



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di laurea Magistrale in
Amministrazione Finanza e Controllo

Tesi di Laurea

**La condizionalità:
il paradosso tra mantenimento e mutamento
uno sguardo alle politiche attive del lavoro e al
GOL**

Relatore:

Ch. Prof. Gaetano Zilio Grandi

Laureanda

Giulia Iodice

Matricola 866644

Anno Accademico

2021 / 2022

| | |
|--|-----------|
| INTRODUZIONE | 4 |
| CAPITOLO 1: Il principio di condizionalità nelle politiche del lavoro | 7 |
| 1.1. Il principio: uno strumento di mediazione | 7 |
| 1.2. La nascita e lo sviluppo del principio nello Stato Sociale | 9 |
| 1.3. La condizionalità nell'Unione Europea | 14 |
| 1.3.1. La Strategia Europea per l'Occupazione | 14 |
| 1.3.2. La <i>Flexicurity</i> | 19 |
| 1.4. Il principio della condizionalità nelle fondamenta Costituzionali | 22 |
| CAPITOLO 2: Excursus storico e normativo: a partire dagli anni 2000 | 25 |
| 2.1. Gli anni 2000 e il biennio della crisi: 2008 e 2009 | 25 |
| 2.2. La Riforma Fornero | 28 |
| 2.2.1. Le modifiche apportate agli articoli 3 e 4 del D.lgs. 181/2000 | 30 |
| 2.2.2. Nuove nozioni di condizionalità | 33 |
| 2.3. Il Decreto Legge n. 76/2013 | 37 |
| 2.4. La ricollocazione dei disoccupati e l'introduzione delle PAL: il Jobs Act | 39 |
| 2.4.1. La legge delega n. 183 del 10 dicembre 2014 | 39 |
| 2.4.2. L'assegno di disoccupazione | 41 |
| 2.5. Le principali novità contenute nel Decreto n. 150/2015 | 44 |
| 2.5.1. Il Patto di Servizio | 48 |
| 2.6. Il SIA e il REI: Sostegno per l'inclusione attiva e il Reddito di Inclusione | 50 |
| CAPITOLO 3: Le politiche attive del lavoro | 52 |
| 3.1. Concetti base: caratteristiche e obiettivi | 52 |
| 3.2. Politiche attive vs Politiche passive, qual è la differenza? | 55 |
| 3.2.1. Il welfare "condizionato" e le politiche attive del lavoro | 57 |
| 3.2.2. Aria di cambiamento con il Jobs Act | 58 |
| 3.3. Politiche nel territorio: questioni di coordinamento e di competenza | 59 |
| 3.3.1. La competenza tra Stato e Regioni | 61 |
| 3.4. L'Agenzia Nazionale del Lavoro e le Agenzie Regionali | 65 |
| 3.5. Il ruolo dei Patronati | 68 |
| 3.6. L'intreccio tra le politiche attive del lavoro e i mercati sociali | 71 |
| CAPITOLO 4: Il Piano Sociale Nazionale | 76 |
| 4.1. Il Piano Sociale Nazionale, la definizione | 76 |
| 4.1.1. Il Piano Sociale Nazionale 2018 - 2020 | 78 |
| 4.1.2. Il Fondo Nazionale per i Servizi all'Infanzia e all'Adolescenza | 81 |
| 4.2. Obiettivi e finalità in materia di Politiche Attive del Lavoro | 84 |
| 4.3. Un biennio al buio: la Pandemia, il <i>lookdown</i> e gli effetti sulle politiche | 87 |
| 4.4. Il Piano Sociale Nazionale 2021 - 2023 | 91 |
| 4.5. Strumenti a favore delle politiche attive del lavoro: le cooperative | 98 |
| 4.6. Valutazione degli effetti delle politiche attive | 101 |

| | |
|---|------------|
| CAPITOLO 5: Il GOL, il programma di Garanzia e Occupabilità dei Lavoratori | 106 |
| 5.1. Garanzia Occupabilità dei Lavoratori, il significato | 106 |
| 5.1.1. Le previsioni della Legge di Bilancio 2021 | 108 |
| 5.1.2. Uno strumento di accompagnamento all'innovazione | 110 |
| 5.1.3. Gli obiettivi del Programma | 112 |
| 5.1.4. GOL e PNRR: requisiti minimi | 115 |
| 5.1.5. La <i>Governance</i> | 117 |
| 5.1.6. I beneficiari | 118 |
| 5.1.7. Ricerca, Sviluppo e Sperimentazione | 120 |
| 5.1.8. La mappa dei percorsi finalizzati all'occupabilità | 122 |
| 5.1.9. Una forma di accordo: i Patti Territoriali | 125 |
| 5.1.10 I Livelli Essenziali delle Prestazioni all'interno del GOL | 127 |
| CONCLUSIONE | 131 |
| BIBLIOGRAFIA | 133 |
| SITOGRAFIA | 135 |

INTRODUZIONE

La globalizzazione, la tecnologia e la sperimentazione sono tutti agenti che hanno confluato nella determinazione dei processi distributivi del lavoro, in combinato disposto con quelle che sono le dinamiche stesse del mercato, portando ad una nuova ottica del pensiero occupazionale: la ricerca del benessere collettivo e il contrasto alla povertà. La crisi che negli ultimi anni ha colpito numerose categorie di lavoratori, ha richiesto l'intervento di misure emergenziali che potessero essere una soluzione di riordino al sistema di tutela e protezione sociale. I numerosi cambiamenti strutturali dettati dal continuo mutamento del sistema, oltre ad aver influito sul PIL e sulle tecnologie, hanno portato alla necessità di dover creare nuove figure occupazionali da inserire nel grande contesto del mondo del lavoro; basti pensare alle prestazioni lavorative che ad oggi risultano essere collegate alle piattaforme digitali, alla cura e al benessere, alla formazione o ancora allo sviluppo delle competenze emotive e sociali. La nuova tendenza presuppone l'idea che anche le azioni rivolte al sostegno dei redditi siano finalizzate alla modifica dell'offerta di lavoro in modo tale da potersi adattare alla trasformazione della domanda. A tutto questo trambusto i promotori indiscussi sono certamente i Centri per l'impiego i quali, attraverso le loro competenze territoriali e risorse umane, possono portare innovazione e dinamicità nell'erogazione di servizi e delle offerte lavorative rivolte a tutte le categorie di beneficiari, semplificando l'incontro della domanda con l'offerta e promuovendo contemporaneamente un'azione tempestiva e incisiva in tutta la rete territoriale. Nonostante il piano ritorno alla normalità, il primario obiettivo del Paese deve essere la ripartenza, e questo è possibile anche grazie al sostegno dell'Europa e alla stipula di politiche industriali, di strategie occupazionali, riconversioni strutturali e tecnologiche e il rafforzamento della ricerca e delle infrastrutture. Per molto tempo le imprese e gli stessi imprenditori hanno cercato di combattere la crisi con la riduzione dei costi, ricorrendo in tal caso anche alle misure agevolative predisposte dal Governo, ma ciò nonostante si è verificata un'estensione della disoccupazione, con il conseguente calo dei lavoratori e l'incremento della povertà. La ricerca di una piena e buona occupazione rientra nel dibattito politico più discusso degli ultimi anni e vede come protagoniste le politiche attive del lavoro. In seguito alla crisi pandemica il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza pone una nuova visione delle politiche attive del lavoro non più considerate come mero strumento di reinserimento dei disoccupati all'interno nel mercato, ma bensì come strategia formativa per lo sviluppo di nuove competenze, nozioni, crescita e

profondo cambiamento migliorativo sia ai fini personali che istituzionali. Le politiche attive devono seguire una logica preventiva non risolutiva e necessitano per questo di rivolgersi a tutte le categorie di lavoratori, attraverso la messa in azione di riqualificazioni, ricollocazioni, finanziamenti e ricerche. Uno degli elementi di rilievo nella stesura di un buon piano politico è senza dubbio la creazione di una rete territoriale che possa creare collaborazione e condivisione di competenze e strategie da parte di tutti gli enti territoriali, seguito da un quadro giuridico e istituzionale funzionale e stabile che possa essere un punto di riferimento per la gestione complessa del mercato del lavoro. Il nostro Paese ha bisogno di un sistema idealizzato e strutturale, dove le politiche attive rappresentino la colonna portante dell'occupazione, uno sguardo al futuro, una soluzione innovativa che conduce al miglioramento delle condizioni economiche, sociali e finanziarie della nazione. I mutamenti e le transizioni portano alla ricerca di un sistema di tutela, di valorizzazione e di rafforzamento del mercato, investendo in nuove misure per poter sviluppare da un lato le competenze professionali per i lavoratori e dall'altro le capacità di analisi per le istituzioni, costituendo una vera e propria strategia occupazionale. Proprio per questo le *best practices* definiscono che per raggiungere un buon livello di sviluppo delle politiche attive del lavoro vi deve essere alla base una forma di logica territoriale armonica, la quale si compone da collaborazioni private, pubbliche e civili con un coinvolgimento diretto degli attori, dei cittadini e delle istituzioni. Lo spazio per il rinnovo del sistema delle politiche del lavoro rientra di per certo nella definizione del principio di condizionalità, che nell'ambito della disciplina giuslavoristica rappresenta l'intersecazione tra gli obblighi dei cittadini e i diritti sociali a loro garantiti, interponendosi nella definizione di *welfare*. Il concetto di politica del lavoro è un elemento di fondamentale importanza tanto nella vita del singolo cittadino quanto in quella dello Stato e il sopracitato principio di condizionalità allo stesso modo e nella modalità più o meno comparabile, è sempre esistito negli ordinamenti italiani, influenzandone le disposizioni. Lo scopo della tesi, a partire dal primo capitolo, è quello di analizzare e comprendere la condizionalità, per poi proseguire con il secondo dove si cerca di ripercorrere un *excursus* storico e normativo della stessa, studiandone l'evoluzione, i cambiamenti e la sua reale presenza all'interno ordinamento giuridico Europeo e Italiano. Il terzo capitolo invece ha la finalità di descrivere il grande concetto delle politiche attive del lavoro, soffermandosi su quali siano gli elementi che hanno condotto all'evoluzione di pensiero, alla trasformazione radicale delle ideologie interventistiche e ai traguardi che

vogliono essere raggiunti. Il quarto capitolo parla del Piano Sociale Nazionale e del suo sviluppo negli ultimi quattro anni per concludere con l'ultimo capitolo che invece tratterà della nuova disciplina del Programma di Garanzia e Occupabilità dei Lavoratori, il nuovo piano per le politiche attive promosso dalla legge di bilancio 2021. Questa tesi vuole essere un piccolo scorcio che guarda alla grande complessità della disciplina del diritto del lavoro per offrire una visione sintetica ma completa delle politiche sociali, nella definizione che condizionare una forma di sostegno ad un intervento di politica attiva sottolinea la presenza di uno stato di bisogno, dove il cittadino è chiamato a farsi carico di responsabilità e grazie alla promozione di interventi mirati e personalizzati si possa mirare al miglioramento del benessere collettivo, individuale, economico e finanziario.

CAPITOLO 1: IL PRINCIPIO DI CONDIZIONALITA' NELLE POLITICHE DEL LAVORO

1.1. Il principio: uno strumento di mediazione

Possiamo definire il principio di condizionalità come un sistema di congiunzione tra le politiche passive e le politiche attive del lavoro, subordinando l'utilizzo degli innumerevoli strumenti di supporto al reddito con l'effettiva adesione ad attività professionali ed educative messe in pratica dagli enti consentiti. Il principio di condizionalità raffigura perciò il raccordo tra i diritti che lo Stato deve assicurare ai propri cittadini e gli obblighi che gli stessi cittadini sono tenuti ad avere.¹ Nella pratica concreta, il principio viene scomposto in due grandi funzioni utilitaristiche: la prima, definita *condizionalità premiale*, dove si presta come obbligo da parte dei centri per l'impiego il pattuire con il lavoratore il percorso professionale migliore finalizzato al suo reinserimento nel mondo del lavoro, andando anche ad accrescere le competenze e le conoscenze del soggetto qualora fosse disoccupato o inattivo; la seconda, chiamata invece *condizionalità sanzionatoria*, abbiamo che l'incentivo per il ricollocamento del disoccupato è dovuto esclusivamente a diminuire le uscite finanziarie dello Stato, cercando di contrastare tutti quei comportamenti e atteggiamenti parassitari messi in atto dagli inattivi, che conducono alla sperequazione dell'indennità di disoccupazione. Definito l'importante tema della condizionalità, il tema cruciale del principio è rappresentato dal conferire una funzione a questo strumento che funge da mediatore tra i diritti e i reali bisogni dei cittadini, andando ad intrecciare l'intervento dello Stato, i mutamenti e le influenze del mercato. Queste grandi argomentazioni rientrano nella sfera del Diritto del Lavoro che pone al centro la persona, dove attraverso la professione il cittadino oltre ad esprimere la propria personalità, va a promuovere il benessere collettivo. Nel XX secolo le politiche del lavoro rappresentavano una delle forme che lo Stato doveva attuare per realizzare il proprio ruolo di erogatore di Diritti sociali, funzione che possiede tutt'ora e che continuerà ad avere promulgando e garantendo diritti indissolubili e fondamentali che costituiscono lo Stato di Diritto attuale. Le politiche del lavoro sono insediate e influenzate dal sistema istituzionale per il quale vengono messe in atto, ma vicendevolmente e contemporaneamente le politiche stesse lo condizionano;

¹ L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità al tempo della crisi*, 2013, pagina 489.

da qui si può dedurre e confermare che gli strumenti di welfare costituiscono e conformano le politiche del lavoro, le quali a loro volta rendono gli strumenti flessibili e dipendenti da esse. Le politiche attuative sono sempre esistite, così come è sempre esistita una simmetria tra diritti e doveri. Ciò che invece è mutato è l'inclinazione verso la *condizionalità sanzionatoria* rispetto alla *condizionalità premiale*², questo perché se dapprima la disponibilità a lavorare rappresentava un dovere, successivamente lo stesso si è trasformato in un obbligo di accettazione. Ecco che ritorna l'intreccio tra il contesto istituzionale e le politiche del lavoro di cui abbiamo parlato prima, interagendo anche con l'intero sistema economico e sociale e di come esse abbiano una rilevanza nella scelta di quali politiche governative adottare, promuovendosi l'obiettivo di assicurare la massima occupazione rispettando la disciplina del Diritto del Lavoro e dei Diritti sociali. Nel corso degli anni le politiche del lavoro hanno ricoperto strategie e ruoli differenti, per questa ragione distinguiamo politiche attive e politiche passive, dove le prime sono finalizzate a migliorare il sistema lavoristico attraverso la modifica degli assetti, cercando di garantire il giusto incontro tra domanda e offerta; mentre le seconde hanno una finalità differente, di tutela e garanzia del reddito per chi non lavora. Questo porta a riflettere; come è vero che lo Stato propone interventi di carattere attivo e passivo con lo scopo di risolvere il problema della disoccupazione, è altrettanto vero che in seguito ai cambiamenti strutturali, macro e micro economici che oggi e domani investiranno la nostra attività di governo, sia limitante definire che esistano politiche solo ed unicamente di carattere attivo o passivo³, ma sarebbe più adatto ed efficiente possedere un quadro normativo di tutte le politiche del lavoro il quale dimostri e sottolinei, in collegamento con l'intero contesto istituzionale ed economico, una progressiva e continua attenzione dello Stato nei confronti delle politiche del lavoro. Potendo così affermare di assistere contemporaneamente ad una evoluzione negli strumenti di sostegno che da una forma solidaristica collettiva, sono passati a mirare ad una vera e propria sensibilizzazione del singolo, proprio in perfetta relazione con il principio di condizionalità.

² D. GAROFALO, *Formazione e Lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, 2004, pagine 175 ss;

³ M. R. FREEDLAND e N. COUNTOURIS, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa*, 2005, pagina 560.

