituzione di una “cabina di regia” per una gestione integrata delle informazioni per una condivisione dei dati di fabbisogno analitica e aggiornata e analitica tra tutti i soggetti coinvolti<sup>315</sup>.

Sotto questo profilo interessante è quanto stabilito dalla Regione Marche con d. dir. 2 luglio 2024, n. 40 del Dipartimento politiche sociali, lavoro, istruzione e formazione che indica nello sviluppo di reti di cooperazione tra i diversi soggetti che operano nell’ambito di uno stesso mercato del lavoro<sup>316</sup> quella sinergia stabile ed efficace che deve instaurarsi tra settore pubblico e privato nell’ambito della lotta alla disoccupazione. A tal fine l’allegato denominato *Linee guida per l’attivazione dei patti territoriali* individua nell’ambito provinciale la dimensione ordinaria per la composizione e convo-

315 In tale ottica, pertanto, seppur apprezzabile appare il *Patto per il lavoro di Milano* del 29 aprile 2022 per farne città della formazione, delle opportunità (soprattutto per i soggetti più vulnerabili) e del “buon lavoro”, azione questa ricollegabile al PAR della Regione Lombardia e, prima ancora, coerente al Programma GOL occorre evidenziare come anche il miglior patto rischi di essere vanificato se compromesso nella definizione dei fattori predittivi.

316 Ad esempio, rappresentanti delle ATI aggiudicatarie del bando 1 GOL (agenzie formative accreditate), rappresentanti delle ATI aggiudicatarie del bando 2 GOL (reti di agenzie per il lavoro).

cazione dei tavoli, territoriali, fatta salva la possibilità di attivare “tavoli straordinari” di dimensione interprovinciale in base alle similitudini dei sistemi locali del lavoro (es. area costiera o area montana tra province confinanti) e alla presenza di importanti distretti e filiere produttive. La missione principale di questi tavoli si articola su due direttive fondamentali: da un lato, l’identificazione preventiva delle necessità occupazionali espresse dal tessuto imprenditoriale locale; dall’altro, la riduzione del divario esistente tra le competenze professionali dei cittadini e le effettive esigenze produttive del territorio. Per perseguire questi obiettivi, i tavoli possono avvalersi di diversi strumenti operativi messi a disposizione sia dall’amministrazione regionale, come il Progetto Validazione libretto competenze (VA.LI.CO.), sia da altri enti istituzionali quali Unioncamere, Istituti di Istruzione superiore.

Un aspetto particolarmente innovativo del sistema riguarda la tempistica di trasmissione delle proposte relative ai fabbisogni formativi e professionali. È stato infatti implementato un meccanismo di comunicazione in tempo reale verso gli uffici regionali competenti, superando le tradizionali logiche di scadenze prefissate.

Questa scelta metodologica è finalizzata ad ottimizzare i tempi di risposta del sistema alle esigenze emergenti. Per quanto concerne il monitoraggio e la governance complessiva, è stato istituito un sistema di *reporting* trimestrale attraverso il quale i cinque tavoli territoriali comunicano gli esiti delle proprie attività alla Commissione Regionale Lavoro (CRL) che assume un ruolo di coordinamento e sintesi, essendo deputata a valutare, orientare e condividere le proposte operative emerse dai territori.

Inoltre, relativamente ai *career pathways*, la definizione di itinerari professionali chiaramente identificati, che partano dall’individuazione delle competenze di base necessarie per l’accesso a specifici ruoli professionali e si sviluppino attraverso la definizione puntuale degli *step formativi* e delle certificazioni richieste per la progressione di carriera appaiono importanti in chiave di attrattività. Particolare attenzione andrebbe dedicata alla descrizione delle possibili evoluzioni del ruolo nel medio-lungo termine, fornendo così una visione prospettica delle opportunità di crescita professionale e la chiara delineazione degli sbocchi occupazionali correlati.

Propedeutico all’emanazione dell’Avviso pubblico relativo ai *Bonus assunzionali* a valere su risorse afferenti il PR FSE+ 2021-2027 è l’ottava edizione del *Patto per il Lavoro nel Turismo* approvato il 30 gennaio 2025 con del. Giunta Regione Liguria che introduce un articolato insieme di incentivi occupazionali allineato con la disciplina nazionale degli incentivi previsti dall’art. 10, d.l. 4 maggio 2023, n. 48. Per quanto concerne le categorie beneficiarie, il patto adotta una configurazione tripartita che modula gli in-

centivi in base alla tipologia di attività e alla durata dei contratti. Le strutture ricettive tradizionali ricevono incentivi da 3.500 a 8.000 euro, gli stabilimenti balneari da 2.500 a 8.000 di euro con vincolo di orario minimo, mentre il settore della ristorazione può accedere solo al bonus massimo per contratti indeterminati, subordinato all'incremento occupazionale netto. La premialità è ancorata a maggiorazioni percentuali che possono sommarsi tra loro fino al 115% del bonus base. Le maggiorazioni riconoscono comportamenti virtuosi come la responsabilità sociale d'impresa (+10%), l'inserimento di soggetti svantaggiati (+10% per SFL, +10% per Programma GOL), l'inclusione di persone con disabilità (+35%) e la contrattazione decentrata su organizzazione del lavoro (+50%). La struttura complessiva del patto mostra una chiara finalità di incentivazione della stabilità occupazionale, con bonus maggiori per i contratti più lunghi e premialità significative per l'inclusione delle categorie svantaggiate, in piena coerenza con gli orientamenti nazionali in materia di politiche attive del lavoro e con il Programma GOL.

Un limite dei patti territoriali potrebbe essere quello di assegnare un ruolo marginale agli istituti scolastici e agli atenei universitari, quando invece da essi, se partecipanti in pianta stabile ai tavoli concertativi e non solo su semplice invito, potrebbe attingersi quel patrimonio di competenze, infrastrutture e capacità di ricerca essenziale per lo sviluppo locale<sup>317</sup>.

In alcuni casi è però tangibile un'inversione di tendenza in cui anche l'ambito universitario si sta apreendo al settore lavorativo poiché si è colto che chi ha perso l'occupazione o è in transizione non è solo interessato a "vincere la disoccupazione" o la sua prossima insidia, ma anche a coltivare un sapere multidisciplinare che lo orienti nelle proprie scelte di vita (economiche, politiche e sociali) che segnino il proprio futuro<sup>318</sup>.

Qui il precipuo riferimento è ai *Patti territoriali dell'alta formazione per le imprese*, con

---

317 Cfr. Rapporto INAPP, Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita accidentato, 2023, p. 148 che sottolinea "l'importanza del ruolo delle reti territoriali dei servizi di istruzione, formazione, lavoro e inclusione sociale era stata correttamente individuata nella normativa di riforma del mercato del lavoro (legge n. 92/2012) e nell'Accordo del 10 luglio 2014 tra Governo, Regioni ed Enti locali sul documento recante Linee strategiche di intervento in ordine ai servizi per l'apprendimento permanente e all'organizzazione delle reti territoriali”.

318 Per Stiglitz, Greenwald, 2018, p. 9 ss., la progettazione di sistemi e misure economiche dovrebbe tendere a sviluppare un ambiente che favorisca l'acquisizione di conoscenze e competenze, garantendo al contempo che i benefici di tale apprendimento si diffondano e si moltiplichino attraverso l'intero tessuto economico e sociale. In altre parole, le strategie di politica economica dovrebbero essere concepite per creare un ecosistema che non solo stimoli i processi di apprendimento dei beneficiari, ma ne amplifichi anche gli effetti positivi, generando un processo di auto-rafforzamento costruttivo di crescita e innovazione.

cui gli atenei possono ampliare l'offerta formativa con una attenzione alle discipline STEM, anche integrate con altre discipline umanistiche e sociali. L'interdisciplinarietà dei corsi di studio e la formazione di profili professionali innovativi altamente specializzati dovrebbero essere in grado di soddisfare i fabbisogni espressi dal mercato del lavoro e dalle filiere produttive nazionali nelle quali è stata riscontrata la mancata corrispondenza tra domanda e offerta di lavoro potendo fungere da strumento di riequilibrio delle disparità regionali nel campo dell'istruzione universitaria e dell'occupazione qualificata. L'art. 14 bis, co. 6, d.l. 6 novembre 2021, n. 152<sup>319</sup>, riserva la facoltà di proporre i patti alle università situate in regioni che mostrano performance inferiori alla media nazionale secondo tre indicatori: la quota di laureati sulla popolazione residente, il successo occupazionale post-laurea e la capacità di trattenere i laureati nel territorio. Il legislatore ha voluto così incentivare lo sviluppo del capitale umano nelle aree più fragili del Paese, dove si registra una minore diffusione dell'istruzione universitaria, maggiori difficoltà di inserimento professionale dei laureati e una significativa emigrazione di giovani qualificati verso altre regioni<sup>320</sup>.

Si pensi, ad esempio, al Bando unico di ammissione ai nuovi master di II livello, *Patti Territoriali-2024/2025* varato dalla Università della Calabria<sup>321</sup>, relativamente a "Tecnologie e metodi avanzati per l'individuazione e l'analisi di materie prime e seconde di uso industriale", "Metodologie e Tecnologie per la gestione sostenibile e avanzata della filiera bosco-legno" e "Metodologie e Tecniche per la protezione della fascia marino-costiero" che si contraddistinguono per una formazione volta alla *Space Economy* e all'industria mineraria sostenibile, a riconoscere nel patrimonio forestale un "capitale naturale" da tutelare compresa la protezione dell'ecosistema marino.

Degno di nota per la sua antesignana logica sottostante è stato l'accordo *Philip Morris Manufacturing & Technology* Bologna s.p.a. 21 dicembre 2020 (industria settore tabac-

---

319 Disposizione inserita dall'art. 28, co. 1, d.l. 17 maggio 2022, n. 50, conv. mod., l. 15 luglio 2022, n. 91.

320 In base al Rapporto 2024 AlmaLaurea, Sul profilo e sulla condizione occupazionale dei laureati, la distribuzione geografica vede una maggiore concentrazione di laureati negli atenei del Nord Italia, come evidenziato dai dati sulla mobilità studentesca. Il rapporto mostra che molti studenti si spostano dal Sud verso il Nord per studiare, con una quota significativa di laureati che consegne il titolo in regione diversa da quella di residenza. Le aree disciplinari con maggiore successo occupazionale sono quelle ingegneristiche, architettoniche, medico-sanitarie ed economiche, dove il tasso di occupazione supera il 90%. Gli atenei del Settentrione mostrano una particolare attrattività anche verso gli studenti internazionali, specialmente nei corsi di architettura, ingegneria e informatica.

321 Delibera 10 luglio 2024, n. 698.

co) che ha rivelato un’innovativa gestione delle risorse umane, dove la formazione non è più vista come mero adempimento ma come investimento strategico quando ha offerto “supporto per studi supplementari” (master, dottorati, lauree magistrali) purché questi fossero: allineati con un piano di sviluppo concordato; formalizzati preventivamente; orientati al medio-lungo termine; d) finalizzati allo sviluppo sia individuale che aziendale superandone la tradizionale dicotomia (sez. 4.2).

Anche l’Accordo 3 luglio 2024 di sviluppo sottoscritto da Sanlorenzo S.p.A. con il Ministero delle Imprese, Invitalia e la Regione Toscana (settore nautica) delinea un programma industriale di notevole portata, con investimenti per 91,5 milioni di euro. Il piano si sviluppa tra Toscana e Liguria, coinvolgendo quattro stabilimenti principali dell’azienda. Nel dettaglio la finalità del patto si articola su più livelli: da un lato persegue obiettivi di sostenibilità ambientale attraverso lo sviluppo di combustibili e materiali ecologici, dall’altro punta sulla digitalizzazione dei processi produttivi. L’impatto sociale emerge con forza dall’impegno ad assumere oltre 200 lavoratori diretti entro il 2026, generando (questo l’auspicio) un effetto moltiplicatore sull’occupazione dell’intera filiera territoriale. Il testo prevede interventi di riqualificazione di aree industriali abbandonate e la modernizzazione degli spazi produttivi. Inoltre è stata convenuta l’introduzione di un sistema di monitoraggio continuo delle attività formative, con l’obbligo di trasmissione annuale dei dati alla RSU. Questa previsione permette di mantenere un controllo costante sull’efficacia degli interventi formativi e di adeguare tempestivamente i programmi alle necessità emergenti. Altra specificità risiede nella istituzione dell’Academy aziendale che diventa il fulcro operativo del sistema formativo, con il compito di: analizzare i fabbisogni formativi; progettare percorsi personalizzati; monitorare l’efficacia degli interventi; d) adattare l’offerta formativa alle esigenze rilevate.

Cartina di tornasole di quanto affermato, ad esempio, è anche il corso di formazione gratuito sempre finanziato dalla Regione Toscana attraverso il PR FSE+ 2021-2027, inserito nel progetto *Giovanisi* (per un periodo di svolgimento da marzo 2025 a giugno 2025) denominato *Sviluppa i tuoi talenti nel settore della nautica* che si rivolge a giovani tra i 18 e i 34 anni, disoccupati o inattivi, con l’obiettivo di creare competenze nel settore nautico, particolarmente rilevante per l’economia della Versilia<sup>322</sup>. La cifra

---

322 Si segnala anche il Patto per il lavoro della Regione Toscana sottoscritto il 7 febbraio 2022 complementari al Programma GOL e la del. Giunta Regionale 27 marzo 2023, n.331 che ha approvato gli elementi essenziali dell’Avviso pubblico voucher conciliazione e mobilità; cfr. ARTI - Settore Servizi per il lavoro di Grosseto e Livorno i cui destinatari del voucher sono le persone disoccupate iscritte al CPI che hanno aderito alle misure di politica attiva previste nell’ambito del Programma GOL o del Patto per il Lavoro, in possesso dei seguenti requisiti: a) residenti o domiciliate in Toscana; b)

locale emerge chiaramente nella composizione dell'ATS (Associazione Temporanea di Scopo) che vede la partecipazione di attori chiave del territorio: enti di formazione, amministrazione comunale, cooperative sociali, consorzi turistici e soggetti specializzati nel settore nautico. Questa rete territoriale è volta ad erogare una formazione aderente alle reali necessità del mercato del lavoro locale, partendo dalle strutture costitutive del contesto operativo (porto turistico, nave) fino ad arrivare alle competenze relazionali e linguistiche necessarie nel settore. Il corso prevede anche un'indennità di frequenza per incentivare la partecipazione. Sarebbe interessante coltivare anche degli accordi che premino l'adesione dei lavoratori a percorsi formativi in orario extralavorativo così da stimolare la cura del proprio percorso di crescita professionale. Il solco di riferimento potrebbe essere quello inaugurato dell'accordo del Gruppo Bonfiglioli s.p.a siglato il 22 luglio 2021 (settore automazione industriale) che ha legato il premio di risultato (anni 2020-2021) in funzione della valorizzazione della formazione tecnica, digitale e sulla sicurezza svolta dai lavoratori<sup>323</sup> responsabilmente e in autonomia, in "appositi spazi all'interno degli stabilimenti per facilitare la fruizione della piattaforma", con un sistema di verifica dell'apprendimento attraverso test iniziali e finali.

In conclusione, anche i patti territoriali (che tanto possono esprimere a livello di ripresa), se non sviluppati con interventi realmente innovativi e coordinati di "messa a terra" rispetto alle misure esistenti, rischiano inutili sovrapposizioni e dispersione di risorse.

I correttivi ci sono e risiedono ancora una volta in un cambio di passo capace di superare le difficoltà di coordinare e integrare (in modo continuativo e non già estemporaneo) le nuove "iniziativa progettuali mirate" con quelle già in essere, garantendo al contempo un forte orientamento al risultato in termini di effettivo inserimento lavorativo o riqualificazione dei destinatari per agevolare l'incontro fra domanda e offerta di lavoro anche su scala micro-territoriale, implementando interventi di supporto a specifici target vulnerabili e fragili della popolazione locale.

---

*ISEE non superiore a 35.000 euro; c) con responsabilità di cura nei confronti di figli minori di 13 anni, o familiari, parenti e affini entro il secondo grado, in condizione di non autosufficienza/disabilità certificati ai sensi della normativa vigente e/o con esigenze di mobilità geografica.*

*323 Per ogni area sono previsti importi crescenti: a) 50 euro quando il 90% del personale completa il monte ore base; b) 200 euro per chi termina il percorso tecnico-digitale; c) 100 euro per chi conclude la formazione sulla sicurezza.*

### **3. Il sistema formativo integrato nel nuovo quadro normativo introdotto dalla l. n. 203/2024**

La l. 13 dicembre 2024, n. 203, recante *Disposizioni in materia di lavoro*, si inserisce nel solco delle riforme del mercato del lavoro italiano introducendo significative novità in materia di flessibilità e formazione professionale, temi che emergono tra i più rilevanti nell'impianto complessivo, seppur eterogeneo, del provvedimento normativo in parola<sup>324</sup>.

Restringendo il campo a quanto qui più di nostro interesse, si analizzeranno le modifiche apportate alla somministrazione di lavoro, passando per la ridefinizione della stagionalità, fino ad arrivare agli aspetti formativi e alle misure di sostegno all'occupazione.

---

324 Il provvedimento, vigente dal 12.01.2025, con i suoi 33 articoli si caratterizza per un approccio multisettoriale che spazia dalle modifiche al TUSL (d.lgs. n. 81/2008) alla semplificazione delle procedure relative ai ricorsi in materia contributiva, dall'introduzione di nuove disposizioni sul lavoro agile alla disciplina dell'apprendistato, fino ad arrivare a importanti innovazioni in materia previdenziale. Tra le principali novità è opportuno dare rilievo alla disposizione (art. 19) che ha introdotto una significativa novità nell'ambito della disciplina delle dimissioni, integrando l'art. 26, d.lgs. n. 151/2015 con l'inserimento del co. 7-bis, affrontando la delicata questione delle "dimissioni di fatto" o "per fatti concludenti". Viene contemplata una presunzione di volontà dimissionaria in caso di assenza ingiustificata prolungata del lavoratore, ancorandola a due parametri temporali alternativi: il superamento del termine previsto dal CCNL applicato oppure, in mancanza di previsione contrattuale, il decorso di quindici giorni di assenza ingiustificata. Dal punto di vista procedurale, il datore di lavoro è tenuto a comunicare tale situazione alla sede territoriale dell'INL, che mantiene un potere di verifica sulla veridicità della comunicazione. La conseguenza principale è che il rapporto di lavoro si considera risolto per volontà del lavoratore, con l'esclusione dell'applicazione della procedura telematica prevista per le dimissioni volontarie (c.d. dimissioni on-line). Tuttavia, il legislatore ha previsto una clausola di salvaguardia a tutela del lavoratore, stabilendo che la presunzione di dimissioni non opera qualora il dipendente dimostri l'impossibilità di comunicare i motivi dell'assenza per causa di forza maggiore o per fatto imputabile al datore di lavoro. Come evidenziato anche nella circ. INL 30 dicembre, 2024, n. 9740, la norma necessita di ulteriori chiarimenti operativi, in particolare riguardo alle modalità concrete attraverso cui il lavoratore possa far valere le proprie giustificazioni ed evitare l'efficacia delle dimissioni. Questo aspetto procedurale rappresenta un punto critico della disciplina che richiederà probabilmente ulteriori interventi interpretativi da parte degli organi competenti. Ad ogni modo, la ratio della norma appare quella di semplificare la gestione delle situazioni di abbandono del posto di lavoro, fornendo al datore di lavoro uno strumento per definire formalmente la cessazione del rapporto, pur mantenendo adeguate garanzie per il lavoratore attraverso il coinvolgimento dell'INL e la possibilità di dimostrare l'impossibilità oggettiva della comunicazione.

La modifica apportata alla disciplina della somministrazione di lavoro ne amplia il ricorso rispetto a quanto già stabilito dagli artt. 31, co. 1, co. 2 e 34, co. 2, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81. In particolare (art. 10, co. 1, lett. a, 1) viene soppresso il regime transitorio, la cui efficacia si estendeva fino al 30 giugno 2025 (l. 24 febbraio 2023, n. 14)<sup>325</sup>, consentendo ora alle agenzie per il lavoro (ApL) di assumere lavoratori a tempo indeterminato e di somministrarli a tempo determinato presso l'utilizzatore senza che ciò comporti in capo a questi la costituzione per via giudiziale di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con il lavoratore somministrato. Ciò consente l'estensione del limite dei 24 mesi (anche non continuativi) a tutte le fattispecie sottostanti le missioni, non potendosi ricavare in via interpretativa una diversa regola dall'art. 19, co. 2, d.lgs. n. 81/2015 che attiene alla durata massima dei rapporti di lavoro a tempo determinato "intercorsi tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore, per effetto di una successione di contratti", e non già tra utilizzatore e lavoratore non intercorrendo tra loro un formale rapporto contrattuale<sup>326</sup>.

La novella amplia, altresì, i limiti quantitativi della somministrazione a tempo determinato di lavoratori. La regola (rimasta invariata) è che il numero dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato ovvero con contratto di somministrazione a tempo determinato non possa essere complessivamente superiore al 30 per cento del numero dei lavoratori a tempo indeterminato presso l'utilizzatore<sup>327</sup>. Tuttavia, a fronte dell'intervento integrativo operato dalla l. n. 203/2024 (art. 10, co. 1, lett. a, 2),

---

325 Tale regime transitorio prevedeva la possibilità di impiegare il lavoratore per periodi superiori a 24 mesi, anche non continuativi, senza che ciò determinasse in capo all'utilizzatore stesso la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con il lavoratore somministrato, al verificarsi di tre condizioni: sottoscrizione del contratto di lavoro a tempo indeterminato, tra lavoratore e agenzia di somministrazione, tenuta a comunicare la natura del rapporto all'utilizzatore (ovvero comunicazione della trasformazione a tempo indeterminato del precedente rapporto a termine); sottoscrizione del contratto di somministrazione a tempo determinato tra l'agenzia di somministrazione e l'utilizzatore; missione a tempo determinato del lavoratore presso l'utilizzatore.

326 Per Cass., 11 novembre 2020, n. 25402 (ined.), il contratto di somministrazione è un "contratto commerciale tipico, collegato funzionalmente al contratto di lavoro somministrato stipulato dal lavoratore con l'agenzia di somministrazione, con il coinvolgimento pertanto di tre soggetti (anziché due)". Nel passaggio motivazionale si può leggere che la somministrazione non è da considerare una forma pericolosa di impiego, ma è apprezzabile come forma di lavoro flessibile che può "concorrere efficacemente alla creazione di posti di lavoro e allo sviluppo di forme di lavoro flessibili"; vedi anche Tiraboschi, 1999, p. 104 ss.

327 Con arrotondamento del decimale all'unità superiore qualora esso sia eguale o superiore a 0,50. Limite che vuole impedire l'esistenza di organizzazioni produttive composte esclusivamente da lavoratori non direttamente dipendenti dal datore di lavoro utilizzatore.

alle tipologie di lavoratori già esentati in via di deroga da tale limite percentuale<sup>328</sup>, si aggiungono i lavoratori somministrati ai sensi dell'art. 23, co. 2, d.lgs. n. 81/2015<sup>329</sup>, nonché i soggetti assunti dalle ApL con contratto di lavoro a tempo indeterminato con missione a termine.

Anche le causalì di cui all'art. 19, co. 1, d.lgs. n. 81/2015<sup>330</sup> non operano più in caso di impegno di soggetti disoccupati che godano da almeno sei mesi di trattamenti di disoccupazione o ammortizzatori sociali e di lavoratori svantaggiati o molto svantaggiati (art. 10, co. 1, lett. b), con l'obiettivo di incentivare l'occupabilità.

Dal portato normativo emerge in tutta evidenza una progressiva liberalizzazione dell'istituto della somministrazione, che però deve essere attentamente bilanciata con le esigenze di tutela dei lavoratori tenuto conto dell'ancora ben saldo principio informatore di parità di trattamento in base al quale, per tutta la durata della missione presso l'utilizzatore, questi ultimi "hanno diritto, a parità di mansioni svolte, a condizioni economiche e normative complessivamente non inferiori a quelle dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore" (art. 35, co. 1, d.lgs. n. 81/2015)<sup>331</sup>. Nella profonda diversità e mutevolezza dei contesti produttivi ed organizzativi delle imprese utilizzatrici presso cui i somministrati svolgono la propria missione, allora diviene ancor più imprescindibile favorirne crescita e continuità occupazionale attraverso un efficace sistema di formazione che li supporti soprattutto nelle fasi di non lavoro. Andranno dunque affinati tutti quei processi o azioni a livello di contrattazione collettiva di settore che tendano a potenziare l'incrocio tra valorizzazione delle competenze, tutela reddituale e accompagnamento professionale del lavoratore somministrato. La formazione professionale

---

328 *Soggetti in mobilità* (art. 8, co. 2, l. 23 luglio 1991, n. 223); *soggetti disoccupati che godano da almeno sei mesi di trattamenti di disoccupazione non agricola o di ammortizzatori sociali; i lavoratori svantaggiati o molto svantaggiati ai sensi dei numeri 4 e 99, art. 2, Regolamento UE n. 651/2014, Commissione, 17 giugno 2014, per come individuati dal d.m. 17 ottobre 2017.*

329 *Lavoratori il cui contratto a tempo determinato sia concluso nella fase di avvio di nuove attività, per i periodi definiti dai contratti collettivi (lett. a); da imprese start-up innovative, per il periodo di quattro anni dalla costituzione della società ovvero per il più limitato periodo per le società già costituite (lett. b); per lo svolgimento delle attività stagionali (lett. c); per specifici spettacoli ovvero specifici programmi radiofonici o televisivi (lett. d); per sostituzione di lavoratori assenti (lett. e); con lavoratori di età superiore a 50 anni (lett. f).*

330 *Si tratta del limite di durata ai contratti a tempo determinato di 12 mesi aumentabile a 24 alle condizioni previste dallo stesso comma.*

331 *Sul tema della qualificazione del rapporto di lavoro che non può basarsi su elementi formali ma deve fondarsi sull'effettivo atteggiarsi della realtà concreta in chiave protettiva del lavoratore cfr. Passarelli, 2021, p. 1125 ss.*

andrebbe ripensata non solo in funzione dell'occupabilità immediata ma anche della costruzione di percorsi professionali di lungo periodo, valorizzando il ruolo della bilateralità e degli enti formativi di settore.

Affinché poi la maggiore elasticità della disciplina non si traduca in una precarizzazione mascherata dei rapporti di lavoro, con aggiramento delle tutele, permane la problematica legata all'esercizio del diritto di recesso e, dunque, della cessazione anticipata del rapporto di natura commerciale intercorrente tra agenzia di somministrazione e utilizzatore, non avendo previsto la l. n. 203/2024 in questa ipotesi (tutt'altro che remota) un diritto di precedenza in chiave di stabilizzazione per i lavoratori ex somministrati<sup>332</sup>. Non è meno rilevante evidenziare come emerga, proprio nell'ambito del mutevole mercato transizionale del lavoro, l'esigenza di rafforzamento e rivalutazione del ruolo datoriale dell'ApL e di gestione del loro organico per non disperdere il proprio patrimonio e know-how imprenditoriale che dovrebbe trovare nella stabilità e fidelizzazione dei dipendenti, dotati di un patrimonio professionale spendibile nel mercato del lavoro, un punto di forza condiviso così da "diffondere soluzioni organizzative ed esperienze di eccellenza" anche nel settore della somministrazione<sup>333</sup>.

---

332 Canavesi, 2023, p. 407 ss. occorrerebbe potenziare ulteriormente gli strumenti di qualificazione e riqualificazione professionale, anche attraverso una più stretta integrazione tra formazione e periodi di disponibilità.

333 In questa chiave di lettura va segnalata la disposizione (art. 9) della novella che introduce una maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse del fondo bilaterale del settore della somministrazione di lavoro, consentendo l'impiego delle risorse senza vincoli di riparto tra le misure relative ai lavoratori a termine e a tempo indeterminato. Tale flessibilità viene introdotta con la specifica finalità di adeguare tempestivamente le competenze dei candidati a una missione e dei lavoratori già assunti, nonché per consentire alle imprese di reperire e formare le professionalità necessarie per soddisfare i fabbisogni aziendali e favorire l'attuazione del PNRR. La norma presenta alcuni aspetti positivi, in quanto la maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse può consentire una più efficace e tempestiva risposta alle esigenze formative e occupazionali che emergono dal mercato del lavoro, superando rigidità precedenti che potevano ostacolare interventi mirati. Inoltre, il collegamento con l'attuazione del PNRR evidenzia la volontà di utilizzare questi strumenti in modo strategico per supportare la ripresa e la trasformazione del sistema produttivo. Il successo della misura dipenderà molto dalla capacità di coniugare la maggiore flessibilità con adeguati presidi di trasparenza e meccanismi di valutazione dei risultati, non definendo la disposizione criteri più puntuali per orientare l'allocazione delle risorse in modo equilibrato tra le diverse esigenze formative. Su altro versante la novella interviene anche sui fondi di solidarietà bilaterali costituiti dopo il 1 maggio 2023, prevedendo (art. 8) il trasferimento di una quota delle risorse accumulate nel Fondo di integrazione salariale (FIS) dell'INPS ai nuovi fondi bilaterali. Questa modifica mira a garantire una più equa distribuzione delle risorse, tenendo conto del patrimonio del FIS nell'anno precedente e del rapporto tra i contributi versati. Un aspetto positivo è costituito dalla maggiore autonomia gestionale riconosciuta ai fondi bilaterali, mentre una potenziale criticità potrebbe essere intravista nella complessità nel determinare l'esatta quantificazione delle risorse da

Proseguendo nell'analisi della l. n. 203/2024 di interesse è la previsione (art. 11) che si inserisce nel complesso quadro normativo relativo alla disciplina dei contratti a termine e delle attività stagionali (art. 21, co. 2, secondo periodo, d.lgs. n. 81/2015)<sup>334</sup>, con l'obiettivo di fornire un'interpretazione autentica<sup>335</sup> volta a superare le incertezze applicative emerse nella prassi e nella giurisprudenza<sup>336</sup>.

Viene stabilito che rientrano nell'alveo delle attività stagionali oltre a quelle indicate dal d.P.R. 7 ottobre 1963, n. 1525<sup>337</sup>, le attività organizzate per fare fronte a: 1) intensificazioni dell'attività lavorativa in determinati periodi dell'anno; 2) esigenze tecni-

---

trasferire. La norma prevede comunque alcuni strumenti per gestire queste criticità, in particolare attraverso l'emissione di un decreto del MLPS, di concerto con il MEF, che dovrà stabilire le modalità operative per il trasferimento delle risorse. Questo decreto ministeriale rappresenta un passaggio fondamentale per rendere effettivamente operativa la disposizione e per definire nel dettaglio i criteri e le procedure da seguire, garantendo la necessaria trasparenza e oggettività del processo.

334 La disposizione in questione prevede una importante deroga per i lavoratori stagionali rispetto alla regola generale degli intervalli tra contratti a termine (c.d. stop & go). Ivi, in generale, è stabilito che tra un contratto a termine e l'altro devono intercorrere: a) 10 giorni di pausa per contratti fino a 6 mesi; b) 20 giorni di pausa per contratti superiori a 6 mesi. In caso di mancato rispetto di questi intervalli, il secondo contratto si trasforma automaticamente in contratto a tempo indeterminato. Tuttavia, questa regola non si applica in due casi specifici: a) per i lavoratori impiegati nelle attività stagionali individuate con decreto del MLPS; b) nelle ipotesi individuate dai contratti collettivi.

335 Trattandosi di interpretazione autentica ha natura retroattiva e si applica anche in relazione ai contratti collettivi sottoscritti prima dell'entrata in vigore della l. n. 203/2024; sul tema della interpretazione autentica vedi Cass., 7 agosto 2024, n. 22337, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it), per la quale il legislatore è libero di emanare norme retroattive, sia innovative che di interpretazione autentica, purché tale scelta normativa sia giustificata sul piano della ragionevolezza e attraverso un bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori costituzionalmente tutelati. Questi valori includono il principio di ragionevolezza, la tutela dell'affidamento legittimo, la coerenza dell'ordinamento giuridico e il rispetto delle funzioni del potere giudiziario.

336 In dottrina per un approfondimento si rinvia a Piccione, 2024, p. 455 ss., per il quale l'esercizio nella legittima funzione di interpretazione autentica, il legislatore mantiene piena libertà di scegliere, tra le plausibili varianti di senso della disposizione interpretata, anche quella eventualmente disattesa dalla giurisprudenza di legittimità dell'epoca, pur nel rispetto dei confini semantici della disposizione interpretata. Dunque ad avviso dell'A. il legislatore può spingersi fino a superare gli orientamenti consolidati della giurisprudenza di legittimità, purché la scelta ricada comunque all'interno delle possibili varianti di significato della norma originaria, così da mantenere un equilibrio dinamico tra potere legislativo e giudiziario senza travalicare i limiti costituzionali della divisione dei due poteri.

337 Sulla tematica vedi: D'Antona, 1986, p. 1114 ss.; Papaleoni, 1985, p. 3243 ss; Chiriatti, 2021, p. 551 ss.

co-produttive o collegate ai cicli stagionali dei settori produttivi o dei mercati serviti dall'impresa, secondo quanto previsto dai contratti collettivi di lavoro stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative nella categoria (art. 51, d.lgs. n. 81/2015<sup>338</sup>).

In effetti la *ratio* della norma di nuovo conio può essere individuata nella volontà del legislatore di ampliare la nozione di "attività stagionale" rispetto a quell'orientamento restrittivo consolidatosi nella giurisprudenza di nomofilachia<sup>339</sup> che limita tale qualificazione alle sole attività espressamente elencate nel citato d.P.R. n. 1525/1963 e caratterizzate da una stretta correlazione con il ciclo delle stagioni<sup>340</sup>.