1.2. La nascita e lo sviluppo del principio nello Stato Sociale

Nel passato i primi interventi che furono messi in atto dallo Stato furono di carattere passivo, solo successivamente con l'incremento della disoccupazione si intervenne con una serie di strumenti anche a carattere attivo. Verso la fine del XX secolo si assistette alla nascita di alcune associazioni volontarie create dagli enti sindacali e comunali, la prima nazione fu la Francia, con lo scopo di combattere l'aumento sproporzionato dei disoccupati. Queste organizzazioni conquistarono l'indipendenza nonché l'obbligatorietà solamente nel secondo dopo guerra⁴, grazie anche alle raccomandazioni dell'OIL, le quali richiedevano agli Stati Europei ad emanare provvedimenti per contrastare la disoccupazione. I primi interventi di politica attiva si ebbero con la Repubblica di Weimar, tra il 1919 e il 1925, dove vennero attuate cinque differenti modalità per l'introduzione di nuovi posti di lavoro: orario ridotto, programmi nazionali, lavoro obbligatorio, il sostegno alla disoccupazione e la Deutsche Werk, azienda metalmeccanica tedesca che si occupava di ingegneria navale, fondata proprio nel 1925. Ugualmente gli Stati Uniti, popolo liberista e neoclassico, cercò di adottare con interventi statali alcune politiche per creare nuovi posti di lavoro, cosa inudita in quanto fino a quel momento tutto il sistema economico era dipendente dall'evoluzione del mercato libero. Con l'obiettivo di conferire praticità e costituzionalizzare il Diritto del Lavoro, nel secondo dopoguerra si ebbe un ampliamento degli interventi assicurativi, sia in termini di rafforzamento, sia in termini di continuità e di estensione delle categorie di beneficiari che avrebbero potuto usufruirne⁵. Arrivati agli anni '60, in seguito all'esplosione economica di quel periodo, tutti i sistemi governativi possedevano una assicurazione adeguata per contrastare la disoccupazione, tant'è vero che sia nel continente Americano che in quello Europeo il tasso di disoccupazione oscillava tra lo 0,8% e il 5,2%; il grande obiettivo era quindi quello di raggiungere la piena occupazione. Gli anni '70 ritraevano una rivoluzione per le politiche del lavoro, questo perché venne introdotto il sistema del *doppio binario*, tutt'ora presente, secondo il quale si avrebbe un binario tradizionalista e un binario "*dell'espansione delle possibilità di occupazione, come risposta alle sfide del presente*"⁶. Nel 1973 tutto cambiò con la prima crisi petrolifera la quale comportò, oltre ad un incremento del tasso inflazionistico, anche

⁴ E. GUALMINI, R. RIZZA, *Le politiche del lavoro*, 2013, pagina 35;

⁵ M. PACI, *Welfare, solidarietà sociale e coesione della società nazionale, in Stato e Mercato*, 2008, pagina 5 e ss;

⁶ E. GUALMINI, R. RIZZA, *Le politiche del lavoro*, citazione a pagina 62, 2013.

un graduale aumento della disoccupazione in tutta Europa. A queste vicende i sistemi governativi dovettero intervenire con una radicale modifica dei precedenti programmi assistenziali e assicurativi, attuando contemporaneamente politiche attive del lavoro, politiche finalizzate al contenimento salariale e politiche di carattere macroeconomico. Quest'ultime risultarono in pieno contrasto con i sistemi governativi americani e britannici, perché si basavano su un orientamento prettamente del mercato, a differenza di quelli europei, i quali adottarono misure di politica attiva che indirizzavano all'estensione normativa, alla formazione, alla protezione dei lavoratori e soprattutto alla diversificazione di tutte le politiche a carattere passivo, andando a svincolarsi dalla sfera generale di politiche di welfare, costituendo una vera e propria sezione indipendente. Gli anni '70 furono decisivi anche per la Germania, la quale ispirata dalla Svezia che puntò al perfezionamento della formazione, all'introduzione dei giovani nel mondo del lavoro e all'aumento dell'occupazione femminile, alla fine della Seconda Guerra Mondiale istituì la *Codeterminazione*. Essa prevedeva la rappresentanza obbligatoria di tutti i lavoratori all'interno del collegio di Sorveglianza, andando ad ampliare i diritti delle organizzazioni sindacali nelle imprese territoriali. Ma non solo, nel 1969 il governo tedesco introdusse alcuni interventi volti a contrastare la disoccupazione tra cui, l'assistenza ai disoccupati, nuove indennità complementari e aumenti negli importi erogati sotto forma di indennità disoccupazione per coloro che erano sottoposti alla sospensione lavorativa; tutte misure contro il licenziamento rivolte ad incrementare l'attività di formazione professionale e al sostegno del reddito. Altre novità furono apportate dall'Inghilterra la quale, attraverso il *Social Contract*, istituì una serie di misure politiche in riferimento alla formazione, fiscalità, relazioni economiche ed industriali, inserimento dei giovani nel mondo del lavoro e perfino controllo dei prezzi. Per quanto riguarda invece Italia e Spagna, si ebbero unicamente alcune misure volte al favorire l'integrazione salariale, non focalizzandosi per nulla sulle attività di educazione professionale. Negli anni '80 mentre in Europa vi fu una prevalenza attuativa verso le politiche passive, gli Stati Uniti plasmarono ed estesero la concezione del *Welfare State* attraverso una politica centralizzata e *neocorporativa*, definita dalla presenza di organizzazioni sindacali rappresentative e potenti che trovarono una propensione dai loro sistemi governativi nell'introdurre una totale libertà al licenziamento, nel garantire programmi del mercato libero del lavoro e promuovere incentivi di sostegno al reddito. Questo potrebbe essere descritto come una fase di passaggio che vede come protagonista da un lato le politiche attive e passive tradizionali

e dall'altro i primi interventi di carattere sanzionatorio in quanto successivamente, in seguito al disequilibrio del mercato del lavoro dovuto alla deindustrializzazione, alle nuove ideologie liberali e monetarie e alla "naturale inclinazione dei disoccupati all'indolenza"⁷ si assistè ad un abbandono della politica neocorporativa. La consapevolezza dell'incremento della disoccupazione portò i sistemi governativi ad orientarsi verso un mercato del lavoro più flessibile, allentando i limiti che garantivano una tutela dal possibile licenziamento, puntando alla riqualificazione dei lavoratori e soprattutto introducendo i contratti atipici. Con la Presidenza di Ronald Reagan nel 1991, iniziò una nuova epoca liberista che possiamo suddividere in due grandi interventi: il primo che vede come protagonista un irrigidimento delle forme assistenziali con lo scopo di costituire un unico sistema assicurativo, riducendo i sussidi e il salario minimo, questo dovuto parzialmente anche alla recessione⁸; il secondo invece basato sull'incremento delle misure di *welfare*, che comportarono una partecipazione attiva da parte dei lavoratori a periodi di prova lavorative e a corsi di formazione professionalizzanti; intervento che venne ritenuto drastico e disincentivante per il reinserimento degli inattivi nel mondo del lavoro. Spostandoci invece in Inghilterra, il governo guidato da Margaret Thatcher, a seguito dell'incremento della disoccupazione scelse di ispirarsi all'intervento di Reagan, irrigidendo l'intero sistema di protezione assistenziale attraverso l'incremento dei vincoli per accedere ai benefici economici, riducendo le indennità e favorendo l'inserimento dei disoccupati anche ad una retribuzione minima per poter garantire ai datori di lavoro l'accesso a numerosi sgravi fiscali. Parallelamente venne attivato il progetto *Youth training Scheme*, un intervento rivolto ai giovani disoccupati tra i 18 e i 25 anni che prevedeva la loro partecipazione ad un programma di alternanza scuola-lavoro, dove non vi era un vero e proprio salario, ma bensì un rimborso spese. La conseguenza del rifiuto alla partecipazione di questi programmi era la perdita o diminuzione dell'indennità economica erogata, questo perché l'idea era che sia la disoccupazione che l'inoccupazione fossero una conseguenza dell'inerzia di tutti coloro che preferivano ricevere un'indennità senza meritocrazia, piuttosto che attivarsi per la ricerca di un

⁷ M. R. FREEDLAND e N. COUNTOURIS, *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa*, citazione a pagina 564, 2005;

⁸ E. DERMINE, D. DUMONT *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work, Work & Society*; 2015; e M. BONVIN, E. MOACHON, *Right to Work and Individual Responsibility in Contemporary Welfare State. A Capability Approach to Activation Policies for the Unemployed*.

impiego; ideologia che non è scomparsa e tutt'ora è presente. L'ultimo intervento del governo britannico, proprio come il governo americano, fu l'introduzione dei contratti atipici; questo avvenne anche in Francia, in Italia e in Germania. Gli anni '90 furono caratterizzati da una grande recessione economica che si manifestò con politiche monetarie di tipo restrittivo, un incremento della concorrenza globale, crisi petrolifere, tutti fattori che comportarono ad un irrefrenabile aumento del tasso di disoccupazione. Le strategie per combatterlo furono ancora una volta di tipo passivo, allontanando sempre di più l'ideologia che interventi attivi potessero essere implementati come una possibile soluzione. La fine del XX secolo rappresenta uno spartiacque ideologico e sociale nel Diritto del Lavoro che vede da un lato gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, mentre dall'altro l'Europa: il primo blocco *"potrebbe definirsi "dell'incertezza" del posto di lavoro in un mercato che funge da supporto a questa precarietà"* mentre il secondo invece *potrebbe definirsi "della sicurezza" intesa come stabilità del posto di lavoro"* ⁹. Nel definire questi differenti modelli sono stati indubbiamente il sistema politico e il contesto istituzionale, dove entrambi hanno condotto ad una spartizione tra coloro che rientrano nella sfera di lavoratori e coloro che invece non riescono ad accedervi, incrementando la disparità occupazione, sociale ed economica. A differenza degli altri Stati la Germania, nonostante la sua riunificazione, non ebbe un particolare incremento della disoccupazione, questo perché grazie alla messa in atto del *Sistema Duale di Formazione* per i giovani e al *Sistema Sanzionatorio* per chi non fosse un inoccupato attivo nella ricerca di lavoro, garantì un sistema occupazionale solido e funzionante. Sempre negli anni '90 invece il sistema governativo olandese cercò di proporre interventi finalizzati a contrastare la disoccupazione giovanile, predisponendo orari ridotti per i lavoratori e sgravi contributivi e fiscali per i datori di lavoro. L'utilizzo dell'orario parziale inoltre comportò l'incremento dell'occupazione femminile, questo permise di apportare a livello familiare un reddito maggioritario andando ad incentivare numerosi servizi per le madri lavoratrici e per le famiglie stesse. Altri interventi furono promossi per favorire il reinserimento dei disoccupati nel mondo del lavoro e resero più severi i requisiti di accesso per l'ottenimento del congedo di malattia e per le pensioni di invalidità. Grazie alle politiche attuate negli anni precedenti, la Gran Bretagna è riuscita a mantenere stabile il livello disoccupazione, potendo limitare il potere delle organizzazioni sindacali all'interno delle

E. GUALMINI, R. RIZZA, *Le politiche del lavoro*, citazione a pagina 79.

imprese. Tra il 1993 e il 1995 istituì il *Training for Work* per i giovani e il *Jobseekers Act* un contratto che permise di unificare in un'unica indennità tutte le erogazioni di disoccupazione che venivano precedentemente concesse. Il sussidio venne ampiamente criticato, sia per dal governo in opposizione, sia dai centri per l'impiego che si sentivano limitati nella loro attività di controllo sulle attività ed erogazioni dei singoli disoccupati. Questa è la panoramica di come nel corso del XX secolo le principali nazioni Europee e gli Stati Uniti d'America implementarono le politiche del lavoro, quali strategie adottarono e quali furono le conseguenze delle loro scelte. Dalla nascita dello Stato Sociale emerge la condizionalità in tutte le sue sfaccettature, un'evoluzione continua e inarrestabile che proseguirà verso il cambiamento, presente e futuro.

1.3. La condizionalità nell'Unione Europea

1.3.1. La Strategia Europea per l'Occupazione

Gli Stati Membri, accomunati dal rialzo dei tassi di disoccupazione in contemporanea al ribasso dei tassi di occupazione, necessitavano di una politica comune sovranazionale come risposta e soluzione di un problema che oramai era diffuso e condiviso in tutta Europa. Il trattato di Maastricht del 1992, nell'articolo 2 indirizza ogni singolo Stato membro a raggiungere *“mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni.. uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri.»* Anche l'articolo 123 cita *“Per migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori nell'ambito del mercato interno e contribuire così al miglioramento del tenore di vita, è istituito, nel quadro delle disposizioni seguenti, un Fondo sociale europeo che ha l'obiettivo di promuovere all'interno della Comunità le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché di facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale».* Si può facilmente evincere che incrementare il livello occupazionale stava diventando una priorità assoluta dei governi europei e conseguentemente vennero posti al centro dell'attenzione numerosi dibattiti a favore dell'inserimento di politiche attive, sociali e occupazionali tra gli Stati membri. Questa priorità ben presto si trasformò in obiettivi concreti e dopo che il Consiglio Europeo si riunì nel 1994 ad Essen in Germania vennero predefiniti cinque settori cardine:

1. *“miglioramento delle possibilità occupazionali grazie all'incentivazione degli investimenti nel settore della formazione professionale. Al riguardo la qualificazione professionale, in particolare dei giovani, riveste una funzione chiave. Il maggior numero possibile di persone deve beneficiare di una formazione professionale e di una formazione permanente che permettano loro di adeguarsi, grazie ad un aggiornamento costante, ai cambiamenti causati dal progresso tecnologico, al fine di ridurre il rischio di perdita del posto di lavoro;*

2. *incremento dei benefici della crescita in termini di occupazione, in particolare mediante:*
 - *una organizzazione del lavoro più flessibile, che risponda sia ai desideri dei lavoratori che alle esigenze di competitività;*
 - *una politica salariale che favorisca gli investimenti atti a creare posti di lavoro e tenga presente la necessità, nella situazione attuale, di concludere contratti salariali moderati, con aumenti inferiori al tasso di crescita della produttività;*
 - *infine, la promozione di iniziative, in particolare a livello regionale e locale che permettano la creazione di posti di lavoro rispondenti a nuove esigenze, per esempio nel settore dell'ambiente e dei servizi sociali;*
3. *riduzione dei costi accessori del lavoro tale da riflettersi sensibilmente sulle decisioni relative all'assunzione di lavoratori, in particolare di lavoratori non qualificati. Il problema dei costi accessori del lavoro può essere risolto soltanto mediante un impegno congiunto degli imprenditori, dei sindacati e degli ambienti politici;*
4. *rafforzamento dell'efficacia della politica occupazionale: la sua efficacia deve essere accresciuta evitando pratiche che abbiano ripercussioni negative sulla volontà di inserimento professionale e passando da una politica passiva a una politica attiva per quanto concerne il mercato del lavoro. Il desiderio del singolo di cercare costantemente un'occupazione sul normale mercato del lavoro deve essere mantenuto vivo. Ciò va preso in considerazione in particolare nell'elaborazione di misure di sostegno al reddito. La necessità e l'efficacia degli strumenti della politica occupazionale devono essere verificate periodicamente;*
5. *rafforzamento delle misure a favore dei gruppi particolarmente colpiti dalla disoccupazione: per i giovani, in particolare i giovani che hanno concluso la scuola dell'obbligo e che non hanno praticamente alcuna qualificazione, si devono compiere sforzi particolari, offrendo loro un'occupazione o un corso di formazione professionale.”¹⁰*

Il Consiglio non solo stabilì degli obiettivi reali e solidi, ma estese un vero e proprio programma di strategia collettiva di medio-lungo termine, andando a creare una rete di controllo in riferimento all'attuazione dei piani nazionali di tutti gli Stati membri europei,

¹⁰ https://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_it.htm#empl

e i relativi risultati economici e sociali che ne sarebbero derivati. Nel 1997 con il Trattato di Amsterdam venne introdotto il Titolo VIII il quale definì un interesse collettivo il raggiungimento di un elevato livello di occupazione. L'Europa acquistò sempre più consapevolezza della necessità di sviluppare una *Strategia Coordinata per l'Occupazione* e l'anno 1997, in seguito al Consiglio Europeo sull'occupazione svolto straordinariamente a Lussemburgo per attuare il Trattato di Amsterdam, venne definito come l'anno di nascita della SEO. Dal 1998 ebbe quindi inizio l'attivazione coordinata tra le politiche nazionali degli Stati Europei, attraverso linee guida e obiettivi comuni definiti appositamente dalla SEO per migliorare e promuovere il livello di occupazione sia in termini nazionali e infra-nazionali che sovra-nazionali. La SEO nel 2000 durante il Consiglio Europeo di Lisbona, oltre ad istituire il *Metodo Aperto di Coordinamento* che non ebbe particolarmente rilevanza nella strategia, definì i primi obiettivi di carattere primario dell'Agenda: inclusività e coesione all'interno del mercato del lavoro, produttività, qualità professionale sul lavoro e il raggiungimento della piena occupazione. Nel 2005 vennero inseriti alcuni orientamenti in riferimento alle politiche economiche e successivamente, nel 2010, l'Agenda di Lisbona diventò l'Agenda d'Europa 2020 dove la strategia venne modificata e con sé anche gli obiettivi. Tra i principali orientamenti scelti dal Consiglio europeo vi erano l'inclusione sociale, la partecipazione al mondo del lavoro per i soggetti d'età compresa tra i 20 e i 65 anni, il miglioramento della qualità della vita, dei sistemi di formazione, d'istruzione e la lotta contro la povertà¹¹. Possiamo affermare che la SEO optava per una promulgazione di obiettivi e orientamenti attraverso una modalità attuativa di *governance* multilivello e sono stati riscontrati diversi obiettivi guida per integrare in modo uniforme le politiche del lavoro. Il primo è dato da un'integrazione di tipo orizzontale la quale prevede un coinvolgimento di attori che possano prestabilire e fornire adeguatamente il rispetto degli interessi di carattere sociale ed economico; la seconda invece è data da un'integrazione verticale la quale cerca di sviluppare l'incremento dell'occupazione attraverso l'inclusione degli enti territoriali come regioni e province; la terza tipologia è definita dallo scambio di *know how* e competenze che potrebbero essere utilizzate per colmare le lacune precedenti andando a migliorare le politiche future; l'ultima forma di integrazione include il coinvolgimento del settore

¹¹ Consiglio Europeo riunitosi il 21/10/2010 emanò l'Agenda e decisione n. 2010/707/UE67.

pubblico per sviluppare politiche assistenziali, educative e fiscali coordinate tra loro attraverso una rete solida e organizzata a livello territoriale. La SEO ha permesso di istituire e sviluppare la grande tematica della condizionalità ponendo al centro l'importanza di raggiungere un elevato livello di occupazione, definendo strategie, obiettivi e raccomandazioni per gli Stati membri. Uno degli schemi che è stato attuato dalla SEO proprio per perseguire le finalità prefissate è stata la riforma del *mutual learning*, uno strumento che si fonda sull'apprendimento reciproco che vede protagonista da una parte *l'apprendimento formale* basato sullo scambio di informazioni e conoscenze da parte di esperti residenti nei diversi Stati membri, e dall'altro invece un *apprendimento di tipo informale*, ottenuto grazie a documentazioni e reportistiche ideate direttamente dal Comitato interno della SEO in collegamento con tutte le istituzioni. Le istituzioni coinvolte possiedono un ruolo chiave nel mercato del lavoro, hanno lo scopo di attivare politiche attive in modo da formare una coesione tra le competenze e le conoscenze di ogni singolo lavoratore e il loro relativo grado di occupabilità all'interno del mondo lavoristico, cercando di favorire una ricerca attiva e preventiva da parte degli inattivi e dei disoccupati. In questi termini anche ogni singolo Stato deve ideare e costituire delle misure che siano efficaci e personalizzate per incrementare l'occupabilità del proprio Paese, elaborando piani d'azioni incisivi per promuovere una stabilità permanente dei lavoratori all'interno del mercato lavoristico. Inoltre il Consiglio afferma che *“Pur mantenendo un elevato livello di protezione sociale, gli Stati membri rivedranno in particolare i tassi di sostituzione e la durata delle prestazioni; garantiranno una gestione efficace delle stesse, in particolare per quanto riguarda il collegamento con una vera ricerca di un impiego, compreso l'accesso a misure di attivazione per sostenere l'occupabilità, tenendo conto delle situazioni individuali; considereranno la corresponsione di prestazioni per chi lavora, se del caso e si adopereranno al fine di eliminare le trappole dell'inattività”*.¹² Anche nei successivi interventi la SEO mantenne questa linea di pensiero rimarcando l'importanza di tutti gli interventi a carattere previdenziale e fiscale nonché la spinta verso l'attuazione di investimenti per l'accrescimento del capitale umano¹³. Con l'orientamento 201089 la SEO adottò una strategia indirizzata ad una crescita sostenibile, innovativa ed intelligente dove il principio della condizionalità si concretizzò nel termine

¹² Orientamenti SEO per il periodo 2003-200582;

¹³ Intervento numero 2005/600/CE pubblicato in GUUE L 205 il 6 agosto 2005.

*flessicurezza*¹⁴ concetto che esprime una notorietà di interventi come l'attivazione di sistemi assistenziali e previdenziali, l'utilizzo di contratti flessibili, politiche attive per i lavoratori, apprendimento ed educazione. L'exkursus evolutivo continua con l'orientamento 201591, integrando misure passive a sostegno dei disoccupati, concentrandosi tra il punto d'incontro della domanda e dell'offerta. Nel 2017 venne approvato congiuntamente dal Consiglio, dalla Commissione e dal Parlamento europeo, il Pilastro dei Diritti Sociali composto da 20 principi e diritti e suddiviso in tre Capi: il primo sancisce la grande tematica delle pari opportunità e le metodologie di accesso al mercato del lavoro, il secondo invece si occupa alla predisposizione di condizioni di lavoro eque e paritarie, a differenza del terzo che riguarda la protezione sociale e il tema dell'inclusione. Sottolineando e rimarcando che *"i disoccupati hanno diritto a un sostegno personalizzato, continuo e coerente"* un *"adeguato sostegno all'attivazione"* e *"prestazioni economiche che non costituiscano un disincentivo a un rapido ritorno all'occupazione"*¹⁵.

¹⁴ Intervento numero 2015/1848/UE pubblicato in GUUE L 268 il 15 ottobre 2015;

¹⁵ è stato proclamato in occasione del vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita di Göteborg del 17 novembre 2017.

1.3.2. La Flexicurity

La *Flexicurity* è definita come una delle ideologie e teorie più importanti per l'implementazione del principio della condizionalità, in quanto si è posta come obiettivo il raggiungimento di una coesione tra *la flessibilità*, intesa come capacità di adattamento alle dinamicità del mercato, e *la sicurezza*, come sistema di protezione dei lavoratori. Nello specifico cerca di promuovere un mercato del lavoro caratterizzato da un alto tasso occupazionale al quale viene garantito un altrettanto elevato sistema di protezione, in modo tale da poter generare competitività, intrecciando diritti, doveri e responsabilità di datori, imprese e lavoratori. La *Flexicurity* nacque come risposta strategica ad un mercato che stava affrontando la globalizzazione, dove il contesto economico e sociale poneva tutti dinanzi ad una scelta: flessibilità o sicurezza, ma perché non entrambe? La proposta di *Flexicurity* inizia a diffondersi nel XXI secolo, siamo in un'epoca transizionale e in continuo mutamento e la stessa Commissione Europea inizia ad accorgersi che la coesione tra flessibilità e sicurezza potrebbe rappresentare la strategia ottimale per perseguire e raggiungere obiettivi a carattere giuslavoristico ed economico, ed ecco che nel 2007, a Bruxelles, nacque la *flessicurezza* “una situazione in cui la sicurezza e la flessibilità possono rafforzarsi reciprocamente” in modo tale da “assicurare che i cittadini dell'UE possano beneficiare di un livello elevato di sicurezza occupazionale...cogliendo appieno le opportunità che la globalizzazione presenta”. Questa ideologia rappresenta un concetto vasto, se l'intero sistema macroeconomico cambia al contempo anche il Diritto deve farlo, deve adattarsi, mutare e ricercare una forma di equilibrio che possa bilanciare la flessibilità delle imprese nel contesto concorrenziale del mercato e la sicurezza dei lavoratori tra professione e vita privata. La Commissione Europea ha voluto così identificare quattro componenti che riflettono la tematica di *flessicurezza*: implementare quelli che sono i sistemi di sicurezza sociale, applicare una serie di politiche attive del lavoro, attuare strategie moderne di apprendimento e garantire accordi contrattuali che rispecchino il criterio della flessibilità; possiamo certamente affermare che queste componenti rientrano in quelli che sono gli obiettivi predisposti dalla SEO. La *Flexicurity* vuole generare coesione, politiche sicure e flessibili, incrementare i posti di lavoro e la produttività, istituire una rete di relazioni e implementare la sicurezza occupazionale; diviene così fondamentale la creazione di politiche istituzionali che siano in grado di garantire ad ogni singolo lavoratore la capacità di adattarsi all'interno di un contesto sociale dinamico che è quello della globalizzazione, assicurando contemporaneamente

una protezione sociale per far fronte alle possibili divergenze quali mancanza di lavoro e precarietà che possono presentarsi. A questo proposito alcuni dati suggeriscono che lo stesso lavoratore preferisca avere una tutela maggioritaria in caso di possibile licenziamento piuttosto che essere tutelato nel suo singolo rapporto contrattuale di lavoro, andando a confermare la necessità di creare un sistema di sicurezza sociale a garanzia dell'occupazione.¹⁶ Così come si concretizza il legame tra flessibilità e sicurezza a perfezionarsi sono anche i ruoli degli attori coinvolti nel sistema: partendo dalle imprese che devono investire su progetti finalizzati alla formazione, permettendo la coltivazione di competenze professionali e di leadership per crescere ed innovarsi in un ambiente dinamico e rivoluzionario; poi abbiamo i lavoratori i quali sono chiamati ad essere responsabili della propria carriera professionale, ampliando le proprie competenze e rendendosi attivi e proattivi nella ricerca di un impiego, garantendosi la possibilità di essere in linea a quelle che sono le necessità richieste del mercato; e soprattutto abbiamo le Istituzioni che devono essere portavoce di riforme strutturali, promotori di politiche passive per tutelare gli inoccupati e leader di politiche attive strategiche che mirino alla creazione di dinamicità e flessibilità all'interno del mercato del lavoro. Risulta così fondamentale investire sul capitale umano che assume una duplice funzionalità strategica, accresce la formazione professionale dei lavoratori e al contempo permette lo sviluppo nel sistema produttivo del Paese. La stessa Commissione nel 2007 definisce che la *Flexicurity* comprende “*strategie di apprendimento lungo tutto l'arco della vita e migliori investimenti nelle risorse umane sono necessari per rispondere al ritmo rapido del cambiamento e dell'innovazione*”. Con l'attivazione della *Flexicurity* anche le critiche non tardano ad arrivare; si pensa che la diffusione in tutta Europa di politiche sicure e flessibili ha condotto alla creazione di un sistema sociale e lavorativo a clessidra, dove nella parte alta vi si collocano i lavoratori privilegiati che possiedono un'occupazione stabile, un salario modesto e hanno diritto ad una formazione gratuita e continuativa, mentre nella parte bassa vi sono i lavoratori restanti, la maggioranza, possessori di un salario minimo e una vita precaria.

¹⁶ L. ZOPPOLI *La flexicurity dell'Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, 2012.

Una politica del lavoro non dovrebbe creare un divario, contrariamente dovrebbe colmarlo istituendo normative che promuovano diritti sociali, andando contemporaneamente a limitare l'attuale e presente discriminazione lavoristica all'interno della società. Possiamo però concludere che nonostante le criticità emergenti, la *Flexicurity* rappresenta una visione nuova del rapporto tra politiche attive e politiche passive le quali si implementano e si concretizzano vicendevolmente, proprio come flessibilità e sicurezza imparano a coesistere e ad indirizzarsi verso obiettivi e strategie comuni, creando un equilibrio sociale, politico ed economico.

1.4. Il principio della condizionalità nelle fondamenta Costituzionali

Presa visione dei precedenti scritti, possiamo delineare che oramai il principio di condizionalità è presente in ogni singolo ordinamento europeo, anche se parte del merito va conferito alle innumerevoli crisi economiche che si sono presentate nel corso degli anni le quali hanno indubbiamente velocizzato la promozione di tale principio. La globalizzazione e l'incremento della disoccupazione hanno condotto alla necessità di adottare una nuova ideologia di mercato e a partire dagli anni '90 la condizionalità inizia ad emergere, facendosi strada tra le diverse istituzioni d'Europa, tra cui quella Italiana. In Italia la Carta Costituzionale, in vigore dal 1948, rappresenta il fulcro centrale di tutti i diritti e doveri sociali e anch'essa possiede un legame con il principio di condizionalità; *"Il diritto al lavoro non è soltanto un principio fondamentale che impone ai pubblici poteri una politica economica di promozione della massima occupazione, ma obbliga lo Stato a istituire servizi pubblici di formazione e di orientamento professionale, nonché di avviamento al lavoro, cioè di mediazione della domanda e dell'offerta di lavoro."*¹⁷ In questi termini il diritto del lavoro risulta essere dipendente da un intervento pubblico e a confermarlo è proprio l'articolo 4 della Costituzione *"La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società."* Un altro aspetto interessante che emerge da questa dicitura è che per ogni diritto corrisponde un dovere, andando a definire che la promozione di un elevato livello di occupazione nell'ampia gamma del diritto del lavoro può e deve essere raggiunto con la concretizzazione di politiche che siano strutturali soprattutto nel lato dell'offerta e secondariamente nel lato della domanda. L'articolo 4 rappresenta oltre che una solida base giuridica del diritto del lavoro, uno strumento di come un mercato dovrebbe operare, ponendo la propria attenzione e rilevanza nell'offerta, portando ad un coinvolgimento attivo e diretto per tutti coloro che vivono nel precariato e sono alla ricerca di un'occupazione. Il mercato del lavoro sta mutando, pensiamo a quante tipologie contrattuali vi sono e a quante ancora potranno essercene in futuro, è un mercato dinamico, frammentato e duttile all'interno del quale sono i lavoratori a transitare da un'occupazione ad un'altra dimostrandosi proattivi nella ricerca di una mansione ed è compito delle imprese e dell'ordinamento

¹⁷ L. MENGONI *I diritti sociali* 1988.

pubblico fungere da mediatori e promotori di misure assistenziali, assicurative e sociali idonee all'inserimento del personale. Il significato che possiamo conferire alla norma in una chiave di lettura moderna è che il sistema governativo ha il dovere di predisporre strumenti di politiche attive idonei ad assicurare ai propri cittadini un elevato grado di occupazione a cui accedere, ma una parte di responsabilità deve essere conferita a tutti gli inoccupati e disoccupati che devono partecipare con una ricerca attiva. Un altro importante elemento costituzionale è sicuramente l'articolo 38, il quale assume notorietà per la sua finalità prettamente previdenziale, sottolineando che tutti i lavoratori sprovvisti di mezzi adeguati per il sostentamento hanno diritto ad una adeguata forma assistenziale, anche per coloro che hanno subito un licenziamento involontario. L'intervento dello Stato nel sistema di protezione sociale che emerge da questo articolo si introduce nella concezione di quelle che sono le politiche passive, ma non solo; per una chiave di lettura completa, l'articolo 38 deve essere analizzato e compreso in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 della medesima Costituzione. L'articolo 2 definisce il cittadino titolare di diritti inviolabili, ma al contempo adempiente di doveri inderogabili, ecco che qui emerge il filo conduttore su cui si basa il nostro sistema: le esigenze del singolo in contrapposizione a quelle della collettività. In questi termini la Costituzione si pone l'obiettivo di creare una coesione tra singolo e collettività, disponendo che per ogni diritto corrisponde un dovere, un compromesso pragmatico che equilibra l'intero corpo normativo. L'articolo 3 sancisce il principio di uguaglianza, stabilendo che è compito della Repubblica eliminare gli ostacoli che possono mettere a rischio la libertà dei cittadini nonché lo sviluppo della persona umana e dei lavoratori. Ad emergere è il riconoscimento normativo che viene attribuito non solo ai cittadini, ma anche ai lavoratori, orientandosi verso un'ottica mutualistica. Definito il contesto normativo, possiamo comprendere che l'articolo 38 mira all'unitarietà e solidarietà sociale, introducendo per la prima volta il concetto di welfare assistenzialistico, un'ideologia nobile per l'epoca poiché va a definire che il sistema non si basa unicamente sul sostentamento di una singola categoria, ma bensì sulla solidarietà collettiva. In questi termini la protezione sociale è intesa come misura di redistribuzione della ricchezza che oltre a mirare all'uguaglianza, vede come protagonista da un lato la previdenza e dall'altro l'assistenza, grazie anche allo sviluppo di un'integrazione di cittadini e lavoratori appartenenti alla comunità. L'articolo 38 introduce e pone le basi anche per un'altra tipologia di logica oltre a quella assistenzialistica, quella previdenziale. Il legame che si instaura quindi tra solidarietà e

previdenza si fa sempre più stretto e deve essere interpretato in base ai cambiamenti dinamici che colpiscono il Diritto del Lavoro. Ad oggi una logica esclusivamente di tipo assicurativo non è più idonea a garantire un elevato livello di occupabilità in quanto un sistema basato interamente sull'aspetto assicurativo, non sarebbe in grado di garantire una tutela di tipo previdenziale e tanto meno l'integrità sociale. Al contrario invece un sistema previdenziale, non essendo predisposto unicamente da sistemi rigidi e sinallagmatici, conferisce molta importanza alla solidarietà, definita non come una fonte diretta tra prestazione e contribuzione, ma bensì come un collegamento che vede il diritto del lavoratore da una parte e il dovere per la collettività dall'altro, proprio come ci fa intendere l'articolo 2 della Costituzione. Il lavoro è e rimarrà uno strumento che permette di raggiungere il pieno sviluppo dell'uguaglianza e lo Stato ha la responsabilità di condurre la società verso la liberalizzazione, questo grazie anche ai propri cittadini, i quali, partecipando attivamente, perseguono indirettamente il famigerato principio di solidarietà previdenziale.