La novella risulta particolarmente impattante per diversi settori economici che presentano picchi di attività cicliche in determinati periodi dell'anno<sup>341</sup> ma non necessaria-

---

338 Alifano, Di Gioia, Impellizzieri, Tiraboschi, 2023, p. 35 ss.

339 Cfr. Cass., 4 aprile 2023 n. 9243, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2023, p. 780 ss. in base alla quale è necessaria una chiara tipizzazione dell'attività stagionale, che deve essere oggettivamente identificabile e non sovrapponibile con le mere punte di stagionalità; questa interpretazione restrittiva mira evidentemente a evitare un utilizzo improprio della deroga prevista per le attività stagionali; vedi anche Casano, 2023, p. 781 ss., che sottolinea come tale provvedimento non censi tanto le scelte delle parti sociali nell'individuare le attività stagionali, quanto l'indeterminatezza della qualificazione operata nel caso specifico, poiché il problema non risiede tanto nella sovrapposizione in sé, quanto nella mancata individuazione degli elementi oggettivi che caratterizzano la stagionalità; cfr. anche Massi, 2023, p. 1561 ss. che, in un'ottica più operativa e gestionale, valorizza il ruolo della contrattazione collettiva nell'ampliare le ipotesi di stagionalità per rispondere alle esigenze concrete delle imprese; da ultimo vedi Cass., 7 ottobre 2024, n. 26196, [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it), che chiarisce come non possano essere considerate stagionali quelle attività che, pur nell'ambito di un'impresa che svolge attività stagionale, proseguono per tutto l'anno (come manutenzione, custodia, etc.), rendendosi per tali mansioni necessaria l'assunzione a tempo indeterminato.

340 Tale orientamento restrittivo ha creato difficoltà applicative per quelle imprese di settore che, pur non svolgendo attività propriamente stagionali, presentano picchi di attività in determinati periodi dell'anno.

341 Ad esempio, nel settore della ristorazione, un'attività di gelateria artigianale potrebbe considerare stagionale non solo il periodo estivo tradizionale, ma anche altri periodi dell'anno caratterizzati da aumenti significativi della domanda, come le festività natalizie o pasquali. Analogamente, nel settore del commercio al dettaglio, un negozio di articoli sportivi potrebbe considerare stagionale sia il periodo invernale per gli sport sulla neve, sia quello estivo per gli sport acquatici. Un altro esempio calzante riguarda il settore dell'editoria scolastica, dove l'intensificazione dell'attività lavorativa si concentra nei mesi precedenti l'inizio dell'anno scolastico per la produzione e distribuzione dei libri di testo.

mente legati alle stagioni in senso stretto<sup>342</sup>, in modo da tenere conto delle moderne dinamiche del mercato del lavoro e delle esigenze organizzative delle imprese<sup>343</sup>.

Va ad assumere in questo contesto un ruolo assolutamente centrale e determinante nella regolamentazione del fenomeno della stagionalità l'autonomia collettiva quale strumento più idoneo a intercettare e disciplinare le specifiche esigenze dei diversi settori produttivi considerando che le parti sociali sono nella posizione migliore per valutare le reali necessità organizzative e produttive delle imprese e contemperarle con le esigenze di tutela dei lavoratori<sup>344</sup>. La contrattazione collettiva diviene quindi lo

---

342 *Nel settore agricolo e agroindustriale, la stagionalità può essere legata non solo ai tradizionali cicli di raccolta, ma anche ai periodi di trasformazione e commercializzazione dei prodotti, come nel caso delle cantine vinicole che vedono picchi di attività sia durante la vendemmia sia nei periodi di imbottigliamento. La norma risulta particolarmente significativa anche per il settore turistico-alberghiero, dove la stagionalità può essere determinata non solo dai classici periodi di alta stagione estiva o invernale, ma anche da eventi specifici come fiere, congressi o manifestazioni culturali che generano picchi di domanda prevedibili e ciclici.*

343 *Tra i tanti, ad esempio, il CCNL per i dipendenti delle aziende agricole, agrituristiche, fattorie didattiche, sociali e florovivaistiche costituite anche in forma cooperativa (vigenza contrattuale 1 febbraio 2021 - 1 febbraio 2024) andrebbe reso coerente al nuovo portato interpretativo della novella perché non disciplina affatto i requisiti oggettivi per qualificare un'attività come stagionale, né fa menzione delle esigenze cicliche e ricorrenti del processo produttivo (si pensi alle attività florovivaistiche concentrate in determinati periodi dell'anno, o a quelle attività agricole legate a specifici cicli culturali); ed ancora il CCNL Alimentari Artigianato, Aziende Artigiane e non artigiane con meno di 15 dipendenti. Settori: Alimentari, Pasticcerie, Panificazione, Vini, Pastifici e Affini (vigenza dal 1 agosto 2024 al 31 luglio 2027), al cui art. 73 definisce l'apprendistato in cicli stagionali come "quel contratto di apprendistato la cui durata è temporalmente legata al ciclo delle stagioni", appare ora troppo generico richiedendo la novella una maggiore determinazione delle attività stagionali in funzione di esigenze tecnico-produttive o perché collegate ai cicli stagionali dei settori produttivi o dei mercati in cui opera l'impresa. Ma anche il successivo art. 92 che indica alcuni periodi di stagionalità come "intensificazione di attività connessa a flussi turistici delle aziende clienti", andrebbe integrato con riferimenti più precisi ai periodi stagionali (es. produzioni legate a consumi concentrati in particolari periodi dell'anno caldi o freddi), come previsto dalla nuova normativa.*

344 *La novella si caratterizza per un ampio quadro della valorizzazione della contrattazione collettiva come strumento di adattamento delle regole generali alle specificità dei diversi settori produttivi. Ciò lo si nota anche nell'aver innovato (art. 13) la disciplina del periodo di prova nei contratti a tempo determinato (art. 7, co 2, d.lgs. n. 104/2022). Ora è stabilito un criterio matematico preciso per la determinazione della durata del periodo di prova, fissando il rapporto di un giorno di effettiva prestazione ogni quindici giorni di calendario, decorrenti dall'inizio del rapporto di lavoro. Questa formulazione rappresenta un importante passo verso la certezza del diritto, superando le precedenti incertezze interpretative sulla proporzionalità del periodo di prova nei contratti a termine. Il legislatore ha inoltre previsto delle soglie minime e massime inderogabili, stabilendo che il periodo di prova non possa essere inferiore a due giorni né superiore a quindici giorni per i rapporti*

strumento principale (ma anche predittivo) attraverso cui definire quando un'attività possa essere considerata stagionale ai fini dell'applicazione della relativa disciplina con importanti ricadute sulla gestione dei rapporti di lavoro in particolare per quanto concerne la possibilità di stipulare contratti a termine in deroga ai limiti ordinari, contemporaneo l'interesse delle imprese alla flessibilità organizzativa con quello dei lavoratori alla stabilità occupazionale.

Se da un lato è comprensibile l'esigenza di tipizzazione richiesta dalla giurisprudenza, dall'altro occorre considerare che la realtà economica presenta situazioni sfumate, in cui la distinzione tra attività propriamente stagionale e picchi stagionali può risultare più ardua. Affinché ciò non si traduca in qualcosa di artificioso e, dunque, di elusivo<sup>345</sup> occorrerà che la contrattazione collettiva sappia bilanciare (nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza) l'esigenza di certezza giuridica con la necessaria flessibilità richiesta da questo peculiare segmento di mercato del lavoro contemporaneo al fine di non far rientrare nella lata nozione di stagionalità ciò che invece oggettivamente non è<sup>346</sup>.

---

*di durata non superiore a sei mesi, mentre per i contratti di durata superiore a sei mesi ma inferiore a dodici, il limite massimo è fissato in trenta giorni. Questa scelta normativa riflette la necessità di garantire un equilibrio tra l'esigenza del datore di lavoro di verificare le competenze e l'adattabilità del lavoratore e quella di non prolungare eccessivamente una fase di precarietà del rapporto. È significativo rilevare come la norma faccia espressamente salve le disposizioni più favorevoli della contrattazione collettiva, riconoscendo, così come si anticipava, il ruolo fondamentale dell'autonomia collettiva nella regolazione dei rapporti di lavoro ancora caratterizzato da una crescente diffusione dei contratti a termine. La proporzionalità del periodo di prova rispetto alla durata del contratto e la previsione di limiti massimi rappresentano infatti strumenti di protezione del lavoratore contro possibili abusi, senza tuttavia compromettere la legittima esigenza del datore di lavoro di verificare l'idoneità del dipendente. Per un approfondimento sul tema si rinvia a Ferrante, 2021, p. 77; Ichino, 2005, p. 7 ss.*

345 Non possono essere qualificate come stagionali le mere fluttuazioni ordinarie dell'attività imprenditoriale che rientrano nel normale rischio d'impresa. Si pensi ad un negozio di abbigliamento che registra maggiori vendite durante i saldi: questa non è un'attività stagionale poiché l'incremento delle vendite è parte fisiologica del ciclo commerciale.

346 La contrattazione collettiva non potrebbe qualificare come "stagionali" attività che non presentano alcun collegamento con cicli temporali definiti o con intensificazioni prevedibili dell'attività lavorativa. Ad esempio, non potrebbe essere considerata stagionale l'attività di un call center che registri picchi di chiamate in modo casuale e non correlato a specifici periodi dell'anno. D'altra parte non si potrebbero qualificare come stagionali nemmeno le attività accessorie o di supporto che si svolgono durante tutto l'anno. Si pensi al personale amministrativo di uno stabilimento balneare: anche se la struttura ha un'apertura stagionale, l'attività amministrativa che si svolge tutto l'anno non può essere considerata stagionale.

Il tema della formazione è poi affrontato dalla novella essenzialmente attraverso l'incremento delle risorse per gli enti di formazione e il riordino delle politiche formative nell'apprendistato.

Viene previsto un incremento di 5 milioni di euro per il 2024 delle risorse destinate all'attuazione della l. 14 febbraio 1987, n. 40. La disposizione (art. 16) mira a sostenere economicamente gli enti privati che svolgono attività formative, riconoscendo implicitamente il loro ruolo fondamentale nel sistema della formazione professionale. La copertura finanziaria è garantita attraverso il Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'art 18, co. 1, lett. a, d.l. n. 185/2008<sup>347</sup>.

Tuttavia, emergono alcune criticità che meritano attenzione. In primo luogo, l'incremento è previsto solo per l'anno 2024, configurandosi come intervento una tantum che non garantisce stabilità e continuità al sistema. Inoltre, l'importo stanziato potrebbe risultare insufficiente rispetto alle effettive necessità degli enti formativi, considerando la loro diffusione sul territorio nazionale e la complessità delle attività amministrative che devono gestire.

Sarebbe stato auspicabile prevedere un finanziamento strutturale pluriennale, che consenta una programmazione di lungo periodo delle attività formative, oppure forme di premialità per quegli enti che abbiano dimostrato efficienza gestionale e migliori risultati in termini di occupabilità dei formati.

Quanto alle misure in materia di politiche formative è stabilito (art. 15) che dal 2024 le risorse di cui all'art. 1, co. 110, lett. c, l. 27 dicembre 2017, n. 205<sup>348</sup> siano destinate alle attività di formazione promosse dalle Regioni e province autonome nell'esercizio dell'apprendistato. La ratio è quella di potenziare e razionalizzare gli strumenti formativi per tutte e tre le tipologie di apprendistato<sup>349</sup> di cui al Capo V, d.lgs. n. 81/2015 rafforzando il ruolo degli enti territoriali. Questo approccio "territoriale" può consentire una più efficace calibrazione degli interventi formativi rispetto alle concrete necessità del tessuto produttivo locale. Tuttavia, la disposizione non specifica i criteri di ripartizione delle risorse, lasciando potenzialmente spazio a disparità territoriali. Al di là

---

347 Conv. mod., l. 28 gennaio 2009, n. 2.

348 Pari a 15 milioni di euro annui.

349 Le tre tipologie sono disciplinate agli artt. 43-45, d.lgs. n. 81/2015: a) apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore; b) apprendistato professionalizzante; c) apprendistato di alta formazione e ricerca.

del profilo di gestione finanziaria, va evidenziato che la vera sfida consisterà nel rendere appetibili anche le altre due forme di apprendistato rispetto a quello c.d. professionalizzante che ha monopolizzato l'interesse aziendale<sup>350</sup>. Il riequilibrio nell'utilizzo delle diverse tipologie implica un maggiore coordinamento tra istituzioni formative, imprese e attori istituzionali potenziando, ad esempio, l'offerta di master universitari in apprendistato, che rappresentano il percorso più attrattivo, così come definire delle linee guida operative chiare per la progettazione e gestione dei percorsi, facilitando il dialogo tra scuola e impresa.

In questo senso, la novella (art. 18) si è curata di apportare delle modifiche all'art. 43, co. 9, d.lgs. n. 81/2015, introducendo la possibilità di trasformare l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore, anche nella terza tipologia di apprendistato, ossia quella concernente l'apprendistato di alta formazione e di ricerca. Nello specifico, la norma dispone che una volta maturata la qualifica professionale e ottenuto il diploma professionale, ovvero il diploma di istruzione secondaria superiore o il certificato di specializzazione tecnica superiore, previo aggiornamento del piano di formazione, è possibile trasformare il rapporto, rispettivamente, in: a) contratto di apprendistato professionalizzante, al fine di ottenere la qualificazione professionale, ai fini contrattuali; b) contratto di apprendistato di alta formazione e di ricerca, in conformità ai requisiti sanciti dall'art. 45 d.lgs. n. 81/2015, che regola le modalità ed i criteri di svolgimento di tale rapporto di lavoro.

L'intervento normativo si caratterizza per la sua coerenza con la riforma della filiera formativa tecnologico-professionale<sup>351</sup>, che mira a creare percorsi integrati tra istruzione tecnico-professionale e formazione terziaria. Per l'azienda, infatti, risulta utile quanto proficuo mantenere e continuare a formare una risorsa già inserita nel sistema organizzativo, così come per il giovane proseguire gli studi senza perdere il lavoro e la retribuzione<sup>352</sup>. L'unico contratto di apprendistato duale (c.d. anche apprendistato di

---

<sup>350</sup> Dall'analisi del XXI Rapporto di monitoraggio INAPP (edito nell'ottobre 2023) emerge chiaramente come l'apprendistato professionalizzante sia stata la tipologia contrattuale nettamente prevalente rispetto alle altre forme. Nel 2021, su un totale di 544.366 rapporti di lavoro in apprendistato, ben il 97,9% è rappresentato dall'apprendistato professionalizzante, mentre solo l'1,9% riguarda il primo livello e lo 0,2% il terzo livello.

<sup>351</sup> Vedi: I. 8 agosto 2024, n. 121.

<sup>352</sup> Ad esempio, nel settore ITC un giovane assunto con apprendistato di primo livello durante il quinto anno delle superiori, dopo la maturità, l'azienda trasforma il suo contratto per permettergli di frequentare un corso ITS in cybersecurity, mantenendo lo stesso rapporto di lavoro; nel settore chimico uno studente viene assunto con contratto di apprendistato di primo livello per conseguire

filiera) si configura allora come un'opportunità concreta per costruire percorsi professionali di valore, capaci di rispondere alle sfide della transizione scuola-lavoro e alle esigenze di innovazione del sistema produttivo. Valorizzazione dell'investimento formativo e crescita professionale strutturata superano in modo fluido la precedente rigidità normativa che imponeva l'interruzione e la riattivazione di nuovi contratti tra i diversi livelli di apprendistato.

Questo aspetto sottolinea l'attenzione del legislatore per la dimensione qualitativa dell'apprendistato, che non viene concepito come mero strumento di flessibilità contrattuale, bensì come autentico percorso di formazione e crescita professionale.

A nostro avviso lo snodo sostanziale resta sempre quello di prevedere un coerente quanto efficace aggiornamento del piano formativo individuale per l'apprendista di filiera, ossia capace di colmare il gap di competenze nel nuovo percorso formativo personalizzato da intraprendere<sup>353</sup>, tale da essere sufficientemente flessibile per adattarsi alle esigenze sia dell'azienda che del percorso di studi.

In questa ottica la novella è apprezzabile per avere ad oggetto (art. 32) anche i percorsi per le Competenze Trasversali e per l'Orientamento (PCTO), con l'obiettivo di rafforzare e migliorare la qualità di questi percorsi formativi<sup>354</sup>. La ratio della norma è quella di creare un sistema più strutturato di monitoraggio e condivisione delle buone pratiche, attraverso l'istituzione di due nuovi organismi presso il MIM: l'Albo delle buone pratiche dei PCTO e l'Osservatorio nazionale.

L'Albo è pensato come strumento per raccogliere e diffondere le soluzioni organizzative e le esperienze di eccellenza adottate dalle istituzioni scolastiche, favorendo così

---

un certificato IFTS in tecniche di laboratorio chimico Al termine, il contratto viene trasformato in apprendistato di terzo livello per frequentare un ITS nel settore chimico-farmaceutico.

353 Riprendendo l'esempio del settore chimico, si pensi ad una azienda che collabora con un Istituto tecnico per chimica, materiali e biotecnologie: il piano formativo andrebbe articolato durante la scuola con basi di cosmetologia, tecniche analitiche di base, sicurezza laboratorio; mentre durante l'ITS Nuove tecnologie per le Life Sciences occorrerebbe che l'apprendista sia formato su temi quali la formulazione avanzata, la gestione della produzione e la regolamentazione cosmetica. In questo esempio, l'applicazione della novella consentirebbe la continuità del percorso formativo, la sviluppo progressivo delle competenze, ma in modo mirato presso il medesimo datore di lavoro facendo conseguire all'apprendista una specializzazione settoriale mirata.

354 Sono inseriti i nuovi commi 784-quinquies, 784-sexies e 784-septies, nell'art. 1, l. 30 dicembre 2018, n. 145.

la condivisione di modelli virtuosi tra gli istituti<sup>355</sup>.

L’Osservatorio nazionale viene invece istituito con compiti di sostegno delle attività di monitoraggio e valutazione dei percorsi, al fine di garantire il rispetto di standard qualitativi sia sul piano formativo che orientativo<sup>356</sup>. Un elemento significativo è la previsione che ai componenti dell’Osservatorio non spettino compensi, indennità o rimborси di alcun tipo, in un’ottica di contenimento della spesa pubblica. Tra i limiti della norma emerge in particolare la genericità della disciplina, che demanda a successivi decreti ministeriali la definizione di aspetti cruciali come le modalità di costituzione e funzionamento dell’Albo e la composizione, il funzionamento e la durata in carica dei componenti dell’Osservatorio. Questa scelta, se da un lato garantisce flessibilità nell’implementazione, dall’altro rischia di rallentare l’effettiva operatività dei nuovi strumenti. Anche sotto questo angolo visuale per il decollo della nuova misura la progettazione e la pianificazione delle buone pratiche dei PCTO saranno fondamentali. E ciò, dall’astratto al concreto, si traduce in una analisi dettagliata del profilo degli studenti e delle competenze da sviluppare secondo un piano formativo personalizzato<sup>357</sup>. Sarà auspicabile un coinvolgimento attivo del Consiglio di Classe nella progetta-

---

355 Ad esempio, se un istituto tecnico ha sviluppato un efficace modello di PCTO in collaborazione con aziende del territorio, con risultati positivi in termini di placement, grazie all’Albo, altre scuole potranno consultare nel dettaglio il progetto, replicarne il modello adattandolo al proprio contesto, oltre a contattare i referenti per gli eventuali approfondimenti. La disposizione specifica che verrà potenziata la piattaforma ministeriale già esistente per l’alternanza scuola-lavoro, che include una sezione dedicata alle “Storie di alternanza”.

356 L’Osservatorio rilevando criticità ricorrenti nella progettazione dei PCTO in un determinato settore potrà elaborare linee guida specifiche, così come fornire supporto mirato alle scuole, piuttosto che proporre correttivi e miglioramenti di contesto.

357 Si ritiene indispensabile la formazione preliminare sulla sicurezza specifica per il settore di inserimento e sullo specifico tema si rinvia a Franchin, Grotto, 2023, p. 616 ss. che analizzano in particolare i profili di responsabilità in caso di infortuni occorsi agli studenti durante tali esperienze. La ricerca evidenzia come, nonostante gli studenti in PCTO siano equiparati ai lavoratori ai fini della sicurezza, la responsabilità penale dei vari soggetti coinvolti vada valutata in modo differenziato. Per quanto riguarda la struttura ospitante, il datore di lavoro e il tutor aziendale (preposto) sono pienamente responsabili della sicurezza dello studente, dovendo rispettare tutti gli obblighi previsti dal d.lgs. n. 81/2008. Diversa è invece la posizione dell’istituzione scolastica: il dirigente scolastico e il tutor interno hanno obblighi più limitati e prevalentemente formali, non potendo incidere direttamente sulla gestione del rischio all’interno dell’azienda. La loro eventuale responsabilità penale potrà configurarsi principalmente in caso di colpa in eligendo nella scelta di una struttura palesemente inadatta o nel caso in cui il tutor interno, venuto a conoscenza di carenze nella sicurezza, non si attivi presso il dirigente scolastico. L’analisi suggerisce che la tutela degli studenti in PCTO dovrebbe passare attraverso strumenti diversi dal diritto penale, come l’introduzione di un sistema di accreditamento preventivo delle strutture ospitanti da parte degli organi di vigilanza.

zione, ma anche degli stakeholder, attraverso accordi di rete tra scuole, *partnership* con associazioni di categoria e collaborazioni con enti territoriali. Sinergie destinate però a restare strozzate senza un effettivo interessamento delle famiglie alla cultura dell'orientamento<sup>358</sup> perché l'inclusione<sup>359</sup> e la personalizzazione<sup>360</sup> è destinata a fallire senza una consapevole cultura dell'orientamento, e ciò nel rispetto dei rispettivi ruoli, responsabilità e professionalità ed a tutto vantaggio degli studenti.

Infine, la novella interviene (art. 6) sulla disciplina della compatibilità tra attività lavorativa subordinata o autonoma e la fruizione di ammortizzatori sociali, ripristinando sostanzialmente l'assetto normativo precedente<sup>361</sup> alla l. 3 febbraio 2022, n. 234. La *ratio* è quella di semplificare e rendere più uniforme la disciplina, eliminando le distinzioni basate sulla durata del rapporto di lavoro instaurato<sup>362</sup>.

---

358 Il coinvolgimento familiare durante lo svolgimento del percorso formativo potrebbe essere attivato anche attraverso report intermedi sulle attività svolte e competenze acquisite dallo studente, così come con la tempestiva comunicazione di eventuali criticità o modifiche al programma.

359 L'inclusione sociale rappresenta un processo di miglioramento delle condizioni di partecipazione alla società, in particolare per le persone vulnerabili come i minori immigrati, attraverso il potenziamento delle opportunità, l'accesso alle risorse e il rispetto dei diritti. Sul tema cfr. Parrinello, 2020, p. 1537, che sottolinea come la scuola sia un luogo centrale per la costruzione e la condivisione di regole comuni e possa agire attivando una pratica di vita quotidiana che si richiami al rispetto delle forme democratiche di convivenza. Un percorso di PCTO sull'inclusione permetterebbe quindi di formare i giovani alla comprensione e gestione delle diversità culturali, favorendo il confronto, il dialogo e il reciproco riconoscimento, elementi essenziali per costruire una società realmente inclusiva che valorizzi le differenze come risorsa e non come ostacolo. Queste competenze sono fondamentali in un mercato del lavoro globalizzato dove la capacità di interagire efficacemente con persone di diverse culture è sempre più richiesta e dove team multiculturale sono sempre più comuni.

360 Quali i percorsi dattataper studenti con bisogni educativi speciali (BES). Per un approfondimento si rinvia a Perugino, Pierotti, 2021, p. 31 per i quali i BES costituiscono una macrocategoria che include tre ambiti di svantaggio: la disabilità, i DSAP e altri tipi di svantaggio socioeconomico, linguistico o culturale che possono causare difficoltà educative e di apprendimento. Una corretta gestione dei BES durante il percorso formativo è fondamentale per garantire pari opportunità di accesso al mondo professionale: infatti, le difficoltà non adeguatamente supportate durante il periodo scolastico possono tradursi in svantaggi significativi nell'inserimento lavorativo, limitando le possibilità occupazionali e di carriera delle persone con BES.

361 Art. 8, co. 2, d.lgs. n. 148/2015.

362 Prima della riforma, per i lavori di durata fino a 6 mesi il trattamento di CIG veniva sospeso per le giornate di lavoro, mentre per quelli di durata superiore a 6 mesi il trattamento decadeva completamente.

Viene favorita l'occupabilità dei lavoratori in cassa integrazione, permettendo loro di svolgere altre attività lavorative (sia subordinate che autonome), senza perdere il trattamento di integrazione salariale che viene semplicemente sospeso per le giornate effettivamente lavorate. L'unico onere che permane in capo al lavoratore è quello di comunicare preventivamente all'INPS lo svolgimento dell'altra attività lavorativa, pena la decadenza dal diritto al trattamento di integrazione salariale<sup>363</sup>.

In stretta connessione logica si pone l'altra disposizione (art. 17) che introduce una significativa deroga al divieto di applicazione del regime forfettario per le persone fisiche<sup>364</sup> onde incentivare (indirettamente) la coesistenza di rapporti di lavoro subordinato e autonomo tra le stesse parti<sup>365</sup>.

La deroga può essere estesa anche a soggetti non iscritti ad albi/registri professionali, purché previsto da specifiche intese ex art. 8 d.l. 13 agosto 2011, n. 138 che, ricordiamolo, devono garantire determinate tutele e finalità occupazionali e produttive. Qui la necessità di bilanciare l'obiettivo di flessibilizzazione è affidata alla certificazione del contratto di lavoro autonomo<sup>366</sup> e l'assenza di sovrapposizioni con quello subordinato (rispetto ad oggetto, modalità di svolgimento e giornate di lavoro). La sua concreta portata applicativa dipenderà dall'effettività dei presidi antielusivi e dalla capacità del sistema di certificazione di assicurare genuinità ai contratti misti, ma anche dal rispetto degli obiettivi di scopo della contrattazione di prossimità nella regolamenta-

---

363 Tale comunicazione può avvenire anche attraverso il datore di lavoro nel caso di nuovo lavoro subordinato ex art. 4-bis, d.lgs. n. 181/2000.

364 Art. 1, co. 57, lett. d-bis, l. 23 dicembre 2014, n. 190. La deroga si applica alle persone fisiche che: a) sono iscritte in albi o registri professionali; b) esercitano attività libero-professionali, incluse quelle nelle forme previste dall'art. 409, n. 3, c.p.c.; c) operano in favore di datori di lavoro con più di 250 dipendenti. Per beneficiare della deroga devono sussistere le seguenti condizioni: a) contestuale assunzione mediante contratto di lavoro subordinato a tempo parziale e indeterminato; b) orario di lavoro compreso tra il 40% e il 50% del tempo pieno previsto dal CCNL applicato. Quanto agli aspetti temporali e di calcolo il numero dei dipendenti (oltre 250) viene computato alla data del 1° gennaio dell'anno in cui vengono stipulati contestualmente il contratto di lavoro subordinato e il contratto di lavoro autonomo/d'opera professionale.

365 Il modello di riferimento è l'esperienza del "contratto ibrido" sperimentata dal gruppo Intesa Sanpaolo attraverso il "Protocollo per lo Sviluppo Sostenibile" del 10 febbraio 2017, che ha previsto la combinazione di un contratto part-time verticale con uno di agenzia.

366 Commissione di certificazione istituita presso ogni ITL, commissioni istituite presso le Università e le Fondazioni universitarie autorizzate, commissioni di certificazione presso gli ordinamenti provinciali dei consulenti del lavoro, commissioni istituite presso gli Enti bilaterali previsti dai CCNL (art. 76, d.lgs. n. 276/2003).

zione di dettaglio<sup>367</sup>.

In definitiva la l. n. 203/2024 rappresenta un ulteriore tassello nel processo di modernizzazione del diritto del lavoro italiano, cercando di rispondere alle sfide poste dalla trasformazione dei modelli organizzativi e produttivi.

Tuttavia, resta fondamentale preservare la funzione ontologica del diritto del lavoro<sup>368</sup>, ovvero la tutela della parte debole del rapporto. In questa prospettiva, diviene cruciale il ruolo della contrattazione collettiva nel governare i processi di flessibilizzazione, come dimostra il rinvio ad essa per la definizione delle attività stagionali e la gestione della formazione nell'apprendistato, così l'investimento in capitale umano nel potenziamento dei PCTO quale strumento per garantire l'effettività delle tutele in un mercato del lavoro sempre più dinamico L'efficacia delle nuove misure dipenderà dalla capacità di implementare concretamente i meccanismi di tutela previsti, valorizzando il ruolo degli attori collettivi e degli Enti bilaterali, oltre a garantire l'effettività dei percorsi formativi e di crescita professionale.

In questa prospettiva, il ruolo della contrattazione collettiva e della bilateralità nel predisporre i processi di flessibilizzazione si inserisce in un quadro più ampio di garanzie costituzionali, dove i LEP sono lo strumento principe attraverso cui lo Stato assicura uniformità di tutele su tutto il territorio nazionale alla luce dei valori della Carta Costituzionale il cui art. 117 pone la legislazione residuale (*rectius: generale*) in capo alle Regioni.

Prima di affrontare il tema dei LEP appare opportuno, dunque, soffermarsi sulla complessa articolazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni il cui assetto è stato delineato dalla l. cost. n. 3/2001 che ha accresciuto l'autonomia degli enti territoriali intervenendo sul Titolo V della Parte II Cost<sup>369</sup>.

---

367 In tema vedi: Timellini, 2025, p. 1 ss.

368 Del Punta, 2006, p. 195 ss; Voza, 2015, p. 215 ss.

369 La revisione ha operato sull'originario impianto costituzionale del 1948, in base al quale lo Stato deteneva la facoltà normativa in tutti i settori, ad eccezione di alcuni, specificamente indicati, nei quali la capacità legislativa era attribuita alle regioni, subordinatamente tuttavia alla determinazione dei principi fondamentali da parte della normazione statale; cfr. Pizzetti, 1979, p. 283 ss.

## **4. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella determinazione dei LEP: profili costituzionali del regionalismo differenziato**

Occorre, innanzi tutto, premettere che ai sensi dell'art. 117, co. 1, Cost. sia lo Stato che le Regioni devono esercitare la potestà legislativa nel rispetto della Carta Costituzionale e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali<sup>370</sup>.

Posta questa imprescindibile base comune che accomuna i limiti legislativi statali e regionali è possibile individuare le seguenti sfere di attribuzione: potestà legislativa esclusiva dello Stato; potestà concorrente Stato-Regioni; potestà residuale delle Regioni.

Invero, l'art. 117, co. 2, Cost. stabilisce le materie nelle quali lo Stato ha potestà esclusiva, tra cui risultano, insieme ad altre, la politica estera, l'immigrazione, la difesa, l'ordine pubblico, la moneta, la cittadinanza, la concorrenza.

In particolare, in questo catalogo, dove non può esserci alcun intervento normativo regionale, poiché l'interesse nazionale non è frazionabile, sempre l'art. 117, co. 2, Cost. intercetta alla lett. I) l'"ordinamento civile" (sul cui fronte rientra la disciplina dei rapporti di lavoro nel momento della loro instaurazione e il diritto sindacale<sup>371</sup>) e alla lett. m) la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

In attuazione dei principi di egualianza (art. 3, Cost.)<sup>372</sup> e unitarietà dell'ordinamento (art. 5, Cost., prima parte) nonché del limite costituito dai vincoli di finanza pubblica (art. 119 Cost.)<sup>373</sup>, l'erogazione dei LEP compete agli enti territoriali che, in virtù della loro autonomia costituzionalmente garantita (art. 5, Cost., seconda parte), possono sia definire in quell'ambito le modalità organizzative che ampliare il ventaglio delle

---

<sup>370</sup> Bartoli, Berionni, Boschi, Brufani, Cacciatori, Odore, Paoletti, Pettinari, Ruggiero, 2021, p. 19 ss.

<sup>371</sup> Corte cost., 27 luglio 2023, n. 163, in Giurisprudenza costituzionale, 2023, p. 1689; D'Antona, 2000, p. 89 ss; Salomone, 2003, p. 588 ss.

<sup>372</sup> Morana, 2012, p. 237 ss.

<sup>373</sup> Cfr. anche l. cost. 20 aprile 2012, n. 1 che, nel novellare gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost., ha introdotto il principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio, collegandolo a un obbligo di sostenibilità del debito di tutte le amministrazioni pubbliche, in conformità alle norme in ambito economico-finanziario derivanti dall'ordinamento europeo.

prestazioni offerte<sup>374</sup>.

Poi v'è un secondo elenco di materie, in cui la potestà legislativa è ripartita tra Stato e Regioni (per questo definita "concorrente"), in cui "spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato" (art. 117, co. 3, Cost.).

Anche qui il catalogo è ampio e attiene, ad esempio, ai rapporti internazionali e con l'UE delle Regioni, ordinamento sportivo, protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi, reti di trasporto e di navigazione ecc.

Al di là di ogni formalismo, per identificare tali materie devono essere prese in considerazione l'oggetto, la *ratio* della disciplina e l'interesse tutelato in quanto è irrilevante l'eventuale auto-qualificazione operata dal legislatore regionale alla propria disciplina<sup>375</sup>.