CAPITOLO 2: EXCURSUS STORICO E NORMATIVO: A PARTIRE DAGLI ANNI 2000

2.1. Gli anni 2000 e il biennio della crisi 2008 e 2009

L'anno 2008 rappresenta un importante evento normativo che vede come protagonista l'incrocio di due visioni legislative differenti, la prima data dalla promozione di interventi che possano convogliare al tanto discusso principio di condizionalità e al welfare sociale, la seconda invece è rappresentata da una vicenda estremista che metterà a repentaglio tutte le buone intenzioni pattuite nella visione precedente, il governo Italiano dovrà affrontare una delle più drastiche crisi che hanno colpito l'intero assetto economico mondiale: la crisi finanziaria del 2008. Il 23 luglio del 2007 con il Protocollo della previdenza e lavoro, sono stati definiti *“gli ammortizzatori sociali per sostenere i lavoratori in difficoltà e, allo stesso tempo, favorire processi formativi mirati a conseguire una ricollocazione adeguata e evitare la marginalizzazione”*. Questa definizione chiarisce l'importanza di intervenire nel mercato del lavoro, nel sostegno al reddito, nella competitività, ma vuole anche stabilire che il conferimento di misure di politiche attive e passive abbia una contropartita non indifferente, ovvero la perdita di tutele e garanzie alla mancata partecipazione volontaria dei progetti messi in atto finalizzati al reinserimento lavorativo. Il tema della condizionalità non può più essere nascosto, gli ammortizzatori sociali chiamano in causa la necessità di costituire uno strumento d'insieme che possa comprendere misure di politiche efficaci in grado sia di eliminare le differenze di tutela tra le categorie di lavoratori sia di garantire una piena previdenza sociale futura. La riforma degli ammortizzatori sociali conferiva notevole rilevanza anche al ruolo dei Servizi per l'impiego, i quali attraverso la stipula di Patti di Servizio erano chiamati a mediare tra le istituzioni pubbliche e private, per favorire la condizionalità sanzionatoria e il collegamento tra le politiche di carattere attivo e passivo. Il Protocollo comprende anche norme di carattere attuativo come la legge n. 247 del 24 dicembre del 2007, con la quale il legislatore unificò il ruolo dei SPI e gli ammortizzatori sociali¹⁸, delegando al Governo il riordino delle Istituzioni che sarebbero state autorizzate al conferimento del sostegno al reddito in modo da *“connettere le politiche attive¹⁹..e l'erogazione delle prestazioni di disoccupazione a percorsi di formazione e inserimento*

¹⁸ Articolo 1, comma 28, legge n. 247 del 24 dicembre 2007;

¹⁹ Articolo 1, comma 29 lettera g), legge n. 247 del 24 dicembre 2007.

lavorativo, in coordinamento con gli enti previdenziali preposti all'erogazione dei relativi sussidi e benefici"²⁰. La disposizione conferisce al Patto di Servizio il potere di congiungere le politiche del lavoro, se non che con il decreto di conversione n. 2 del 2009, ogni argomentazione che disciplinava il Patto di Servizio venne cancellata, lasciando spazio ad altre forme interventistiche. Il cerchio si è richiuso, e con l'arrivo della crisi finanziaria si ha bisogno di tutele e garanzie ed è proprio in questo contesto che il legislatore inizia a predisporre estensioni di tutele e di sostegno economico a più cittadini ma rimane visibile e ancorato l'inoperosità dei Servizi per l'Impiego, caratterizzata da sottofinanziamenti e mancata organizzazione. Il 25 luglio del 2008 venne pubblicato "*La vita buona nella società attiva*" il Libro Verde sul futuro del modello sociale, il quale introdusse la consultazione pubblica con la finalità di definire una discussione sul futuro del welfare, oseremo dire che questo non è avvenuto per casualità caso; successivamente il 6 maggio del 2009 si ebbe anche la pubblicazione del Libro Bianco, introducendo una visione omogenea e integrata delle prestazioni sociali, seconda tappa intrapresa con il Libro Verde nel quale ci si impegna a definire veri e propri piani d'azione per il welfare. Il grande scopo è quello di sensibilizzare ogni cittadino trasmettendogli l'importanza del senso di responsabilità, considerato essenziale per il benessere del singolo, della famiglia e dell'intera collettività così da poter definire "*un welfare delle opportunità e delle responsabilità che vada a sostituire il modello che si rivolge alla persona nella sua integralità, destinato progressivamente a sostituire il modello attuale di tipo prevalentemente risarcitorio che sa stimolare comportamenti e stili di vita responsabili e, per questo, utili a sé e agli altri*".²¹ Nel Libro viene sottolineato come in Italia siano presenti notevoli mancanze e inefficienze nella predisposizione di politiche del lavoro idonee, ma nonostante questo cerca di promuovere una nuova visione, all'interno della quale il capitale umano deve essere il principale protagonista del mercato del lavoro condotto a mettere in atto comportamenti responsabili e a coltivare le proprie competenze, in modo da essere pronto a farsi strada nella concorrenza rispettando la sostenibilità finanziaria, sociale ed economica che caratterizza il contesto di riferimento.

²⁰ Articolo 1, comma 29 lettera h), legge n. 247 del 24 dicembre 2007;

²¹ Libro Bianco "*La vita buona nella società attiva*", prefazione a pagina 6.

Questo strumento potrebbe rappresentare una rivoluzione sociale, ma per esserlo ha bisogno di altrettante risorse e interventi normativi chiari e rigidi che possano stabilire il confine d'intervento per la predisposizione di un welfare flessibile, dinamico e strutturato. La teoria c'è, la pratica meno, quel che è vero è che l'ideologia di un cittadino proattivo e responsabile potrà sicuramente apportare un beneficio alla comunità con vantaggi anche a carattere economico e finanziario, nel pieno regime di attuazione del principio di condizionalità.

2.2. La Riforma Fornero

La legge n. 92 del 2012 nacque in Italia in un contesto storico ben definito, il dissesto finanziario, dove la necessità di intervenire per riuscire a raggiungere un equilibrio economico stabile rappresentava una delle principali finalità dello Stato. Il governo tecnico dovette sopperire oltre alla continua trasformazione del mercato del lavoro, anche a numerose pressioni che incidevano nelle scelte da adottare, se da una parte vi era l'estrema urgenza di predisporre tutele e garanzie ai cittadini per tutelarli dalla crisi, dall'altra in contropartita vi era la poca circolarità monetaria, il denaro non bastava, andava razionalizzato e usato con criterio. In questo scenario venne introdotta la Riforma Fornero, un primo passo verso la condizionalità che vide come principale azione oltre alla riforma pensionistica, le nuove disposizioni in materia del mercato del lavoro, concentrandosi sull'incremento della flessicurezza, ponendosi un duplice obiettivo: la flessibilità contrattuale in combinato disposto alla sicurezza per i lavoratori. La Riforma del mercato del lavoro, definita nell'ottica di "*una prospettiva di crescita*" mira alla costituzione di un mercato del lavoro nuovo, moderno, caratterizzato da dinamicità e adattabilità in grado di rispondere proattivamente ai numerosi cambiamenti che investono l'economia del Paese. Le misure presentate avevano l'obiettivo di migliorare la qualità dei rapporti di lavoro, intervenendo sulle tematiche di stabilità, licenziamento individuale e collettivo, nonché sull'equità retributiva, provvedimenti che includono la grande dimensione delle politiche attive e passive. La Riforma prevedeva tre grandi comparti: la flessibilità in entrata, in uscita e la sicurezza sul posto di lavoro, prevedendo da un lato l'incremento del sostegno al reddito e dall'altro lo sviluppo delle politiche attive, a dimostrazione che vi era una connessione chiara e imprescindibile tra l'accettazione e la condivisione delle tematiche sancite all'interno della Riforma stessa, dove il ruolo della condizionalità inizia ad emergere sempre di più portando all'innovazione e al cambiamento. Sembra tutto compreso e chiaro, abbiamo la condizionalità, la flessibilità e la sicurezza, tutto ciò che è necessario per affrontare un contesto storico come quello che ha caratterizzato gli anni post crisi, ma qualcosa non funziona; se togliessimo gli interventi che definiscono i cittadini come principali attori per la definizione della proattività, non avremmo altrettanti interventi promossi dalle istituzioni, le quali non si dimostrano per nulla obbligati nell'erogazione di servizi a favore dei cittadini. In questi termini ad emergere è una visione puramente sanzionatoria, una logica punitiva, che impone la proattività al cittadino, il quale però non gode di

contropartita il mero comportamento da parte dei Servizi che invece di accompagnarlo e sostenerlo nell'inserimento nel mercato del Lavoro, incrementando le proprie conoscenze e competenze, impongono penalità e castighi. Tutto si deve analizzare con due pesi e due misure, chiaramente è più facile che il cittadino possa ingannare le istituzioni agendo con comportamenti opportunistici e improduttivi, ma questo non può esentare le stesse a non praticare il proprio dovere; le Istituzioni sono e resteranno i principali esponenti dello Stato e in quanto tali hanno l'obbligo di garantire una tutela per i propri cittadini, favorendo il loro sviluppo personale, sociale e professionale.

2.2.1. Le modifiche apportate agli articoli 3 e 4 del D.lgs 181/2000

Con la legge n. 92 del 2012 si ebbero alcune modifiche anche al Decreto Legislativo 181 del 2000, dove la definizione degli *“Indirizzi generali ai servizi per l'impiego ai fini della prevenzione della disoccupazione di lunga durata”* viene sostituita con *“Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego”*, con questo il Legislatore vuole sottolineare l'importanza della centralizzazione, tematiche protagonista di numerosi dibattiti, che vede come soluzione l'accentramento delle disposizioni legislative in un unico e organico intervento. Un'altra importante modifica si ha con l'inserimento dei commi 1-bis e 1-ter all'articolo 3, i quali predispongono nuovi strumenti di politica attiva estendendole a nuove categorie di beneficiari. L'articolo 1-bis cita: *“Nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali per i quali lo stato di disoccupazione costituisca requisito, gli obiettivi e gli indirizzi operativi di cui al comma 1 devono prevedere almeno l'offerta delle seguenti azioni: a) colloquio di orientamento entro i tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione; b) azioni di orientamento collettive fra i tre e i sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, con formazione sulle modalità più efficaci di ricerca di occupazione adeguate al contesto produttivo territoriale; c) formazione della durata complessiva non inferiore a due settimane tra i sei e i dodici mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, adeguata alle competenze professionali del disoccupato e alla domanda di lavoro dell'area territoriale di residenza; d) proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo entro la scadenza del periodo di percezione del trattamento di sostegno del reddito”*²² Mentre l'articolo 1-ter definisce che *“Nei confronti dei beneficiari di trattamento di integrazione salariale o di altre prestazioni in costanza di rapporto di lavoro, che comportino la sospensione dall'attività lavorativa per un periodo superiore ai sei mesi, gli obiettivi e gli indirizzi operativi di cui al comma 1 devono prevedere almeno l'offerta di formazione professionale della durata complessiva non inferiore a due settimane adeguata alle competenze professionali del disoccupato”*²³. Nonostante l'estensione delle misure di politica attiva, rimangono delle perplessità, il comma 1 dell'articolo in questione definisce che per l'accesso ai servizi il requisito è unicamente lo stato di disoccupazione, mentre l'1-bis oltre alla disoccupazione necessita di requisiti maggioritari. Le nuove disposizioni introducono una volontà ad affidarsi al principio di reciprocità dove chi accede al sostegno del reddito possiede una più ampia erogazione di servizi per il collocamento, ma questa

²² Articolo 4, comma aggiunto dalla lettera a) del comma 33, L. 28 giugno 2012, n. 92;

²³ Articolo 4, comma aggiunto dalla lettera a) del comma 33, L. 28 giugno 2012, n. 92.

proattività assume il requisito di obbligo poiché chi ne beneficerà sarà anche colui che accederà allo strumento di ammortizzazione sociale. In questi termini la Riforma vuole definire che le predisposizioni messe in atto per il supporto alla ricollocazione, sono servizi erogati per coloro che hanno lo status di disoccupati e non solamente perché percettori di un sussidio. L'attuazione del principio di condizionalità si ha anche nel nuovo articolo 4 del Decreto Legislativo 181 del 2000 il quale apporta un riordino dello stato di disoccupazione definendo che *“Le Regioni stabiliscono i criteri per l'adozione da parte dei servizi competenti di procedure uniformi in materia di accertamento dello stato di disoccupazione sulla base dei seguenti principi: a) conservazione dello stato di disoccupazione a seguito di svolgimento di attività lavorativa tale da assicurare un reddito annuale non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione. Tale soglia di reddito non si applica ai soggetti di cui all'articolo 8, commi 2 e 3, del decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468²⁴; b) perdita dello stato di disoccupazione in caso di mancata presentazione senza giustificato motivo alla convocazione del servizio competente nell'ambito delle misure di prevenzione di cui all'articolo 3; c) perdita dello stato di disoccupazione in caso di rifiuto senza giustificato motivo di una congrua offerta di lavoro a tempo pieno ed indeterminato o determinato o di lavoro temporaneo ai sensi della legge 24 giugno 1997, n. 196, nell'ambito dei bacini, distanza dal domicilio e tempi di trasporto con mezzi pubblici, stabiliti dalle Regioni²⁵; d) sospensione dello stato di disoccupazione in caso di lavoro subordinato di durata fino a sei mesi²⁶”*. La nuova disposizione deve essere analizzata in contemporanea con due istituzioni: se da una parte vi è la promozione all'utilizzo del lavoro occasionale, poiché unica forma contrattuale che esclude l'imposizione fiscale nello stato di disoccupazione per il cittadino, dall'altra si ha che l'originario sussidio viene sostituito non richiedendo più lo status di disoccupazione per

²⁴ La presente lettera, era stata già abrogata dal n. 1) della lettera c) del comma 33 dell'articolo. 4, in riferimento alla L. n. 92 del 28 giugno 2012, ed è stata reintrodotta dall'articolo 7, comma 7, del D.L. n. 76 del 28 giugno 2013;

²⁵ Lettera modificata dal numero 2) della lettera c) del comma 33 dell'art. 4, della L. n. 92 del 28 giugno 2012;

²⁶ Lettera prima sostituita dal n. 3) della lett. c) del comma 33 dell'art. 4, L. n. 92 del 28 giugno 2012, e successivamente modificata dal comma 7-bis dell'art. 7 D.L. n. 76 del 28 giugno 2013, nel testo integrato dalla legge di conversione 9 agosto 2013, n. 99. La Corte costituzionale, con ordinanza 5 - 8 luglio 2010, n. 251 (Gazz. Uff. 14 luglio 2010, n. 28, 1^a Serie speciale), ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, come sostituito dall'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce, in riferimento agli artt. 3, 4, 35 e 38 della Costituzione.

accedervi. In questa logica l'articolo 4 al comma 33 lettera c)²⁷ peggiora la situazione in quanto oltre ad abbassare il tempismo portandolo da otto a sei mesi, va ad eliminare quella che è la differenza presente tra coloro che appartengono alla categoria di lavoratori più anziana e quella invece più giovane, destando la perdita dello stato di disoccupazione in caso di una immotivata assenza, anche qualora vi sia una rinuncia ad un'offerta lavorativa, che sia essa a tempo determinato o indeterminato, attraverso un'agenzia di somministrazione. Da qui si può comprendere come vi sia un rinvio alle Regioni la mansione di predisporre il concetto, affidandole il compito di armonizzare le differenze e le disparità presenti nel proprio contesto territoriale.

²⁷ della Legge 92 del 2012.

2.2.2. Nuove nozioni di condizionalità

Oltre alle modifiche che sono state apportate dal Decreto Legislativo 181/2000, grazie alle disposizioni dell'articolo 4 dal comma 40 e seguenti della Legge Fornero si è voluto delineare una nuova definizione nell'ipotesi in cui il beneficiario del sussidio si rifiuti di sottostare a quelle che sono le misure di politica attiva pensate appositamente per lui, rientrando quindi nella materia della decadenza dei privilegi previdenziali. L'articolo 4, comma 40, cita: *"Il lavoratore sospeso dall'attività lavorativa e beneficiario di una prestazione di sostegno del reddito in costanza di rapporto di lavoro, ai sensi dell'articolo 3 della presente legge, decade dal trattamento qualora rifiuti di essere avviato ad un corso di formazione o di riqualificazione o non lo frequenti regolarmente senza un giustificato motivo."* Il seguente comma 42 definisce che *"Il lavoratore destinatario di una indennità di mobilità o di indennità o di sussidi, la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o di inoccupazione, decade dai trattamenti medesimi, quando: a) rifiuti di partecipare senza giustificato motivo ad una iniziativa di politica attiva o di attivazione proposta dai servizi competenti di cui all'articolo 1, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni, o non vi partecipi regolarmente; b) non accetti una offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo superiore almeno del 20 per cento rispetto all'importo lordo dell'indennità cui ha diritto."* La lettera a) del comma 41 in combinato disposto con il comma 40, vuole sottolineare come coloro che percepiscono un'indennità, sia che essa dovuto da uno status di inoccupazione o disoccupazione, deve essere correlato alla partecipazione delle proposte di politica attiva erogate dai servizi competenti, e l'eventuale sottrazione delle presenti attività sarà punita con la decadenza dell'indennità stessa. Con la presente disposizione abbiamo un ampliamento delle offerte lavorative che il beneficiario è obbligato ad accogliere per fruire di una più immediata ricollocazione all'interno del mercato del lavoro, a dimostrazione che la condizionalità è un principio che deve essere rispettato e garantito, e l'accesso al sussidio inteso come diritto al cittadino deve essere corrisposto in contropartita da un dovere, che in questo caso si tramuta nella partecipazione delle attività promozionali. Continuando l'analisi della lettera a) del comma 40, non vi è alcun riferimento nella definizione di quali siano le misure di politica attiva che coinvolgano il fruitore, in quanto la decadenza non si ha qualora vi sia il rifiuto di partecipare alle misure di politica attiva predisposte che risultino essere ben lontane dalle competenze e capacità del soggetto facente parte della sua sfera professionale. Il comma 42 cita che: *"Le*

disposizioni di cui ai commi 40 e 41 si applicano quando le attività lavorative o di formazione ovvero di riqualificazione si svolgono in un luogo che non dista più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore, o comunque che è raggiungibile mediamente in 80 minuti con i mezzi di trasporto pubblici“ questo per definire che la distanza chilometrica e il salario possono essere utilizzate come criteri di valutazione per definire la convenienza della proposta lavorativa. Il comma 43 invece delinea che: *“Nei casi di cui ai commi 40, 41 e 42, il lavoratore destinatario dei trattamenti di sostegno del reddito perde il diritto alla prestazione, fatti salvi i diritti già maturati”* e il successivo comma 44 dice che *“È fatto obbligo ai servizi competenti di cui all'articolo 1, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni, di comunicare tempestivamente gli eventi di cui ai commi da 40 a 43 all'INPS, che provvede ad emettere il provvedimento di decadenza, recuperando le somme eventualmente erogate per periodi di non spettanza del trattamento.”* Con la Legge Fornero il legislatore si pone l'obiettivo di incrementare la condizionalità attraverso un sistema equilibrato che si basa sull'erogazione dei servizi da parte delle Istituzioni accreditate e di contropartita sulla sanzionatoria per i disoccupati quando non vengono rispettate le imposizioni. In tutto questo i Servizi per l'Impiego e l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale svolgono un ruolo chiave per la buona riuscita della Riforma, infatti lo stesso articolo 4 al comma 35 sottolinea la stretta collaborazione in quanto *“Al fine di semplificare gli adempimenti connessi al riconoscimento degli incentivi all'assunzione, le regioni e le province mettono a disposizione dell'INPS, secondo modalità dallo stesso indicate, le informazioni di propria competenza necessarie per il riconoscimento degli incentivi all'assunzione, ivi comprese le informazioni relative all'iscrizione nelle liste di mobilità, di cui all'articolo 6 della legge 23 luglio 1991, n. 223, e successive modificazioni, e le informazioni relative al possesso dello stato di disoccupazione e alla sua durata, ai sensi del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181. Le informazioni di cui al primo periodo sono messe inoltre a disposizione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la pubblicazione nella borsa continua nazionale del lavoro di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni.”* Alcuni criticità che emergono sono visibili dal comma 35 *“Entro il 30 giugno 2013 l'INPS predisporre e mette a disposizione dei servizi competenti di cui all'articolo 1, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni, una banca dati telematica contenente i dati individuali dei beneficiari di ammortizzatori sociali, con indicazione dei dati anagrafici, di residenza e domicilio, e dei dati essenziali relativi al tipo di*

ammortizzatore sociale di cui beneficiano.” La più rilevante è sicuramente quella che definisce il mancato inserimento di alcuni dati che facciano riferimento alla sfera professionale e personale del soggetto, pensiamo ad esempio alla posta elettronica o al numero personale; mancanze che non fruiscono al raggiungimento degli obiettivi della Riforma e che necessiterebbero di una rivisitazione ed un potenziamento, così da poter avere un’idea chiara di quali siano le risorse umane effettivamente disponibili per la ricollocazione nel mercato del lavoro. La Legge Fornero rappresenta uno dei colossi portanti per la Riforma in ambito giuslavoristico e tra le tematiche d’intervento abbiamo anche la riapertura della Legge numero 247 del 2007, nella quale si ha il comma 48 dell’articolo 4 che cita: *“All’articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 247, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 30, alinea, le parole: «in conformità all’articolo 117 della Costituzione e agli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, e alle relative norme di attuazione» sono sostituite dalle seguenti: «mediante intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281»; b) al comma 30, la lettera a) è sostituita dalla seguente: «a) servizi per l’impiego e politiche attive»; c) al comma 31, dopo la lettera e) sono aggiunte le seguenti: «e-bis) attivazione del soggetto che cerca lavoro, in quanto mai occupato, espulso o beneficiario di ammortizzatori sociali, al fine di incentivarne la ricerca attiva di una nuova occupazione; e-ter) qualificazione professionale dei giovani che entrano nel mercato del lavoro; e-quater) formazione nel continuo dei lavoratori; e-quinquies) riqualificazione di coloro che sono espulsi, per un loro efficace e tempestivo ricollocazione; e-sexies) collocamento di soggetti in difficile condizione rispetto alla loro occupabilità».* Nonché il seguente comma 49 dove *“I decreti di cui all’articolo 1, comma 30, alinea, della legge n. 247 del 2007 sono adottati entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.”* Le nuove disposizioni sono certamente influenzate dall’Unione Europea la quale espone una nota rilevanza della definizione di tematiche che abbiano come oggetto principale la promozione di politiche attive e strumenti d’incentivazione al mercato del lavoro.

Permane anche in questo caso la stretta collaborazione tra Stato e Regioni, ma ciò che non si presenta chiaro è la responsabilizzazione esclusiva della condizionalità al disoccupato; in quest'ottica sarebbe stato più funzionale la messa a disposizione del Patto di Servizio con l'inclusione dell'istituto Nazionale della Previdenza Sociale, proprio come era originariamente previsto con la Legge numero 247 del 2007, con il quale attraverso la cooperatività tra le Istituzioni pubbliche e private avrebbe condotto ad un maggiore coinvolgimento con il cittadino.

2.3. Il Decreto Legge n. 76/2013

Il Decreto Legge numero 76 del 2013, successivamente modificato dalla Legge numero 99 del 2013, presenta degli aggiustamenti a correzione della Riforma Fornero. L'articolo 7 al comma 5: *“Alla legge 28 giugno 2012, n. 92 sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'articolo 1: 1) al comma 3, al secondo periodo, in fine, dopo la parola: «trattamento» sono aggiunte le seguenti: «nonché sugli effetti determinati dalle diverse misure sulle dinamiche intergenerazionali»; 2) al comma 22, il periodo: «decorsi dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge» è sostituito dal seguente: «al 1° gennaio 2014»; 2-bis) al comma 28, capoverso articolo 2549, è aggiunto il seguente comma: «Le disposizioni di cui al secondo comma non si applicano, limitatamente alle imprese a scopo mutualistico, agli associati individuati mediante elezione dall'organo assembleare di cui all'articolo 2540, il cui contratto sia certificato dagli organismi di cui all'articolo 76 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni, nonché in relazione al rapporto fra produttori e artisti, interpreti, esecutori, volto alla realizzazione di registrazioni sonore, audiovisive o di sequenze di immagini in movimento»; b) all'articolo 2, dopo il comma 10, è inserito il seguente: «10-bis. Al datore di lavoro che, senza esservi tenuto, assuma a tempo pieno e indeterminato lavoratori che fruiscono dell'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI) di cui al comma 1 è concesso, per ogni mensilità di retribuzione corrisposta al lavoratore, un contributo mensile pari al cinquanta per cento dell'indennità mensile residua che sarebbe stata corrisposta al lavoratore. Il diritto ai benefici economici di cui al presente comma è escluso con riferimento a quei lavoratori che siano stati licenziati, nei sei mesi precedenti, da parte di impresa dello stesso o diverso settore di attività che, al momento del licenziamento, presenta assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli dell'impresa che assume, ovvero risulta con quest'ultima in rapporto di collegamento o controllo. L'impresa che assume dichiara, sotto la propria responsabilità, all'atto della richiesta di avviamento, che non ricorrono le menzionate condizioni ostative.»; c) all'articolo 3: 1) al comma 4, le parole: «entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge» sono sostituite dalle seguenti: «entro il 31 ottobre 2013. 2) al medesimo comma 4 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Decorso inutilmente il termine di cui al periodo precedente, al fine di assicurare adeguate forme di sostegno ai lavoratori interessati dalla presente disposizione, a decorrere dal 1° gennaio 2014 si provvede mediante la attivazione del fondo di solidarietà residuale di cui ai commi 19 e seguenti.»; 3) al comma 14, al primo periodo, le parole: «nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente*

legge,» sono sostituite dalle seguenti: «entro il 31 ottobre 2013,»; 4) al comma 19, le parole: «entro il 31 marzo 2013,» sono sostituite dalle seguenti: «entro il 31 ottobre 2013,»; 5) ai commi 42, 44 e 45, le parole «entro il 30 giugno 2013» sono sostituite dalle seguenti: «entro il 31 ottobre 2013»; 5-bis) ai commi 5, 42, 44 e 45, le parole: «decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali» sono sostituite dalle seguenti: «decreto non regolamentare del Ministro del lavoro e delle politiche sociali» d) all'articolo 4: 1) dopo il comma 23, è inserito il seguente: «23-bis. Le disposizioni di cui ai commi da 16 a 23 trovano applicazione, in quanto compatibili, anche alle lavoratrici e ai lavoratori impegnati con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto, di cui all'articolo 61, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 e con contratti di associazione in partecipazione di cui all'articolo 2549, secondo comma, del codice civile.»; 2) il numero 1) della lettera c) del comma 33 è abrogato.» Nello specifico, alla lettera d), al punto numero due, è stata ripresentata la disposizione dell'articolo 4 comma 1 del Decreto Legislativo 181/2000, andando a rievocare l'originaria disciplina che aveva come oggetto il mantenimento dello status di disoccupazione. La disposizione sancisce che il cosiddetto status di disoccupazione non venga sospeso nell'ipotesi in cui il soggetto dimostri responsabilità, impegno e partecipazione a quelle che sono le proposte lavorative per le quali il corrispettivo predisposto annuale non superi la soglia minima del reddito annuale esente da imposizioni fiscali. La precedente abrogazione della novella in questione era stata predisposta per rendere più rigida la condizionalità, ma questa scelta è sempre stata ampiamente criticata per il favoritismo del lavoro sommerso. In questo contesto con il Decreto Legge 76 del 2013, il Legislatore ha voluto ampliare le limitazioni poste alla disoccupazione, esplicitando però che qualora il soggetto disoccupato superi il reddito minimo annuale predisposto, vi sarà la perdita immediata dell'indennità di disoccupazione. Inoltre l'articolo 7-bis ha definito che "All'articolo 4, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, come modificato dall'articolo 4, comma 33, lettera c), della legge 28 giugno 2012, n. 92, le parole: «inferiore a sei mesi» sono sostituite dalle seguenti: «fino a sei mesi»" andando così ad estendere di un giorno il contratto facente parte del soggetto disoccupato.

2.4. La ricollocazione dei disoccupati e l'introduzione delle PAL: il Jobs Act

2.4.1. La legge delega n. 183 del 10 dicembre 2014

Con la Legge Delega numero 183 del 10 dicembre 2014 venne formulato il cosiddetto Jobs Act, considerato come una delle Riforme cardine del mercato del lavoro con l'obiettivo di riordinare quelle che erano le disposizioni in materia di politiche attive e politiche passive del lavoro, servizi sociali, tutele e garanzie dei rapporti lavorativi. Il Jobs Act divenne un vero e proprio esponente della *flessicurezza*, ideata in un sistema organico che cerca di porre rimedio alle lacune instaurate dalla Legge Fornero. Tale Riforma venne costituita originariamente dal Decreto Legge numero 34 del 2014, successivamente modificato con il Decreto Legislativo numero 78 del 2015, e dal Decreto Legislativo 181 del 2015 prefissandosi la finalità di perseguire le indicazioni della Commissione Europea che ambiva alla più conosciuta forma di condizionalità. In opposizione alla linea d'intervento attuata fino a quel momento, la nuova Riforma del Lavoro pone al centro della sua operatività l'incentivo all'assunzione, spiegazione data dalla ricerca di soddisfare da un lato le pretese degli imprenditori e dall'altro la necessità di incrementare l'occupazione del Paese, ponendo rimedio anche a quelli che erano i licenziamenti illegittimi. Per poter raggiungere una vera e propria trasformazione e implementazione della *flessicurezza*, si aveva bisogno di una rottura definitiva e per riuscire a comprendere il quadro del Jobs Act risulta fondamentale prendere coscienza sulla costituzione della Legge Delega numero 183 del 2014, in quanto definisce un primo e iniziale sviluppo omogeneo delle politiche del lavoro, che invano non ha però trovato una concezione attuativa altrettanto definita. Così dicendo va altrettanto citato il Decreto Legislativo 148 del 2015, la riforma degli ammortizzatori sociali che introdusse l'universalità nella tutela dei lavoratori, andando ad eliminare la disparità della disoccupazione ordinaria tra le piccole e le grandi industrie, che da un lato ha condotto all'estensione della categoria dei beneficiari, ma di contropartita le indennità non potevano certamente garantire un reddito stabile in un'ottica di lungo periodo, che costituirebbe invano l'obiettivo principale di ogni governo che lotta contro la disoccupazione. L'orientamento ad una tipologia di sostegno universale e non differenziato potrebbe essere valutato come un abbandono all'assistenzialismo accentrato, ma con la predisposizione dell'Agenzia Nazionale del Lavoro si cercava di sopperire al presunto abbandono con una nuova strategia attuativa, una sinergia tra le politiche attive e passive del lavoro, in modo tale da poter accentrare in un'unica Istituzione la funzione di gestire, promuovere e coordinare il diritto al lavoro. L'ambizione

deve fare i conti con le risorse, sarebbe stato molto difficile creare una rete così programmata in pochi mesi e a questo la Legge Delega ci aveva già riflettuto, il suo contenuto infatti mirava all'introduzione sia di interventi proattivi nel reinserimento nel mondo del lavoro sia di interventi finalizzati al sostegno del reddito, introducendo una cooperazione sinergica tra le politiche attive e passive, rispettando a pieno il principio della condizionalità. Questo sistema così ideato non bastava, vi era la necessità di costituire un organo di vigilanza che potesse essere in grado di sanzionare i lavoratori che attuassero comportamenti parassitari, e questo venne certamente incrementato con la Legge Delega che cercò di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e delle attività criminali.