Questo è sintomatico delle difficoltà di individuare il confine tra quello che spetta alla competenza statale e ciò che, per contro, è da ritenere di competenza delle Regioni ingenerando conflitti di attribuzione<sup>376</sup> di rilievo incombendo sulla Corte cost. di "ritagliare" in via interpretativa lo spazio del legislatore regionale e segnare i "limiti" statali<sup>377</sup>.

---

374 Il sistema di distribuzione delle competenze normative è completato dal criterio di assegnazione della facoltà regolamentare, che regista con l'art. 117, co. 6 Cost., una contrazione della competenza statale, con espansione di quella delle Regioni e degli enti territoriali: allo Stato compete adottare i regolamenti negli ambiti riservati alla sua competenza esclusiva, fatta salva la possibilità di delega alle Regioni, mentre a quest'ultime è riconosciuta la facoltà regolamentare in ogni altro settore (e, dunque, anche in quelli di competenza concorrente). I comuni, le province, le città metropolitane dispongono di facoltà regolamentare per la disciplina relativa all'organizzazione e al funzionamento delle competenze loro assegnate; cfr. D'Arena, 2024, p. 1619 ss., che concepisce l'art. 5 Cost. come una disposizione di equilibrio dinamico che bilancia dialetticamente unità e autonomia, dove il principio autonomistico assume funzione "direttiva positiva" mentre quello unitario opera come "limite negativo", rendendo necessaria una rilettura evolutiva della norma alla luce della riforma del Titolo V del 2001 che ha rovesciato la logica originaria attraverso il principio di sussidiarietà.

375 Corte cost., 23 marzo 2021, n. 44, in *Foro italiano*, 2021, 5, I, 1528 ss.

376 Il principio di "leale collaborazione" tra Stato e Regioni costituisce un efficace strumento per prevenire il contenzioso di attribuzione, così come il ricorso alla negoziazione dei contenuti normativi attraverso la Conferenza Stato-Regioni; cfr. Marzaro, 2019, p. 507 ss.

377 Bin, 2006, p. 899 ss., che discorre di "tecnica del carciofo", ossia di individuazione delle materie di competenza residuale attraverso la "progressiva eliminazione delle "foglie" su ci si appuntano interessi ascrivibili allo Stato"; vedi anche Mangiameli, 2002, p. 107 ss.

Si è pertanto al cospetto di un “limite mobile e variabile” costituito proprio dai principi fondamentali che è modulabile dal legislatore statale a fronte delle proprie opzioni discrezionali, purché ragionevolmente espresse da esigenze di unitarietà delle materie trattate<sup>378</sup>.

Ai nostri fini assume rilievo l’ampia locuzione “tutela e sicurezza del lavoro”, che consente di far rientrare le politiche del lavoro nella legislazione concorrente Stato/Regioni con l’avallo interpretativo della giurisprudenza costituzionale che, anche da ultimo, ha ribadito come tali politiche “non sono precluse al legislatore regionale”, purché nel rispetto dei principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato<sup>379</sup>. Già prima la Consulta aveva chiarito che a prescindere da quale fosse il completo contenuto da riconoscere alla materia “tutela e sicurezza del lavoro”, non è possibile dubitare che in essa rientri la disciplina dei servizi per l’impiego e, in particolare, quella del collocamento. Soggiungendo, però, che, “essendo i servizi per l’impiego predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, possono verificarsi i presupposti per l’esercizio della potestà statale di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (di cui all’art. 117, secondo co., lettera m), Cost.), come pure che la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgere opera di intermediazione può esigere interventi normativi rientranti nei poteri dello Stato per la “tutela della concorrenza” (art. 117, secondo co., lettera e), Cost.”<sup>380</sup>.

Non appare superfluo ricordare, inoltre, che l’art. 117, co. 3, Cost. esclude la materia dell’istruzione e della formazione professionale dalla competenza legislativa concorrente Stato/Regioni, demandandole così alla potestà legislativa residuale regionale (art. 117, co. 4, Cost.)<sup>381</sup>. La locuzione è da intendersi quale endiadi, ossia di una disciplina regionale dei percorsi di istruzione e formazione professionale e quale iscrizione

---

378 Corte cost., 21 dicembre 2021, n. 245, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2021, p. 2700; Salomone, 2018, p. 135 ss.

379 Corte cost., 9 maggio 2022, n. 113, in *Foro amministrativo*, 2022, p. 1385 ss.

380 Corte cost., 28 gennaio 2005, n. 50, in *Foro italiano*, 2006, 2, I, 265 ss.

381 Solo a margine, merita di essere sottolineato che il progetto di revisione costituzionale, presentato (e bocciato) nel dicembre 2016 attraverso consultazione referendaria, ai sensi dell’art. 138 Cost., attribuiva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la determinazione delle “norme generali e comuni relative all’istruzione e formazione professionale”, riservando alle Regioni (oltre agli ambiti non diversamente specificati) l’organizzazione su scala regionale dei servizi destinati alle imprese e della formazione professionale”.

del finanziamento delle relative strutture nei bilanci regionali<sup>382</sup>. La Corte cost. ha, infatti, chiarito con una risalente ma ancora pregnante pronuncia, che rientrano tra le norme generali sull'istruzione (riservate alla competenza esclusiva dello Stato ex art. art. 117, co. 2, lett. n), Cost.)<sup>383</sup> “quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali”; mentre sono espressione di principi fondamentali della materia dell'istruzione “quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altra, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale”<sup>384</sup>.

Anche qui la finalità da non frustrare risulta quella di promuovere e assicurare la coerenza territoriale<sup>385</sup> dell'erogazione dei percorsi formativi di natura professionale ap-

---

382 Per quanto concerne il settore universitario, esso non risulta specificamente menzionato nell'art. 117 Cost., trovando il proprio ancoraggio all'art. 33, co. 6 Cost. in base al quale le istituzioni di alta cultura, università e accademie, godono della facoltà di adottare ordinamenti autonomi, entro i confini fissati dalla legislazione statale. Analogamente, il diritto all'istruzione superiore non trova esplicita menzione nell'art. 117 Cost., ma trae il proprio fondamento dall'art. 34, co. 3 e co. 4, Cost. che sanciscono che i soggetti dotati di capacità e merito, pur in assenza di disponibilità economiche, sono titolari del diritto di accedere ai livelli più elevati dell'istruzione e che la Repubblica garantisce l'effettività di tale diritto mediante borse di studio, sostegni economici alle famiglie e ulteriori forme di assistenza, da assegnare attraverso procedure concorsuali.

383 Corte cost., 15 luglio 2005, n. 279, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 5114 ss., ha distinto le “norme generali sull'istruzione”, di competenza esclusiva dello Stato, dai “principi fondamentali” in materia di istruzione, destinati ad orientare le regioni negli ambiti di competenza concorrente – precisando che “le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale”. In tal senso, le norme generali si differenziano dai “principi fondamentali”, i quali, “pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose”.

384 Corte cost., 7 giugno 2012, n. 147 in *Diritto e giustizia*, 11 giugno 2012.

385 Corte cost., 2 luglio 2009, n. 200, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, p. 2316 ss. per la quale nel settore dell'istruzione lo svolgimento attuativo dei principi fondamentali “è necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle regioni, anche sotto il profilo socio-economico”.

partenenti al ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, nel pieno rispetto dei differenti ordinamenti e della pianificazione regionale dell'offerta formativa, e ciò in funzione delle esigenze professionali e alle peculiari caratteristiche del tessuto occupazionale<sup>386</sup>.

Da quanto detto si comprende allora del perché l'attuazione dei LEP, che costituiscono per l'appunto quel nucleo prestazionale invalicabile erogato dalla P.A. per rendere effettivo il godimento dei diritti civili e sociali<sup>387</sup>, sia rimessa in concreto alle Regioni/Province autonome deputate a calibrarli (*recte*: senza possibilità di limitarli o condizionarli<sup>388</sup>) nel rispetto - s'intende - di quanto imposto "a monte" dallo Stato per struttura e qualità in forza dell'art. 117, Cost. co. 2, lett. m)<sup>389</sup>.

Per questo versante lo Stato funge da garante di ultima istanza nella tenuta del sistema costituzionale rispetto a determinati quanto incomprimibili "diritti civili e sociali"<sup>390</sup> essenziali allo sviluppo dell'individuo così da mettere alla pari soggetti che partono da posizioni sperequate anche a livello di residenza geografica<sup>391</sup>.

Ve inoltre da dire che, facendo salve le specifiche forme di autonomia delle Regioni a statuto speciale, la revisione operata dalla l. cost. n. 3/2001 ha inciso anche sull'art. 116, co. 3, Cost. stabilendo la possibilità di riconoscere alle Regioni a statuto ordinario, mediante legge dello Stato, ulteriori modalità e condizioni particolari di autonomia riguardanti tutti gli ambiti che l'art. 117 Cost. assegna alla competenza concorrente Stato/Regioni e ad alcuni tra i settori di legislazione esclusiva statale (organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali). In letteratura questa possibilità di procedere all'attribuzione

---

386 Cfr. d.m. 18 gennaio 2011; d.lgs. 13 aprile 2017, n. 61; in dottrina vedi: Gianfrancesco, Perniciaro, 2012, p. 95 ss.

387 Bifulco, 2003, p. 139 ss; cfr. anche art. 1, co. 159, l. 30 dicembre 2021, n. 234 in cui si ritrova una definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) quale species del più ampio genus dei LEP; nel settore della sanità cfr. d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 in cui si trovano determinati i livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA).

388 Corte cost., 9 febbraio 2017, n. 231, in Giurisprudenza costituzionale, 2017, 1, p. 204 ss.

389 Cfr. l. 5 maggio 2009, n. 42 che ha previsto gli strumenti per assicurare alle Regioni adeguate risorse da destinare alla implementazione dei LEP e il graduale percorso di avvicinamento per la tutela uniforme dei diritti attraverso la fissazione dei c.d. "obiettivi di servizio".

390 Corte cost., 23 luglio 2021, n. 168, in Foro italiano 2022, 2, I, 462 ss.

391 Salomone, 2005, p. 276 ss.

ne di forme rafforzate di autonomia per cui è necessaria una legge statale approvata a maggioranza assoluta, su iniziativa della Regione interessata<sup>392</sup>, sentiti gli enti locali, è stata definita “regionalismo differenziato”<sup>393</sup>, andando non esente da critiche da parte di chi lo considera un modello che rischia di aggravare il divario tra regioni economicamente avanzate e quelle meno sviluppate, compromettendo il godimento paritario dei diritti di cittadinanza<sup>394</sup>.

Il cammino di determinazione dei LEP ha attraversato, negli ultimi anni, una serie di passaggi<sup>395</sup> che si sono progressivamente intrecciati con le richieste di maggiore autonomia delle Regioni ordinarie, e che è culminato con la l. 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi 791-801-bis che hanno delineato una procedura per la loro definizione e dei relativi costi e fabbisogni standard nelle materie coperte dall'art. 116, co. 3, Cost. In sintesi, tale normativa, ha condizionato l'attuazione del “regionalismo differenziato”, alla preliminare definizione dei LEP onde assicurarne un denominatore comune ed omogeneo a protezione di tutte le persone sull'intero territorio nazionale.

La procedura della l. n. 197/2022 per stabilire i LEP ha previsto l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di una “Cabina di regia” con funzioni, tra l'altro, di identificazione delle materie e degli ambiti di materia riferibili ai LEP, sulla scorta delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard e loro successiva individuazione, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente.

L'iter ha termine affidando ad uno o più atti regolamentari (d.P.C.) la determinazione dei LEP, sulla base di schemi predisposti dalla “Cabina di regia”, con i relativi costi e fabbisogni standard, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sulla base di un'intesa con la Conferenza unificata.

---

392 Corte cost., 25 giugno 2015, n. 118, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, p. 919 ss.

393 Gallo, 2019, p. 1 ss.; Girotto, 2019, p. 10 ss.; Pastore, 2019, p. 34 ss.

394 Romeo, 2020, p. 807 ss., secondo cui l'autonomia differenziata elude il problema cruciale dell'unificazione economica del Paese, preferendo invece un approccio unitario che valorizzi le politiche di coesione europea e nazionale per garantire solidarietà territoriale. L'A. propone di superare la tradizionale “questione meridionale” attraverso una nuova “questione italiana” che affronti il divario dell'Italia nel contesto europeo mediante strategie integrate di sviluppo che riconoscano l'interdipendenza tra Nord e Sud come sistemi capaci di avvantaggiarsi reciprocamente, in linea con i principi costituzionali di solidarietà, uguaglianza sostanziale e unità e indivisibilità della Repubblica.

395 Art. 13, d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68.

Su questo scenario, già complesso di per sé, ha impattato la l. 26 giugno 2024, n. 86 finalizzata a fornire nei suoi intenti univocità applicativa all'art. 116, co. 3, Cost..

La l. n. 86/2024 al suo art. 3 ha attribuito all'Esecutivo una delega per l'adozione, nelle materie interessate dall'art. 116, co. 3, Cost., di uno o più decreti legislativi, per individuare i LEP inerenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, e ciò rinviando ai principi e criteri direttivi di cui all'art. 1, commi 791-801-bis, della citata l. n. 197/2022.

Essa, in tal modo, ha modificato la fonte, richiedendo un atto legislativo, per l'individuazione dei LEP, indicando quali "principi e criteri direttivi della delega" i contenuti della l. n. 197/2022 che tuttavia si limitano nella loro genericità a far riferimento solo ad atti normativi regolamentari.

Non solo: ha anche previsto l'applicazione delle disposizioni della l. n. 197/2022 inerenti la procedura di determinazione dei LEP tramite fonte normativa secondaria, fino all'entrata in vigore dei decreti legislativi dalla stessa enunciati.

Come ovvio che fosse, non sono mancate censure di legittimità costituzionale mosse proprio nei confronti della l. n. 86/2024 e il cui vaglio è stato oggetto della pronuncia della Corte cost., 3 dicembre 2024, n. 192<sup>396</sup>.

#### **4.1 Standardizzazione e personalizzazione: la duplice dimensione dei LEP e proposte de iure condendo dopo le pronunce della Consulta n. 192/2024 e n. 10/2025**

La Consulta pur non ritenendo fondata la questione di costituzionalità dell'intera l. n. 86/2024, ha considerato, comunque, illegittime specifiche disposizioni del testo legislativo, delineando un quadro interpretativo dell'art. 116, co. 3, Cost. che pone precisi limiti alla devoluzione delle competenze alle regioni. In particolare, non è possibile loro trasferire intere materie o ambiti di materie, ma solo specifiche funzioni legislative e amministrative, che devono essere giustificate secondo il principio di sussidiarietà. Ha sottolineato come ogni forma di differenziazione territoriale, sia essa simmetrica o asimmetrica, debba essere orientata verso "la realizzazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si fondano", configurandosi essenzialmente come "strumento al servizio dell'interesse generale della collettività".

---

396 Reperibile in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

Questo principio risulta cruciale per il mercato del lavoro, poiché impedisce una frammentazione della disciplina lavoristica che potrebbe creare disparità di trattamento tra lavoratori ubicati in diverse regioni.

Per quanto riguarda la procedura di definizione dei LEP ha altresì dichiarato incostituzionale la delega legislativa al Governo per la loro determinazione che rinviava ai "principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197", nel tentativo di creare un un nesso funzionale diretto tra la pregiudiziale della loro individuazione e le materie oggetto di trasferimento nelle materie di cui all'art. 116, co. 3, Cost.

Le finalità per formulazione degli obiettivi da perseguire (" pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni", "assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali", "favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza") (co.791) è apparsa eccessivamente ampia e generica, tanto da risultare costituzionalmente inadeguata come parametro di riferimento (*per relationem*) per guidare compiutamente l'esercizio del potere legislativo delegato.

"Una determinazione plurisetoriale di criteri direttivi", operata omnicomprensiva e valida per tutte le operazioni di definizione dei e per tutti i LEP e per tutti, integra un difetto di eccessiva genericità della delega, traducendosi in un vizio di incostituzionalità per carente indicazione dei principi e criteri direttivi.

Detto altrimenti non è possibile, secondo l'interpretazione fornita dalla Consulta, porre in essere un processo unitario e complessivo di definizione dei LEP che abbracci indistintamente tutte le materie interessate, bensì è richiesta un'analisi specifica e mirata, condotta per singoli settori o ambiti di intervento attraverso "distinti bilanciamenti", così da realizzare una più accurata ponderazione degli interessi coinvolti e garantire, di conseguenza, l'effettività delle prestazioni erogate.

La l. n. 86/2024 ha inoltre introdotto una distinzione tra materie "LEP", per le quali è necessaria la previa determinazione dei livelli essenziali prima del trasferimento di funzioni alla regione richiedente l'autonomia differenziata e materie "no-LEP", per le quali il trasferimento può avvenire anche in assenza di tale determinazione preventiva.

La Corte, nell'esaminare questa distinzione, ha fornito un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 3, co. 3, l. n. 86/2024: quando il legislatore qualifica una materia come "no-LEP", i relativi trasferimenti non possono riguardare funzioni che

attengono a prestazioni concernenti diritti civili e sociali. Se invece lo Stato intende accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione rientrante in una materia “no-LEP” ma che incide su un diritto civile o sociale, sarà comunque necessaria la pre-  
via determinazione del relativo LEP e del costo standard.

Ciò significa per i servizi per l’impiego che - sebbene alcuni aspetti organizzativi pos-  
sono essere differenziati - quelli essenziali come l’orientamento professionale, il sup-  
porto alla ricerca di lavoro e l’intermediazione domanda-offerta devono rispettare i  
LEP minimi di prestazione in tutta Italia.

Tuttavia, la necessaria specializzazione per settori, imposta dalle specificità dei di-  
versi ambiti nei quali individuare i LEP, comporta che i singoli iter di determinazio-  
ne - distinti ma obbligatoriamente da armonizzare tra loro in una prospettiva unitaria  
degli interventi di assistenza e supporto alla persona - debbano essere chiaramente  
identificabili dal momento iniziale fino alla conclusione, principalmente per garantire  
certezza e responsabilità nell’erogazione delle relative prestazioni. In caso contrario, a  
nostro avviso, si correrrebbe il pericolo di lasciare in sospeso tutele fondamentali dei  
diritti di cittadinanza.

Di certo è da abbandonare il modello della fonte regolamentare, perché priva l’organo  
parlamentare della competenza esclusiva (e della relativa responsabilità) nel definire  
gli equilibri fondamentali per l’elaborazione dei LEP. Tale superamento si verifica indi-  
pendentemente dalla distinzione tra materie incluse nell’art. 116, co. 3, Cost. e materie  
da essa escluse<sup>397</sup>.

È dunque in questo intreccio di competenze che possono nello specifico individuarsi  
i LEP nella materia “tutela e sicurezza del lavoro” prer come indicati dall’art. 28, d.lgs.  
n. 150/2015 anche in base al quale occorre “tener conto della situazione di fatto e delle  
peculiarità territoriali”. La disposizione con la tecnica del rinvio normativo intratesuale,  
richiama: l’art. 11, co. 1, lett. a-d, tra cui spicca la disponibilità di servizi e misure di  
politica attiva del lavoro a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla  
regione o provincia autonoma di residenza; l’art. 18 sui servizi e misure di politica atti-  
va del lavoro che includono orientamento, formazione, accompagnamento al lavoro e  
promozione dell’occupazione attraverso vari strumenti di supporto all’inserimento oc-  
cupazionale; gestione di incentivi e strumenti per il lavoro autonomo, la mobilità ter-

---

<sup>397</sup> Masci, 2025, p. 211 ss. per il quale la riserva di legge diventa essa stessa livello essenziale o, più  
precisamente, “livello essenziale dei livelli essenziali”, assicurando che l’identificazione delle soglie  
prestazionali si realizzi sempre attraverso procedure partecipative, nelle quali sia la concertazione,  
anziché il comando, a determinare l’esito finale.

ritoriale e la conciliazione vita-lavoro, nonché promozione di lavori socialmente utili; l'art. 20 inerente il Patto di servizio personalizzato(PSP) che deve essere strutturato in modo da rispecchiare e adattarsi alle specifiche competenze, al *background* formativo e alle esperienze lavorative del soggetto, tenendo conto del suo profilo individuale; l'art. 21, co. 2, sul rafforzamento dei meccanismi di condizionalità per i beneficiari delle prestazioni a sostegno del reddito, ancora privi di occupazione; d) l'art. 23 in tema di supporto all'inserimento o reinserimento lavorativo.

Questi LEP garantiscono al beneficiario un concreto sostegno finalizzato all'inserimento lavorativo, sia esso ordinariamente occupabile (artt. 1, 4, e 35 Cost), ovvero da prendere in carico per il tramite del collocamento mirato perché affetto da disabilità o in condizioni di fragilità necessitando di una valutazione multidimensionale (art. 38 Cost.). Non si tratta di semplici procedure interne ai CPI, ma di servizi che devono essere tangibili e quantificabili offerti direttamente all'utenza<sup>398</sup>.

Nel guardare ai CPI dovrebbe essere possibile concepire, anche in asse con la prospettiva comunitaria, non un'attività di natura burocratico-compilativa, bensì l'implementazione, nella pratica operativa, di tre disposizioni costituzionali: l'art. 4 Cost., l'art. 54 Cost. e l'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. così da fungere da effettivi realizzatori del diritto sociale fondamentale (il diritto di ciascuno a un'occupazione possibilmente scelta e consona ai propri progetti esistenziali) quale asse portante di qualsiasi politica di protezione nel mercato del lavoro<sup>399</sup>.

Su questa base dovrebbero esser stati individuati specifici livelli di prestazione descritti in dettaglio nell'Allegato B del d.m. n. 4/2018 che richiama nel tabellario i riferimenti normativi del d.lgs. n. 150/2015: il servizio di accoglienza fornisce informa-

---

398 Ichino (b), 1997, p. 22 ss.

399 La stretta connessione tra diritti sociali e partecipazione al mercato del lavoro si rinviene in Corte cost., 27 febbraio 2024, n. 29, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2024, 1, p. 261 ss., che ha rimesso alla Corte di giustizia UE la questione se il diritto alla parità di trattamento nelle prestazioni di sicurezza sociale (con particolare riferimento alla concessione dell'assegno sociale) debba essere riconosciuto solo ai lavoratori extra UE che abbiano un rapporto di contribuzione con il sistema previdenziale dello Stato ospitante o se, tale diritto, debba essere esteso anche a coloro che sono semplicemente titolari di un permesso che consenta di lavorare. La decisione assume importanza perché la sua risoluzione potrebbe influenzare significativamente le politiche di integrazione dei lavoratori extracomunitari nel mercato del lavoro europeo. Come ha suggerito la Corte nel suo iter motivazionale, l'accesso alle prestazioni sociali non contributive potrebbe essere legittimamente subordinato a requisiti che dimostrino un effettivo e stabile inserimento nel tessuto socio-economico del paese ospitante, principalmente attraverso la partecipazione al mercato del lavoro.

zioni iniziali sul sistema dei servizi per il lavoro disponibili a tutti i livelli territoriali e sulle procedure di profilazione; include un primo contatto orientativo per illustrare le opportunità formative e occupazionali, comprese quelle transnazionali attraverso la rete Eures (lett. a); la profilazione che valuta la distanza dell'individuo dal mercato del lavoro attraverso la raccolta dei suoi dati formativi e professionali, che vengono poi registrati nella Scheda Anagrafica Professionale (SAP) (lett. b); il servizio di orientamento di base valuta le competenze rispetto al mercato locale, supporta l'identificazione dei bisogni e guida il soggetto verso le opportunità formativo-lavorative più adatte (lett. c); il PSP che va configurato secondo gli elementi strutturali indicati nella fonte regolamentare (lett. d); l'orientamento specialistico che valuta i bisogni espressi dall'individuo e ne identifica le competenze per guidarlo verso i percorsi più adatti alle sue capacità (lett. e); il servizio che comprende le tre attività principali di accompagnamento al lavoro attraverso supporto individuale e di gruppo nella ricerca attiva, attivazione e gestione di tirocini formativi con relativa documentazione, e facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro per favorire l'inserimento o reinserimento lavorativo (lett. f); il supporto all'inserimento o reinserimento lavorativo che comprende il rilascio dell'assegno di ricollocazione e l'assistenza continuativa ai percettori di NASPl disoccupati da oltre quattro mesi, attraverso tutoraggio personalizzato e ricerca intensiva di opportunità lavorative, dalla promozione del profilo professionale fino all'inserimento in azienda (lett. g); il sistema si completa con servizi specializzati come il collocamento mirato per le categorie protette, la promozione dei lavori socialmente utili, il sostegno ai soggetti vulnerabili e l'assistenza a chi desidera intraprendere un percorso di autoimpiego, garantendo in ogni caso un approccio personalizzato alle esigenze del singolo utente (lett. h-o).

Ad ogni LEP corrisponde uno standard di servizio da erogarsi nelle tempistiche indicate in ciascun Piano attuativo regionale (PAR).

Le tempistiche racchiuse nei PAR non sono arbitrarie, ma vengono dettate considerando vari fattori come la complessità del servizio, le risorse disponibili, il bacino di utenza e le caratteristiche del mercato del lavoro locale. Questo permette di fissare obiettivi realistici e al contempo sfidanti per il miglioramento continuo dei servizi.

La definizione di standard e scadenze rappresenta anche uno strumento di tutela per l'utente, che può fare affidamento su tempi certi per l'erogazione dei servizi e su standard qualitativi definiti. Questo contribuisce a creare un rapporto di fiducia tra cittadini e servizi pubblici per il lavoro, elemento essenziale per l'efficacia delle politiche attive del lavoro.

Il Programma GOL si configura come principale strumento di attuazione dei LEP nel mercato del lavoro, seppur non esente da qualche problematica racchiusa nel d. interm. 5 novembre 2021, all. A<sup>400</sup>. Come è stato rilevato da una parte della dottrina<sup>401</sup>, i soggetti avviati al percorso 5, non compaiono tra i destinatari delle prestazioni individuate dal citato d. interm. 5 novembre 2021; circostanza che, evidentemente, oblitera l'esigibilità dei LEP da parte di quei lavoratori che si trovano nella delicata fase di ricollocazione collettiva e che per questa ragione avrebbero meritato una maggiore attenzione e tutela. Probabilmente il percorso di ricollocazione collettiva presenta delle caratteristiche non perfettamente sovrapponibili con la natura dei LEP. Nell'all. A si legge che tale percorso si attiva in situazioni di crisi aziendali che coinvolgono "collettività di lavoratori o un sottoinsieme consistente di essi", richiedendo una valutazione non individuale ma di gruppo, basata sulla "specificità situazione aziendale di crisi, della professionalità dei lavoratori coinvolti e del contesto territoriale di riferimento". La peculiarità di questo percorso risiede nella sua natura contingente e situazionale. A differenza dei percorsi 1-4, che possono essere replicati uniformemente sul territorio nazionale, il percorso 5 richiede necessariamente un metodo *case-by-case*, con valutazioni specifiche che tengano conto delle dinamiche aziendali, delle caratteristiche del tessuto produttivo locale e delle possibilità concrete di ricollocazione collettiva. Dal punto di vista critico, tuttavia, questa esclusione solleva, come si diceva, alcune perplessità. In primo luogo, si potrebbe argomentare che proprio i lavoratori coinvolti in crisi aziendali collettive rappresentano una categoria particolarmente vulnerabile, che meriterebbe tutele uniformi su tutto il territorio nazionale. La mancanza di LEP potrebbe infatti determinare disparità di trattamento tra lavoratori e lavoratrici che si trovano in situazioni analoghe ma in contesti territoriali diversi.

Al netto di ciò, la sua architettura prevede l'erogazione di servizi personalizzati che integrano orientamento, formazione e accompagnamento al lavoro, con l'obiettivo di garantire standard qualitativi uniformi su tutto il territorio nazionale.

Nella sua applicazione pratica l'impianto operativo è finalizzato a far emergere il livello di occupabilità dell'utenza da parte dei CPI così che non si creino discrasie ed eterogeneità in termini di prestazioni rese.

L'apparente antinomia tra standardizzazione e personalizzazione nel contesto LEP è in realtà un'endiadi funzionale alla piena realizzazione delle *chances* occupazionali.

---

400 La figura 6, che illustra i LEP del Programma GOL, non include il percorso 5 di "ricollocazione collettiva", ma solo quelli da 1 a 4.

401 Alaimo, Di Meo, 2025, p. 252 ss.

La standardizzazione dei LEP risponde all'esigenza di una dimensione strutturale che definisca quei livelli minimi inderogabili di servizio così da assicurare certezza e valutazione oggettiva nella erogazione delle prestazioni.

La personalizzazione attiene invece alla dimensione teleologica del servizio per misurare e comprendere l'effettiva distanza dell'utente dal mercato del lavoro, configurandosi come un "metro di prossimità occupazionale".

Questo processo diagnostico si articola attraverso una valutazione multidimensionale che non si limita a fotografare lo status occupazionale del momento, ma analizza l'intera traiettoria professionale e personale dell'individuo.

La "distanza dal mercato del lavoro" non è infatti riducibile a un semplice dato binario (occupato/disoccupato), ma si configura come un *continuum* complesso che tiene conto di molteplici variabili anche in considerazione delle opportunità di collocazione/ricollocazione presenti nei contesti locali.

In questo senso, la personalizzazione rappresenta il "radar" che permette di orientare le politiche attive del lavoro, trasformando la standardizzazione dei servizi da vincolo procedurale a garanzia di efficacia degli interventi, attraverso una costante calibrazione della risposta istituzionale alle specifiche necessità dell'utente nel suo percorso di avvicinamento al mercato del lavoro.

La specificazione degli standard di servizio è contenuta nella deliberazione del Commissario Straordinario ANPAL del 9 maggio 2022, n. 5<sup>402</sup>, che costituisce la fonte disciplinare per i servizi e misure di politica attiva del lavoro all'interno del Programma GOL.

La deliberazione indica in modo più preciso rispetto al d.m. 11 gennaio 2018, n. 4, "varato in assenza di risorse specificamente dedicate al finanziamento dell'organizzazione e dell'erogazione dei servizi e delle prestazioni ivi previste", la durata massima di ciascuna attività in base alla distinzione per percorsi a cui può essere avviata l'utenza. È altresì introdotto un sistema uniforme di spesa collegando ogni LEP a specifiche unità di costo standard (UCS) (es. per promozione tirocini, per servizi di accompagnamento al lavoro, ecc.), elemento altrettanto assente nel citato d.m., rendendo più efficiente la gestione amministrativa.

---

402 Cfr. anche delibera ANPAL n. 6/2022, n. 5/2023 e n. 13/2023.

Il ruolo dell'operatore (sia esso impiegato presso il CPI oppure presso le APL convenzionate) è il fulcro del servizio perché egli deve interagire con soggetti portatori, non solo di esigenze economiche e/o professionali, ma anche di istanze (delle volte inespresse) attinenti alle variabili di gratificazione e realizzazione personale.

Tra i diversi LEP risulta allora di precipuo interesse ai nostri fini d'indagine quello codificato F3 "Incontro Domanda e Offerta" poiché la sua funzione è quella di creare un ponte concreto tra chi cerca e chi offre lavoro, superando il tradizionale approccio passivo del *matching*. Non si tratta infatti di un semplice incrocio automatico tra domanda e offerta, ma di un processo attivo e strutturato che mira a valorizzare le competenze dei beneficiari presso le imprese.

Esso si articola partendo dalla promozione attiva dei profili presso le aziende, la reale verifica della disponibilità dei candidati, gestisce le autocandidature e arriva fino all'inserimento lavorativo. Questo approccio *step-by-step* permette di presidiare tutte le fasi critiche del processo di matching, riducendo il rischio di fallimenti nell'inserimento lavorativo.

Particolare è l'enfasi posta sulla "promozione" dei profili presso il sistema imprenditoriale. Questo evidenzia un cambio di paradigma: non si aspetta passivamente che le aziende cerchino candidati, ma si propongono attivamente i profili alle imprese, valorizzandone competenze e potenzialità.

Tuttavia, emergono alcune criticità significative. La prima riguarda il rischio di concentrarsi sui profili più facilmente collocabili, trascurando quelli che richiederebbero maggiore impegno nel *matching*. Questo è particolarmente rilevante considerando che la remunerazione è prevista a risultato.

Un altro aspetto delicato emerge nella fase di verifica dell'effettiva candidatura attiva: potrebbero verificarsi situazioni in cui, dopo aver promosso un profilo presso un'azienda, il soggetto non sia più realmente disponibile o interessato, compromettendo la credibilità del servizio. La fase di preselezione meriterebbe maggiore dettaglio operativo: andrebbero definiti specifiche minime di qualità per garantire alle aziende un primo filtro selettivo efficace dei candidati e delle loro reali potenzialità.

La gestione delle autocandidature rappresenta un altro punto su cui riflettere: occorre un attento lavoro di *screening* per evitare di proporre alle aziende candidature non pertinenti o non sufficientemente motivate.

Per migliorare l'efficacia di questo LEP, al di là del sistema di premialità differenziato che valorizza anche il collocamento di profili più complessi, sarebbe importante implementare un sistema di monitoraggio qualitativo degli inserimenti, non limitandosi al mero dato numerico ma valutando anche la tenuta negli anni e la qualità del *matching* oltre l'arco temporale degli inserimenti lavorativi realizzati nell'ambito del periodo di validità dell'Assegno GOL.

Si ritiene auspicabile un intervento integrativo in ordine alla stesura di un LEP che ponga le basi per il corretto utilizzo degli strumenti di intelligenza artificiale (AI)<sup>403</sup> per l'abbinamento tra domanda e offerta di lavoro attraverso il Sistema Informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SIISL)<sup>404</sup>.

A maggior ragione alla luce dell'ulteriore sentenza della Corte cost., 7 febbraio 2025, n. 10<sup>405</sup> che, nel ritenere inammissibile il quesito referendario sull'abrogazione della l. n. 86/2024, per come risultante a seguito della pronuncia n. 192/2024, ha sottolineato che quest'ultima ha comportato la "paralisi" dell'individuazione dei LEP concernenti diritti civili o sociali fino ad un futuro intervento del legislatore

---

403 Allo stato pende dinanzi la Camera dei deputati il disegno di legge delega al Governo in materia di AI (cfr. A.C. 2316, 20 maggio 2024, approvato in prima lettura, con modifiche, il 20 marzo 2025 dal Senato per poi essere trasmesso alla Camera dei deputati, dove è stato assegnato alle Commissioni riunite IX Trasporti e telecomunicazioni e X Attività produttive, che ne ha emendato il testo) che all'art. 12 istituisce presso il MLPS l'Osservatorio sull'adozione di sistemi di AI nel mondo del lavoro, al fine di contenere i rischi derivanti dall'impiego di tali sistemi in ambito lavorativo, massimizzandone i benefici. Nel dossier n. 206 del 17 giugno 2025, Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale, Documentazione per l'attività consultiva della I Commissione, Camera dei Deputati-Servizio Studi, p. 4, si legge i merito all'istituendo Osservatorio che "potrebbe essere contemplata la previsione di un parere in sede di Conferenza Stato-regioni ai fini dell'adozione del decreto, alla luce del concorso, nella disposizione, della competenza legislativa esclusiva in materia di organizzazione amministrativa dello Stato (articolo 117, co. 2, lett. I), che appare prevalente, con la competenza concorrente in materia di tutela del lavoro". L'integrazione previsionale è da salutare con favore nell'applicazione del principio di leale collaborazione, che costituisce un pilastro fondamentale dell'ordinamento costituzionale italiano nel rapporto tra Stato e autonomie territoriali.

404 L'AI richiede particolare attenzione per la sua capacità di incidere sulle carriere e sui mezzi di sostentamento delle persone e, per questa ragione, il regolamento europeo c.d. AI Act, approvato il 21 maggio 2024, considera ad alto rischio le applicazioni di AI utilizzate per assumere, selezionare e gestire il personale. Il datore di lavoro che intenda adottare strumenti di AI deve informare preventivamente i lavoratori e i loro rappresentanti sindacali. L'informazione riguarda le modalità di utilizzo dell'AI e le sue possibili ricadute sul rapporto di lavoro; per un approfondimento si rinvia a De Biase, Viola, 2024, p. 76 ss.

405 In Guida al diritto, 2025, n. 6.

L'esigenza non è di poco conto, atteso che l'art. 26, co. 3, d.l. 7 maggio 2024, n. 60<sup>406</sup>, ha introdotto un importante elemento di innovazione tecnologica nel contesto delle politiche attive del lavoro, prevedendo proprio l'utilizzo dell'AI come strumento di "abbinamento ottimale" tra domanda e offerta di lavoro all'interno del SIISL.

L'implementazione pratica richiede particolare attenzione per garantire che gli algoritmi utilizzati non originino discriminazioni basate su genere, età, etnia o altri fattori protetti. Per essere costituzionalmente legittimi e assicurare "i diritti civili e sociali" dovrà essere assicurata la trasparenza algoritmica: gli utenti hanno diritto di conoscere i criteri di funzionamento del sistema di *matching* che devono essere chiari e comprensibili, per evitare distorsioni o ambiguità nelle decisioni assunte<sup>407</sup>.

La specificazione "nei limiti consentiti dalle disposizioni vigenti" contenuta nell'art. 26, co. 3 richiama la necessità di rispettare il quadro normativo esistente, in particolare le norme sulla protezione dei dati personali e sulla trasparenza amministrativa. Questo significa che l'utilizzo dell'AI deve avvenire nel rispetto del Regolamento Ue 2016/679, e delle altre normative rilevanti che tutelano i diritti fondamentali dei cittadini.

La qualità del *matching* impone in ogni caso che sia garantito un appropriato livello di supervisione umana sul processo decisionale. Il LEP proposto dovrà assicurare che il sistema produca una coniugazione efficace basata su criteri oggettivi come competenze, esperienze e requisiti professionali, evitando automatismi che non tengano conto delle specificità dei profili.

---

406 Conv. mod., l. 4 luglio 2024, n. 95.

407 Il 25 luglio 2025 è stata presentata dal MPLS una applicazione denominata AppLI, quale "assistente virtuale" basata sull'AI per supportare l'inserimento lavorativo dei giovani italiani, con particolare focus sui NEET. La piattaforma, intesa quale progetto sperimentale innovativo nel settore pubblico, offre servizi personalizzati disponibili 24 ore su 24, tra cui orientamento professionale, creazione di curriculum, simulazione di colloqui e informazioni sul mercato del lavoro, integrando fonti dati ufficiali del Ministero e delle Regioni. Il sistema sarebbe stato progettato seguendo un approccio di co-design con gli utenti nel rispetto dei principi dell'AI Act europeo, garantendo privacy e uso etico dell'AI. Si legge nel documento di presentazione che la fase sperimentale condotta su 2000 giovani NEET ha registrato risultati molto positivi, con un indice di gradimento di 7,8 su 10 e un tasso di soddisfazione dell'85%. A partire da settembre 2025, il servizio sarà esteso fino a 120.000 giovani attraverso i CPI, con l'auspicio di ridurre il mismatch tra competenze e domanda di lavoro e di riavvicinare i giovani al mondo lavorativo. Molto dipenderà dall'effettiva accessibilità e inclusività del sistema, per rispondere effettivamente alle esigenze di utenti con differenti abilità e provenienze nazionali, con particolare attenzione, ad esempio, alle loro necessità linguistiche specifiche nell'utilizzare AppLI.

D'altra parte il cennato superamento della tradizionale distinzione tra momento formativo e attività lavorativa si coglie anche nel PNCT in base al quale è fondamentale investire negli strumenti di tipo predittivo. Per essere efficaci le misure della formazione programmata devono il più possibile aderire alle "caratteristiche del mercato occupazionale ed alle istanze espresse dalle imprese": la logica anticipatoria nell'attività di programmazione deve essere orientata al conseguimento del risultato.

La richiesta di dinamicità si traduce per il PNCT in "un rinnovamento della formazione professionale che deve superare i limiti e le rigidità di offerte preconstituite a catalogo e realizzarsi sempre più in raccordo e sincronia con la domanda di competenze e professionalità espresse dal mondo del lavoro e delle professioni".

Il decisore pubblico anche per questo versante può avvalersi delle applicazioni tecnologiche offerte dall'AI per l'analisi predittiva dei fabbisogni, che rappresenta la nuova frontiera "per orientare e accompagnare le opportunità formative, con un'attenzione a minimizzarne i rischi".

Non v'è dubbio, infatti, che oltre al capitale umano, vi sia un capitale informativo (*data mining*) da razionalizzare e valorizzare nel fabbisogno formativo e che le applicazioni di IA possono consentire di compiere un salto qualitativo con notevoli benefici nell'ottica riduttiva dello *skill mismatch*<sup>408</sup>.

Il target dichiarato è di riuscire a "identificare nuovi posti di lavoro ed evitare quelli più a rischio, avendo cittadini formati con competenze nuove, anche in funzione dell'obiettivo".

Ampio risalto viene dato ai "meccanismi di formazione personalizzata e *on demand*, attraverso la raccolta e valorizzazione informativa nel SIISL delle "manifestazioni di interesse per percorsi di formazione" sia da parte dei beneficiari, ad esempio in esito alla *Skill Gap Analysis*(SGA), sia da parte delle imprese anche al fine di aggregare velocemente la domanda in *cluster/classi* di offerta immediatamente disponibile".

---

408 Cfr. l'art. 31, d.l. n. 60/2024 che, nel quadro del Piano "RicercaSud", promuove la creazione di spin-off di ricerca e lo sviluppo di competenze specializzate, con particolare attenzione alla transizione industriale e digitale, così da rafforzare il capitale umano dedicato allo sviluppo delle infrastrutture di ricerca, favorendo la collaborazione tra ricerca e imprese; ma anche il successivo art. 33 che, nell'ambito degli investimenti per il recupero dei siti industriali, prevede interventi per la produzione di energia da fonti rinnovabili e lo sviluppo di sistemi di stoccaggio intelligenti, richiedendo implicitamente la formazione di competenze specifiche in questi settori tecnologicamente avanzati.

Da ciò si evince il filo conduttore delle recenti modifiche apportate dal PNCT al PNC<sup>409</sup> per un ampliamento dei LEP in raccordo con il Programma GOL.

La prima riguarda l'universalizzazione dell'accesso ai percorsi formativi. Viene superata la precedente impostazione che escludeva i soggetti considerati più vicini al mercato del lavoro, introducendo un principio di universalità del diritto soggettivo alla formazione come LEP.

Questo cambiamento riflette una visione più inclusiva e dinamica del mercato del lavoro, dove l'aggiornamento continuo delle competenze diventa un diritto-dovere (art. 4, Cost.) per tutti i lavoratori, indipendentemente dalla loro distanza dal mercato del lavoro.

La seconda e terza modifica introduce una maggiore flessibilità nei percorsi formativi, sia di aggiornamento che di riqualificazione, attraverso l'integrazione della formazione *on the job*. L'inserimento di alternanza, tirocini extracurricolari e formazione interna come opzioni aggiuntive o alternative rappresenta un importante evoluzione del LEP formativo. Questa flessibilità permette di personalizzare maggiormente i percorsi formativi e di avvicinarli alle reali esigenze del mondo produttivo. Il riferimento agli standard definiti dalla circ. ANPAL 5 agosto 2022, n. 1 garantisce un presidio qualitativo per scongiurare la frammentazione territorio nazionale, che sono uno degli elementi portanti anche per un LEP della formazione professionale.

Ben si comprende allora perché l'offerta formativa personalizzata, accessibile e spendibile costituisca essa stessa un LEP.

La personalizzazione dell'offerta formativa, nella sua dimensione costituzionale, (art. 3, 35, Cost.) non è infatti un semplice strumento didattico, ma rappresenta la modalità attraverso cui, indipendentemente dal contesto geografico o socio-economico, si assicura ad ogni soggetto la possibilità di beneficiare di un'offerta formativa calibrata sulle proprie esigenze e potenzialità.

L'accessibilità dell'offerta verte sulle precondizioni di effettiva fruibilità dei percorsi formativi: gli enti che erogano formazione devono rendere pubbliche, facilmente consultabili e aggiornate tutte le opportunità formative concrete e realmente fruibili, non limitandosi a un'elencazione teorica o fumosa dei corsi. Quest'ultimo aspetto è particolarmente importante perché richiede che i sistemi informativi siano in grado di

---

409 Cfr. art. 2, d.m. 30 marzo 2024.

comunicare tra loro e scambiarsi informazioni in modo trasparente e interoperabile.

Ogni percorso formativo deve essere orientato all'acquisizione di una qualificazione completa o di parti di essa che sia riconosciuta e spendibile nel mercato del lavoro transizionale. Il PNC pone l'accento su percorsi di formazione professionale progettati e finalizzati per il conseguimento di un intero profilo professionale o di singole unità di competenza che lo compongono inclusi (di regola) nel Repertorio nazionale con il rilascio di una attestazione di trasparenza, validazione o certificazione ai sensi e per gli effetti del d.lgs. n. 13/2013 e crediti formativi maturati e loro registrazione nel fascicolo elettronico del lavoratore.

A fronte di tanto si potrebbe suggerire definiti nel rispetto delle competenze regionali un LEP sulla "formazione aumentata", dove l'apprendimento avviene attraverso piattaforme che integrano contenuti multimediali, tutoraggio virtuale e sistemi predittivi che suggeriscono percorsi formativi basati sull'analisi dei big data del mercato del lavoro. Gli enti erogatori dovrebbero garantire "ambienti di apprendimento adattivi" o "*learning hub territoriali*", centri di competenza che integrano spazi fisici e virtuali dove imprese, enti formativi e centri di ricerca co-progettano percorsi personalizzati. Questi *hub* dovrebbero diventare dei laboratori di innovazione formativa in cui sperimentare metodologie basate su realtà aumentata, simulazioni immersive e AI.

Nodo del LEP potrebbe essere il sistema di valutazione cognitiva iniziale dove analizzare non solo le competenze tecniche ma anche gli stili di apprendimento individuali, con il supporto di un team multidisciplinare composto da formatori, psicologi dell'apprendimento e tecnici informatici.

Il LEP sarebbe funzionale a tracciare in tempo reale i progressi formativi di ciascun soggetto, identificare precocemente difficoltà di apprendimento, così da suggerire nell'immediato (azione-reazione) percorsi capacitanti o di recupero plasmati sulle specificità individuali.

La centralità dei LEP si manifesta ancor di più nel sistema di Individuazione, Validazione e Certificazione delle competenze (IVC) che funge da cardine di raccordo tra l'innovazione tecnologica nella formazione e la trasparenza delle competenze nel mercato del lavoro<sup>410</sup>.

---

<sup>410</sup> Saitta, 2025, p. 1 ss; Torretta, 2025, p. 173 ss.

## **5. La messa in trasparenza delle competenze nel mercato del lavoro transizionale**

Le competenze professionali si configurano come chiave interpretativa delle trasformazioni che interessano il mondo del lavoro e della formazione. L'analisi del quadro normativo rivela un'evoluzione significativa nella concezione delle competenze, non più intese come mero bagaglio di conoscenze tecniche ma come insieme integrato di saperi teorici e pratici in costante evoluzione.

La formazione diventa parte integrante del rapporto di lavoro, permettendo al lavoratore di accrescere le proprie competenze durante l'intera vita professionale.

Questa nuova visione permette di superare la dicotomia tra inquadramento formale e competenze reali: il contratto di lavoro diventa uno strumento dinamico<sup>411</sup>, capace di adattarsi all'arricchimento professionale del lavoratore e alle mutevoli esigenze produttive, sempre più sollecitate dal progresso tecnologico.

La stessa nozione di "professionalità" prende forma con il travalicare le categorie formali di divisione del lavoro con l'introduzione del sistema dell'inquadramento unico per operai e impiegati nella contrattazione collettiva di categoria e ciò a titolo di riconoscimento verso le trasformazioni del lavoro presenti nella economia e nella società industriale<sup>412</sup>.

Ciò non toglie che il patrimonio di conoscenze, esperienze, attitudini e competenze riconducibili alla persona-lavoratore costituisce uno dei punti di partenza più problematici (ma anche di forza) per estendere il suo raggio d'azione oltre i confini del contratto individuale di lavoro verso una tutela della trasparenza sia della mobilità che di contesto del mercato delle transizioni occupazionali<sup>413</sup>.

Già a partire dalla l. 14 febbraio 2003, n. 30, l'obiettivo a livello portante è stato quello di "realizzare un sistema efficace e coerente di strumenti intesi a garantire trasparenza ed efficienza al mercato del lavoro e a migliorare le capacità di inserimento professionale dei disoccupati e di quanti sono in cerca di una prima occupazione" (art. 1, co. 1), che ha poi trovato sfogo con il d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 che ha dedicato il Titolo

---

<sup>411</sup> Guarriello, 2000, p. 50 ss.

<sup>412</sup> Colasanto, 1979, p. 183 ss.

<sup>413</sup> Casano, 2019, p. 549 ss.

Il sulla organizzazione e disciplina giuridica del mercato del lavoro, oltre ai sistemi di autorizzazione ed accreditamento dei servizi per l'impiego, alla diffusione dei dati dei lavoratori da parte degli operatori autorizzati o accreditati, al regime degli annunci di lavoro, alla creazione della Borsa continua nazionale del lavoro<sup>414</sup> “quale sistema aperto e trasparente di incontro tra domanda e offerta di lavoro<sup>415</sup> basato su una rete di nodi regionali [...] 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<sup>416</sup>” (art. 15, co., 1).

Fino poi ad arrivare, da ultimo, all'attuale fulcro del Sistema Informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SIISL)<sup>417</sup>, per la gestione dell'Assegno di inclusione (ADI) e del Supporto per la formazione e il lavoro (SFL), già preceduto dal Sistema Informativo Lavoro (SIL) strutturato dal d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 in modo supportare le politiche attive e passive del lavoro, con una gestione coordinata tra il livello centrale e i livelli regionali e locali, a cui si è affiancato il Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro (SIUPOL) previsto dall'art. 13, d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150<sup>418</sup> con l'intento, almeno sulla carta, di porre rimedio al policentrismo informativo<sup>419</sup>.

Insomma una moltiplicazione di piattaforme tecnicamente sofisticate dal punto di vista informatico per consentire la piena accessibilità e intelligenza di informazioni puntuali e qualitative per un corretto monitoraggio (statistico ma anche valutativo)

---

414 *Nel tentativo di superare la fallimentare esperienza dell'Osservatorio del mercato del lavoro istituito dalla l. 28 febbraio 1987, n. 56 priva di monitoraggio e pubblicazione dei flussi occupazionali, su cui vedi il contributo di Napoli, 1987, p. 177 ss.*

415 *Intesa dalla legge istitutiva tra gli strumenti finalizzati a garantire la trasparenza ed efficienza del mercato, funzionali all'effettività del diritto al lavoro ex art. 4, Cost.*

416 *Sistema questo che ha scontato un'inefficienza più che altro derivata dal ridotto numero di imprese che utilizzano canali formali per selezionare i lavoratori, non sussistendo alcun obbligo in capo alle stesse di rendere pubblici i posti vacanti in organico.*

417 Art. 5, d.l. 4 maggio 2023, n. 48; Corti, Sartori, 2024, p. 59 ss; per Piglialardi, 2024, p. 132 ss., l'evoluzione delle funzioni attribuite alle Commissioni istituite ex art. 76, d.lgs. n. 276/2003, quali enti certificatori non solo del contratto di lavoro, ma anche le singole clausole in esso contenute, consentirebbe di ritenere certificate anche la qualifica e le competenze del lavoratore.

418 *Senza dimenticare il portale della rete dei servizi per le politiche del lavoro denominato ClicLavoro, la Dorsale informativa unica (art. 4, co. 51, l. 28 giugno 2012, n. 92), la Banca dati delle politiche attive e passive (art. 8, d.l. 28 giugno 2013, n. 76) e il Sistema informativo sul RdC ex d.m. 2 settembre 2019.*

419 Alaimo, 2016, p. 109 ss.

delle dinamiche di inclusione sociale e lavorativa, che hanno scontato però, via via, una disgregazione non essendo sempre stati in grado di dialogare tra loro e a cui oggi il citato SIISL sta tentando di porre rimedio, per consentire l'attivazione dei percorsi personalizzati per i beneficiari dell'ADI e del SFL, con particolare riferimento alla piattaforma per la Gestione dei patti per l'inclusione sociale (GePI) dei beneficiari dell'ADI da parte dei servizi sociali<sup>420</sup>.

Si ritiene però che la riflessione non possa essere confinata solo su questioni tecniche di intercomunicabilità tra piattaforme nel momento in cui l'INPS ha implementato, nell'ambito della piattaforma SIISL, un sistema di AI che funge da ausilio per gli operatori dei servizi per il lavoro, quale strumento idoneo a favorire "l'incontro ottimale tra domanda ed offerta"<sup>421</sup> con l'elaborazione di un indice di affinità sulla base di diciotto parametri, che afferiscono a cinque fattori determinanti nella ricerca del lavoro (esperienza personale, vicinanza alla sede, percorso formativo, competenze e aspirazioni), senza mai che esso possa portare a escludere cittadini che abbiano una percentuale di affinità bassa di (ri)collocazione occupazionale<sup>422</sup>. Significativo è che l'art. 26, co. 1, d.l. 7 maggio 2024, n. 60<sup>423</sup>, stabilisca che le modalità di accesso sono base volontaria da parte "degli utenti alla ricerca di occupazione", diversi dai soggetti obbligati a tale ricerca sulla base delle vigenti disposizioni (ossia i percettori di politiche passive o di sussidi che, come tali sono iscritti d'ufficio al SIISL) e ciò, comprova, che la piattaforma possa avere anche una funzione di dispositivo di ricerca delle posizioni occupazionali vacanti.

Delegare infatti *tout court* a un processo automatizzato il complesso compito di abbinare le caratteristiche dei soggetti destinatari delle misure di inserimento lavorativo con i requisiti delle posizioni disponibili può essere insidioso anche in chiave di *matching*, nel momento in cui si basi sulle informazioni contenute nei curricula dei can-

---

420 Strumento che consente anche l'alimentazione del Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS), dedicato a migliorare la capacità di programmazione degli interventi e dei servizi sociali.

421 Cfr. INPS messaggio 5 aprile 2024, n. 1358.

422 L'inserimento dei dati nel SIISL rimane, infatti, un passaggio amministrativo, senza alcuna valenza selettiva o comparativa tra i candidati. Gli operatori conservano completa autonomia nelle proprie valutazioni, senza vincoli nelle scelte. I candidati, dal canto loro, non ottengono alcuna garanzia di partecipazione alle selezioni, né acquisiscono posizioni preferenziali. Il sistema mantiene una funzione esclusivamente ricognitiva, limitandosi a raccogliere e organizzare le informazioni senza influenzare i successivi percorsi di selezione.

423 Conv. mod., l. 4 luglio 2024, n. 95.

didati, i quali possono spesso presentare criticità scarse efficacia nella descrizione e codifica delle competenze professionali, frequentemente espresse con terminologie non standardizzate e poco uniformi. Questa problematica evidenzia quanto sia fondamentale rendere più trasparente non solo il lato della domanda di lavoro, ma anche quello dell'offerta, implementando efficaci meccanismi di qualificazione e attestazione delle competenze professionali dei lavoratori, attraverso sistemi di validazione che possano garantire una rappresentazione più accurata e standardizzata del loro bagaglio professionale.

L'esigenza è stata ed è dunque quella di dare rilievo alle competenze (*recte: capacità transizionali*) dei lavoratori nell'emergere di saperi sempre più difficili da incasellare in qualifiche contrattuali e profili professionali così da essere spendibili nell'offerta di lavoro senza coni d'ombra o ambiguità nel crinale dei processi innovativi avviati dalle organizzazioni produttive<sup>424</sup>.

La riconoscibilità e portabilità della professionalità rientrano nello spettro d'urgenza quando ci si è avveduti della necessità di esternare in modo obiettivo l'"investimento formativo" effettuato sia dalle imprese che dai prestatori di lavoro in cui, come si è più volte detto, le opportunità di sviluppo occupazionale e la stesse condizioni di impiegabilità sono strettamente connesse al capitale di competenze accumulato nel tempo<sup>425</sup>.

L'evoluzione normativa è stata contrassegnata da diversi passaggi partiti ancora dal d.lgs. n. 276/2003 che, integrando quanto previsto dall'Accordo Stato-Regioni 18 febbraio 2000 e dal d.m. n. 174/2001, ha istituito il libretto formativo del cittadino quale "libretto personale del lavoratore, in cui vengono registrate le competenze acquisite durante la formazione in apprendistato, [...] in contratto di inserimento, [...] specialistica e la formazione continua svolta durante l'arco della vita lavorativa ed effettuata da soggetti accreditati dalle Regioni, nonché le competenze acquisite in modo non formale e informale secondo gli indirizzi dell'Unione europea in materia di apprendimento permanente, purché riconosciute e certificate"<sup>426</sup>. Dispositivo, questo, che si sarebbe dovuto raccordare alla scheda anagrafico-professionale della Borsa continua nazionale del lavoro per consentire una allegazione documentale trasparente e formalizzata, se non fosse stato poi sostituito dal fascicolo elettronico del lavoratore ai sensi degli artt. 14 e 15, d.lgs. n. 14 settembre 2015, n. 150, destinato anch'esso a a

---

424 Ichino (a), 1997, p. 315 ss.

425 Ciucciovino, 2022, p. 143 ss.

426 Corti, Sartori, 2014, p. 141 ss; Bertagna, 2011, p. 1027 ss.

contenere i dati concernenti i percorsi educativi e formativi, i periodi lavorativi, la fruizione di provvidenze pubbliche, oltre i versamenti contributivi ai fini dell'accesso agli ammortizzatori sociali<sup>427</sup>.

Sennonché anche quest'ultimo dispositivo, nei fatti sconta gli stessi timori di ineffettività che avevano afflitto libretto formativo solo se si consideri che, tutt'ora, quest'ultimo -seppur abrogato- nei recenti CCNL è posto quale punto di riferimento suppletivo nella registrazione della formazione e attribuzione della qualifica. Ad esempio, il CCNL 26 febbraio 2025 per il personale dipendente da aziende di panificazione prevede che "la registrazione della formazione erogata, in assenza delle norme attuative del fascicolo elettronico, potrà avvenire a cura del datore di lavoro anche attraverso equipollenti supporti informatici tracciabili e fogli firma"; tuttavia, "in assenza del fascicolo elettronico del lavoratore, la predetta certificazione sulla formazione svolta e della qualifica eventualmente conseguita dall'apprendista potrà essere effettuata in documento avente i requisiti del soppresso libretto formativo del cittadino ex D.M. 10.10 2005" (art. 28)<sup>428</sup>.

Mentre l'Ipotesi 11 febbraio 2025 per il rinnovo del CCNL 18 luglio 2022 per i lavoratori addetti al settore elettrico, prevede di far salve le prassi aziendali in atto e, in attesa del libretto formativo del cittadino, le diverse attività formative andranno registrate secondo un convenzionale "modello allegato" "al fine di valorizzare l'esperienza del lavoratore e le conoscenze acquisite durante il suo percorso professionale" perché "la formazione svolta deve essere documentata e certificata per essere considerata valida a tutti i fini consentiti dalla legge"; clausale che si chiude facendo riferimento al "documento programmatico dell'11 settembre 2024 dell'Organismo Bilaterale per la Formazione del settore Elettrico (OBF) è prevista l'Attivazione del libretto formativo digitale del lavoratore a livello di settore in cui mettere in trasparenza le competenze e le conoscenze acquisite quale strumento oggettivo per l'attestazione della formazione effettuata" (art. 37, co. 7).

Permane, dunque, una sostanziale diffidenza verso le innovazioni soprattutto se di matrice tecnologica, privilegiando spesso le parti sociali un approccio più prudenziale che consenta loro di prevedere un punto di caduta meno traumatico quando l'ineffettività della norma sia stata anticipata e gestita attraverso un percorso graduale di adattamento condiviso, evitando situazioni di stallo.

---

427 Ciucciovino, Faioli, 2018, p. 1 ss.

428 Seppur l'art. 15, co. 4, d.lgs. n. 150/2015 abbia specificato che le disposizioni della legislazione vigente che si riferiscono alla registrazione dei dati all'interno del libretto formativo sono da intendersi riferite al fascicolo elettronico del lavoratore.

Il bisogno di mantenere un punto d'equilibrio tra innovazione e gradualità aveva già condotto il legislatore a costruire, mediante l'art. 4, co. 64, l. 28 giugno 2012, n. 92, le basi per l'istituzione di un *Sistema nazionale di certificazione delle competenze*, fondato "su standard minimi di servizio omogenei su tutto il territorio nazionale nel rispetto dei principi di accessibilità, riservatezza, trasparenza, oggettività e tracciabilità"<sup>429</sup>. Qui la certificazione delle competenze acquisite nei contesti formali, non formali ed informali è definita quale atto pubblico finalizzato a garantire la trasparenza e il riconoscimento degli apprendimenti, in coerenza con gli indirizzi fissati dall'UE. La materializzazione di questa attività valutativa si sostanzia nel rilascio di un certificato, un diploma o un titolo, attraverso cui l'ente pubblico o il soggetto accreditato o autorizzato cristallizza formalmente l'accertamento e la convalida delle competenze individuali. L'architettura procedurale, impernata sulla dorsale informativa unica, è tesa a tradurre i principi di semplificazione, tracciabilità e accessibilità della documentazione e dei servizi, contemplando le esigenze di trasparenza amministrativa con la necessaria tutela della riservatezza personale (art. 4, co. 65, l. n. 92/2012).

Ciò che è certificabile è la competenza che si manifesta quale patrimonio individuale di conoscenze teoriche e abilità pratiche, organicamente strutturato e verificabile. La sua natura peculiare emerge proprio dalla capacità di integrare saperi acquisiti in molteplici contesti, creando un insieme coerente e valutabile secondo standard pre-definiti, perché solo attuando un diritto all'apprendimento permanente il lavoratore è protetto nel mercato del lavoro, consentendogli il riconoscimento di quanto abbia consapevolmente maturato in ogni contesto di convertibilità in crediti formativi (art. 4, co. 66, l. n. 92/2012).

Questa concezione delle competenze ha portato il legislatore a costruire un impianto normativo che vede ancora il suo punto di riferimento quale fonte primaria nel d.lgs. 16 gennaio 2013, n. 13 per il quale la "certificazione delle competenze" consiste nell'insieme dei servizi di individuazione, validazione e certificazione erogati da un soggetto titolare nel rispetto delle norme generali, dei LEP e degli standard minimi (art. 1, comm1, lett. i, l) che per non divenire immediatamente obsoleta non può essere approntata a tavolino dal decisore pubblico, uscendone depotenziata senza la mediazione della rappresentanza del mondo del lavoro se ed in quanto capace di offrire in tal senso un'efficace visione d'insieme per agire e reagire (dialettico e contestuale) rispetto a situazioni mutevoli all'interno del sistema di politiche attive.

---

429 Bertagna, Casano, Tiraboschi, Giuffrè, 2012, p. 322 ss.

Come ha rammentato una parte della dottrina<sup>430</sup>, però dal tessuto normativo non è germogliata alcuna concreta effettività tant'è che il successivo Jobs Act ha mandato completamente negletta la valorizzazione delle competenze del lavoratore e sulla medesima scia si è assestato il d.lgs. n. 150/2015 istitutivo dell'ANPAL, che ha perseverato in un "silenzio infruttuoso" essendo stato incapace di collegare la certificazione delle competenze al suo art. 23, con la creazione di percorsi di inserimento lavorativo. L'ANPAL, infatti, pur avendo tra i suoi compiti la promozione dell'occupabilità, non ha sviluppato un sistema organico di certificazione delle competenze e il mancato accordo con il sistema di relazioni industriali ha ulteriormente indebolito l'efficacia degli interventi formativi<sup>431</sup>.

Da anni anni pertanto, come si accennava in premessa, si è generata una certa confusione su chi possa rilasciare attestazioni valide e su quale sia la differenza tra validazione e certificazione vera e propria e sulla quale tende ad apportare un correttivo il recente d.m. 9 luglio 2024 che coinvolge direttamente i FPI e i Fondi bilaterali per la formazione e l'integrazione del reddito quali nuovi enti titolari delegati, per gli ambiti di competenza ministeriale, sul significativo tema della certificazione delle competenze evidenziando le sinergie tra apprendimenti formali, non formali e informali.

### **5.1 Il nuovo sistema di individuazione, validazione e certificazione delle competenze: il d.m. 9 luglio 2024**

Il summenzionato d.m. 9 luglio 2024 nello specifico introduce, quale fonte secondaria, una disciplina di dettaglio per regolare i servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze che rientrano nelle qualificazioni di competenza del MLPS, inserendosi nel quadro del *Sistema nazionale di certificazione delle competenze*, dando attuazione sia al d.lgs. n. 13/2013 che al d.interm. 5 gennaio 2021, nel "pieno rispetto" dei "tre approcci" delle Linee guida (SNCC) poste "a metodo generale per la messa a regime, la manutenzione e la governance del sistema" (art. 1, co. 1).

Innanzitutto, l'approccio "cooperativo" valorizza le sinergie tra i diversi attori istituzionali coinvolti nel processo di certificazione, favorendo lo scambio di informazioni e

---

430 Simoncini, 2017, p. 687 ss; Schivardi, 2018, p. 9 ss.

431 La detassazione del salario di produttività, pur rappresentando una leva importante, non è stata inserita in un disegno organico di valorizzazione delle competenze e della professionalità. Le misure fiscali sono rimaste isolate, senza un collegamento con percorsi strutturati di crescita professionale e sviluppo delle competenze.

buone pratiche per ottimizzare le procedure e garantire standard uniformi su tutto il territorio nazionale.

Poi quello “progressivo” che prevede una graduale implementazione del sistema attraverso fasi successive di attuazione, consentendo agli enti coinvolti di adeguare gradualmente le proprie strutture e procedure operative alle nuove disposizioni.

Per finire quello sostanziale che mira all’effettività dei risultati, superando gli aspetti meramente formali per garantire una reale valorizzazione delle competenze acquisite dai cittadini nei diversi contesti di apprendimento.

In buona sostanza, il decreto realizza nel suo ordito normativo un rilevante passo avanti nella costruzione di un sistema integrato di certificazione delle competenze, fornendo strumenti nella sua architettura per il riconoscimento e la valorizzazione degli apprendimenti formali, non formali e informali.

La scelta di basare l’operatività su appositi “schemi di certificazione” predefiniti mediante emanando decreto direttoriale ministeriale, risponde all’esigenza di rendere uniformi le valutazioni delle competenze professionali su tutto il territorio nazionale.

Il coinvolgimento dell’INAPP, quale ente di ricerca pubblico specializzato nell’analisi delle politiche del lavoro, arricchisce il procedimento di un supporto tecnico-scientifico essenziale per definire metodologie valutative che nell’archetipo prescelto siano rigorose e affidabili.