2.4.2. L'assegno di disoccupazione

Il Jobs Act oltre a condurre all'universalizzazione delle misure di tutela, ha incrementato la categoria di beneficiari che potesse accedere alle misure delineate per il sostegno al reddito, prevedendo anche l'erogazione dell'Assegno di Disoccupazione per coloro che nonostante le scadenze, non siano riusciti a reinserirsi all'interno del mercato del lavoro. L'Assegno di Disoccupazione è stato previsto con la finalità di porre rimedio alle lacune in materia di garanzia del reddito minimo, in quanto fino a quel momento l'intero sistema di protezione sociale si costituiva unicamente dall'aspetto assicurativo secondo il quale erano tutelati i soggetti disoccupati in relazione alla loro precedente capacità contributiva ma non nei casi in cui uscissero o non fossero mai entrati all'interno del mercato del lavoro. Questa scelta era dettata dal principio di precauzione che si poneva l'obiettivo di attuare un sistema in grado di autotutelarsi da abusi e comportamenti scorretti da parte dei beneficiari, ma la crisi economica, la nuova precarietà e l'incremento della disoccupazione chiamavano un intervento normativo efficace ed emergenziale; in questo contesto il Legislatore istituì una serie di interventi assistenziali che mirassero ad un equilibrio sul piano economico finanziario e sociale, rientrando nel vivo del principio della condizionalità. Risulta pertanto giustificato che all'erogazione dell'indennità economica per i soggetti in disoccupazione, vi sia d'altra parte un impegno e una responsabilità proattiva nella ricerca di un impiego, tesi già introdotta nella precedente Legge Delega 183 del 2014. L'Assegno di Disoccupazione è stato introdotto con il Decreto Legislativo n. 22 del 2015²⁸ e all'articolo 16 viene definito che: *“A decorrere dal 1° maggio 2015 è istituito, in via sperimentale per l'anno 2015, l'Assegno di disoccupazione (ASDI), avente la funzione di fornire una tutela di sostegno al reddito ai lavoratori beneficiari della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) di cui all'articolo 1 che abbiano fruito di questa per l'intera sua durata entro il 31 dicembre 2015, siano privi di occupazione e si trovino in una condizione economica di bisogno. 2. Nel primo anno di applicazione gli interventi sono prioritariamente riservati ai lavoratori appartenenti a nuclei familiari con minorenni e, quindi, ai lavoratori in età prossima al pensionamento. In ogni caso, il sostegno economico non potrà essere erogato esaurite le risorse del Fondo di cui al comma 7. 3. L'ASDI è erogato mensilmente per una durata massima di sei mesi ed è pari al 75 per cento dell'ultima indennità NASPI percepita, e, comunque, in misura non superiore all'ammontare*

²⁸ Introducendo nuove disposizioni al Decreto Legislativo 148 del 2015 e al Decreto Ministeriale dello stesso anno.

dell'assegno sociale, di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335. L'ammontare di cui al periodo precedente è incrementato per gli eventuali carichi familiari del lavoratore nella misura e secondo le modalità stabilite con il decreto di cui al comma 6.

4. Al fine di incentivare la ricerca attiva del lavoro i redditi derivanti da nuova occupazione possono essere parzialmente cumulati con l'ASDI nei limiti e secondo i criteri stabiliti con il decreto di cui al comma 6.

5. La corresponsione dell'ASDI è condizionata all'adesione ad un progetto personalizzato redatto dai competenti servizi per l'impiego, contenente specifici impegni in termini di ricerca attiva di lavoro, disponibilità a partecipare ad iniziative di orientamento e formazione, accettazione di adeguate proposte di lavoro. La partecipazione alle iniziative di attivazione proposte è obbligatoria, pena la perdita del beneficio.)

6. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da emanare entro 90 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, sono definiti: a) la situazione economica di bisogno del nucleo familiare di cui al comma 1, valutata in applicazione dell'ISEE, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, non computando l'ammontare dei trattamenti NASpI percepiti dal richiedente l'ASDI; b) l'individuazione di criteri di priorità nell'accesso in caso di risorse insufficienti ad erogare il beneficio ai lavoratori nelle condizioni di cui al comma 2; c) gli incrementi dell'ASDI per carichi familiari del lavoratore di cui al comma 3, comunque nel limite di un importo massimo; d) i limiti ed i criteri di cumulabilità dei redditi da lavoro conseguiti nel periodo di fruizione dell'ASDI di cui al comma 4; e) le caratteristiche del progetto personalizzato e il sistema degli obblighi e delle misure conseguenti all'inottemperanza agli impegni in esso previsti; f) i flussi informativi tra i servizi per l'impiego e l'INPS volti ad alimentare il sistema informativo dei servizi sociali, di cui all'articolo 21 della legge 8 novembre 2000, n. 328, per il tramite del Casellario dell'assistenza, di cui all'articolo 13 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; g) i controlli per evitare la fruizione indebita della prestazione; h) le modalità di erogazione dell'ASDI attraverso l'utilizzo di uno strumento di pagamento elettronico.”

Da come emerge i beneficiari dell'Assegno di Disoccupazione sono raggruppabili in una categoria molto limitata e oltre al requisito di essere già stati in possesso della NASPI, quello dell'effettivo stato di bisogno provato dall'ISEE inferiore o pari a 5.000 euro annui, quello della presenza nel nucleo familiare di almeno un minorenni, si aggiunge anche l'obbligo di adesione da parte del

beneficiario alle attività di inserimento attivo tra le quali viene ricompresa l'accettazione delle proposte lavorative presentate. L'Assegno di Disoccupazione risponde ad una duplice finalità: se da un lato presuppone dei requisiti molto rigidi per l'accesso, dall'altra parte sostiene economicamente le famiglie conferendo una possibile soluzione per mediare tra sicurezza e flessibilità. L'obbligo di partecipazione del soggetto alle attività predisposte dai Centri per l'impiego e dagli Enti accreditati, sono pensati grazie ad uno studio personalizzato e strutturato che si fonda sulle caratteristiche personali e familiari del soggetto. Questa imposizione permette di erogare un servizio per i cittadini, fornendo accompagnamento e assistenza finalizzata al reinserimento lavorativo incrementando l'occupazione e contrastando di contropartita la disoccupazione. In questo rientra l'ASdi, un'indennità economica che oltre a rappresentare l'intervento più innovativo del Jobs Act, conduce il sistema sociale verso un approccio assistenzialistico garantendo tutela, protezione e sicurezza a tutti coloro che ne hanno bisogno.

2.5. Le principali novità contenute nel Decreto n. 150/2015

Il Decreto Legislativo n. 150 del 2015 rappresenta il settimo decreto attuativo della Legge Delega n. 183 del 2014 e si pone come obiettivo la rideterminazione della normativa in materia di politiche attive, disoccupazione e servizi per il lavoro. Il presente Decreto si scompone in tre diversi Titoli:

- Titolo I – Rete dei servizi per le politiche attive;
- Titolo II – Principi generali e comuni in materia di politiche attive;
- Titolo III – Riordino degli incentivi all'occupazione.

L'articolo 1 riporta la nascita della Rete Nazionale dei Servizi per le politiche del Lavoro *“Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e le regioni e province autonome, per le parti di rispettiva competenza, esercitano il ruolo di indirizzo politico in materia di politiche attive per il lavoro, mediante l'individuazione di strategie, obiettivi e priorità che identificano la politica nazionale in materia, ivi comprese le attività relative al collocamento dei disabili di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68. 2. La rete dei servizi per le politiche del lavoro è costituita dai seguenti soggetti, pubblici o privati: a) l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, di cui all'articolo 4 del presente decreto, di seguito denominata «ANPAL»; b) le strutture regionali per le Politiche Attive del Lavoro di cui all'articolo 11 del presente decreto; c) l'INPS, in relazione alle competenze in materia di incentivi e strumenti a sostegno del reddito; d) l'INAIL, in relazione alle competenze in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro; e) le Agenzie per il lavoro di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, i soggetti autorizzati allo svolgimento delle attività di intermediazione ai sensi dell'articolo 6 del medesimo decreto legislativo e i soggetti accreditati ai servizi per il lavoro ai sensi dell'articolo 12; f) i fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388; g) i fondi bilaterali di cui all'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo n. 276 del 2003; h) l'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) e Italia Lavoro S.p.A.; i) il sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado. 3. La rete dei servizi per le politiche del lavoro promuove l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione ed all'elevazione professionale previsti dagli articoli 1, 4, 35 e 37 della Costituzione ed il diritto di ogni individuo ad accedere a servizi di collocamento gratuito, di cui all'articolo 29 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, mediante*

interventi e servizi volti a migliorare l'efficienza del mercato del lavoro, assicurando, tramite l'attività posta in essere dalle strutture pubbliche e private, accreditate o autorizzate, ai datori di lavoro il soddisfacimento dei fabbisogni di competenze ed ai lavoratori il sostegno nell'inserimento o nel reinserimento al lavoro. 4. L'ANPAL esercita il ruolo di coordinamento della rete dei servizi per le politiche del lavoro, nel rispetto delle competenze costituzionalmente riconosciute alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano 5. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano esercitano nelle materie disciplinate dal presente decreto le competenze ad esse spettanti ai sensi dei rispettivi statuti, delle relative norme di attuazione e delle norme speciali recanti deleghe di funzioni e, in riferimento alla provincia autonoma di Bolzano, anche in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti dei cittadini con la pubblica amministrazione. Lettera così sostituita dall' art. 4, comma 1, lett. a), D.Lgs. 24 settembre 2016, n. 185, a decorrere dall'8 ottobre 2016, ai sensi di quanto disposto dall' art. 6, comma 1, del medesimo D.Lgs. n. 185/2016.” Uno degli aspetti più interessanti della normativa riguarda senza dubbio la ripartizione della competenza territoriale tra lo Stato e le Regioni, che si trasforma in una nuova centralizzazione che oltre a coinvolge l'Agenzia Nazionale del Lavoro, modifica le disposizioni contenute nell'articolo 117 della Costituzione. La competenza legislativa in materia di politiche attive è affidata esclusivamente allo Stato e da come emerge anche dal sopracitato articolo 1, il ruolo che viene affidato all'Agenzia Nazionale del Lavoro è pressoché di coordinamento e vigilanza. Le definizioni delle competenze attribuite sono molto estese e toccano diversi aspetti, tra cui le politiche attive che all'articolo 18 sono definite come strumenti la cui finalità è quella di “costruire i percorsi più adeguati per l'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro..., nei confronti dei disoccupati, lavoratori beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e a rischio di disoccupazione, le seguenti attività: a) orientamento di base, analisi delle competenze in relazione alla situazione del mercato del lavoro locale e profilazione; b) ausilio alla ricerca di una occupazione, anche mediante sessioni di gruppo, entro tre mesi dalla registrazione; c) orientamento specialistico e individualizzato, mediante bilancio delle competenze ed analisi degli eventuali fabbisogni in termini di formazione, esperienze di lavoro o altre misure di politica attiva del lavoro, con riferimento all'adeguatezza del profilo alla domanda di lavoro espressa a livello territoriale, nazionale ed europea; d) orientamento individualizzato all'autoimpiego e tutoraggio per le fasi successive all'avvio dell'impresa; e) avviamento ad attività di formazione ai fini della

qualificazione e riqualificazione professionale, dell'autoimpiego e dell'immediato inserimento lavorativo; f) accompagnamento al lavoro, anche attraverso l'utilizzo dell'assegno individuale di ricollocazione; g) promozione di esperienze lavorative ai fini di un incremento delle competenze, anche mediante lo strumento del tirocinio; h) gestione, anche in forma indiretta, di incentivi all'attività di lavoro autonomo; i) gestione di incentivi alla mobilità territoriale; l) gestione di strumenti finalizzati alla conciliazione dei tempi di lavoro con gli obblighi di cura nei confronti di minori o di soggetti non autosufficienti; m) promozione di prestazioni di lavoro socialmente utile, ai sensi dell'articolo 26 del presente decreto". Il ruolo delle Regioni sembrerebbe diversificato in base alle loro reali capacità economiche e finanziarie, nonché alla stipula di convenzioni per la formazione di un modello organizzativo flessibile e in linea con le direttive predisposte dalla Commissione Europea. Le aree di competenza che le riguardano sono decisamente ristrette e si basano sulla ricerca di strategie per l'occupazione l'estensione di principi per l'accreditamento degli enti di formazione. La scelta di adottare questa ripartizione dovrebbe condurre alla definizione di un sistema flessibile basato su un'organizzazione precisa e definita ma ciò che emerge è un vero e proprio conflitto istituzionale: se da un lato si cerca di promuovere la cooperatività tra gli enti territoriali e l'autonomia degli stessi, dall'altro si vuole sottolineare la centralità dello Stato. In primis possiamo affermare che la costituzione della Rete Nazionale dei Servizi per le politiche del Lavoro rappresenta una modalità di estensione della collaborazione territoriale ma in secundis l'esclusiva competenza statale con lo scopo di rendere univoco e omogeneo l'intervento a favore dei lavoratori è come se istituisse una nuova monarchia istituzionale. La verità è celata sempre nel mezzo, il Legislatore ha voluto realizzare il diritto del lavoratore ad essere un partecipante attivo nella comunità, tutelando anche chi il lavoro non lo cerca e lo offre, andando a coinvolgere le aziende come beneficiari dei servizi offerti del settore pubblico. La normativa però si limita alla suddivisione delle competenze e non vuole entrare in gioco con il settore privato, il suo ruolo espone più un controllo della gestione delle spese e lo stesso articolo 12 definisce che *"Le Regioni e le Province autonome definiscono i propri regimi di accreditamento, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 276 del 2003, secondo criteri definiti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sulla base dei seguenti principi: a) coerenza con il sistema di autorizzazione allo svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca*

e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale, di cui agli articoli 4 e 6 del decreto legislativo n. 276 del 2003; b) definizione di requisiti minimi di solidità economica ed organizzativa, nonché di esperienza professionale degli operatori, in relazione ai compiti da svolgere; c) obbligo di interconnessione con il sistema informativo di cui all'articolo 13 del presente decreto, nonché l'invio all'ANPAL di ogni informazione utile a garantire un efficace coordinamento della rete dei servizi per le politiche del lavoro; d) raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione; e) definizione della procedura di accreditamento dei soggetti abilitati ad operare con lo strumento dell'assegno di ricollocazione". Da qui si evince che lo scopo è prettamente quello di vigilare sulle spese pubbliche e che l'accREDITAMENTO conferisce alle Regioni oltre che la possibilità di esercitare un'influenza nei livelli di occupazione nazionale, anche la possibilità di selezionare chi possono essere i beneficiari effettivi dell'indennità pubblica. Se originariamente il decentramento delle competenze dava spazio alla creazione di una pluralità di istituzioni pubbliche, ad oggi la centralizzazione dell'operatività statale deve garantire un sistema omogeneo che possa non solo vigilare sulle spese pubbliche, ma che sia una risposta risolutiva alle lacune delle istituzioni territoriali garantendo e tutelando i propri cittadini dalla disoccupazione. Le politiche attive assumono un ruolo centrale ma viene ancora percepita la finalità formativa, basti pensare allo stage liceale che invece di rappresentare una misura di incentivazione all'approccio lavorativo e professionale, molto spesso rischia di essere un metodo esclusivamente a vantaggio delle sole imprese di possedere manodopera temporanea nonché gratuita. Trattazione differente se guardiamo la disciplina dell'apprendistato, il quale permette di sviluppare competenze e conoscenze lavorative senza compromettere la retribuzione, rientrando a tal motivo nel campo degli investimenti che lo Stato ha voluto compiere, dimostrandosi una scelta giusta e apprezzata da lavoratori e aziende. Le basi sono state implementate, ora vanno consolidato fino al raggiungimento degli obiettivi predisposti, ambendo all'efficienza dell'intero sistema economico, finanziario, sociale e del mercato del lavoro.