L’acquisizione del parere del gruppo tecnico<sup>432</sup> aggiunge un ulteriore livello di garanzia, inserendo nel processo decisionale una valutazione collegiale da parte di esperti del settore. Questa scelta permette di integrare diverse prospettive professionali e competenze specialistiche nella definizione degli schemi certificativi, assicurando che gli stessi siano basati su evidenze empiriche e ricerche aggiornate nel campo delle competenze professionali (art. 1, co. 2).

Il decreto delinea anche i confini applicativi dei servizi afferenti alle competenze, distinguendo tra ambiti inclusi ed esclusi, così da creare un quadro operativo chiaro e definito dove la linea spartiacque è quella riferibile agli artt. 4 e 8. L’esclusione delle

---

<sup>432</sup> Cfr. art. 5, co. 3, d.interm. 8 gennaio 2018, recante: “Istituzione del quadro nazionale delle qualificazioni rilasciate nell’ambito del sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui al decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13”.

attività svolte al di fuori degli interventi previsti, così come di quelle promosse da altri enti pubblici, evita duplicazioni e interferenze tra diversi regimi di certificazione. Sintomatica risulta l'esclusione dei periodi di formazione interna nei percorsi duali: la motivazione risiede nella natura stessa di questi percorsi, dove formazione interna ed esterna compongono un'unità inscindibile, valutata in modo organico rispetto agli obiettivi formativi prefissati. Per comprendere meglio la portata pratica della disposizione se un lavoratore che partecipa a un corso di formazione finanziato da un FPI può ottenere la certificazione delle competenze acquisite attraverso il percorso formativo; mentre nel caso della formazione duale, immaginiamo un apprendista che lavori in un'officina meccanica, le competenze che acquisisce "sul campo" (formazione interna) e quelle che apprese durante le lezioni teoriche (formazione esterna) non possono essere certificate separatamente, ma devono essere valutate come un unico percorso formativo integrato, proprio per evitare una deleteria frammentazione contenutistica e di scopo.

La locuzione "su richiesta della persona" inserita nel decreto (art. 1, co. 4) ribadisce un principio cardine: il riconoscimento delle competenze non avviene automaticamente, ma richiede un'iniziativa attiva del soggetto interessato. In tal modo si è voluto porre l'individuo al centro del processo di riconoscimento del patrimonio delle proprie competenze, seppur sottoposto a valutazione, che può scegliere quando, dove e come utilizzarle. La richiesta della persona non è quindi un mero adempimento formale, ma l'espressione di una scelta consapevole di valorizzazione potendo modulare strategicamente l'utilizzo delle certificazioni ottenute in base alle proprie aspirazioni e opportunità di crescita.

Viene altresì ribadito che il Repertorio delle qualificazioni di titolarità del MLPS va costituito da "qualificazioni" da intendersi però come "micro-qualificazioni" che corrispondono a singoli risultati attesi nell'ambito occupazionale. Nel mercato transizionale del lavoro, ad esempio nel settore della ristorazione, è inutile pensare ancora a una qualifica generica di "cuoco", perché la portata effettiva della "professionalità" si misura nella sua competenza modulare e progressiva (preparazione delle materie prime, gestione green della dispensa, ecc.) ricomposta in un mosaico organico che preservi, anzi ne potenzi, l'unitarietà sostanziale della figura professionale nella sua dimensione evolutiva. Ogni micro-qualificazione viene descritta attraverso schede dettagliate che specificano esattamente cosa la persona deve saper fare, senza tralasciare l'integrazione di competenze trasversali fondamentali nel mondo del lavoro contemporaneo (es. certificazione del livello di conoscenza dell'inglese secondo il quadro europeo QCER, o delle competenze digitali secondo il framework DigComp, ecc.)(art. 3, co. 1).

Viene, altresì, colta l'importanza di avere un *Atlante del lavoro* capace di contemplare nono solo una versione storicizzata, ma che permetta una "sviluppo evolutivo" per allinearsi con le classificazioni internazionali ISCED-F e il programma ESCO, creando un linguaggio comune europeo delle competenze (art. 3, co. 2 e co. 3), così come anche il *Repertorio di titolarità ministeriale* va implementato e manutenuto per una sua effettiva resa (art. 3, co. 4).

Quest'ultimo si pone quale strumento di "sussidiarietà", offrendo alle Regioni e Province Autonome una risorsa integrativa per arricchire i propri servizi di certificazione (art. 3, co. 5) che l'autonomia degli enti territoriali potrà utilizzare per i propri repertori come riferimento complementare. Pertanto, nel rispetto del principio di leale cooperazione, il repertorio ministeriale non si sovrappone ma integra quelli regionali, divenendo così uno strumento di armonizzazione che preserva le peculiarità territoriali mentre garantisce coerenza nell'intero territorio nazionale a tutela della coesione sociale.

Le finalità attuative del decreto sono riposte nella funzione affidata agli enti titolari delegati individuati dal MPLS su tre assi di competenza funzionale: si è già detto a suo luogo del nuovo protagonismo dei FPI e dei Fondi Bilaterali per gestire i servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze; l'Unioncamere, per le competenze legate al mondo delle imprese; Sviluppo Lavoro Italia S.p.A., con un duplice ruolo: gestione delle competenze acquisite tramite programmi ministeriali e certificazione per le professioni non organizzate. Pare comprendere che la scelta di questi tre soggetti rivela l'intenzione di coprire l'intero spettro del mercato del lavoro transizionale: formazione continua, mondo imprenditoriale e programmi pubblici di inclusione lavorativa, visto il precipuo riferimento alle "iniziativa di mobilità transnazionale a valere sul Programma Erasmus+ o analoghe nonché le misure finalizzate all'inclusione socio-lavorativa degli stranieri, anche appartenenti a gruppi vulnerabili, ai sensi del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286" (art. 4, co. 1, lett. a, b, c).

Una volta ancora il punto di forza è il rispetto del principio di collaborazione inter-istituzionale, che, "sulla base di appositi accordi o convenzioni con gli enti pubblici titolari", dovrebbe permettere agli enti delegati di supportare e accompagnare gli altri soggetti titolati del Sistema nazionale di certificazione, favorendo lo scambio di competenze e best practices (art. 4, co. 3). Ad esempio, un FPI (ente delegato) potrebbe stipulare una convenzione con una Regione (ente pubblico titolare) per supportare (con proprie metodologie di valutazione, strumenti di assessment e personale esperto nella valutazione delle competenze tecniche) un centro di formazione professionale regionale accreditato (ente titolato) nell'attività di certificazione delle competenze dei

lavoratori. Il FPI metterebbe così a disposizione la propria esperienza nella valutazione delle competenze professionali, i centri di formazione manterrebbero la gestione diretta del processo certificativo “ferma restando” la responsabilità formale dei servizi in capo alla Regione.

La scelta dello schema pattizio, anziché di un modello gerarchico-autoritativo, emerge anche dalla possibilità che sulla base di appositi accordi tra il MLPS e un altro ente pubblico titolare o suo delegato, ai predetti enti titolari delegati possano essere affidati l’organizzazione e l’offerta di servizi di individuazione, di validazione e di certificazione delle competenze, ma relative a qualificazioni di titolarità dell’ente pubblico firmatario dell’accordo (art. 4, co. 4). Ciò consentirebbe, ad esempio, la stesura di un accordo tra il MLPS e il MIM per la certificazione delle competenze acquisite nei percorsi di alternanza scuola-lavoro. Sviluppo Lavoro Italia S.p.a. potrebbe ricevere l’incarico di gestire l’intero processo certificativo: dalla valutazione iniziale delle competenze in ingresso, al monitoraggio durante il percorso formativo, fino alla certificazione finale. L’ente delegato applicherebbe le proprie procedure operative, adattandole però alle peculiarità del contesto scolastico e alle esigenze formative degli studenti. Il MIM manterebbe la titolarità delle qualificazioni e definirebbe i requisiti minimi per il rilascio delle certificazioni sulla scorta del contenuto dell’accordo concluso con il MPLS, secondo un modello a geometria variabile, dove l’ampiezza e le modalità della delega gestionale sono rimesse all’autonomia negoziale delle parti, pur nel rispetto dei limiti imposti dal decreto ministeriale.

Quest’ultimo stabilisce, altresì, che gli enti titolari delegati devono regolamentare e organizzare i servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze secondo gli “standard minimi di sistema” definiti ai sensi dell’art. 7, d.lgs. n. 13/2013 in attuazione dei riferimenti operativi comuni di cui al par. 1.4 delle Linee guida SNCC.

Tra l’ordito regolamentare spiaccano ai nostri fini i Centri DU-NA (Centri Duale Nazionale) per lo sviluppo delle competenze professionali organizzati in forma di partenariati per settori economico-professionali che devono includere per esser considerati tali: Enti di formazione accreditati in almeno 5 regioni e province autonome di cui una Regione del Mezzogiorno, almeno un’istituzione formativa, un CPIA per la formazione degli adulti<sup>433</sup>, un ITS Academy, un’impresa o associazione di categoria e un’agenzia per

---

<sup>433</sup> Con l’obiettivo di recuperarne l’apprendimento permanente, il Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta evidenzia, p. 18, che “una carenza di competenze, ma anche un loro utilizzo scarso e non ottimale, comporta spreco di risorse e di talenti, riduce sia la competitività e l’innovazione del sistema economico e produttivo sia i livelli di occupabilità (employability) degli individui, accrescendone i rischi di marginalizzazione sociale

il lavoro. Gli enti titolari delegati, e dunque anche i FPI, possono operare in forma associata o avvalendosi dei Centri DU-NA, atteso che il decreto ministeriale consente alle Regioni e alle Province autonome di accreditare i suddetti centri per l'attuazione delle misure di politica attiva del lavoro, di formazione professionale, di individuazione, di validazione e di certificazione delle competenze (art. 5, commi 1-11)<sup>434</sup>.

È possibile intravedere l'importanza di un Centro DU-NA, ad esempio, nel settore ICT in pieno asse con quelle che sono le esigenze proprie del PNCT, pensando ad un grande ente di formazione radicato in ambito multiregionale, capace di dialogare e coordinarsi con un istituto professionale per l'informatica, un CPIA locale per la formazione degli adulti in campo informatico, un ITS Academy specializzato in tecnologie digitali, un'associazione di aziende del settore ICT e un'agenzia per il lavoro rivolta al *placement* di profili tech. Questo Centro DU-NA avrebbe il compito di identificare e validare le competenze digitali acquisite in contesti formali e informali, certificando le qualificazioni professionali ICT.

Gli standard minimi di processo sono ancorati all'art. 5, d.lgs. n. 2013/12 in attuazione di quanto stabilito operativamente ai paragrafi 1.1, 1.2 e 1.5 e agli allegati d, e, delle Linee guida SNCC per consentire una valutazione oggettiva (art. 6, co. 1).

Per rendere più efficiente il percorso di certificazione, evitando "potenziali carichi amministrativi e gestionali aggiuntivi", il decreto ministeriale preserva il principio di programmazione preventiva nell'ambito della formazione professionale e delle politiche attive del lavoro, per rendere più snelli ed efficaci i servizi di IVC delle competenze, richiedendo una chiara esplicitazione *ex ante* degli obiettivi formativi sin dalle prime fasi di pianificazione degli interventi. Questa impostazione metodologica dovrebbe permettere di allineare fin dall'inizio i percorsi formativi personalizzati con il processo di IVC, riducendo significativamente gli adempimenti burocratici successivi (art. 6, co. 2).

Gli enti titolari delegati assicurano poi il monitoraggio e la vigilanza sull'attuazione dei livelli essenziali e degli standard minimi dei servizi di IVC erogati dai rispettivi enti titoli-

---

*e producendo degli effetti negativi anche sul bilancio di finanza pubblica in forza dell'incremento delle componenti previdenziali ed assistenziali del welfare".*

434 I Centri DU-NA, per poter operare, devono: a) avere un modello organizzativo ex d.lgs. n. 231/2001; b) essere certificati ISO per la formazione; c) operare in un solo partenariato per evitare conflitti; d) coordinarsi con il sistema camerale; e) ottenere l'accreditamento (Accredia) per certificazioni UNI.

lati e, a tal fine, redigono e trasmettono al MLPS una relazione annuale consentendogli così di mantenere una visione complessiva e aggiornata sull'andamento del settore, fungendo questo documento da strumento di raccordo tra l'operatività sul territorio e la pianificazione ministeriale, facilitando, questo l'auspicio, l'individuazione tempestiva di eventuali necessità di intervento o adeguamento (art. 6, co. 3, art. 10).

Di pari rilievo è la disciplina sugli standard minimi di attestazione giacché gli enti titolari delegati devono assicurare la regolamentazione e l'organizzazione dei servizi di IVC delle competenze in conformità a quanto previsto dall'art. 6, d.lgs. n. 13/2023, e in attuazione dei riferimenti operativi comuni di cui al paragrafo 1.3 e agli allegati a, b, c delle Linee guida SNCC. La standardizzazione delle attestazioni diventa garanzia di qualità e riconoscibilità delle certificazioni rilasciate, proprio perché la normativa impone un'architettura regolamentare uniforme, dove gli enti titolari delegati operano secondo parametri comuni e condivisi. Le attestazioni alimentano simultaneamente diversi livelli di analisi: dalla valutazione complessiva del sistema al percorso individuale del soggetto, andando ad implementare il fascicolo elettronico del lavoratore.

Le attestazioni rilasciate sono rilasciate in formato digitale, con firma elettronica qualificata e conservazione a norma, dove la previsione del subentro ministeriale nella conservazione, in caso di cessazione degli enti, garantisce la continuità storica delle stesse (art. 7, commi 1-4).

Il decreto ministeriale non tralascia nemmeno di regolare il riconoscimento delle competenze acquisite in contesti non formali andando ad abbracciare l'apprendistato professionalizzante, i tirocini extracurriculare ministeriali, il Servizio civile universale, il volontariato e Terzo settore, i progetti di utilità collettiva, i lavori socialmente utili e i percorsi per l'imprenditorialità, che assumono dignità di esperienze qualificanti secondo un perimetro applicativo ampio e inclusivo (art. 8, co. 1, lett. a-g). La certificazione delle competenze non formali arricchisce il bagaglio professionale spendibile nel mercato del lavoro, aumentando le possibilità di ricollocazione e crescita professionale inserendosi armonicamente nel Programma GOL creando un ponte tra le competenze acquisite e le opportunità occupazionali giacché la persona-lavoratore può finalmente costruire un *portfolio* dinamico di competenze certificate, rispondendo alle esigenze mutevoli del mercato del lavoro potendo attestare e capitalizzare ogni competenza acquisita nel proprio percorso lavorativo e di vita<sup>435</sup>.

---

435 Garofalo (a), 2019, p. 91 ss.

Il processo di individuazione delle competenze acquisite in contesti non formali viene comunque regolamentato attraverso una serie di condizioni imprescindibili, che ne garantiscono validità e uniformità (art. 8, co. 2, lett. a-e).

La prima riguarda l'accesso al servizio: ogni beneficiario deve ricevere un'informazione completa e dettagliata, sia in forma individuale che collettiva, sui requisiti necessari e sulle modalità di fruizione del servizio. L'informazione diventa così momento fondante del percorso, garantendo equità nell'accesso e piena cognizione delle opportunità offerte.

La seconda introduce l'obbligatorietà di un "progetto personalizzato o di un patto di servizio", sottoscritto congiuntamente dal soggetto attuatore e dal beneficiario, che delinei con precisione almeno "la durata, in ore e giorni o mesi, del percorso e gli obiettivi di apprendimento o i risultati attesi di attività oggetto di individuazione, entrambi descritti e riferiti agli standard di qualificazione".

La terza prevede l'"affiancamento" da parte del soggetto attuatore affinché questi fornisca al beneficiario la presenza costante di un tutor qualificato, figura centrale nel processo di orientamento e informazione per tutta la durata del percorso, documentando le attività svolte e valutando le competenze acquisite attraverso un assessment esperienziale strutturato.

La quarta stabilisce l'obbligo di rilascio di un documento di trasparenza, che fotografa il percorso realizzato che deve riportare dettagliatamente i risultati raggiunti e le competenze acquisite, con una frequenza minima del 75% delle ore previste e almeno 60 ore complessive nell'arco di un anno.

Infine, le attestazioni devono essere rilasciate, conservate e registrate garantendo la tracciabilità e la validità formale del percorso. Il decreto ministeriale ha, comunque, voluto ampliare il ventaglio degli strumenti di riconoscimento, equiparando al documento di trasparenza altre forme di attestazione già consolidate nel panorama della certificazione professionale. La scelta di includere i report di *skill gap analysis* realizzati e conclusi in favore dei disoccupati o inoccupati mediante l'utilizzo dei questionari di assessment professionale sviluppati sulla base dei descrittivi dell'Atlante del lavoro e in esito alle sperimentazioni Programma GOL, nonché i certificati conformi alle norme tecniche UNI CEI EN ISO/IEC 17024:2012 risponde pur sempre all'esigenza di non disperdere il patrimonio informativo già esistente e di valorizzare gli strumenti di valutazione delle competenze sviluppati nell'ambito delle politiche attive del lavoro (art. 8, co. 6, lett. a, b).

Infine decreto ministeriale stabilisce un diritto soggettivo dei cittadini ad accedere ai servizi di IVC delle competenze, indipendentemente dalla loro collocazione geografica, qualificandoli come LEP con la possibilità di veder riconosciute le proprie competenze secondo procedure standardizzate e tempi massimi: a) per l'individuazione (5 ore); b) per la validazione (10 ore); c) per la certificazione (16 ore) (art. 9, commi 1 e 3, lett. a, b, c), questo per evitare che un'exasperata lentezza degli step procedurali possa minare un'altra volta l'*incipit* riformatore.

L'effettività del diritto al lavoro passa anche attraverso questi strumenti che, riconoscendo le competenze che le persone hanno acquistato con l'esperienza e non solo sui banchi di scuola o dell'istruzione formale, le aiutino ad esercitare con autorevolezza tale diritto. Sono quindi le persone al centro del d.lgs. 13/2023 e dei suoi successivi atti che non devono far fermare lo sguardo solo sugli aspetti tecnico-operativi, ed è sulla base di questa convinzione che il quadro regolatorio si deve muovere nella sua *ratio* interpretativa di fondo dove la formazione che si cristallizza in competenze certificate, travalica l'occupabilità soggettiva<sup>436</sup> per diventare essa stessa un bene pubblico e collettivo.

## **6. La ridefinizione dei parametri qualificanti il “soggetto formato” a seguito della circolare MLPS 31 marzo 2025, n. 8**

Nell'evoluzione del quadro normativo in materia di formazione professionale e certificazione delle competenze, giunge ora il momento di soffermarsi sulla complessa questione definitoria circa i presupposti sostanziali e formali in base ai quali un soggetto possa ritenersi compiutamente formato.

Con la recente circ. 31 marzo 2025, n. 8, il MLPS ha apportato un rilevante aggiornamento della definizione di “soggetto formato” di cui al paragrafo 1.3, circ. ANPAL 5 agosto 2022, n. 1 che merita interesse analizzare ai nostri fini d'indagine, per esser stata introdotta alla luce della rivisitazione del Programma GOL.

---

<sup>436</sup> Valga a coerente monito quanto espresso con chiarezza dal PNC, p. 31, per il quale si rende “opportuno adottare e utilizzare tutti quei processi e strumenti che favoriscano una presa in carico unitaria e contestuale – al di là delle filiere amministrative di governo e programmazione degli interventi – del lavoratore finalizzata ad integrare gli interventi di aggiornamento e qualificazione/riqualificazione nel contesto del rafforzamento dei profili di occupabilità e delle iniziative di orientamento e accompagnamento al lavoro”.

La circolare, innanzi tutto, risponde alle esigenze di rendicontazione concordate con la Commissione Europea, che richiedono una puntuale evidenza documentale delle attestazioni rilasciate e delle attività formative svolte, con peculiare attenzione alla “verifica del target secondario relativo alle competenze digitali”. Peraltro, in via sistematica essa è finalizzata a creare una armonizzazione delle diverse tipologie di attestazione formativa con il quadro normativo nazionale in materia di certificazione delle competenze, facendo specifico riferimento al d.lgs. n. 13/2013 e al PNC ex d.m. 14 dicembre 2021.

La nuova definizione di “soggetto formato” risulta più articolata e inclusiva rispetto alla precedente, prevedendo diverse tipologie di attestazione che spaziano dalle qualificazioni formali a quelle di messa in trasparenza degli apprendimenti, includendo anche percorsi di formazione regolamentata e tirocini non curriculari.

Più precisamente, nell’archetipo vi rientrano “tutti i beneficiari ai quali, in esito ad un percorso di aggiornamento, qualificazione, riqualificazione sia rilasciata alternativamente”:

- l’attestazione di qualificazione o parte di essa inclusa nel Repertorio nazionale ex art. 8, d.lgs. n. 13/2013 e nelle sue articolazioni regionali (es. attestato di qualifica professionale di “Operatore socio-sanitario” rilasciato da una Regione); vi sono comprese anche le attestazioni di competenze previste per le persone con disabilità onde garantirne la piena inclusione, nonché l’attestazione di percorsi di qualificazione o riqualificazione autorizzati o accreditati da un ente pubblico titolare diverso dalla Regione (es. gli attestati di formazione e aggiornamento degli insegnanti rilasciati in esito a percorsi accreditati dal MIM; certificazioni di competenze linguistiche rilasciate da università, ecc.);
- l’attestazione di formazione regolamentata da normative di settore o parte di essa (es. conseguita ai corsi propedeutici all’acquisizione della patente europea di guida o della carta di qualificazione del conducente (CQC), o attestati abilitanti alla movimentazione di mezzi e l’uso di dispositivi ed attrezzature previsti dalla normativa vigente in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro). La circolare prevede anche il verificarsi di una situazione particolare nell’ambito della formazione regolamentata, spiegando cosa succede in due casi specifici: b1) quando un percorso formativo viene interrotto; b2. quando la normativa di riferimento lo prevede specificamente. In questi casi, l’ente di formazione può rilasciare un’attestazione di frequenza o di trasparenza che serve per contabilizzare le attività svolte nel Programma GOL e per documentare il percorso parziale effettuato. Il tutto, però, con due limiti importanti di queste

attestazioni, giacché non sostituiscono l'obbligo di completare l'intero percorso formativo e superare l'esame finale, potendo essere utilizzate solo per ottenere eventuali crediti formativi che potrebbero ridurre la durata di un futuro percorso formativo completo. Ciò significa, ad esempio, che se un soggetto segue un corso per conseguire la Carta di Qualificazione del Conducente (CQC), qualora dovesse interrompere la partecipazione dopo 60 ore su 140 previste, potrebbe ricevere un'attestazione di frequenza per quelle svolte, pur non potendo esercitare la relativa professione servendo il corso completo; tutt'al più potrebbe utilizzare l'attestazione per ridurre la durata di un nuovo corso CQC. La chiave di lettura è interessante al di là della verbosità della formulazione impiegata dalla circolare perché fa comprendere che come sia un bene da tutelare per la persona-lavoratore anche quello di evitare che ne venga disperso il valore formativo (seppur parziale) di quanto già utilmente svolto;

- l'attestazione IVC ai sensi del d.lgs. n. 13/2013, secondo le specifiche regionali, su cui ci siamo già ampiamente soffermati per la sua importanza;
- l'attestazione di messa in trasparenza primariamente referenziati alle Aree di Attività dell'Atlante del Lavoro o ad altri standard a valenza unionali e internazionali applicabili, con particolare riferimento al Quadro delle lingue – QCER; Quadro competenze digitali – DigComp; Quadro competenze imprenditoriali – EntreComp; Quadro competenze personali – LifeComp; Standard literacy e numeracy OCSE-PIAAC; il QCER definisce 6 livelli di competenza linguistica (da A1 a C2), valutando le abilità di ascolto, parlato, lettura e scrittura, garantendo uniformità nella valutazione delle competenze linguistiche a livello europeo, mentre DigComp, attiene al "Quadro competenze digitali", EntreComp al "Quadro competenze imprenditoriali", il LifeComp al "Quadro competenze personali", per finire con lo Standard literacy e numeracy OCSE-PIAAC, - facilitando in tal modo la mobilità professionale anche oltre i confini nazionali.
- l'attestazione riferita alle valutazioni periodiche effettuate nell'ambito del sistema di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), che vengono riconosciute come tali dal d.lgs. n. 13/2013;
- nonché l'attestato di trasparenza, quale documento finale che certifica le competenze acquisite, rilasciato al termine del percorso in relazione ai moduli e alle unità didattiche effettivamente frequentate ovvero realizzate in un tirocinio non curriculare quale evidenza utile anche ai fini della riconoscibilità e della spendibilità di sistema degli eventuali crediti formativi maturati o, comunque, ai fini della validazione delle competenze ex d.lgs. 16 gennaio 2013, n. 13.

La formazione, pertanto, non può essere intesa come un “guscio vuoto” perché essa è funzionale all’obiettivo di fondo di creare le condizioni più eque per pervenire, grazie alla conoscenza e messa in atto delle competenze acquisite, al fine ultimo di favorire la “piena occupazione”<sup>437</sup>.

Essa è così rilevatrice di un duplice e ambivalente connotato epistemologico di cui si fa vettore: da un lato essa incarna un diritto fondamentale della persona, finalizzato alla crescita individuale e all’ inserimento lavorativo; dall’altro si configura come strumento essenziale per l’acquisizione di competenze tecniche necessarie all’impresa dove si registra l’oggettivo scollamento tra competenze disponibili e necessità del mercato del lavoro.

La persona viene considerata nella sua autonomia decisionale riguardo al proprio percorso di vita, ma sempre all’interno di un contesto sociale che deve garantire con le proprie infrastrutture le condizioni per l’esercizio di questa libertà.

D’altra parte le *capabilities*<sup>438</sup> non sono mere potenzialità astratte, ma si realizzano attraverso la combinazione di diversi fattori. Da un lato abbiamo le capacità personali, dall’altro le condizioni sociali e istituzionali che permettono il loro sviluppo e utilizzo. Un individuo potrebbe avere eccellenti capacità innate, ma senza un ambiente favorevole al loro esercizio, queste rimarrebbero inespresse; del pari potrebbe avere un grande potenziale lavorativo, ma senza adeguate opportunità formative e occupazionali, non riuscirebbe a realizzarlo pienamente.

Diventa allora centrale questa prospettiva: le politiche sociali, educative e del lavoro devono creare le condizioni affinché ognuno possa sviluppare e utilizzare le proprie capacità. La libertà individuale si intreccia così con la responsabilità collettiva di creare un ambiente sociale che permetta lo sviluppo e l’espressione delle *capabilities* di ciascuno.

La riflessione giuridica abbandona la concezione astratta della responsabilità individuale nel mercato occupazionale, abbracciando una visione dove libertà ed egualianza sostanziale si fondono in un rapporto inscindibile. Le competenze professionali trascendono la dimensione meramente soggettiva, richiedendo un “ecosistema” sociale e istituzionale che ne consenta la piena manifestazione. Ci si allontana dalla

---

<sup>437</sup> Cfr. art. 3, § 3, TUE che fissa per l’UE l’obiettivo dello sviluppo sostenibile, “che mira alla piena occupazione e al progresso sociale”; in tema v. Levi, 2023, p. 277.

<sup>438</sup> Caruso, 2007, p. 1 ss.

mera valutazione del reddito o delle opportunità iniziali, concentrandosi sulle concrete possibilità di realizzazione professionale, superando la semplice enunciazione di potenzialità teoriche degradate a linguaggio tecnico-burocratico.

L'analisi delle politiche occupazionali rivela l'inadeguatezza sia del modello basato esclusivamente sui trasferimenti monetari, sia dell'impostazione incentrata unicamente sulla responsabilizzazione individuale mediante il *workfare*<sup>439</sup> o "Stato sociale per il lavoro". I sussidi economici, sebbene indispensabili per garantire dignità e sostentamento immediato, non possono considerarsi risolutivi in assenza di ulteriori misure di supporto. La responsabilizzazione del singolo, promossa dal paradigma del *workfare*, mostra limiti evidenti quando non viene accompagnata da concrete forme di protezione sociale. La complessità del fenomeno della disoccupazione richiede una sintesi innovativa, dove il sostegno materiale si combina armonicamente con percorsi di reinserimento lavorativo personalizzati come dimostra l'ispirazione strutturata dal Programma GOL nel tentare di riconoscere le potenzialità effettive di ciascuna persona.

Nel suo significato più profondo, la formazione professionale non si limita a preparare tecnicamente il lavoratore, ma lo rende protagonista attivo della società. Lo fa attraverso due direttive fondamentali: favorendo l'inclusione di soggetti tradizionalmente ai margini del mercato occupazionale e contrastando ogni forma di discriminazione mediante la crescita culturale e professionale. Da un lato essa apre le porte del lavoro a categorie storicamente escluse o marginalizzate, dall'altro innalza le competenze individuali creando le condizioni per superare pregiudizi e disparità. In questa prospettiva, diviene motore di mobilità sociale e catalizzatore di pari opportunità, incarnando i valori costituzionali di egualanza sostanziale e dignità della persona<sup>440</sup>.

La formazione assume quindi uno spettro longitudinale, estendendosi lungo tutto il percorso lavorativo dell'individuo. Nel quadro costituzionale non si esaurisce nel momento dell'assunzione ma prosegue come processo permanente di crescita e adeguamento professionale che va dal dato iniziale, garantendone l'accesso al mondo del lavoro, fino a quello permanente per sostenere i momenti di transizione occupazionale (art. 35, co. 2 Cost.).

La dimensione civica della formazione emerge con forza nel disegno costituzionale, dove l'elevazione professionale non è vista solo come percorso individuale, ma an-

---

439 Sul tema del c.d. welfare to work cfr. Caruso, Cuttone, 2016, p. 63 ss.

440 Del Punta, 2019, p. 103 ss.

che quale simbiotico contributo al benessere collettivo in una lettura sistematica con l'art. 4, Cost. La persona, anche attraverso la formazione, partecipa attivamente alla crescita della società, rendendo il proprio sviluppo professionale un tassello del progresso comune.

Il diritto sociale alla formazione penetra nel rapporto di lavoro alterandone profondamente la fisionomia. L'accordo contrattuale supera i confini del tradizionale scambio prestazione-retribuzione, inglobando la componente formativa come parte sostanziale del vincolo.

La causa del contratto individuale di lavoro si arricchisce di nuovi contenuti per espandersi oltre la dimensione meramente economica, includendo la crescita professionale del lavoratore come parte integrante dello scambio. La formazione non rimane così un diritto esterno al rapporto, ma ne diventa parte costitutiva, modificando la natura stessa dell'accordo tra le parti.

L'esame di alcuni istituti giuridici nella loro dimensione applicativa può offrire una chiave interpretativa sul fatto che l'autentica formazione non è un mero accumulo di competenze ma spettro da canalizzare sulla persona e sui suoi bisogni specifici a partire (ma andando anche oltre) il sinallagma contrattuale.

Se le disparità nelle condizioni di partenza frenano lo sviluppo produttivo, contraddicendo il principio di pari opportunità, non è un caso che l'informazione, compendiata all'istruzione e alla formazione, diventi anch'essa una leva complementare per modificare la distribuzione originaria delle risorse. L'intervento informativo va anticipato al momento in cui le disuguaglianze stanno per formarsi, non dopo: le opportunità concrete attengono alla capacità effettiva di essere, di fare, di avere e di sapere<sup>441</sup>.

Scorrendo le righe della direttiva (UE) 10 maggio, 2023 n. 970<sup>442</sup>, che si pone l'obiettivo di dare effettiva attuazione al principio della parità retributiva tra uomini e donne per uno stesso lavoro o lavoro di pari valore (art. 157 TFUE) e al divieto di discriminazione (art. 4, direttiva 2006/54/CE), si può scorgere la trasversalità che accompagna informazione e formazione attraverso la trasparenza retributiva e meccanismi che possano concretizzarla<sup>443</sup>.

---

441 Cfr. Sen, 1999, p. 79 ss; Nussbaum, 2011, p. 56 ss.

442 Da recepire da parte degli Stati membri dell'UE entro il 7 giugno 2026.

443 Nell'UE le retribuzioni femminili restano indietro del 13% rispetto a quelle maschili, con forti oscillazioni tra Stati membri. Un divario che si è ridotto molto lentamente negli ultimi dieci anni. La

Tra le molte definizioni contenute nella direttiva, ai nostri fini, assume particolare connotazione quella di retribuzione (art. 3, § 1, lett. a), in cui vi rientra non soltanto “il salario o lo stipendio normale di base o minimo”, ma anche “tutti gli altri vantaggi pagati direttamente o indirettamente, in contanti o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore (componenti complementari o variabili) a motivo dell’impiego di quest’ultimo”. Nell’esemplificare dette componenti complementari o variabili, la direttiva vi fa rientrare non solo i *bonus*, indennità per gli straordinari, servizi di trasporto, indennità varie (quali di vitto e alloggio ecc.), ma anche le compensazioni per la partecipazione a corsi di formazione (considerando 21). In via sistematica l’art. 7 disciplina il diritto di informazione e definisce diversi diritti e relativi obblighi per le imprese con riferimento all’accesso dei lavoratori a informazioni sui livelli retributivi aziendali. Innanzitutto, i lavoratori hanno il diritto di richiedere e ricevere per iscritto (anche per tramite dei rappresentanti dei lavoratori o di un organismo per la parità) informazioni sul loro livello retributivo e sui livelli medi, anche ripartiti per sesso, delle categorie di lavoratori che svolgono lo stesso lavoro o un lavoro di pari valore, avendo anche la facoltà di chiedere ulteriori chiarimenti e dettagli (art. 7, §§ 1 e 2) che, evidentemente, possono avere ad oggetto le componenti complementari o variabili le compensazioni per la partecipazione a corsi di formazione<sup>444</sup>.

L’informazione e il supporto all’impiego diventano centrali per pesare quanto le dispute contrattuali: la galassia dei lavoratori non standard – dagli autonomi ai parasubordinati, dai collaboratori ai precari – cercano anche nei sindacati una bussola con cui orientarsi che per assolvere questa funzione sono chiamati a (ri)valorizzare la loro portata di funzione di servizio (più che di militanza) nella cooperazione con le imprese<sup>445</sup>.

---

*verifica condotta dalla Commissione europea nel 2020 sulle norme per la parità salariale ha portato alla luce tre debolezze che la nuova direttiva punta a colmare: l’opacità dei compensi, l’incertezza attorno al concetto di “lavoro di pari valore”, gli ostacoli procedurali che le vittime di discriminazione incontrano nelle aule di giustizia (Considerando 11); per un approfondimento v. Spattini, 2024, p. 296 ss.*

444 I datori di lavoro hanno l’obbligo di fornire le informazioni richieste dai lavoratori entro un termine ragionevole, ma in ogni caso entro due mesi dalla data in cui è presentata la richiesta (art. 7, § 4), oltre a renderli edotti annualmente circa il loro diritto in materia di informazione sulle retribuzioni (art. 7, § 3).

445 Cfr. anche le nuove disposizioni dettate in tema di obblighi informativi dal d.lgs. 2022, n. 104, recante norme d’attuazione della direttiva UE 20 giugno 2019, n. 1152, relativa a “condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell’Unione europea”, che, apportando significative modifiche al d.lgs. n. 152/1997, trova applicazione con riferimento ai rapporti di lavoro individuale instaurati successivamente al 12 agosto 2022. I lavoratori possono presentare formale richiesta al datore di lavoro (o committente nel caso di rapporto di collaborazione ai sensi dell’art. 409, n. 3, c.p.c. e dell’art. 2, d.lgs. n. 81/2015) affinché questi provveda, entro sessante giorni dal ricevimento della

La qualità del discernimento del dato informativo dipende da un insieme di fattori che non è possibile approfondire qui, ma di certo sarà possibile parlare di una scarsa “capacità valutativa” tutte le volte in cui questo messaggio naufraghi tra formule incomprensibili e una selva normativa sempre più fitta, dove ogni nuova regola si sovrappone alle precedenti creando un dedalo di prescrizioni (dove gli articoli o commi *bis*, *ter* e *quater* e così via si moltiplicano, i rinvii rimandano ad altri rinvii, le modifiche si stratificano su quelle precedenti).

Tant’è che, come detto, ciascun lavoratore ha diritto di ricevere un’informazione adeguata in materia di prevenzione e protezione, resa in forma agevolmente comprensibile (anche previa verifica della comprensione della lingua utilizzata, nel caso di lavoratori immigrati), aggiungendo qui la formazione può essere intesa come bidirezionale, nel momento in cui, a decorrere dal 5 maggio 2023, il datore di lavoro che ricorra personalmente ad attrezzature di lavoro deve provvedere alla propria formazione e al proprio addestramento specifico al fine di garantire l’utilizzo delle attrezzature in modo idoneo e sicuro (art. 73, co. 4-bis, d.lgs. 2008, n. 81<sup>446</sup>).

Per quel che riguarda il periodo di prova nel contratto di lavoro a tempo determinato, il lavoratore ha diritto a ricevere la formazione erogata dal datore di lavoro in base a quanto stabilito dal contratto collettivo di lavoro. Tale attività formativa, garantita alla generalità dei lavoratori a titolo gratuito, deve essere considerata come orario di lavoro e, ove possibile, deve svolgersi durante l’orario di lavoro stesso (art. 11, co. 1, d.lgs. n. 104/2022). Fermo restando che l’obbligo di formazione non riguarda la formazione professionale o la formazione necessaria al lavoratore per ottenere, mantenere o rinnovare una qualifica professionale, salvo che il datore di lavoro non sia tenuto ad erogarla in ragione di una disposizione di legge o del contratto collettivo (art. 11, co. 2, d.lgs. n. 104/2022).

D’altra parte per fare in modo che l’informazione sia davvero costruttiva e trasparente, già nel Programma GOL è prevista la valorizza del momento del primo contatto tra cittadino e servizi per il lavoro, riconoscendone la delicatezza e l’importanza strategica quale LEP. Il colloquio di prima accoglienza diventa così uno spazio dedicato dove l’utente può esprimere le proprie aspirazioni di cambiamento professionale in un “ambiente ospitale e non giudicante” per confrontarsi con un personale dalle specifiche competenze in termini di capacità di ascolto attivo, abilità comunicative e relazionali

---

richiesta, a fornire, aggiornare o integrare le informazioni di cui agli artt. 1, 1-bis, 2 e 3, d.lgs. n. 152/1997; v. in tema anche Santoni, 2016, p. 504 ss.

446 Così come modificato dall’art. 14, co. 1, lett. g, d.l. n. 48/2023, conv., l. n. 85/2023.

nell'orientamento professionale. Il colloquio diventa così non solo un momento informativo, ma un vero e proprio strumento di empowerment personale, ponendo le basi per un accompagnamento efficace nel percorso di transizione lavorativa.

Il valore dell'orientamento professionale si manifesta con particolare evidenza quando si considerano categorie che necessitano di un accompagnamento mirato, come nel caso degli sportivi. Invero, non sfugge l'importanza che di recente sta avendo la formazione dei giovani atleti per garantire una crescita anche culturale, educativa e professionale che consenta loro un'accesso all'attività occupazionale al termine della carriera sportiva<sup>447</sup>. In questo ambito, ferma restando la realizzazione di percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento, le società o associazioni sportive dilettantistiche e le società professionalistiche possono stipulare dei contratti di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, per il diploma di istruzione secondaria superiore e per il certificato di specializzazione tecnica superiore (art. 30, co. 1 e co. 1-bis, d.lgs. 28 febbraio 2021, mod. art. 1, d.lgs. 29 agosto 2023, n. 120)<sup>448</sup>. In tal modo, e riteniamo che l'esempio possa esser illuminante, un giovane calciatore potrà svolgere l'attività sportiva agonistica, contemporaneamente frequentare un corso di laurea in Scienze Motorie e acquisire competenze manageriali per una futura carriera dirigenziale, così come una giovane ginnasta potrà abbinare gli allenamenti a un percorso di apprendistato professionale nel settore del fitness, costruendosi gradualmente una occupazione alternativa, evitando il rischio concreto di disoccupazione una volta conclusa l'attività agonistica. La disposizione, dunque, supera la visione dell'atleta come mero performer sportivo, riconoscendolo come persona da formare nella sua interezza<sup>449</sup>.

La visione si traspone sul piano della dignità umana, superando la selettività delle garanzie tradizionali, per travalicare l'interpretazione classica che considera il lavoro primariamente come vincolo correlato alla sua realizzazione nell'ambito di un rapporto in essere.

Il diritto sociale al lavoro, richiamato nell'art. 35 Cost., si estende oltre questa concezione limitata e la sua portata comprende anche le condizioni di non occupazione,

---

447 Guglielmo, 2024, p. 9 ss; Perdonà, 2023, p. 78 ss.

448 La formazione degli atleti può essere conseguita anche con le classi di laurea L-22 (Scienze Motorie e di laurea magistrale), LM-47(Organizzazione e gestione dei servizi per lo sport e le attività motorie), la LM-67(Scienze e tecniche delle attività motorie preventive e adattative), nonché la LM-68(Scienze e tecniche dello sport).

449 Margiotta, 2013, p. 78 ss.

ponendo al centro la persona del lavoratore in quanto soggetto. La tutela si rivolge all'individuo nella sua ricerca di condizioni esistenziali nel mercato, prescindendo dalla mera sussistenza economica<sup>450</sup>.

Il soggetto, al di là di una sagoma indefinita, va considerato nella pienezza della sua esistenza, dove la libertà sostanziale si manifesta attraverso le reali possibilità di autodeterminazione. La differenza si erge a paradigma interpretativo essenziale, permettendo di cogliere la ricchezza delle variabili personali, ambientali e sociali. L'identità individuale, le condizioni di vita, il territorio circostante e la distribuzione dei ruoli familiari emergono tra le variabili vincolistiche decisive nella comprensione delle dinamiche lavorative.

È così che azione formativa degli interventi multifattoriali, siano essi pubblici o collettivi (oggetto privilegiato della mediazione sindacale) con tutti gli altri attori sociali, deve continuamente affinarsi per cogliere e interpretare le trasformazioni del mondo del lavoro, che non si esaurisce nella mera vicinanza geografica, ma si sostanzia nella capacità di interpretare e rispondere alle vocazioni produttive del territorio, traducendole in azioni concrete ed incisive in cui la valorizzazione del capitale umano è veramente autentica solo quando si inserisce in un contesto ricettivo, pronto ad accogliere le competenze acquisite, sviluppate e di quelle *in fieri*.

---

450 Ciucciovino, 2012, p. 17 ss., per la quale l'elevazione professionale, contemplata nell'art. 35, co. 2 Cost., si inserisce nella premessa del diritto al lavoro ex art. 4 Cost., distinguendosi dalle altre previsioni costituzionali sulla promozione culturale e formativa (artt. 9, 33, 34 Cost.) che hanno una dimensione etico-sociale; quando invece, il co. 2 dell'art. 35 Cost. acquisisce una connotazione differente poiché incentrato sul lavoro come cardine nell'evoluzione dei diritti sociali costituzionali.

## **Conclusioni**

Sulla base dell'indagine svolta, è ora possibile formulare delle considerazioni conclusive che rispondono agli obiettivi inizialmente posti dalla presente ricerca.

Il nesso fra politiche formative e occupabilità è verosimilmente la tematica cerniera più ostica su cui oggi si concentra la massima attenzione nella presa d'atto delle attuali trasformazioni tecnologiche e produttive che orientano il nuovo mercato del lavoro.

Non si tratta di un'esigenza da presentare quale evocazione astratta, ma di cogliere la sua funzionalità rispetto all'attuazione del diritto-dovere al lavoro (art. 4 Cost.), tenendo conto della progressiva evoluzione del processo di integrazione comunitaria nella convinzione che il loro legame può aiutare a contrastare disoccupazione ed emarginazione sociale rendendo così più competitiva l'economia del nostro Paese quale membro dell'UE.

Storicamente però i percorsi formativi si sono dimostrati inadeguati a causa della mancata corrispondenza tra l'offerta didattica e le concrete necessità dei lavoratori, a cui si è stentato a porre rimedio sia con riferimento a quelli iniziali, sia all'aggiornamento che di quelli intrapresi in servizio<sup>451</sup>. La rincorsa poi delle riforme che si sono succedute rapidamente con la loro stratificazione ha condotto la formazione su tematiche di natura generale determinando astrattezza (per valori d'insieme) e scarsa propensione all'originalità tra i ridotti collegamenti tra i vari approcci disciplinari<sup>452</sup>.

Il sistema ha generato un circolo vizioso dove la formazione è stata erogata solo con finalità meramente amministrative, per recuperare, ad esempio, il contributo obbligatorio versato dall'ente senza una reale attenzione all'efficacia degli interventi intrapresi. L'azione normativa si è prevalentemente esplicata nell'area degli incentivi diretti

---

451 *Parla di inadeguatezza formativa e di cultural gap Masi, 2017, p. 34 ss.*

452 *D'Amico, 2015, p. 31 ss., per il quale la formula costituzionale "istruzione e formazione professionale" è molto più che un abbinamento lessicale, per esprimere i riconoscimento della evoluzione dei concetti sia di istruzione che di formazione nella loro sintesi concettuale, e dunque, culturale che deve superare superare la tradizionale dicotomia tra sapere teorico e applicativo.*

e indiretti destinati alle imprese per favorire le assunzioni, ma ciò ha comportato un *vulnus* all'equilibrio del mercato del lavoro perché l'ottimizzazione dell'incontro tra domanda e offerta è rimasta (in concreto) in secondo piano, pur comprendendo (in tesi) interventi di orientamento, formazione e riqualificazione professionale.

La conseguenza diretta di questa impostazione (quale causa-effetto) ha generato una scarsa utilità dei percorsi, sia per i lavoratori sia per le imprese destinararie<sup>453</sup>.

La parcellizzazione delle conoscenze, unita alla loro apparente accessibilità immediata, ha attenuato la percezione dell'importanza di un sapere critico capace di interpretare la costruzione del reale in una correlazione di logica predittiva di ampio respiro di quelle che sono le effettive esigenze del mercato transizionale.

La formazione, pertanto, non può essere intesa come un "guscio vuoto" perché essa è funzionale all'obiettivo di fondo di creare le condizioni più eque per pervenire, grazie alla conoscenza e messa in atto delle competenze acquisite, al fine ultimo di favorire la "piena occupazione"<sup>454</sup>.

Nel campo della formazione assistiamo oggi ad una progressiva compenetrazione tra logiche di mercato e interesse pubblico più funzionale allo scopo, in cui l'autonomia negoziale delle parti si combina con le esigenze di tutela sociale. La formazione diviene così luogo di incontro tra iniziativa privata e intervento pubblico, superando ogni rigida contrapposizione in favore di un sistema organicamente integrato.

La dottrina giuslavoristica<sup>455</sup> ha progressivamente recepito il principio secondo cui gli investimenti destinati alla valorizzazione del capitale umano risultano imprescindibili in una società basata sulla conoscenza, dove il concetto di "economia della conoscenza" o "learning economy" descrive, nell'analisi economica contemporanea, le peculiari-

---

453 Se si riprende lo studio ISFOL, *Secondo rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia: anno formativo 2000-2001*, p. 121 ss., è possibile rilevare che una formazione professionale in "sofferenza", "quantomeno di alcune sue parti), determinato in particolare dalla difficoltà di "governo" mostrata da varie Regioni (mancato finanziamento, emanazione in ritardo dei bandi" con un divario notevole tra Nord e Sud con quest'ultimo nella discreta incapacità di corrispondere alle nuove domande un'offerta adeguata, con una "riduzione dell'enfasi sulla progettazione ed al parallelo e generalizzato incremento del bilancio di competenze e dell'orientamento"; in tema si rinvia anche a Cersosimo, Nisticò, 2013, p. 265 ss.

454 Cfr. art. 3, § 3, TUE che fissa per l'UE l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, "che mira alla piena occupazione e al progresso sociale"; in tema vedi Levi, 2023, p. 277 ss.

455 Ciucciovino, 2012, p. 13 ss.

tà di un modello evolutivo che ha caratterizzato le economie avanzate nell'arco degli ultimi vent'anni<sup>456</sup>.

La struttura di questo paradigma economico attribuisce particolare rilevanza all'accumulazione dei saperi, considerando sia la dimensione individuale sia quella imprenditoriale, fino ad estendersi al contesto sociale nel suo complesso.

In questa cornice, i percorsi formativi assumono un ruolo centrale per lo sviluppo economico e occupazionale.

La protezione del lavoratore non può più limitarsi alla regolazione delle asimmetrie interne al rapporto di lavoro, siano esse verticali - nel classico schema gerarchico datore-prestatore - oppure orizzontali, manifestate nelle relazioni tra colleghi. Il campo d'azione si allarga necessariamente verso l'esterno, considerando le fratture sociali che emergono nel mercato del lavoro contemporaneo.

Le trasformazioni economiche e sociali hanno generato nuove forme di marginalità ed esclusione che si manifestano prima e oltre il tipico perimetro della subordinazione. Il diritto del lavoro moderno deve quindi farsi carico di tutelare il lavoratore non solo durante il rapporto, ma anche nelle fasi di transizione occupazionale, disoccupazione e riqualificazione professionale.

La riflessione non può più rimanere ancorata esclusivamente al paradigma della subordinazione e alla dimensione bilaterale del rapporto di lavoro, sia nella sua manifestazione individuale che collettiva<sup>457</sup>.

L'elemento innovativo risiede nel riconoscimento del lavoratore come persona nella sua interezza (artt. 1, 2, 4, Cost.), superando la concezione che lo vedeva alternativamente come oggetto di sfruttamento economico o destinatario passivo di tutele legislative e contrattuali. Il diritto del lavoro moderno deve considerare il prestatore di lavoro nella sua dimensione umana complessiva, valorizzandone l'autonomia, la dignità e le aspirazioni personali.

L'ordinamento giuslavoristico si evolve così verso una dimensione personalistica, dove le tutele non sono più concepite come mere risposte allo squilibrio contrattuale, ma come strumenti di promozione della persona nel suo complesso percorso professionale e umano.

---

456 Tronti, 2003, p. 53 ss.

457 D'Antona, 1996, p. 23 ss.

Si realizza in tal modo una duplice evoluzione che pur valorizzando il ruolo attivo e propositivo del lavoratore all'interno del rapporto di lavoro, ne riconosce e tutela la capacità di autodeterminazione e di partecipazione consapevole alla vita aziendale, mentre simultaneamente estende il proprio raggio d'azione alle fasi pre-contrattuali per poi a quelle attuative, ma soprattutto alle transizioni occupazionali e ai momenti di discontinuità lavorativa<sup>458</sup>.

A ciò si soggiunga che la formulazione estesa del dettato costituzionale, posta in stretta connessione comparazione con la differente struttura dell'art. 38, co. 4 Cost., si dipana in una concezione ampia e ramificata dei soggetti coinvolti ed il fine espresso nell'art. 35, co. 2 Cost. viene unitariamente affidato alla Repubblica, pur generando un necessario (quanto delicato) coordinamento con le competenze residuali attribuite alle Regioni in materia di formazione professionale ex art. 117, Cost.

Una formazione che inizia fin dall'istruzione che si svolge nelle aule scolastiche e, dunque, come processo sequenziale edificante che fin dagli albori deve protendere all'elevazione professionale della persona-lavoratore. Occorre partire dalle fondamenta per un'inversione di prospettiva (anche culturale) che consenta al soggetto di riporre affidamento nel meccanismo del sistema occupazionale a cui deve approcciarsi con consapevolezza fin dal momento in cui è in grado di operare un discernimento attivo di orientamento, per evitare di rientrare nella categoria dei NEET<sup>459</sup>. Dopo è già troppo tardi perché le ossificazioni sono difficili da rimuovere e lo sforzo capacitante è maggiore quando le stagioni della vita volgono al crepuscolo<sup>460</sup>.

Quando pensiamo all'apprendimento, l'istruzione è determinante. Essa è nel medesimo momento obiettivo e mezzo che va oltre la trasformazione del sociale più immediato, per rispondere all'esigenze della persona umana. Dunque una istruzione ed un apprendimento che superi ogni uso pratico e utilitaristico che, per quanto possa essere importante e necessario, non coglie la stabilità e il progredire "nella" società e "per" la comunità.

---

458 Di una "capacità di transizione", ossia del saper fronteggiare i rischi connessi a specifiche transizioni "nel rapporto e nel mercato" parla Casano, 2021, p. 997 ss.

459 In chiave preventiva è utile menzionare il novellato art. 27, co. 1, r.d. 20 luglio 1934, n. 1404, ove è stabilito che nel caso in cui sia disposto l'affidamento ai servizi minorili territorialmente competenti, il giudice, in un'apposita udienza, convoca il minore e il rappresentante del servizio sociale e indica in un verbale le prescrizioni che il minore dovrà seguire, in ordine alla sua istruzione o preparazione professionale e all'utilizzazione del tempo libero, nonché le linee direttive dell'assistenza alle quali egli deve essere sottoposto.

460 Matucci, Rigano 2016, p. 46 ss.

L'impianto normativo si caratterizza per una visione inclusiva e pluralistica, volta a integrare l'intervento pubblico con l'iniziativa privata nel campo della formazione professionale<sup>461</sup>.

L'inversione culturale di cui s'è detto in queste pagine si muove sull'asse portante dove l'apprendimento (in tutte le sue nobili forme) non può essere qualcosa di strettamente strumentale e ridotto a un "imparo per guadagnare", "imparo per sopravvivere", ma imparo perché la conoscenza mi renderà un individuo protagonista consapevole del mio percorso di crescita e realizzazione. Ecco perché s'è detto che sul piano della condizionalità, emerge un principio di reciprocità che vincola sia i beneficiari che i servizi per l'impiego, senza derive paternalistiche o punitive.

Inoltre, l'architettura sussidiaria del sistema giuslavoristico si sviluppa attraverso il riconoscimento del pluralismo sociale, dove i corpi intermedi - dalle associazioni sindacali agli enti bilaterali<sup>462</sup> - assumono un ruolo focale nella regolazione dei cambiamenti permettendo di cogliere le reciproche influenze e interdipendenze degli interessi concreti dei soggetti coinvolti nella regolazione substatale e territoriale dei mercati del lavoro, in cui si manifesta con particolare intensità l'elaborazione di politiche orientate all'inclusione sociale<sup>463</sup>.

---

461 Una parte della dottrina, tuttavia, evidenzia in un settore peculiare un'inversione di tendenza e precisamente quello della formazione professionale del personale penitenziario, ritenuta indebolita a seguito all'art. 4, co. 1, lett. a, l. 8 agosto 2024, n. 112 che ha previsto la possibilità di fare scendere il periodo minimo di formazione a quattro mesi, invece dei sei stabiliti dall'art. 6, co. 1, d.lgs. 30 ottobre 1992, n. 443; sul tema vedi: Della Casa, 2024, p. 1373 ss.

462 Roselli, 2024, p. 7 ss., riprendendo il pensiero di Paolo Grossi, evidenzia che l'impresa e l'associazione sindacale rappresentano comunità intermedie fondamentali tra Stato e individuo, come previsto dall'art. 2 Cost. Queste formazioni sociali costituiscono il presidio primario dei diritti fondamentali del lavoratore, che realizza la propria personalità non più attraverso la libertà individuale astratta, ma mediante l'integrazione in organismi collettivi che preesistono al rapporto di lavoro e perseguono interessi oggettivi preminenti su quelli individuali. L'autonomia collettiva sindacale non è più ricondotta all'autonomia privata tradizionale, ma costituisce un vero e proprio ordinamento giuridico dotato di "originalità normativa" che opera nel tessuto sociale attraverso il consenso collettivo, superando definitivamente la tradizione civilistica formalistica e legalistica italiana in favore di un pluralismo giuridico che valorizza le energie spontanee della società civile.

463 La rappresentanza professionale e i corpi intermedi hanno svolto un ruolo determinante nel plasmare l'identità delle categorie lavorative, superando la dimensione puramente simbolica per divenire artefici di un processo di costruzione sociale delle professioni. Come sottolinea Tiraboschi, 2024, p. 1095 ss., essi hanno concorso insieme ai percorsi formativi e al riconoscimento pubblico di titoli e qualifiche professionali, alla costruzione sociale dei mestieri e delle relative identità professionali riconducibili alle "figure sociali" che Stefano Rodotà ha denominato "modelli antropologici"; per un approfondimento si rinvia a Rodotà, 2013, p. 5 ss.

Considerata l'eterogeneità delle attività lavorative e la molteplicità delle esigenze individuali, risulti impraticabile formulare valutazioni uniformi e semplificate sul modo in cui l'occupazione possa favorire l'inclusione sociale. L'equiparazione diretta tra occupazione e partecipazione sociale da un lato, e disoccupazione ed esclusione dall'altro, per quanto allettante nella sua linearità, si rivela inadeguata a descrivere la complessità delle condizioni esistenziali di chi lavora e di chi è privo di impiego. Si osserva, in particolare, come alcuni soggetti, pur non inseriti nel mercato del lavoro tradizionale, riescano a mantenere condizioni di vita soddisfacenti. Costoro possono aver elaborato modalità alternative di partecipazione sociale, attraverso le quali soddisfano le proprie necessità e mantengono un inserimento di fatto attivo in determinati contesti della comunità, anche solo perché refrattari di per sé alle maglie della burocrazia. Però questo non vuol dire che il loro potenziale di inclusione debba andare completamente ignorato<sup>464</sup>.

La consapevolezza di questa linea evolutiva è colta dal Programma GOL dove i servizi per l'impiego sono chiamati ad una coinvolgente azione di prossimità personalizzata nel rispetto dei LEP su cui si è cercato di operare una riflessione costruttiva dopo gli interventi della giurisprudenza costituzionale sull'autonomia differenziata.

L'assunto centrale risiede nella considerazione del valore del patrimonio conoscitivo, generato attraverso il monitoraggio costante e la valutazione quali-quantitativa degli esiti delle politiche rispetto ai risultati attesi. L'accumulazione di queste conoscenze permette scenari operativi sempre più rispondenti alle necessità espresse dalla cittadinanza e dal tessuto imprenditoriale, dove il fattore umano permane anche se può avvalersi dei nuovi strumenti di supporto dell'AI per affinare, ma non già per sostituire, il proprio operato. Da qui è emersa in sede di indagine l'esigenza di un nuovo LEP per regolare l'utilizzo dell'AI nel *matching* domanda-offerta.

Peraltro, a fronte della complessità delle politiche pubbliche e della loro messa in atto in maniera (ri)centralizzata, culminata con la soppressione dell'ANPAL, giocano un ruolo riequilibratore quelle linee di azioni capaci di fare positiva presa sul territorio, nel nome di uno sviluppo più equo e sostenibile.

L'influenza del contesto territoriale, nelle sue dimensioni politiche, culturali, normative ed istituzionali, si esplica in modo determinante sulla genesi e sull'espansione del tessuto imprenditoriale e della cooperazione in ambito sociale. Le peculiarità dell'ambiente locale possono agevolare oppure ostacolare le modalità attraverso cui si espli-

---

464 Nurra, Branca, 2016, p. 45 ss.

ca l'esercizio della democrazia partecipativa, il coinvolgimento attivo della cittadinanza e la loro autodeterminazione. Da queste dinamiche territoriali deriva la possibilità di sviluppare una cultura imprenditoriale equilibrata ed una cooperazione sociale e delle relazioni industriali costruttiva. Un ruolo cardine di riequilibrio può essere affidato con nuova linfa ai patti territoriali che se ben strutturati in chiave predittiva molto possono recuperare in segno di tangibile incremento occupazionale anche dei soggetti più vulnerabili unitamente ad una robusta rete di enti bilaterali capaci di confronto attivo con altri stakeholders, compresi gli operatori del Terzo settore la cui azione propulsiva (con intese di co-progettazione e collaborazione) ha ampi margini promozionale per una occupazione regolare e di qualità dei soggetti più svantaggiati.

Dall'analisi comparata dei PAR sono emerse differenze nelle modalità di attuazione del Programma GOL, che riflettono propriamente le caratteristiche socio-economiche dei territori e le diverse tradizioni amministrative locali. Le regioni del Nord, come Lombardia e Veneto, hanno sviluppato modelli basati su una forte integrazione tra pubblico e privato, valorizzando il ruolo degli operatori accreditati nella gestione dei servizi per il lavoro. La Lombardia, in particolare, ha consolidato lo schema della Dote Unica Lavoro, mentre il Veneto ha puntato sullo sviluppo del Sistema Informativo Lavoro e Sociale per facilitare la collaborazione tra servizi sociali e CPI.

Le regioni del Centro, quali Toscana e Lazio, hanno mantenuto una più marcata centralità dei servizi pubblici, pur aprendo spazi di collaborazione con i soggetti privati. La Toscana ha posto l'accento sulla formazione professionale e sull'analisi dei fabbisogni formativi attraverso l'IRPET, mentre il Lazio ha colto il ruolo dei CPI definendolo "porta di ingresso" del sistema.

Le regioni del Sud, come Calabria e Basilicata, hanno dovuto fare i conti con maggiori fragilità strutturali endemiche del mercato del lavoro. La Calabria ha così puntato sui patti territoriali e sulla formazione per i settori innovativi, mentre la Basilicata sta cercando di valorizzare le potenzialità del settore automotive in transizione per superare l'impasse.

Alcune realtà territoriali più piccole e afferenti all'area dell'autonomia speciale, come la Valle d'Aosta, hanno potuto beneficiare di una maggiore facilità di coordinamento tra gli attori istituzionali, grazie alla presenza di un numero limitato di enti e alla vicinanza tra amministrazione e territorio.

Le differenze non riguardano solo gli assetti organizzativi, ma anche le priorità di intervento: mentre alcune regioni hanno posto l'accento sulla digitalizzazione dei servi-

zi, altre hanno privilegiato la capillarità territoriale degli sportelli fisici. Alcune hanno dato maggior peso alla formazione tecnica superiore, altre hanno investito maggiormente sui percorsi di inclusione sociale.

Al di là delle differenze, emerge un elemento comune: la necessità di costruire reti territoriali solide, capaci di mettere in relazione tutti gli attori coinvolti nelle politiche del lavoro. La qualità di queste reti, la loro capacità di dialogare e collaborare, determina in larga misura l'impatto concreto degli interventi sulla vita delle persone in cerca di occupazione.

I PAR mostrano come le politiche del lavoro non possano prescindere dalla dimensione di "prossimità": ogni regione deve trovare il proprio equilibrio tra linee di coesione nazionale e peculiarità locali, tra innovazione e tradizione, tra esigenze delle imprese e bisogni dei lavoratori e delle lavoratrici: la vera maestria starà nel modulare gli interventi mantenendo sempre al centro la persona, le sue aspirazioni, le sue potenzialità in un "ecosistema" inclusivo e stimolante perché coniugato una professionalità in asse con il rispetto della sostenibilità ambientale.

D'altronde sull'incremento dinamico della professionalità si è espressa per certi versi anche la dalla recente giurisprudenza di nomofilachia<sup>465</sup> quando ha stabilito che l'irregolare inserimento del prestatore di lavoro nel programma di cassa integrazione, contravvenendo ai principi di alternanza previsti, accompagnato dalla completa cessazione delle attività lavorative, genera pregiudizi analoghi a quelli derivanti dall'assegnazione a mansioni inferiori. Le conseguenze negative si manifestano attraverso il depauperamento delle competenze professionali acquisite, il deterioramento della reputazione nell'ambiente lavorativo e la lesione della dignità personale del lavoratore.

La peculiarità di queste forme di pregiudizio si distingue nettamente dal mero danno economico correlato al mancato percepimento delle spettanze retributive, per coinvolgere il bene immateriale per eccellenza quale è la dignità professionale del lavoratore, intesa come esigenza umana di manifestare la propria utilità e le proprie capacità nel contesto lavorativo. Ma addirittura estese a forme di "contatto sociale" che implichino un padroneggiato "saper fare", anche per scopi altruistici, nel momento in cui si voglia far tesoro degli insegnamenti della Consulta<sup>466</sup> per la quale la nozione di "trattamento di sostegno vitale" non può essere limitata alla sola "dipendenza da una macchina", ma deve essere intesa come inclusiva anche di quelle procedure che sono

---

465 Cass., 16 aprile 2024, n.10267, *Foro italiano*, 2024, 6, I, 1814 ss.

466 Corte cost., 22 novembre 2019, in 2020, p. 136 ss.

normalmente compiute da personale sanitario e la cui esecuzione richiede particolari competenze oggetto di specifica formazione professionale. Formazione professionale, però, ed è questo il passaggio chiave, potrebbero essere apprese anche da familiari o caregivers che si facciano carico del paziente, sempre che tali procedure<sup>467</sup> si rivelino in concreto necessarie ad assicurare l'espletamento di funzioni vitali di quest'ultimo.

L'assimilazione capacitante di diritti e doveri<sup>468</sup> impone una responsabilizzazione bidirezionale: da un lato i cittadini nel percorso di ricerca attiva, dall'altro i centri per l'impiego nell'erogazione di servizi adeguati e tempestivi per fronteggiare le esigenze occupazionali.

La responsabilizzazione si estende in modo organico ai soggetti pubblici ex art. 97 Cost. nel loro rapporto con i cittadini, richiedendo un'attuazione accurata delle prescrizioni normative<sup>469</sup>.

La procedura concorsuale nell'ambito del pubblico impiego persegue una duplice finalità: da un lato, opera come presidio dell'equità selettiva, escludendo scelte discrezionali o arbitrarie nella selezione del personale; dall'altro, consente di individuare le professionalità più qualificate per il servizio nell'amministrazione pubblica. Il metodo selettivo mediante concorso si pone quale baluardo contro pratiche di favoritismo personale o politico, contrastando fenomeni di familismo e di preferenze basate sulla mera anzianità di servizio. Al contempo, la metodologia concorsuale permette di valutare le competenze effettive dei candidati, selezionando coloro che dimostrino di essere, secondo una formula icastica ripresa in letteratura, altrettanto "capaci e meritevoli"<sup>470</sup>.

Il potenziamento dei CPI attraverso il PNRR offre l'occasione per superare le carenze strutturali del passato, introducendo figure professionali qualificate e competenti, in grado di offrire servizi personalizzati sia ai lavoratori che alle imprese.

---

467 *Procedure complesse e delicate da svolgere per un familiare e/o caregiver non formato (es. evacuazione manuale dell'intestino del paziente, l'inserimento di cateteri urinari o l'aspirazione del muco dalle vie bronchiali, ecc.) che se mal compiute potrebbero far decidere il paziente gravemente ammalato.*

468 *Sulla soddisfazione dei bisogni del soggetto e l'incremento delle sue "capacità" intese come una specie di libertà sostanziale di acquisire combinazioni alternative di funzionamenti si rinvia a Perulli, 2019, p. 111 ss.*

469 Cassese (a), 2020, p. 218 ss.

470 Bevilacqua, 2025, p. 108 ss.

La proposta di istituire le figure dell’”Addetto ai servizi per l’occupazione” e del “Coordinatore dei Servizi e delle Politiche per il Lavoro” punta a dare concretezza a questa visione, definendo ruoli chiari e percorsi di crescita professionale ben delineati. L’investimento nelle competenze degli operatori diviene uno dei fattori chiave per rendere i servizi per l’impiego veri punti di riferimento territoriali, capaci di interpretare i cambiamenti del mercato del lavoro e di accompagnare le persone nelle transizioni occupazionali.