2.5.1. Il Patto di Servizio

Secondo l'articolo 19 del Decreto Legislativo 150/2015 per lavoratore disoccupato si intende *“il lavoratore privo di impiego che dichiara, in forma telematica, al portale nazionale delle politiche del lavoro, la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa ed alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con i centri per l'impiego,”* mentre per lavoratore a *“rischio di disoccupazione”* *“il lavoratore che abbia ricevuto la comunicazione di licenziamento e che può effettuare la registrazione al portale nazionale delle politiche del lavoro, dal momento della ricezione di tale comunicazione, anche in pendenza del periodo di preavviso.”* Coloro che rientrano in queste definizioni, continua l'articolo 20 *“entro 30 giorni dalla data della dichiarazione, sono convocati dai centri per l'impiego, entro il termine stabilito con il decreto di cui all'articolo 2, comma 1, per la profilazione e la stipula di un patto di servizio personalizzato.”* Il Patto di Servizio non è altro che una delle sfumature della condizionalità, da un lato viene definito un percorso formativo ad hoc studiato e pensato in base alle esigenze e competenze del soggetto disoccupato, dall'altro vengono stabiliti responsabilità e obiettivi che devono essere rispettate e raggiunti tanto dai Centri per l'Impiego, tanto dai beneficiari del Patto. In caso di inadempienza, la normativa prevede anche un sistema sanzionatorio che può variare dalla perdita dello stato di disoccupazione alla decurtazione dell'indennità, commisurata dalla gravità comportamentale venuta in essere. Il precedente articolo 20 rappresenta una nuova dimensione per il contesto delle politiche attive del lavoro, il Patto esprime la similitudine con il concetto di contratto, un accordo che ricerca una personalizzazione degli interventi attraverso sistemi convenzionali che uniscono cittadini, enti istituzionali e strumenti di politica attiva. Alla normativa del Patto di Servizio rientrano anche il Decreto Legislativo n. 181 del 2000 e il successivo n. 297 del 2002, i quali conferiscono alle Regioni il compito di stabilire gli obiettivi per l'incontro tra domanda e offerta all'interno del mercato del lavoro, così da poter plasmare la propria normativa ai continui cambiamenti economici e sociali che continueranno a richiedere flessibilità e adattabilità. Di contropartita il principio di condizionalità stava emergendo ma non era ancora definito a pieno e il Patto di Servizio richiedeva una logica contrattuale rigida e stabile, da non lasciare spazio ad ipotesi ed incertezza. Per questo motivo il Patto di Servizio non è di facile interpretazione e oltre ad essere stato disciplinato quasi interamente da fonti regionali che non rispecchiavano le reali intenzioni della sua prospettiva prefissata, è possibile anche distinguere le Regioni che si sono limitate a

mascherare le attività già definite del decreto Legislativo n 181 del 20000 come attività appartenenti al Patto di Servizio e quelle che invece hanno deciso di creare un vero e proprio piano di azione individuale e trasversale, uno strumento innovativo personalizzato per le politiche del lavoro che potesse conferire ai cittadini un sostegno alla ricerca attiva del lavoro. Il Patto nella sua forma originale era un mero strumento ad uso interno e si limitava a definire gli obblighi delle parti senza scendere nel dettaglio della nomenclatura contrattuale. A questo la stessa SEO²⁹ voleva riporre rimedio dichiarando che gli Stati Membri avrebbero dovuto personalizzare gli interventi e gli strumenti di politiche attiva, studiando un piano individuale che si sposasse con le esigenze del destinatario e le necessità dell'intera comunità applicativa. Il Patto di Servizio sappiamo che la maggioranza dei Paesi Internazionali delinea la forma del "quasi contratto" per sottolineare l'impossibilità di paragonare questo strumento come un effettivo contratto che pone primariamente gli interessi delle singole parti. In Italia il Patto ha una valenza giuridica dove le parti rispettivamente possiedono degli obblighi nei confronti della controparte, il disoccupato presta le proprie conoscenze, nonché la disponibilità effettiva a lavorare, mentre i Centri per l'Impiego si impegnano a far valere il diritto al lavoro dei cittadini esercitando ogni strumento in essere per l'immissione del lavoratore all'interno del mercato. Risulta spesso difficile per i Centri possedere tutte le risorse necessarie per far fronte alle richieste che provengono dai propri cittadini e c'è chi sottolinea che questa lacuna sia frutto di una negligenza governativa. Il mercato del lavoro e le Istituzioni pubbliche operano in un clima di cooperazione ed è sempre più sviluppato lo schema del "semi-mercato" dove attraverso l'esternalizzazione vengono ricompresi i privati nella predisposizione di strumenti finalizzati all'implementazione delle politiche attive del lavoro, volendo quasi razionalizzare il carico di lavoro affidato allo Stato, che rimane comunque il primo promotore dei servizi sociali nazionali. Il Patto di Servizio permane una nuova misura sistemica che esprime una bilateralità di responsabilità, da parte delle Istituzioni pubbliche e da parte dei cittadini disoccupati, in un contesto dove il pubblico e il privato collaborano per conseguire finalità occupazionali, tutto in equilibrio tra politiche attive e politiche passive.

²⁹ *Strategia Europea per l'Occupazione.*

2.6. il SIA e il REI: Sostegno per l’Inclusione attiva e il Reddito di Inclusione

Il SIA, introdotto con la Legge n. 208 del 2015 e successivamente esteso con il Decreto Ministeriale 2016 e la Legge n. 30 del 2017, è l’acronimo del Sostegno per l’Inclusione Attiva *“una misura di contrasto alla povertà che prevede l’erogazione di un beneficio economico (Carta SIA) alle famiglie in condizione di povertà nelle quali almeno un componente sia minorenni oppure sia presente un figlio disabile (anche maggiorenne) o una donna in stato di gravidanza accertata.”*³⁰ La Carta SIA viene rilasciata dal momento in cui nessun soggetto del nucleo familiare percepisce una qualsiasi forma di sostegno poiché disoccupato e il reddito economico familiare deve risultare inferiore o uguale a tremila euro. Questa concezione rientra sempre nel principio di condizionalità, infatti il SIA prevede che i beneficiari della carta siano obbligati a pianificare insieme alle istituzioni pubbliche territoriali come il Comune, un piano personalizzato, tenuto conto delle reali necessità del soggetto e delle sue competenze, che preveda la loro partecipazione a percorsi formativi e professionalizzanti ai fini dell’inclusione lavorativa. Il successivo Decreto Legislativo n. 147 del 2017 introduce invece il REI, il Reddito di Inclusione, che a partire dal 2018 ha sostituito il SIA e anche l’ASdi; il REI è uno strumento che si scompone in due parti: la prima fa riferimento ad un progetto personalizzato che viene erogato con la finalità di contrastare le condizioni di povertà e fornire assistenza e inclusione lavorativa, la seconda invece si compone da un vantaggio di natura economica, che viene erogato mensilmente attraverso un’indennità elettronica, la Carta REI. Questo nuovo strumento si pone come obiettivo la creazione di un’unica istituzione nazionale che mantenga e sviluppa il legame tra la partecipazione proattiva del soggetto all’interno del mercato del lavoro e il welfare assistenzialistico messo a disposizione per i cittadini che ne hanno bisogno, costituendo un unico e omogeneo intervento garantito dallo Stato. Il REI non è solo uno strumento d’indennità ma è un esponente della condizionalità, il quale garantisce ai beneficiari un servizio personalizzato, che punta all’incremento dell’occupabilità, all’integrazione sociale, al miglioramento delle condizioni economiche e allo sviluppo delle relazioni locali. Il Decreto inoltre sottolinea che i Comuni e gli enti territoriali hanno il compito di gestire le procedure di accesso al REI nonché la stipula e il coordinamento del progetto personalizzato, il quale deve essere redatto prendendo in considerazione le esigenze familiari e le condizioni sociali, economiche e finanziarie del

³⁰ Riferimenti posti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

mercato del Lavoro. Come ad ogni sistema di prestazioni, anche in questo caso i partecipanti del progetto devono mettere a disposizione il loro impegno e offrire un coinvolgimento proattivo delle attività messe a disposizione dal Comune, in quanto l'inadempimento può configurarsi nella perdita del beneficio o nella sua decurtazione. In conclusione possiamo definire il REI come un'Istituzione nazionale pubblica che oltre ad erogare un percorso formativo, sinergico e dinamico offre la possibilità alle Istituzioni territoriali di garantire un sistema assistenzialistico e di tutele, dando di contropartita la possibilità ai lavoratori di rimettersi in gioco, entrando nuovamente nel mercato del lavoro, acquisendo nuove competenze e migliorando la situazione economica del proprio nucleo familiare.

CAPITOLO 3: LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO

3.1. Concetti base: caratteristiche e obiettivi

In un contesto in cui le politiche del lavoro rappresentano la colonna portante di una società attiva caratterizzata da un mercato del lavoro dinamico, flessibile e in continuo mutamento, dobbiamo porre la nostra attenzione anche sulle cosiddette politiche attive, le quali, insieme alle politiche passive, hanno contribuito al miglioramento del tasso occupazionale mondiale. Il termine “politiche attive” deriva dalla congiuntura che vede da un lato le politiche del lavoro e dall’altro le dottrine di potenziamento, tutti interventi che rientrano nella grande sfera del Diritto del Lavoro, finalizzate a garantire attraverso la promozione, l’inserimento e la formazione di lavoratori, il più alto livello occupazionale raggiungibile. Secondo l’OCSE infatti, il primario obiettivo che deve essere raggiunto dalle PAL è proprio quello di incrementare l’occupazione, che viene intesa come un’opportunità di crescita in quanto promotrice di innumerevoli benefici a carattere economico, finanziario e sociale. La loro attivazione potrebbe essere definita come un meccanismo equilibrato di aggiustamento che indirizza la forza lavoro verso il giusto canale settoriale, attuando indirettamente una strategia mirata e funzionale a seconda delle reali necessità del contesto sociale. Le politiche attive, oltre al loro ruolo di attivatrici del mercato del lavoro, sono state istituite anche con la finalità di migliorare le performance dello stesso mercato, intervenendo sia nell’inattività che nella disoccupazione lavorativa. Le politiche attive sono presenti in moltissimi ambiti diversi, passiamo da interventi di riqualificazione professionale, al lavoro flessibile, agli incentivi che vedono protagonista la promozione locale o ancora a quelli che cercano di favorire le assunzioni. I principali servizi erogati dalle PAL possono essere suddivisi in tre macro aree: assistenza e sostegno nella ricerca di un’occupazione, formazione ed incentivazione nella creazione di lavoro; volendo essere più pragmatici potremmo affermare il loro raggruppamento avviene in base alla tipologia di funzione e all’oggetto strutturale sul quale vogliono intervenire.³¹ Gli elementi fondamentali dunque sono cinque:

- 1- Garantire un incontro lineare ed equilibrato tra domanda e offerta;
- 2- Affinare la qualità dell’offerta formativa in modo tale da poter intervenire e migliorare l’educazione e la formazione in ambito scuola-lavoro;

³¹ CIRAVEGNA, *Matto*, 1993, paragrafo 325.

- 3- Intervenire sugli ammortizzatori sociali cercando di ridurre gradualmente il carico contributivo e fiscale;
- 4- Incrementare l'occupazione femminile;
- 5- Assicurare un programma strutturato e mirato per intersecare l'occupazione e il flusso migratorio.

Gli interventi attraverso cui le politiche attive cercando di raggiungere gli obiettivi prefissati mirando alla valorizzazione della struttura del mercato, possono essere distinti anche in base al principale attore al quale si rivolgono. Pensiamo ad esempio agli interventi che vedono come protagonisti i cittadini:

- stage e tirocini curriculari che possono essere svolti all'interno di realtà aziendali i quali, oltre a permettere di concretizzare ciò che viene studiato a scuola, garantiscono ai giovani un primo approccio al mondo lavorativo, responsabilizzandoli e indirizzandoli verso una possibile carriera professionale;
- percorsi formativi e strutturati finalizzati all'inserimento lavorativo di determinate categorie di soggetti svantaggiati o disabili;
- percorsi specializzati per i lavoratori in mobilità, che possano semplificare il trasferimento professionale e familiare;
- interventi finalizzati al reinserimento lavorativo delle donne dopo la maternità, o ad interventi che mirino al sostegno della vita privata attraverso la disposizione di orari flessibili e *smart working*, la messa a disposizione di asili aziendali o banche ore per la gestione personale dei propri impegni;
- disposizioni che mirino all'eliminazione della disparità di genere, la rimozione degli ostacoli per il raggiungimento della carriera lavorativa per promuovere la meritocrazia o ancora alla progressione delle quote rosa all'interno degli uffici direzionali;
- interventi che incentivino e promuovano l'imprenditorialità attraverso la *Job Creation*;
- informative e servizi messi in atto dai Centri per L'impiego per offrire ai propri cittadini attività di formazione e consulenza per un inserimento lavorativo adeguato alle proprie competenze.

Nonché altrettanti interventi che vedono coinvolte in prima persona anche le aziende attraverso:

- l'assistenza alle aziende per promuovere attività di formazione continua e professionale per i propri dipendenti;
- incentivi all'assunzione con la possibilità di ottenere sgravi fiscali a seconda del loro impegno a formare e a coinvolgere attivamente all'interno dell'impresa particolari categorie di soggetti quali disabili, disoccupati, giovani o coloro che sono in mobilità.

Possiamo quindi affermare che questi servizi, sia che essi siano erogati direttamente dalla Pubblica amministrazione, dai Centri per l'impiego oppure dagli enti accreditati, vengono accomunati dall'unica finalità di creare e promuovere esperienze che conducano a incrementare le competenze, costruendo un vero e proprio percorso di consolidamento e riqualificazione della professionalità all'interno del mercato.

3.2. Politiche attive vs Politiche passive del lavoro, qual è la differenza?

Le politiche attive e le politiche passive del lavoro delineano due dimensioni direttamente intersecate al mondo del Diritto del Lavoro e dell'occupazione, ma non solo; le politiche del lavoro rappresentano il metro di valutazione più affidabile per definire il successo, o contrariamente l'insuccesso, degli interventi e dei servizi attuati dagli Enti Pubblici con la finalità di promuovere l'occupabilità e l'incontro tra domanda e offerta. Le due dimensioni, nonostante l'uso e la praticità, sono molto articolate ed ogni singolo Stato si differenzia per la tipologia, il quantitativo e la tempistica degli interventi, nonché per la particolarità di alcune misure che a volte risultano essere simultaneamente "attive" e "passive". La dissomiglianza che risiede in questi due strumenti è individuata dal diverso status occupazionale dei beneficiari effettivi a cui questi strumenti si rivolgono. A tal proposito lo stesso OCSE definì le politiche passive come strumenti attuativi che celano la loro funzionalità al dispendio della spesa pubblica per la messa a disposizione di un'integrità reddituale a favore dei disoccupati, al contrario delle politiche attive che si offrono come misure di incentivazione per progetti di inserimento lavorativo al fine di incrementare l'occupazione. Gli interventi applicativi delle politiche di carattere passivo sono diversi e possiamo distinguerli in:

- sussidi di disoccupazione;
- supplemento salariale;
- ausili di pre-pensionamento;
- indennità di mobilità.