Tuttavia, l’indagine ha evidenziato alcune criticità nell’implementazione del PNRR nel settore del lavoro con un basso tasso di avanzamento della spesa e problemi nel popolamento del sistema ReGiS. Tale criticità non attiene solo a processi di inserimento dei dati, ma incide per esigere un maggior coinvolgimento progettuale delle parti sociali, soprattutto alla luce del FNC3, del PNCT<sup>471</sup> e del nuovo istituto dell’ATO. Quest’ultimo ha ormai consacrato la definitiva evoluzione degli ammortizzatori sociali nella *twin transition*, combinando sostegno al reddito e politiche attive per i lavoratori e lavoratrici a rischio esubero. Tali strumenti si sono segnalati quali mezzi volti a potenziare l’offerta di formazione continua ove maggiore è il fabbisogno che se correttamente intercettato potrebbe evitare di incorrere negli errori passati di *mismatch*.

Il nuovo sistema di IVC valorizza ulteriormente il ruolo dei FPI e ne rafforza loro funzione primaria di promuovere lo sviluppo della formazione professionale continua, in una prospettiva di competitività delle imprese e occupabilità dei lavoratori, in attuazione degli artt. 1, 4 e 35, Cost.

D’altro canto i FPI oggi sono molto più che semplici strumenti di erogazione di finanziamenti formativi. Essi si configurano come veri e propri “architetti della formazione continua”, assumendo un ruolo strategico e multidimensionale nel panorama delle PAL e nella gestione delle transizioni occupazionali che caratterizzano il mercato del lavoro contemporaneo.

La contrattazione collettiva diviene quindi lo spazio privilegiato per definire non solo l’istituzione dei FPI ma anche la loro concreta operatività, adattando il sistema alle mutevoli esigenze del tessuto produttivo.

---

471 Varesi, 2022, p. 75 ss., ritiene particolarmente apprezzabile la scelta di aver affiancato agli obiettivi di politica del lavoro il PNC che fissa standard di formazione per i disoccupati registrati dai CPI e rafforza il sistema di istruzione e formazione professionale.

Questa trasformazione richiede un aggiornamento delle competenze dei quadri dirigenziali sindacali, come evidenziato dall'analisi degli statuti confederali che, pur con differenti graduazioni, riconoscono l'importanza della formazione continua per i propri rappresentanti. La sfida è quella di superare il deficit di rappresentanza nelle aree emergenti del mercato del lavoro, utilizzando i FPI come strumenti di inclusione e di sviluppo delle competenze trasversali.

Esempi concreti come il "Coordinatore di Sostenibilità Integrata", l'"Esperto di Simbiosi Industriale" o l'"Energy Community Manager" dimostrano come la formazione finanziata dai FPI possa anticipare e plasmare l'evoluzione del mercato del lavoro.

Questa funzione "predittiva" dei FPI si manifesta anche nell'evoluzione dei sistemi di classificazione del personale, dove la contrattazione collettiva sta progressivamente abbandonando descrizioni mansionarie statiche per abbracciare concetti più dinamici basati su ruoli professionali e competenze integrate

Ma il tema della professionalità, come s'è visto, non è solo una questione di standard tecnici o di certificazione delle competenze, è piuttosto una questione sociale e collettiva che deve trovare il proprio *humus* in un rinato sistema di relazioni industriali che deve farsi carico di una progettualità formativa piuttosto che rivendicativa. Occorre dunque un dialogo promozionale sui contenuti formativi per garantire aderenza condivisa, solo così sarà possibile indirizzare veramente nel giusto (ossia accompagnando e includendo i gruppi di soggetti messi in discussione o emarginati dai processi in atto) le moderne trasformazioni del mondo del lavoro.

Come si è visto anche negli Avvisi scrutinati il progetto formativo deve necessariamente rispettare i requisiti stabiliti dalle regole interne del FPI, sottolineando l'importanza di mantenere standard qualitativi elevati e uniformi anche a seguito della vigilanza ministeriale, in ragione della loro natura che coniuga autonomia collettiva e interesse pubblico. Ciò rivela un orientamento verso una formazione capacitante che supera la tradizionale dicotomia tra formazione di base e specialistica. S'è visto, ad esempio, come l'Avviso n. 5/2024 di Fondimpresa per la transizione ecologica e l'economia circolare introduce criteri innovativi che privilegiano la formazione specialistica e avanzata (limitando la formazione di base al 20% del monte ore), esprimendo la necessità di favorire (*recte*: di far fiorire) competenze di alto profilo qualitativo per affrontare le sfide della sostenibilità.

Ed ancora il sistema di certificazione su due livelli (regionale e sussidiario) previsto negli Avvisi più recenti è significativo per cogliere l'importanza del riconoscimento

formale delle competenze acquisite, in linea con il Quadro Nazionale delle Qualificazioni e con la spendibilità europea delle certificazioni.

Di notevole importanza è l'integrazione dei FPI nel PNRR e nel PNCT, dove assumono un ruolo strategico nell'erogazione di sostegno tecnico e di risorse finanziarie per l'ammodernamento del sistema produttivo italiano. L'art. 8, co. 1, lett. c, d.m. 24 luglio 2024, che abilita i soggetti accreditati presso i FPI all'erogazione delle attività di formazione per il Piano Transizione 5.0, testimonia questa evoluzione verso una formazione strategica orientata alle competenze per la transizione energetica e digitale.

Le criticità all'orizzonte hanno evidenziato anche il rischio dell'insorgenza di fondi "pirata" caratterizzati da standard qualitativi eterogenei che possono generare una competizione distorta. Questo fenomeno di "dumping formativo", costituisce una seria minaccia per l'efficacia complessiva del sistema, richiedendo un rafforzamento dei controlli e una maggiore attenzione alla qualità degli interventi formativi.

Si è dato atto anche dell'attenzione che le proposte parlamentari stanno apprestando per addivenire ad una modifica dell'art. 118, l. n. 388/2000 tale da far assumere ai FPI la qualifica di "organismo intermedio" (art. 1-bis) attraverso meccanismi vigilati di selezione trasparente e competitiva, consentendo loro di ampliare il proprio raggio d'azione nella gestione di risorse e progetti formativi.

In queste proposte l'accesso flessibile al pensionamento assume particolare significato in un'epoca caratterizzata dall'invecchiamento attivo della popolazione lavorativa e dalla necessità di valorizzare l'esperienza e le competenze accumulate dai lavoratori senior (art. 1-sexies, lett. d). Le iniziative finanziate dai FPI in questo ambito possono articolarsi in molteplici direzioni, dalla formazione specifica per la gestione della transizione lavorativa ai programmi di mentoring intergenerazionale, dalle attività di orientamento previdenziale ai percorsi di riqualificazione professionale che consentano ai lavoratori e alle lavoratrici di adattare le proprie competenze alle mutevoli esigenze del mercato del lavoro anche nelle fasi avanzate della carriera.

L'importanza di tali iniziative emerge qualora si consideri la crescente diversificazione dei percorsi lavorativi e delle aspettative individuali rispetto alla gestione della fase finale della vita professionale. Alcuni lavoratori possono desiderare un graduale disimpegno dall'attività lavorativa, altri possono necessitare di riconversione professionale per adattarsi a nuovi contesti organizzativi, altri ancora possono aspirare a forme di lavoro part-time o a progetti specifici che valorizzino la loro esperienza senza comportare l'impegno di un rapporto di lavoro tradizionale a tempo pieno.

Ecco perché, al netto di quella che potrà essere l'evoluzione normativa, la contrattazione collettiva deve mantenere un ruolo di baricentro nella definizione delle modalità di partecipazione ai FPI, attraverso protocolli d'intesa sempre più attenti alla qualità dei servizi da offrire a soggetti che possono trovarsi in condizioni di particolare vulnerabilità se non adeguatamente supportati.

Il Protocollo d'Intesa Fondimpresa del 22 novembre 2017 e quello For.Te. del 22 giugno 2020 delineano, ad esempio, procedure strutturate che bilanciano l'esigenza di qualità formativa con la necessità di tempestività, introducendo meccanismi di concertazione proceduralizzata che superano approcci meramente discrezionali, per evitare ricadute per costi sociali ed economici significativi per l'intero sistema.

La previsione di Commissioni Paritetiche con funzioni di ultima istanza per la risoluzione delle controversie (come nel Protocollo Fon.Coop. del 27 luglio 2023) depone per l'evoluzione verso forme di democrazia industriale più mature, dove il confronto tra le parti sociali si alimenta e struttura secondo regole procedurali definite e trasparenti.

In definitiva la capacità dei FPI di adattarsi alle mutevoli esigenze del mercato del lavoro, mantenendo al contempo la coerenza con gli obiettivi costituzionali di formazione e elevazione professionale dei lavoratori, ne fa strumenti insostituibili per la realizzazione di quella "solidarietà intergenerazionale" che può contribuire a ridurre i divari di trattamento ancora esistenti nel mercato del lavoro e che emergono anche dagli ultimi dati statistici.

Nel momento in cui il presente Volume è dato alle stampe il 2 ottobre 2025 l'ISTAT ha pubblicato il suo ultimo bollettino "Occupati e disoccupati" (agosto 2025)<sup>472</sup> in cui emerge ancora un quadro in chiaroscuro della situazione occupazionale in Italia.

Il tasso di occupazione si attesta al 62,6%<sup>473</sup>, ma con dinamiche differenziate tra i vari segmenti della quota di popolazione (15-64 anni) che svolge un'attività lavorativa, mentre quello di disoccupazione diminuisce ed è del 6%.

Particolarmente preoccupante appare la situazione giovanile (fascia 15-24 anni) con il tasso di disoccupazione che è del 19,3%, con persistenti difficoltà di inserimento lavorativo per le nuove generazioni.

---

472 Reperibile in [www.istat.it](http://www.istat.it).

473 Questo dato rappresenta una diminuzione di 0,2 punti percentuali rispetto al mese precedente (luglio 2025, quando era al 62,8%), ma un incremento di 0,1 punti percentuali rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (agosto 2024, quando era al 62,5%).

Le disparità di genere permangono altrettanto significative: il tasso di occupazione maschile è del 71,4%, mentre quello femminile raggiunge il 53,7%, evidenziando questa lata forbice differenziale la necessità di insistere su tutti i percorsi che possano favorire una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Tenuto conto, altresì, che il tasso di inattività femminile (42,4%), è quasi doppio rispetto a quello maschile (24,4%). Questo dato evidenzia come una quota considerevole della popolazione femminile in età lavorativa (15-64) anni non partecipi attivamente al mercato del lavoro, configurando una delle principali criticità strutturali del sistema occupazionale italiano.

Particolarmente rilevante è la crescita dell'occupazione tra i dipendenti permanenti (+1,3% su base annua), che suggerisce una stabilizzazione dei rapporti di lavoro che richiede competenze aggiornate. È da valutare così con favore quei FPI che finanzino, ad esempio, percorsi di alfabetizzazione digitale per lavoratori over 50, fascia che mostra la crescita occupazionale più significativa (+5,3%).

La strada intrapresa, dunque, richiede ancora maggiore impegno affinché vi sia una crescita occupazionale più equilibrata e inclusiva.

I punti cardinali con cui orientarsi sono stati delineati senza retorica.

Si tratta in definitiva di intravederli, all'interno dell'attuale sistema di norme e dei principi che lo informano, quei fattori da cui possano germogliare nuovi spunti operativi che sappiano "riattivare alcuni di quei ponti interrotti nel dialogo<sup>474</sup>" multidisciplinare ma necessari per governare un panorama che si evolve incessantemente.

Questo approccio serve ad evitare il tentativo di costringere le innovazioni concrete in schemi teorici superati o autoreferenziali, visto che simili forzature interpretative sarebbero comunque destinate anch'esse a una rapida obsolescenza.

Il successo futuro del sistema dipenderà dalla capacità di mantenere un equilibrio tra la necessaria flessibilità operativa e la garanzia di standard qualitativi elevati, evitando fenomeni di dumping formativo e valorizzando il ruolo della contrattazione collettiva come architrave del sistema. Solo attraverso questa sintesi i FPI potranno continuare a rappresentare un modello di eccellenza nella gestione partecipata delle politiche formative, contribuendo alla costruzione di un mercato del lavoro più inclusivo, competitivo e sostenibile.

---

474 L'invito nella sua pedissequa locuzione è di Tiraboschi, 2024, p. 1095 ss.

## **Bibliografia**

Accetturo, de Blasio (2007). Le politiche per lo sviluppo locale: la valutazione dei Patti Territoriali. In [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).

Accornero A. (2002). Era il secolo del lavoro. Il Mulino, p. 202 ss.

Adinolfi (1996). La politica sociale comunitaria nel 1995. Il diritto dell'Unione europea, p. 863 ss.

Adinolfi (1998). Le innovazioni previste dal Trattato di Amsterdam in tema di politica sociale. Il diritto dell'Unione europea, p. 563 ss.

Alaimo (2008). Il diritto al lavoro fra Costituzione nazionale e Carte europee dei diritti: un diritto "aperto" e "multilivello". Work. pap. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", INT 60/2008, p. 34 ss.

Alaimo (2009). Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale. Giappichelli, p. 80 ss.

Alaimo (2013). Politiche attive del lavoro, patto di servizio e strategia delle obbligazioni reciproche. Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, p. 513 ss.

Alaimo (2015). Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi. Work. pap. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" it, 249/2015, p. 358 ss.

Alaimo (2016). Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro (Siupol) e fascicolo elettronico del lavoratore (Fel). In Ghera, Garofalo (a cura di), Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro dopo il Jobs Act 2. Cacucci, p. 109 ss.

Alaimo (2018). Lo "Statuto dei lavoratori autonomi": dalla tendenza espansiva del diritto del lavoro subordinato al diritto dei valori. Verso una ulteriore diversificazione delle tutele? Le nuove leggi civile commentate, p. 589 ss.

Alaimo, Di Meo (2025). Politiche attive del lavoro e formazione nella doppia transizione: impresa, sindacato e contrattazione collettiva. *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, p. 252 ss.

Albanese (2010). Partecipazione organica e democrazia partecipativa. In Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. Firenze University Press, p. 345 ss.

Ales (2022). La garanzia dei mezzi adeguati alle esigenze di vita dei disoccupati ovvero dell'adeguatezza sistemica. *Variazioni su Temi di diritto del lavoro*, p. 277 ss.

Ales (2022). Il quadro normativo per il lavoro pubblico. Relazione al convegno "Le novità sul lavoro agile. Il Protocollo del 7 dicembre 2021 e le Linee guida per la Pubblica amministrazione", UniMoRE - Dipartimento di Economia Marco Biagi, 4 marzo 2022.

Alifano, Di Gioia, Impellizzieri, Tiraboschi (2023). Riforma del lavoro a termine: una simulazione su 55 contratti collettivi di categoria (art. 24, d.l. n. 48/2023). In Dagnino, Garofalo, Picco, Rausei (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro"*. ADAPT University Press, p. 35 ss.

Allegretti (2014). *Storia costituzionale italiana*. Il Mulino, p. 1 ss.

Altilio, Negri (2024). *Violenza di genere e contrattazione collettiva nazionale*. Diritto delle relazioni industriali, p. 526 ss.

Alvino, Imberti, Romei (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*. Giuffrè, p. 429 ss.

Amoroso (2010). Il modello sociale danese. *Diritti Lavori Mercati*, p. 227 ss.

Amorth (1948). *La Costituzione italiana. Commento sistematico*. Giuffrè, p. 45 ss.

Apostoli (2012). La svalutazione del principio di solidarietà. Giuffrè, p. 25 ss.

Arrigo (2018). *Diritto del lavoro dell'Unione Europea: Parte Generale*. PM Edizioni, p. 203 ss.

Arrigo (1996). Politiche di formazione. In Baylos Grau, Caruso, D'Antona, Sciarra, Dizionario di diritto del lavoro comunitario. Mondadori, p. 424 ss.

Avola (2005). Flessibilità e precarizzazione del rapporto d'impiego: giovani meridionali tra rischio e nuove opportunità. Inchiesta, luglio-settembre, p. 8 ss.

Balandi (1984). Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano. Giuffré, p. 7 ss.

Baldassare (1989). Diritti sociali. Encyclopédia giuridica Treccani, p. 10 ss.

Ballarino (2005). Strumenti nuovi per un lavoro vecchio. Il sindacato italiano e la rappresentanza dei lavoratori atipici. Sociologia del lavoro, p. 174 ss.

Ballestrero, De Simone (2022). Diritto del lavoro. Giappichelli, p. 17 ss.

Barbera (2001). Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei Patti Territoriali. Stato e mercato, p. 369 ss.

Barca, Casavola, Lucatelli (2014). Strategia nazionale per le aree interne: definizioni, obiettivi e strumenti di governance. Materiali UVAL, 31, p. 14 ss.

Bariatti (1999). Sguardo d'insieme sul Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997. Diritto pubblico comparato ed europeo, p. 3 ss.

Bartoli, Berionni, Boschi, Brufani, Cacciatori, Odore, Paoletti, Pettinari, Ruggiero (2021). L'attuazione delle politiche dell'Unione Europea a livello regionale e locale. Giappichelli, p. 19 ss.

Bassanini (2021). Le riforme, il "vincolo esterno europeo" e la governance del PNRR: lezioni da un'esperienza del passato. Astrid rassegna, p. 1 ss.

Bellomo (2023). Lavoro e dignità economica: giustizia retributiva ed interventi di sostegno al reddito e all'occupabilità. Rivista italiana di diritto del lavoro, p. 214 ss.

Benedetti, Naldini (2024). Controllare e valutare gli interventi finanziati dall'Ue. Rivista trimestrale di diritto pubblico, p. 105 ss.

Benincasa (a) (2023). L'articolo 8 del decreto-legge n. 138/2011 tra orientamenti giurisprudenziali e prassi amministrativa. *Diritto delle relazioni industriali*, p. 645 ss.

Benincasa (b) (2023). Cosa resta dei protocolli? Lezioni dalla crisi pandemica per future emergenze. *Diritto delle relazioni industriali*, p. 841 ss.

Benvenuti (1957). La scienza della pubblica amministrazione come sistema. *Rivista internazionale di scienze sociali*, p. 314 ss.

Beretta Zanoni (2011). Progettare la strategia attraverso il controllo dell'assetto competitivo. *Rivista dei dottori commercialisti*, p. 257 ss.

Bertagna (2011). Apprendistato e formazione in impresa. *Diritto delle relazioni industriali*, p. 1027 ss.

Bertagna, Casano, Tiraboschi (2012). Apprendimento permanente e certificazione delle competenze. In Magnani, Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*. Giuffrè, p. 322 ss.

Bevilacqua (2025). "Capaci e meritevoli". Misurare e valutare il merito nelle pubbliche amministrazioni. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p. 108 ss.

Biagi (2002). La nuova disciplina del lavoro a termine: prima (controversa) tappa del processo di modernizzazione del mercato del lavoro italiano. In Biagi (a cura di), *Il nuovo lavoro a termine. Commentario al D.Lgs. 6 settembre 2001, n. 368*. Giuffrè, p. 20 ss.

Biagi (2002). Università e orientamento al lavoro nel doporiforma: verso la piena occupabilità? *Diritto delle relazioni industriali*, p. 343 ss.

Bifulco (2003). "Livelli essenziali", diritti fondamentali e statuti regionali. In Groppi, Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*. Giappichelli, p. 139 ss.

Bin (2006). I criteri di individuazioni delle materie. *Le Regioni*, p. 899 ss.

Borgogelli, Giubboni (2006). Il lavoro come diritto sociale. Appunti per una voce di encyclopédia. *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, p. 327 ss.

Borzaga (2012). Lavorare per progetti. Cedam, p. 12 ss.

Bozzano (2018). Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele? Lavoro e diritto, p. 659 ss.

Brollo (2019). Tecnologie digitali e nuove professionalità. Diritto delle relazioni industriali, p. 468 ss.

Buonerba (2021). Oltre la marginalità. Senza una buona rappresentanza, la rappresentatività perde efficacia. Edizioni Lavoro, p. 34 ss.

Cacchione (2024). La scuola dimenticata. Analisi del sistema educativo degli adulti in Italia. Edizioni Nuova Cultura, p. 56 ss.

Calafà (2023). Le politiche del mercato del lavoro nel PNRR: una lettura giuslavoristica. Lavoro e diritto, 2/2023, p. 163 ss.

Calamandrei (1966). Difendiamo la scuola democratica (1950). In Scritti e discorsi politici (a cura di Bobbio). La Nuova Italia, p. 389 ss.

Campagna, Lizza, Pero, Rossini (2021). Idee e progetti per il PNRR: il Next Generation Italia. Edizioni Lavoro, p. 56 ss.

Canavesi (2023). Agenzie per il lavoro e lavoratori a tempo indeterminato nella somministrazione. Diritto delle relazioni industriali, p. 407 ss.

Cangemi, Pettinelli, Salomone (2023). L'inclusione dei migranti che lavorano in agricoltura. Evidenze territoriali per nuove risposte giuridiche e interventi di policy. In Bonnardi, Calafà, Elsen, Salomone (a cura di), Lavoro sfruttato e caporalato. Una road map per la prevenzione. Il Mulino, p. 72 ss.

Capece (2024). Le dinamiche di valutazione del personale nel lavoro pubblico. Il diritto del mercato del lavoro, p. 793 ss.

Capusella (2021). Crisi, discontinuità, continuità. Il Mulino, p. 89 ss.

Carapella, Nisio (2022). Il competency management. Franco Angeli, p. 45 ss.

Caretti, Tarli Barbieri (2022). I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali. Giappichelli, p. 407 ss.

Carinci (1985). Rivoluzione tecnologica e diritto del lavoro: il rapporto individuale. *Gior-*  
*nale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, p. 221 ss.

Carrieri (2018). Introduzione. I lavoratori italiani tra insicurezze crescenti e riforme possibili. In Carrieri, Damiano (a cura di), *Il lavoro che cambia verso l'era digitale. Terza indagine sui lavoratori italiani*. Ediesse, p. 32 ss.

Caruso (2001). Patti sociali decentrati, sindacato e contrattazione collettiva: un osser-  
vatorio sui cambiamenti del diritto del lavoro. *Diritto delle relazioni industriali*, p. 429  
ss.

Caruso (2007). Occupabilità, formazione e “capability” nei modelli giuridici di regolazio-  
ne dei mercati del lavoro. *Diritto delle relazioni industriali*, p. 1 ss.

Caruso, Cuttone (2016). Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di  
ricalcolazione tra Europa, Stato e Regioni. *Diritto delle relazioni industriali*, p. 63 ss.

Casale (2019). La sollecitudine del lavoratore rispetto all'integrità della sua posizione  
contributiva: un delicato equilibrio normativo tra tutele e autoresponsabilità. *Respon-  
sabilità civile e previdenza*, p. 1448 ss.

Casano (2017). La riforma del mercato del lavoro nel contesto della “nuova geografia  
del lavoro”. *Diritto delle relazioni industriali*, p. 634 ss.

Casano (2019). Professionalità e certificazione delle competenze: legge, contrattazio-  
ne collettiva, autoregolazione. *Il diritto del mercato del lavoro*, p. 549 ss.

Casano (2021). Ripensare il “sistema” delle politiche attive: l’opportunità (e i rischi) del-  
la transizione ecologica. *Diritto delle relazioni industriali*, p. 997 ss.

Casano (2023). Attività stagionali e punte di attività stagionale nella contrattazione  
collettiva: nuova pronuncia della Corte di Cassazione. *Diritto delle relazioni industriali*,  
p. 781 ss.

Casdano, Spattini (2024). A tu per tu con l’Autore: intervista a Pietro Ichino sul rilancio  
delle politiche attive del lavoro in Italia. *Boll. ADAPT*, 8 aprile 2024, n. 14, p. 1 ss.

Cassese (a) (2020). Il Buongoverno. L’età dei doveri. *Mondadori*, p. 218 ss.

Cassese (b) (2020). Lo Stato ad amministrazione disaggregata. Rivista trimestrale di diritto pubblico, p. 465 ss.

Castellucci (2024). Contrattazione collettiva decentrata e misure di welfare occupazionale nella conciliazione dei tempi. Diritto delle relazioni industriali, p. 433 ss.

Cersosimo, Nisticò (2013). Un Paese disuguale: il divario civile in Italia. Stato e mercato, p. 265 ss.

Cersosimo, Licursi (a cura di) (2023). Lento pede. Vivere nell'Italia estrema. Donzelli Editore, p. 45 ss.

Chiaromonte, Vallauri (a cura di) (2025). Trasformazioni, valori e regole del lavoro. Scritti per Riccardo Del Punta, Vol. III. Firenze University Press, p. 146 ss.

Chiratti (2021). La stagionalità contrattuale: il rapporto tra legge e contrattazione collettiva. Diritto delle relazioni industriali, p. 551 ss.

Chiti (a cura di) (2018). Diritto amministrativo europeo. Giuffrè, p. 69 ss.

Ciaschi (2021). Uomini, lavoro e montagna: lo sviluppo delle aree appenniniche. Sindacalismo, 45(1), p. 22 ss.

Cimaglia, Aurilio (2011). I sistemi bilaterali di settore. In Bellardi, De Santis (a cura di), La bilateralità fra tradizione e rinnovamento. Franco Angeli, p. 100 ss.

Cipolletta (2012). L'accordo del 1993 e le nuove relazioni industriali. Diritto del lavoro e delle relazioni industriali, 134, p. 227 ss.

Ciucciovino (2012). Apprendimento e tutela del lavoro. Giappichelli, p. 17 ss.

Ciucciovino, Faioli (a cura di) (2018). Blockchain e politiche del lavoro. Quaderni CNEL, 1, p. 1 ss.

Ciucciovino (2021). Contrattazione collettiva e politiche attive del lavoro. Diritto del lavoro e delle relazioni industriali, p. 641 ss.

Ciucciovino (2022). Professionalità, occupazione e tecnologia nella transizione digitale. Federalismi.it, 9, p. 143 ss.

Ciucciovino (2023). Formazione dei lavoratori e riqualificazione professionale per una transizione giusta. In Nocilla (a cura di), Diritto al lavoro. Per un lavoro degno in un'conomia sostenibile. Aracne, p. 165 ss.

Ciucciovino (2024). Transizioni occupazionali digitali e green e mercato del lavoro: il ruolo della contrattazione collettiva e dei Fondi interprofessionali. Intervento in "Formazione e transizioni occupazionali", Pescara, 7 giugno 2024.

Ciucciovino (2025). Trasformazioni tecnologiche e professionalità soggettiva nella prospettiva del mercato del lavoro. Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, p. 202 ss.

Clarizia, Manocchio, Marconi, Amicarelli, Mocavini, Morgante, Napolitano, Renzi (2021). I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata. Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, p. 1137 ss.

Colasanto (1979). La "nuova" professionalità: temi e problemi per una ipotesi di lavoro. Studi di sociologia, p. 183 ss.

Colombo (a cura di) (2017). Finanziare la formazione continua. Fondi Interprofessionali, dispositivi nazionali e programmi europei. Franco Angeli, p. 31 ss.

Corazza (2008). La polarizzazione del mercato del lavoro e la scomparsa del lavoratore "standard". Rivista italiana di diritto del lavoro, p. 467 ss.

Corazza (2013). Il principio di condizionalità (al tempo della crisi). Diritto del lavoro e delle relazioni industriali, p. 489 ss.

Corazza (2021). L'umanità dell'algoritmo. Note a margine di A. Aloisi, V. De Stefano, Il tuo capo è un algoritmo, Laterza. Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali, p. 347 ss.

Corazza (2022). La condizionalità "relazionale": reddito di cittadinanza, mercato del lavoro, esclusione sociale. Diritto delle relazioni industriali, p. 174 ss.

Corazza (2025). Politiche attive e divari territoriali: la prospettiva delle aree marginalizzate. Relazione al convegno "Diritto al lavoro, formazione e politiche attive nella doppia transizione. Impresa e contrattazione collettiva", UniCT - Dipartimento di Giurisprudenza, Catania, 27 giugno 2025.

Corti (2012). La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza dei lavoratori. *Vita e Pensiero*, p. 11 ss.

Corti, Sartori (2014). Il "Jobs Act" prende forma: il d.l. n. 34/2014 e il d.d.l. a.s. 1428. *Rivista italiana di diritto del lavoro*, p. 141 ss.

Corti, Sartori (2023). La direttiva europea sui salari minimi adeguati nell'UE. Le novità giuslavoristiche dei decreti "Aiuti" e la "(Mini) Riforma Cartabia" del processo del lavoro. *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1, p. 10 ss.

Corti (2024). La stretta sul lavoro irregolare e sulle esternalizzazioni. *Rivista italiana di diritto del lavoro*, p. 59 ss.

Costanzo (2023). Il principio Do No Significant Harm (DNSH) nel processo di transizione ecologica: un itinerario di riflessione. *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, p. 701 ss.

Cossu (2023). Sostenibilità e mercati: la sostenibilità ambientale dell'impresa dai mercati reali ai mercati finanziari. *Banca borsa titoli di credito*, p. 558 ss.

Countouris, Freedland (2005). Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa. *Diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, p. 557 ss.

Crismani (2021). Spunti e riflessioni sul modello consensuale nella gestione dei beni pubblici ambientali. *Rivista giuridica dell'edilizia*, p. 47 ss.

Crudeli (2025). L'ambito di misurazione della rappresentatività datoriale: perimetro e categoria contrattuale. *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, p. 145 ss.

D'Antona (1986). I contratti a termine per punte stagionali tra delegificazione e rilegificazione (nota a Cass., 24 gennaio 1985, n. 336, e Pret. Roma, 26 gennaio 1986). *Rivista giuridica del lavoro*, p. 1114 ss.

D'Antona (1992). Partecipazione, codeterminazione, contrattazione (temi per un diritto sindacale possibile). *Rivista giuridica del lavoro*, p. 137 ss.

D'Antona (1996). La metamorfosi della subordinazione. In Amato, Bronzini (a cura di), A venticinque anni dallo Statuto: quale futuro per il diritto del lavoro? *Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, p. 23 ss.

D'Antona (1998). Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità? *Rivista giuridica del lavoro*, p. 459 ss.

D'Antona (1999). Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario. *Rivista giuridica del lavoro*, p. 15 ss.

D'Antona (2000). Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "leggi Bassanini". In Carinci, D'Antona (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*. Giuffrè, p. 89 ss.

D'Atena (1997). Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana. *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, p. 603 ss.

D'Atena (2024). Rileggendo l'art. 5 Cost. *Giurisprudenza costituzionale*, p. 1619 ss.

De Biase, Viola (2024). La legge dell'intelligenza artificiale. L'AI Act europeo per trovare un senso nel futuro della tecnologia. *Il Sole 24 Ore*, p. 76 ss.

De Masi (2014). *Mappa Mundi. Modelli di vita per una società senza orientamento*. Rizzoli, p. 65 ss.

De Masi (2015). Rappresentanza sociale e sistema Paese: i lavoratori nelle strategie delle reti. *Sindacalismo*, 29, p. 53 ss.

De Nardo (2023). Diritto al lavoro e Reddito di cittadinanza. *Lavoro e previdenza oggi*, p. 299 ss.

De Rossi (a cura di) (2018). *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquistate*. Donzelli Editore, p. 54 ss.

De Simone, Ballestrero (2022). *Diritto del lavoro*. Giappichelli, p. 17 ss.

De Vergottini (2004). Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia. Il Mulino, p. 231 ss.

Del Gaiso (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*. *Rivista italiana di diritto del lavoro*, p. 57 ss.

Del Gobbo, Federighi (2021). Professioni dell'educazione e della formazione. Orientamenti, criteri e approfondimenti per una tassonomia. Editpress, p. 54 ss.

Del Punta (2003). Enti bilaterali e modelli di regolazione sindacale. Lavoro e diritto, p. 219 ss.

Del Punta (2006). Diritti della persona e contratto di lavoro. Diritto del lavoro e delle relazioni industriali, p. 195 ss.

Del Punta (2019). Valori del diritto del lavoro ed economia di mercato. CSDLE.it, n. 395/2019, p. 103 ss.

Del Punta (2022). Diritto del Lavoro e valori (a cura di). In Valori e tecniche nel diritto del lavoro. Firenze University Press, p. 23 ss.

Del Punta (2023). Diritto del lavoro. Giuffrè, p. 143 ss.

Della Cananea (2001). Il lavoro nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Studi Urbinati, p. 403 ss.

Demichelis (2015). La religione tecno-capitalista. Suddividere, connettere e competere dalla teologia politica alla teologia tecnica. Edizioni Mimesis, p. 15 ss.

Dessì (2025). Conflitto collettivo e lavoro autonomo. Giappichelli, p. 1 ss.

Di Corrado (2000). La formazione nel rapporto di lavoro: l'opportunità dei fondi interprofessionali. Rivista del diritto e della sicurezza sociale, p. 796 ss.

Di Corrado (2025). Fondo Nuove Competenze quale strumento strutturale per la transizione digitale ed ecologica. Rivista del diritto e della sicurezza sociale, p. 103 ss.

Di Meo (2023). Governo del mercato del lavoro e libertà di scelta del contraente. Caccucci, p. 223 ss.

Di Rienzo (a cura di) (2024). Costruire la rete dei CPIA del Lazio. Roma Tre Press, p. 51 ss.

Di Salvatore (2002). La rigenerazione delle aree interne per la realizzazione di una transizione ecologica. Reti di imprese, foreste e green jobs. Diritto delle relazioni industriali, p. 1049 ss.

Fabbrini (2022). *Next Generation EU. Il futuro dell'Europa dopo la pandemia*. Il Mulino, p. 65 ss.

Fabbrini (2025). Una proposta per integrare l'Europa della difesa: il trattato della comunità europea di difesa e la fattibilità giuridica del suo rilancio oggi. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p. 47 ss.

Faioli (2018). *Mansioni e macchina intelligente*. Giappichelli, p. 27 ss.

Faioli (2023). Finanziamento, transizioni industriali e formazione continua: qualità della riforma delle integrazioni salariali. *Diritto del mercato del lavoro*, p. 30 ss.

Fana, Guarascio, Cirillo (2016). La crisi e le riforme del mercato del lavoro in Italia: un'analisi regionale del Jobs Act. *Argomenti di diritto del lavoro*, p. 39 ss.

Fenoglio (2025). Professionalità e stabilità del lavoro nell'era delle transizioni. Giappichelli, p. 1 ss.

Ferrante (2021). Clausole generali, buona fede e contratto di lavoro. *Diritto delle relazioni industriali*, p. 77 ss.

Fili (2020). L'invecchiamento da esclusione ad inclusione. *Argomenti di diritto del lavoro*, p. 369 ss.

Fiorentini (2024). La responsabilità dell'esercente la professione sanitaria e la gestione del rischio della struttura pubblica. *Diritto amministrativo*, p. 1153 ss.

Fracchia, Pantalone (2022). Verso una contrattazione pubblica sostenibile e circolare secondo l'Agenda ONU 2030. *Rivista italiana di diritto processuale penale*.

Franchin, Grotto (2023). L'alternanza scuola-lavoro: compiti e responsabilità penali dei soggetti coinvolti. *Diritto delle relazioni industriali*, p. 616 ss.

Frediani (2023). Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del Piano nazionale di ripresa e resilienza. *Diritto amministrativo*, p. 303 ss.

Fumagalli (2015). Le trasformazioni del lavoro autonomo tra crisi e precarietà: il lavoro autonomo di III generazione. *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, p. 227 ss.

Galimberti (2020). Lavoro e competenze, una relazione in divenire. Il ruolo della formazione tra istanze di equità, merito e richieste di mercato. In Mingione (a cura di), *Lavoro: la grande trasformazione*. Feltrinelli, p. 14 ss.

Gallo (2019). Dal federalismo al regionalismo differenziato. *Rivista della Corte dei Conti*, p. 1 ss.

Galvan (2014). I fondi interprofessionali. Cosa sono, cosa offrono e come funzionano. Franco Angeli, p. 97 ss.

Galvan (2017). Il vuoto normativo ed il dibattito sui fondi interprofessionali. *Professioni studi*, p. 111 ss.

Garbuio (2021). Politiche del lavoro e condizionalità. Giappichelli, p. 120 ss.

Garilli, Garofalo, Ghera (2023). Diritto del lavoro. Giappichelli, p. 507 ss.

Garofalo (2012). La tutela della disoccupazione fra sostegno del reddito e incentivo alla ricollocazione. Profili di carattere generale. In Brollo (a cura di), *Il mercato del lavoro*, vol. VI, Persiani-Carinci (diretto da), Trattato di diritto del lavoro. Cedam, p. 546 ss.

Garofalo (2019a). Il lavoro nel terzo settore: appunti e disappunti. Variazioni su temi di diritto del lavoro, p. 91 ss.

Garofalo (2019b). Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive. Il Lavoro nella giurisprudenza, p. 329 ss.

Garofalo (2022). Lo ius variandi tra categorie e livelli. Massimario della giurisprudenza del lavoro, p. 109 ss.

Garofalo (2023). Il ruolo istituzionale degli enti bilaterali. Diritto del mercato del lavoro, p. 3 ss.

Gelosi (2022). I tempi di una transizione per un futuro sostenibile. Sindacalismo, p. 11 ss.

Ghera (2000). La concertazione sociale nell'esperienza italiana. *Rivista italiana di diritto del lavoro*, p. 115 ss.

Gianfrancesco, Perniciaro (2012). Le regioni e la materia dell'istruzione tra uniformità e differenziazione. In Vandelli, Bassanini (a cura di), Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle regioni. Il Mulino, p. 95 ss.

Giannini (2011). Problemi dell'amministrazione delle Regioni insufficientemente sviluppate. Rivista giuridica del Mezzogiorno, p. 79 ss.

Giardino (2021). La Costituzione "dimenticata". Il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali. Rivista trimestrale di diritto pubblico, p. 89 ss.

Girotto (2019). L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario: tentativi di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. e limiti di sistema. Giappichelli, p. 10 ss.

Giubboni (2006). Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo. Work. pap. eur. lab. I. "Massimo D'Antona", 46/2006, p. 5 ss.

Giugni (1963). Mansioni e qualifica nel rapporto di lavoro. Jovene, p. 103 ss.

Giugni (1970). L'autunno caldo sindacale. Il Mulino, p. 24 ss.

Giugni (1977). Introduzione allo studio della autonomia collettiva. Giuffrè, p. 20 ss.

Gottardi (2011). "Vuoti" e "pieni": la retribuzione e la parità di trattamento nell'ordinamento dell'Unione europea. Lavoro e diritto, p. 615 ss.

Greco (2009). Gli enti bilaterali dopo la riforma del mercato del lavoro. Rivista giuridica del lavoro, I, p. 71 ss.

Guarriello (2000). Trasformazioni organizzative e contratto di lavoro. Jovene, p. 50 ss.

Guglielmo (2024). Introduzione alla riforma degli enti sportivi. Evoluzione normativa in materia di sport professionistico e dilettantistico. Biblioteca della Fondazione italiana del notariato, p. 9 ss.

Hendrickx, Durri, Stylogiannis (2024). Worker participation in the enterprise. In Davydov, Langille, Lester (eds.), The Oxford Handbook of the Law of Work. Oxford University Press, p. 467 ss.

Ichino (1982). Il collocamento impossibile. Problemi e obiettivi della riforma del mercato del lavoro. De Donato, p. 87 ss.

Ichino (1997a). Per un mercato del lavoro trasparente, sicuro e aperto a tutti. *Rivista economica del Mezzogiorno*, p. 315 ss.

Ichino (1997b). La fine del regime italiano di monopolio statale dei servizi di collocamento. *Rivista italiana di diritto del lavoro*, p. 22 ss.

Ichino (2005). La stabilità del lavoro e il valore dell'uguaglianza. *Rivista italiana di diritto del lavoro*, p. 7 ss.

Ichino (2020). L'intelligenza del lavoro. Rizzoli, p. 35 ss.

Impellizzieri (2021). Fondo Nuove Competenze e contrattazione collettiva: una rassegna ragionata. *Diritto delle relazioni industriali*, p. 895 ss.

Impellizzieri (2022). La cosiddetta "partecipazione organizzativa": un primo bilancio a cinque anni dal Patto per la fabbrica. *Diritto delle relazioni industriali*, p. 1029 ss.

Ingrao (2025). La partecipazione dei lavoratori tra istanze costituzionali e compromessi legislativi: legge n. 76/2025, anatomia di una riforma mancata. *Rivista italiana di diritto del lavoro*, p. 123 ss.

Lai (2017). Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi. Giappichelli, p. 47 ss.

Lamarque (2024). Come nasce la Costituzione italiana. *Forum di Quaderni costituzionali*, p. 15 ss.

Lambertucci (2024). Il riconoscimento della libertà ed autonomia sindacale tra principi costituzionali e nuovi scenari delle relazioni industriali. *Rivista italiana di diritto del lavoro*, p. 270 ss.

Levi (2023). Sostenibilità del lavoro e tutela della salute in senso dinamico: la prospettiva privilegiata delle malattie croniche. *Diritto delle relazioni industriali*, p. 277 ss.

Lippolis (2025). Accordo Stato–Regioni 2025: formazione per la sicurezza sul lavoro e nuovi obblighi. *Diritto e pratica del lavoro*, ins. 25, p. I ss.

Liso (2004). Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio. In De Luca Tamajo, Rusciano, Zoppoli (a cura di), Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema dalla legge 14 febbraio 2003, n. 30 al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Editoriale Scientifica, p. 36 ss.

Liso (2014). Gli ammortizzatori: un cantiere sempre aperto. Rivista del diritto e della sicurezza sociale, p. 457 ss.

Liso (2022). Collocamento e agenzie private. Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, p. 594 ss.

Lupi, Perrucci (a cura di) (2025). Intelligenza artificiale e mercato del lavoro. Gli impatti, le politiche pubbliche. Passigli Editore, p. 1 ss.

Macchia (2021). La governance del Piano di ripresa. Giornale di diritto amministrativo, p. 733 ss.

Malzani (2025). Lavoro e ambiente: sostenibilità e inclusione alla luce dell'art. 41 Cost. riformato. Argomenti di diritto del lavoro, p. 373 ss.

Magnani (2024). La nuova curvatura della CIGS verso la formazione di nuove competenze: un tentativo riuscito? Lavoro Diritti Europa, 1, p. 2 ss.

Mancini (1963). Libertà sindacale e contratto collettivo "erga omnes". Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, p. 570 ss.

Mancini (1975). Commento all'art. 4. In Branca (diretto da), Principi fondamentali. Commentario della Costituzione. Zanichelli, p. 199 ss.

Mangiameli (2002). Il riparto di competenze normative nella riforma regionale. In La riforma del regionalismo italiano. Giappichelli, p. 107 ss.

Marchetti (2006). L'essere collettivo. L'emersione della nozione di collettivo nella scienza giuridica italiana tra contratto di lavoro e Stato sindacale. Giuffrè, p. 163 ss.

Marcianò (2024). La lotta per la sopravvivenza nel prisma dei caporalati. Argomenti di diritto del lavoro, p. 1181 ss.

Margiotta (2023). Parità di genere e tutela della persona: entra in campo la contrattazione collettiva. Giuffrè, p. 101 ss.

tazione aziendale. In AA.VV., Parità di genere, mercato del lavoro, contrattazione di qualità. Giuffrè, p. 78 ss.

Margiotta (2013). Dal welfare al learnfare: verso un nuovo contratto sociale. In Alessandrini (a cura di), La formazione al centro dello sviluppo umano. Giuffrè, p. 78 ss.

Marra (2024). Gli effetti dell'emergenza sui controlli amministrativi. Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, p. 33 ss.

Marotta (2013). Nuovi modelli di agricoltura e creazione di valore. Franco Angeli, p. 156 ss.

Marzaro (2019). Semplificazione, coordinamento degli interessi pubblici e leale collaborazione come canone di legittimità dell'azione amministrativa. Diritto e società, p. 507 ss.

Masci (2025). I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione. Editoriale Scientifica, p. 211 ss.

Massagli (2017). Alternanza formativa e apprendistato in Italia e in Europa. Edizioni Studium, p. 45 ss.

Massagli (2023). La didattica esperienziale. Apprendistato e impresa didattica nei percorsi del secondo ciclo di istruzione e formazione. Studium, p. 85 ss.

Massagli, Impellizzieri (2020). Fondo Nuove Competenze: funzionamento, elementi di originalità e primi rilievi critici. Diritto delle relazioni industriali, p. 1191 ss.

Massi (2023). Il PNRR per la ripartenza economica. Rivista della Corte dei Conti, p. 1 ss.

Massi (2022). CIGS: chiarimenti amministrativi e novità. Diritto e pratica del lavoro, p. 1045 ss.

Massi (2025). Accesso alla NASPl: come cambia il requisito contributivo. Diritto e pratica del lavoro, p. 1535 ss.

Massi (2023). Contratti stagionali tra certezze e dubbi giuridici. Diritto e pratica del lavoro, p. 1561 ss.

Mattarella (2025). *Lectio doctoralis* in occasione del conferimento del Dottorato honoris causa in Scienze delle Pubbliche Amministrazioni, Messina, 22 gennaio 2025 (II mandato). Rivista di diritto pubblico comunitario, p. 1 ss.

Mattoscio (2024). Il ruolo di Cassa depositi e prestiti nel settore delle infrastrutture sociali. Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, p. 1230 ss.

Mazzoli (2011). *Pro Fondi. Guida ai fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua*. Franco Angeli, p. 45 ss.

Mazzotta (1992). Eguaglianza, parità, pari opportunità. *Lavoro e diritti*, p. 481 ss.

Mazzotta (1998). La tutela della donna nel rapporto di lavoro. *Studium Juris*, p. 260 ss.

Mazzotta (2006). La democrazia industriale e le regole del gioco. *Rivista italiana di diritto del lavoro*, p. 426 ss.

Mengoni (1998). I diritti sociali. *Argomenti di diritto del lavoro*, p. 1 ss.

Mengoni (1998). Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri di solidarietà. In Napoli (a cura di), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale. Vita e Pensiero*, p. 7 ss.

Mengoni (1990). L'influenza del diritto del lavoro sul diritto civile. *Diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, p. 5 ss.

Micco (1966). Lavoro e utilità sociale nella Costituzione. Giappichelli, p. 161 ss.

Michieli (2024). La partecipazione nei rapporti economici. Il compito disatteso della Repubblica. Giappichelli, p. 54 ss.

Milazzo (2024). La quarta e la quinta relazione del governo sullo stato di attuazione del PNRR. Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, p. 1320 ss.

Mocavini (2022). La prima relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, p. 555 ss.

Mocavini (2023). La terza relazione del Governo sullo stato di attuazione del PNRR. Ri-

vista trimestrale di diritto e procedura civile, p. 1320 ss.

Monaco (2024). Lavoro, svantaggio e occupazione: categorie e tecniche di tutela alla prova del principio di non discriminazione. Diritto delle relazioni industriali, p. 175 ss.

Morana (2012). Eguale godimento dei diritti versus autonomia regionale: brevi note sulla specificità del regime costituzionale dei diritti di libertà. In AA.VV., Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin. Cedam, p. 237 ss.

Mortati (2005). Il lavoro nella Costituzione. In Gaeta (a cura di), Costantino Mortati e "Il lavoro nella Costituzione": una rilettura. Atti della Giornata di studio, Siena, 31 gennaio 2003. Giuffrè, p. 152 ss.

Napoli (1987). Organizzazione del mercato del lavoro nella legge 28 febbraio 1987, n. 56. Rivista giuridica del lavoro, p. 177 ss.

Napoli (2005). Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali nel decreto legislativo 10.9.2003, n. 276. Jus, 1-2, p. 309 ss.

Napoli (a cura di) (2006). Le dimensioni della professionalità. In Il diritto del lavoro tra conferme e sviluppi (2001-2005). Giappichelli, p. 155 ss.

Napolitano (2015). Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo. Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, p. 611 ss.

Nardi (2024). L'organismo di diritto pubblico: una nozione dai contorni non ancora definiti. Giurisprudenza commerciale, p. 167 ss.

Natoli (1995). Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro. I. Introduzione. Giuffrè, p. 54 ss.

Neglia (2012). La formazione utile. Rubbettino, p. 18 ss.

Nogler (a cura di) (2014). Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo. Franco Angeli, p. 11 ss.

Nogler (2020). Dal principio lavorista al diritto costituzionale sull'attività umana: primo abbozzo. In Della Morte, De Martino, Ronchetti (a cura di), L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni. Il Mulino, p. 25 ss.

Nussbaum (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Harvard University Press, p. 56 ss.

Olivelli (2005). Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese. *Giornale di diritto delle relazioni industriali*, p. 321 ss.

Papa (2017). Attività sindacale delle organizzazioni datoriali. *Giappichelli*, p. 101 ss.

Papaleoni (1985). La discussa problematica delle punte stagionali (nota a Pret. Roma, 30 aprile 1985). *Giustizia civile*, p. 3243 ss.

Parisi (2023). Istruzione e laicità nell'evoluzione dei sistemi giuridici contemporanei. *Diritto di famiglia e delle persone*, p. 1129 ss.

Parrinello (2020). L'inclusione sociale del minore immigrato: il limite del multiculturalismo. *Diritto di famiglia e delle persone*, p. 1537 ss.

Passarelli (2021). La subordinazione in trasformazione. *Diritto delle relazioni industriali*, p. 1125 ss.

Pastore (a cura di) (2019). Il regionalismo differenziato. *Cedam*, p. 34 ss.

Pedrazzoli (1985). Democrazia industriale e subordinazione. *Poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*. Giuffrè, p. 1 ss.

Pedrazzoli (2011). Assiologia del lavoro e fondamento della Repubblica: il lavoro è una "formazione sociale"? *Quaderni costituzionali*, p. 969 ss.

Pennasilico (2021). Emergenza e ambiente nell'epoca pandemica. Verso un diritto dello "sviluppo umano ed ecologico". *Giustizia civile*, p. 495 ss.

Perdonà (2023). Il rapporto di lavoro del calciatore professionista. *Key Editore*, p. 78 ss.

Perugino, Pierotti (2021). Linee di indirizzo per la valutazione medico-legale dei Disturbi Specifici dell'Apprendimento (DSAp) nel minore in ambito assistenziale sociale. *Rivista italiana di medicina legale*, p. 31 ss.

Perulli (2019). La "soggettivazione regolativa" nel diritto del lavoro. *Diritto delle relazioni industriali*, p. 111 ss.

Perulli (2022). Diritto del lavoro, valori e persona: alcuni spunti da Philipp Lotmar. *Diritti lavori mercati*, p. 237 ss.

Perulli, Speziale (2022). Dieci tesi sul diritto del lavoro. *Il Mulino*, p. 111 ss.

Perulli (2023). Il “lavoro personale” nel prisma dell’Unione europea. *Rivista italiana di diritto del lavoro*, p. 61 ss.

Persiani (2023). Nozioni e fonti del diritto del lavoro. In AA.VV., *Diritto del lavoro*. Cedam, p. 5 ss.

Pezzini (2021). Rappresentanza e rappresentatività nella gig economy. In Ciucciovino, Garofalo, Sartori, Tiraboschi, Trojsi, Zoppoli (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro*. ADAPT University Press, p. 316 ss.

Piccione (2024). Diritto vivente e interpretazione conforme quali fondamenti argomentativi degli indirizzi della giurisprudenza costituzionale. *Giurisprudenza costituzionale*, p. 455 ss.

Piccinelli (2025). Assessment: definizione, scopi e limitazioni. In Sartori (a cura di), *Dall’assessment alla pianificazione di sostenibilità dell’impresa. Linee guida per una valutazione e transizione ESG*. Giuffrè, p. 61 ss.

Piglialarmi (2024). Contributo allo studio della certificazione nei rapporti di lavoro. *Genesi, funzioni, efficacia e limiti dell’istituto*. ADAPT University Press, p. 132 ss.

Pisani Tedesco (2024). Strumenti privatistici per la sostenibilità ambientale e sociale. Giappichelli, p. 31 ss.

Pizzetti (1979). Il sistema costituzionale delle autonomie locali. Giuffrè, p. 283 ss.

Pocar (2001). Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. In Pocar (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell’Unione europea*. Cedam, p. 1179 ss.

Porcheddu (2022). Lavoro agile in Leonardo: tra trasformazioni organizzative e conciliazione vita-lavoro. *Sindacalismo*, 48, p. 81 ss.

Prosperetti (1958). La posizione professionale del lavoratore subordinato. Giuffrè, p. 43 ss.

Razzolini (2014). La nozione di subordinazione alla prova delle nuove tecnologie. Diritto delle relazioni industriali.

Recchia (2020). Il reddito di cittadinanza nel prisma delle relazioni industriali. Diritto delle relazioni industriali, p. 12 ss.

Regini (2001). I patti sociali nel rapporto della Commissione Europea sulle Relazioni Industriali in Europa. Diritto delle relazioni industriali, p. 423 ss.

Renga (2021). La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile. Atti del Congresso AIDLASS, Taranto, ottobre 2021, p. 13 ss.

Rescigno (2012). Costituzione come progetto apicale e generale, egualianza sostanziale, lavoro. In D'Atena (a cura di), Studi in onore di Pierfrancesco Grossi. Giuffrè, p. 1064 ss.

Romagnoli (1986). "Noi e loro": diritto del lavoro e nuove tecnologie. Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, p. 382 ss.

Romagnoli (1998). Il diritto del lavoro nel prisma del principio d'egualianza. In Napoli (a cura di), Costituzione, lavoro, pluralismo sociale. Giuffrè, p. 15 ss.

Romagnoli (2003). Enti bilaterali: possibili risposte. Lavoro e diritti, p. 261 ss.

Romagnoli (2006). Diritti sociali e Costituzione: dalla cittadinanza industriale alla cittadinanza industriosa. In Casadio (a cura di), I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana. Ediesse, p. 168 ss.

Romeo (2020). Sviluppo economico e diseguaglianze territoriali: il divario nord-sud nell'Italia del nuovo millennio. Diritto amministrativo, p. 807 ss.

Rosafalco (2021). Problemi e prospettive della contrattazione aziendale nella organizzazione del lavoro: il caso Tenaris Dalmine. Diritto delle relazioni industriali, p. 775 ss.

Roselli (2024). La tutela del lavoro nelle pagine di Paolo Grossi. Giustizia civile, p. 7 ss.

Rossi (2020). Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale. Forum Quaderni costituzionali, p. 53 ss.

Rota (2016). A proposito di invecchiamento attivo ed in buona salute: quale revisione delle politiche pubbliche nazionali e delle relazioni sindacali? Diritto delle relazioni industriali, p. 705 ss.

Rullani (2018). Lavoro in transizione: prove di Quarta Rivoluzione industriale. In Cipriani, Gramolati, Mari (a cura di), Il lavoro 4.0. La Quarta rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative. University Press, p. 432 ss.

Rusciano (2006). Il diritto del lavoro di fronte alla Costituzione europea. Rivista giuridica del lavoro, I, p. 892 ss.

Saitta (2025). Quale futuro per l'autonomia differenziata? La risposta è nella sentenza n. 192 del 2024. Federalismi.it, 13, p. 1 ss.

Salomone (2003). Il lavoro pubblico regionale e il nuovo articolo 117 Cost. all'esame della Corte costituzionale. Lavoro nelle pubbliche amministrazioni, p. 588 ss.

Salomone (2005). Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale. Esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale. Cedam, p. 276 ss.

Salomone (2010). Multilevel governance e trasformazioni del diritto del lavoro nazionale. In Carinci, Pizzoferrato (a cura di), Diritto del lavoro dell'Unione Europea. Utet, p. 197 ss.

Salomone (2016). Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act. Lavoro e diritto, p. 281 ss.

Salomone (2018). Tecniche e valori nella giurisprudenza costituzionale su impiego pubblico e mercato del lavoro. Lavoro e diritti, p. 135 ss.

Salomone (2023). Rischi e opportunità nelle riforme del mercato del lavoro al tempo del PNRR. Lavoro e diritto, 2/2023, p. 193 ss.

Sangiorgio (2024). L'innovazione nel sistema formativo per un futuro diverso dei giovani. Il ruolo dei corsi ITS e IFTS in Romagna. Homeless Book, p. 57 ss.

Santoni (1992). Il dialogo tra ordinamento comunitario e nazionale del lavoro: la legislazione. *Diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, p. 659 ss.

Santoni (2006). Tutele antidiscriminatorie e rapporti di lavoro: le discriminazioni razziali. *Diritto del mercato del lavoro*, p. 12 ss.

Santoni (2016). Autonomia e subordinazione nel riordino delle tipologie contrattuali del lavoro non dipendente. *Diritto del mercato del lavoro*, p. 504 ss.

Saraceno (2016). Povertà ed esclusione sociale oggi in Italia: cause e possibili rimedi. *Rivista giuridica del lavoro*, p. 717 ss.

Sartori (2007). Il “modello scandinavo” di mercato del lavoro: note per una lettura in chiave comparata. *Rivista di diritto del lavoro*, p. 61 ss.

Sartori (2025). Aggiornamento e riqualificazione nella doppia transizione: il ruolo del Fondo Nuove Competenze e dei fondi interprofessionali. Relazione al convegno “Diritto al lavoro, formazione e politiche attive nella doppia transizione. Impresa e contrattazione collettiva”, UniCT – Dipartimento di Giurisprudenza, Catania, 27 giugno 2025.

Schiano di Pepe (2025). Il contenzioso climatico davanti alla Corte di giustizia dell’Unione europea. *Rivista di diritto internazionale*, p. 75 ss.

Schivardi (2018). Il Jobs Act: occasione mancata o base per ripartire? Un’introduzione. *Economia italiana*, p. 9 ss.

Seghezzi, Tiraboschi (2024). Anpal. Breve storia di una morte annunciata. *Boll. ADAPT*, 4 marzo 2024, 9, p. 2 ss.

Sen (1999). Development as Freedom. Alfred A. Knopf, p. 79 ss.

Silvestri (2006). Verso uno jus commune europeo dei diritti fondamentali. *Quaderni costituzionali*, p. 7 ss.

Simoncini (2017). Occupabilità e produttività del lavoro: il nodo della certificazione delle competenze. *Diritto delle relazioni industriali*, p. 687 ss.

Smiroldo (2025). Questioni e prospettive della prima climate change litigation in Italia. *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, p. 125 ss.

Smuraglia (1958). *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*. Feltrinelli, p. 50 ss.

Sorrentino (2005). La tutela multilivello dei diritti. *Rivista di diritto pubblico comunitario*, p. 79 ss.

Spadaro (1994). Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p. 1071 ss.

Spattini (2008). Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neocontrattualismo. *Analisi storico-comparata dei sistemi di regolazione e governo attivo del mercato*. Giuffrè, p. 49 ss.

Spattini (2024). La trasparenza retributiva a garanzia dell'effettività del principio della parità di retribuzione: una lettura d'insieme della direttiva (UE) 2023/970. *Diritto delle relazioni industriali*, p. 296 ss.

Speziale (2016). La mutazione genetica del diritto del lavoro. In Iadicicco, Nuzzo (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative. Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, p. 33 ss.

Stiglitz, Greenwald (2018). Creare una società dell'apprendimento. Un nuovo approccio alla crescita, allo sviluppo e al progresso sociale. Einaudi, p. 9 ss.

Talarico (2021). Autonomia collettiva e formazione professionale: il Fondo Nuove Competenze quale nuovo strumento di politica attiva. In Ciucciovino, Garofalo, Tiraboschi, Trojsi, Sartori, Zoppoli (a cura di), *Flexsecurity e mercati transizionali del lavoro*. ADAPT University Press, p. 336 ss.

Tarantelli (1978). Il ruolo economico del sindacato. Laterza, p. 25 ss.

Taschini (2019). I diritti sociali al tempo della condizionalità. Giappichelli, p. 157 ss.

Teti (2022). La restanza. Einaudi, p. 67 ss.

Timellini (2025). Il rapporto tra contratti collettivi di diverso livello. La gestione del conflitto tra relazioni industriali, criteri esterni e contratti di prossimità. Giappichelli, p. 1 ss.

Tiraboschi (1999). Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera. Contributo allo studio della fattispecie lavoro intermittente tramite agenzia. Giappichelli, p. 104 ss.

Tiraboschi (2004). Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema. WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 21/2004, p. 2 ss.

Tiraboschi (2013). Bilateralismo ed enti bilaterali: la nuova frontiera delle relazioni industriali in Italia. In Caragnano, Massagli (a cura di), Regole, conflitto, partecipazione. Letture di diritto delle relazioni industriali. Giuffrè, p. 645 ss.

Tiraboschi (2014). Prevenzione e gestione dei disastri naturali (e ambientali): sistemi di welfare, tutele del lavoro, relazioni industriali. Diritto delle relazioni industriali, p. 573 ss.

Tiraboschi (2020). Il CCNL Assodelivery-UGL rider: le ragioni della contesa politico-sindacale e le (distinte) problematiche giuridiche che questo accordo solleva. Boll. ADAPT, 35, p. 3 ss.

Tiraboschi (2022). Sulla funzione (e sull'avvenire) del contratto collettivo di lavoro. Diritto delle relazioni industriali, p. 795 ss.

Tiraboschi (2023). Il contributo del CNEL alla conoscenza delle dinamiche del mercato del lavoro e degli assetti normativi e retributivi espressi dalla contrattazione collettiva. Diritto delle relazioni industriali, p. 990 ss.

Tiraboschi (a cura di) (2025). Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori (approvata dal Parlamento il 14 maggio 2025). ADAPT University Press, p. 1 ss.

Tomassetti (2015). Sindacato e contrattazione aziendale concessiva: una ricerca empirica. Diritto delle relazioni industriali, p. 183 ss.

Tomassetti (2019). Dalle mansioni alla professionalità? Una mappatura della contrattazione collettiva in materia di classificazione e inquadramento del personale. Dir. rel. ind., p. 1149 ss.

Torchia (2021). L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del PNRR. Astrid Policy Brief – Proposte per la ripresa, 17 marzo 2021, p. 1 ss.

Torchia (2016). Diritto ed economia fra Stati e mercati. Editoriale Scientifica, p. 38 ss.

Torretta (2025). La disciplina dei LEP per l'autonomia differenziata (ma non solo) al vaglio della Corte costituzionale. Note a margine della sentenza n. 192/2024. Federalismi.it, 13, p. 173 ss.

Tosoni, Colombo (2021). Terzo settore. Il Sole 24 Ore Professional, p. 94 ss.

Treu (2002). Riforme o destrutturazione del Welfare. Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali, p. 535 ss.

Treu (2007). Una seconda fase della flexicurity per l'occupabilità. Diritto delle relazioni industriali, p. 597 ss.

Treu (2018). La contrattazione collettiva in Europa. Diritto delle relazioni industriali, p. 371 ss.

Treu (2020a). Diritto e politiche del lavoro tra due crisi. Diritto delle relazioni industriali, p. 238 ss.

Treu (2020b). Regole e procedure nelle relazioni industriali: retaggi storici e criticità da affrontare. Diritto delle relazioni industriali, p. 453 ss.

Treu (2023). Riflessioni sulla partecipazione a partire dalla proposta CISL - La proposta della CISL sulla partecipazione al lavoro. Per una governance di impresa partecipata dai lavoratori. Diritto delle relazioni industriali, p. 889 ss.

Treu (2025). Sostenibilità, diritti umani e imprese. Diritto delle relazioni industriali, p. 295 ss.

Trojsi (2013). Le fonti del diritto del lavoro tra Stato e Regione. Giappichelli, p. 76 ss.

Valente (2019). I diritti dei disoccupati. Le politiche per il lavoro e il welfare dal Jobs Act al Reddito di cittadinanza. Cedam, p. 158 ss.

Valente (2021). La politica sociale UE recente e i progressi possibili per una nozione europea di lavoratore. Rivista italiana di diritto del lavoro, p. 339 ss.

Valente (2023). Il diritto del mercato del lavoro. I servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali. Wolters Kluwer, p. 143 ss.

Valenti (2023). La sfida della formazione nella Pubblica Amministrazione e il ruolo della contrattazione collettiva. Diritti Lavori Mercati, Quaderno "Trent'anni di riforme del lavoro pubblico attraverso lo sguardo della giovane dottrina" (a cura di Ales, Esposito), p. 135 ss.

Valenti (2025). Tutela della professionalità e formazione dei lavoratori nella tripla transizione. Giappichelli, p. 102 ss.

Vallebona (1997). Autonomia collettiva e occupazione: l'efficacia soggettiva del contratto collettivo. Diritto delle relazioni industriali, p. 383 ss.

Vallebona (2006). Gli enti bilaterali: un seme di speranza da salvaguardare. Diritto delle relazioni industriali, p. 1043 ss.

Varesi (2022). Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione europea e riforme nazionali. Diritto delle relazioni industriali, p. 75 ss.

Varesi (2025). Regioni, agenzie per il lavoro, politiche attive del lavoro. Diritto delle relazioni industriali, p. 471 ss.

Vitale (2022). Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne. Le norme e le pratiche. Diritto amministrativo, p. 867 ss.

Voza (2015). La tutela del contraente forte nel diritto del lavoro. Rivista italiana di diritto del lavoro, p. 215 ss.

Zagrebelsky (2013). Fondata sul lavoro. La solitudine dell'art. 1. Einaudi, p. 3 ss.

Zanella, Salomone (2025). Incentive-based active labor market programs: Insights from policy experimentation in Italy. Labour Economics, 93, p. 1 ss.

Zaganella (2016). Proposte per lo sviluppo della formazione continua in Italia. Franco Angeli, p. 17 ss.

Zito (2025). Diritto del lavoro e globalizzazione. Strategie e pratiche degli attori della contrattazione collettiva transnazionale. Franco Angeli, p. 1 ss.

Zoppoli L. (2012). La flexicurity dell'Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia. WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 141/2012, p. 129 ss.

Zoppoli L. (2014). Le nuove rappresentanze sindacali unitarie e il gattopardo democratico. *Rivista italiana di diritto del lavoro*, p. 65 ss.

*Fin dalla sua costituzione, la Fondazione Giacomo Brodolini si è preoccupata di diffondere la conoscenza dell'attività scientifica e culturale svolta. L'attività editoriale è divenuta nel corso degli anni sempre più intensa, al punto da avviare, nel 1984, una linea nuova per pubblicare i principali risultati dell'attività di ricerca. Nascono i Quaderni della Fondazione Brodolini. Negli anni, viene collezionata una serie di volumi che mettono a disposizione del mondo scientifico, universitario e delle organizzazioni sociali, i risultati dell'attività di ricerca svolta dalla Fondazione in tutti gli ambiti di studio.*



**Quaderni**  
Fondazione  
Giacomo Brodolini



Fondazione  
Giacomo Brodolini