Questi strumenti applicativi molto spesso vengono erogati grazie a specifici accordi interposti tra Ministero del Lavoro, imprese e sindacati con l'obiettivo di contrastare la difficoltà economica che incombe nei soggetti che perdono la propria occupazione involontariamente, cercando di fornire oltre che un sostegno al reddito, un beneficio di natura sociale ed economica. Come abbiamo già detto, contrariamente alle politiche passive, le politiche attive mirano a promuovere l'occupabilità andando ad interagire attivamente e proattivamente sugli stessi lavoratori. La disuguaglianza tra le due politiche sembra chiara, ma per evitare qualsiasi tipologia di dubbio l'Eurostat 2006 ha voluto sottolineare questa divergenza inserendo una differenza concettuale tra le definizioni di misura, supporto e servizio. A tal proposito sancisce che le misure rappresentano un sostegno a carattere limitato per tutti coloro che costituiscono una categoria di soggetti

svantaggiati, il supporto contrariamente è stato descritto con una finalità assistenzialistica dal punto di vista economico e finanziario e in ultimo il servizio, delineato invece come un sostegno nella ricerca di un lavoro. Da questa classificazione possiamo notare che emerge una netta dichiarazione che le politiche attive, concepite come “di attivazione”, sono rivolte a soggetti lavoratori e ad imprese, certamente non ai disoccupati. In quest’ottica si vuole intendere che la presa coscienza del mercato del lavoro, se da un lato comporta un notevole incremento di quelle che sono le competenze, la soddisfazione e il benessere della società, dall’altra parte potrebbe facilmente condurre ad una dequalificazione della propria attività lavorativa professionale. Di contro partita però gli strumenti che prevedono un incentivo al reddito potrebbero essere categorizzati come strumenti di incentivazione e di promozione dell’autonomia individuale, andando a plasmarsi all’interno della dimensione delle politiche attive e non di quelle passive. Ad oggi, la dottrina moderna non riconosce quella che è la dicotomia presente tra le due dimensioni, questo perché la grande vastità di strumenti ed interventi di politica attiva caratterizzata da eterogeneità e diversificazione attuativa, ha ridotto notevolmente quello che è il confine che conduce alle misure di carattere passivo.

3.2.1. Il welfare “condizionato” e le politiche attive del lavoro

Una delle decisioni più importanti nella riforma del Jobs Act è stata sicuramente quella di mirare ad un welfare “condizionato”, una forma assistenziale che è proprio condizionata in quella che è la ricerca attiva di una mansione lavorativa; passando così da una politica esclusivamente passiva formata da indennità e risarcimenti, ad una politica attiva dove la proattività rappresenta il requisito fondamentale per raggiungere un elevato livello di occupazione. A favore di questo il Jobs Act promuove la creazione dell’Agenzia Nazionale per l’Occupazione, la quale deve essere obbligatoriamente rappresentata tanto dallo Stato quanto dalle Regioni. I compiti principali dove l’Agenzia possedeva competenza, in riferimento alle politiche attive, erano prettamente a carattere gestionale; più nello specifico mirava a definire un vero e proprio rapporto tra pubblico e privato con la finalità di creare una sinergia tra le strutture pubbliche e quelle private, principale ente erogatore di sussidi nazionale. La finalità sembra chiara: intrecciare le due principali funzioni delle politiche del lavoro, quelle passive che rappresentano le promotrici dei più importanti interventi di sostegno al reddito e quelle attive che invece mirano alla ricollocazione dei soggetti che percepiscono il sussidio erogato proprio dalle precedenti. Nonostante l’impegno e la promessa di voler unificare l’intero contesto istituzionale, ancora una volta sembra che le Regioni, per mancanze organizzative, finanziarie e soprattutto motivazionali, non siano riuscite ad immedesimarsi nel ruolo di promotrici di un servizio come può essere quello di controllare e gestire il corretto funzionamento dei sussidi, in quanto esso non risulta essere né ideato né erogato da loro, ma bensì dall’INPS, ente pubblico che possiede interessi ed obiettivi diversi da quelli regionali. In quest’ottica diventa complicato imporre unità e collaborazione, anche perché si sa che in Italia gli investimenti incentivano maggiormente le politiche passive e ben poco le politiche attive. La stessa legge delega non è riuscita a intrecciare e integrare tra loro le politiche, questo anche a causa della riforma del Titolo V la quale conferisce alle Regioni la competenza nella gestione organizzativa dei Centri per l’Impiego definendo però che le materie di lavoro e di politica attiva siano attribuite esclusivamente allo Stato. Le politiche passive forniscono una tutela e una sicurezza ampia, ma queste non bastano, vi è la necessità di istituire un’universalità nella predisposizione delle politiche del lavoro sia attraverso la predisposizione di ammortizzatori sociali per i lavoratori e per le imprese, sia grazie all’attivazione di servizi e strumenti che spingano verso l’occupazione, il mercato del lavoro, garantendo solidarietà e solidità economica e sociale.

3.2.2. Aria di cambiamento con il Jobs Act

Riuscire a portare il lavoro come tematica centrale dell'Italia è uno degli obiettivi prioritari che si pone il Jobs Act e per riuscirci, stabilisce che il ruolo dei Servizi per l'impiego deve rinnovarsi, prefissandosi obiettivi di integrità, collaborazione e flessibilità. La costituzione dell'Agenzia Nazionale del Lavoro rappresenta certamente una delle misure più singolari adottate, in particolar modo le conseguenze che essa ha condotto in riferimento alla nuova attribuzione delle competenze in tutto il sistema territoriale. Possiamo raggruppare i diversi obiettivi della riforma in quattro sintetici punti:

- definire mansioni, compiti e ruoli a tutti gli enti territoriali e istituzionali in un'ottica omogenea basata sull'integrazione e la flessibilità;
- l'incremento dell'utilizzo del servizio come strumento a supporto delle misure già attive nel territorio;
- la creazione di una sinergia tra pubblico e privato che possa portare all'attuazione di una strategia con lo scopo di perseguire finalità comuni;
- l'intreccio tra le politiche di carattere attivo e passivo grazie alla collaborazione delle istituzioni pubbliche e private.

Il buon funzionamento dei Servizi per l'Impiego rimane una finalità primaria del governo in quanto mira all'implemento e al miglioramento delle PAL, ma nonostante questo, va detto che i SPI operano in un contesto di crisi, dove la contrazione tra domanda e offerta ha portato ad un incremento delle prestazioni a carattere passivo, ma contemporaneamente non ha condotto ad una soluzione concreta e duratura. Un altro aspetto da tenere in considerazione è senza dubbio il fenomeno dell'autocandidatura, la quale ha orientato i lavoratori ad avere sfiducia nel SPI, sfiducia che viene incrementata anche dalla mancata consapevolezza che oltre ai lavoratori, sono le stesse imprese che potrebbero richiedere i servizi predisposti dai centri per l'impiego e non solo le categorie di lavoratori svantaggiati e disoccupati. Infine non possiamo non citare la scarsa presenza di risorse, di capitale umano, economico e finanziario, al quale il Jobs Act cerca di porre rimedio con l'istituzione dell'Agenzia Nazionale del Lavoro che vede unite le forze e competenze di Province, Regioni e Stato con la vigilanza del Ministero del Lavoro. Ancora una volta ad emergere è l'intreccio tra la competenza e le PAL, definita dall'introduzione all'interno del mercato del lavoro, di una triangolazione tra politiche attive e passive collegate tra loro in un'ottica di flessibilità e collaborazione con la competenza prefissata.

3.3. Politiche nel territorio: questioni di coordinamento e di competenza

Il 18 ottobre del 2001 con la riforma costituzionale numero 3 del Titolo V, venne riformulato l'assetto istituzionale in materia di sicurezza e tutela del lavoro attribuendo potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni. Specificatamente il nuovo articolo 117 della Costituzione definì la divisione di tre principali gruppi di materie: le prime unicamente di competenza dello Stato, le seconde in piena opposizione alle precedenti di competenza esclusiva delle Regioni e le ultime, caratterizzate da una visione ibrida, dove rientrano tutte quelle materie di legittimità concorrenziale in cui la potestà legislativa appartiene alle Regioni ma nei limiti dei principi fondamentali, i quali sono rimessi alla piena competenza dello Stato. In questi termini l'espressione *tutela e sicurezza del lavoro* è materia di interesse e competenza regionale, di più ampia prospettiva invece è la dicitura *salute e sicurezza del lavoro*, la quale fa chiaramente riferimento a quelli che sono i diritti fondamentali degli individui che solo lo Stato è in grado di uniformare in tutto il contesto nazionale. Da qui si evince che le Regioni, in ottica operativa, acquisiscono sempre più autonomia e potestà regolamentare, dove entrambi hanno permesso di attribuire al proprio ruolo di ente territoriale un elevato grado di indipendenza e sviluppo. Tutto cambiò il 10 marzo 2015, la struttura del senato e il Titolo V sono i protagonisti di un'ulteriore riforma costituzionale che vede ancora una volta il riparto delle competenze tra Stato e Regioni. In particolare l'emendamento definisce che deve essere lo Stato, in quanto attivista del lavoro, a ricoprire il ruolo principale di promotore delle politiche attive che abbiamo come materia in oggetto la tutela e la sicurezza lavorativa. Come si evince però dall'articolo 117 della Costituzione, lo Stato ha il compito di determinare i *"livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"*³² senza fare alcun riferimento alle politiche attive del lavoro. A tale emendamento le Regioni, nonostante possiedano ancora la competenza nella formazione professionale, argomentazione che appartiene all'ambito delle politiche attive, se da un lato criticano la scelta di attribuire potere allo Stato nella predisposizione di interventi finalizzati alla politica attiva del lavoro, dall'altro accolgono la decisione di predisporre una competenza esclusiva dello stesso in materia di tutela e sicurezza del lavoro. La necessità di creare un intreccio strutturato cercando di non porre una differenziazione pragmatica tra le Regioni che hanno il compito di predisporre la

³² Articolo 117 della Costituzione Italiana lettera m).

formazione professionale e lo Stato invece che deve occuparsi degli interventi operativi nel territorio, rappresenta in assoluto l'obiettivo prioritario da raggiungere per garantire ai cittadini il raggiungimento del benessere sociale. Il nuovo corpo normativo definisce che la suddivisione delle competenze deve essere funzionale e la precedente ripartizione in cui le politiche attive da un lato erano di competenza delle Regioni mentre dall'altro le politiche passive appartenevano allo Stato, invece di creare una sinergia, hanno definito una separazione netta e negativa; proprio come uno spartiacque all'interno delle politiche attive del lavoro, dividendo le politiche passive e le politiche attive, come contesti separati senza alcun tipo di collegamento sociale, economico e dinamico. La mancanza di comunicazione tra pubblico e privato, le innumerevoli difficoltà che hanno colpito le aziende del territorio, tutto in combinato disposto con la crisi economica, hanno fatto sì che la suddivisione delle competenze tra Stato e Regioni non sia stata efficace e funzionale agli obiettivi prefissati e vi era la necessità di un cambiamento nel modello. Nonostante il Jobs Act abbia contribuito ad un iniziale accorpamento tra le diverse politiche attive, non dobbiamo dimenticarci che resta lo Stato il principale garante dell'occupazione e che avvalendosi delle competenze, delle conoscenze e della collaborazione sinergica con le Regioni potrà farsi carico nel garantire e promulgare il benessere collettivo. Possiamo quindi affermare che la nuova visione del Titolo V è quella di creare e auspicare ad una visione strategica finalizzata ad incrementare il livello di occupazione.

3.3.1. La competenza tra Stato e Regioni

Successivamente alla riforma costituzionale c'è stato un vero e proprio riordino in materia di competenza territoriale, come già riportato la materia che si occupa di "tutela e sicurezza del lavoro" appartiene esclusivamente allo Stato, perché alle Regioni è stato tolto il potere di legiferare sia in riferimento all'ambito generale sia nella tematica di quelli che sono i principi fondamentali discussi in oggetto. L'adozione di questa scelta è stata ampiamente discussa, non perché si voglia andare contro alla decisione di attribuire una esclusività statale, ma bensì per aver definito la possibilità alle Regioni di predisporre strumenti e misure di politica attiva che possano affiancare, e non sostituire, le misure tutt'ora presenti, in determinate circostanze. Chiaramente la nuova riforma appare a prima vista irrazionale e ambigua, soprattutto perché concede allo Stato di creare unitarietà omogenea in ambito occupazionale, ma contemporaneamente considera le Regioni come erogatori di misure a sostegno dell'occupazione e dello Stato stesso. In questi termini, se per disposizioni generali andiamo a considerare la medesima interpretazione che è stata predisposta per l'articolo 117 della Costituzione, lo Stato avrebbe la potestà di intervenire *"in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale"*³³. Abbiamo compreso che le politiche del lavoro differiscono in attive e passive, ma ciò che non abbiamo compreso è il perché le si è sempre distinte creando volutamente una separazione oltre che di significato, anche di competenze, sviando alla definizione di cooperatività e coordinamento. Il tema centrale che risponde a questo quesito risiede nell'identità economica territoriale; la presenza di diversità strutturali incidono notevolmente sull'erogazione e la spartizione dei fondi europei, istituiti con la finalità di promuovere misure e servizi di politica attiva. In questi termini rientra la legislazione della programmazione, che viene ideata e attuata in base alla diversità territoriale economica, definendo che tutti i cittadini siano diversi e soprattutto possiedono necessità diverse, a dimostrazione che serve una legislazione diversificata e flessibile, rispecchiando i criteri promossi dall'Europa stessa. Grazie alla Riforma si va a semplificare l'iter processuale legislativo, nonché si supera il bicameralismo spingendo verso la promozione dell'autonomia territoriale, dove le protagoniste sono indubbiamente le Regioni, soggetti istituzionali di rilievo con poteri e

³³ Articolo 117 della Costituzione italiana, comma 3.

altrettanti doveri. Nel corso degli anni le Regioni hanno acquisito sempre più fiducia e autonomia in ambito economico, organizzativo, sociale e finanziario e questo perché si riconosce sempre di più la necessità di creare una collaborazione attiva, cercando una attribuzione unitaria e omogenea. A tal proposito non è per nulla casuale che negli Stati Europei tutte le misure e gli strumenti di carattere attivo siano di competenza prevalentemente, quando non è esclusiva, delle Regioni. In Italia, ad oggi, la competenza dello Stato, oltre a quella che vede come protagonista la previdenza integrativa e complementare, la sicurezza e la tutela del lavoro le quali traslano da una competenza concorrente regionale ad una competenza esclusiva dello Stato, incorpora anche il tema delle politiche attive. Come è conosciuto, con la legge numero 183 del 14 dicembre 2014 viene istituita l'agenzia Nazionale del Lavoro la quale possiede diversi compiti, tra i quali emerge la responsabilità di gestire e organizzare i SPI e le politiche attive del lavoro, compito che viene esteso anche alle Regioni. In particolar modo le Regioni Italiane, caratterizzate da realtà economiche ed industriali differenti, cercano di scovare quali siano gli interventi integrativi da attuare, valutando le scelte politiche del territorio. Essere in accordo con la scelta della centralizzazione delle politiche attive del lavoro e all'esclusività statale potrebbe essere travisata come una definizione semplicistica, in quanto avere un unico riferimento interventistico renderebbe sicuramente più agevole l'avvio di molti progetti di sostegno, lasciando alle Regioni il mero compito di controllo e supervisione. Al contempo lo stesso Ministero del Lavoro, in possesso del potere di surroga, dovrebbe costituire un meccanismo che invece di marcare la separazione tra le politiche del lavoro e le competenze, le unisca, così che lo Stato prefissi gli obiettivi e gli standard che possano essere raggiunti e attuati dalle Regioni. In quest'ottica non si dovrebbe quindi privare le Regioni della gestione delle misure e strumenti di sostegno per le politiche del lavoro, ma al contrario affidare allo Stato di definire quelli che sono i livelli essenziali da perseguire, affidandogli anche il compito di vigilanza e monitoraggio. In Italia, uno dei principali problemi nell'organizzazione delle politiche del lavoro non è dovuto alla competenza regionale, ma bensì alla completa mancanza dei livelli essenziali delle prestazioni pubbliche il quale sfocia nell'assenza di strumenti che possano modificare, ed eventualmente correggere, gli aspetti malevoli che potrebbero presentarsi. La competenza esclusiva è come una medaglia, possiede una duplice faccia, da un lato abbiamo una visione più moderna, proprio come un riordino delle competenze, che mira ad una centralizzazione strategica e predefinita, ma di contropartita un ritorno al passato,

dove la visione semplicistica non considera le differenze economiche, sociali ed industriali che vi sono nel territorio, e in queste circostanze una neo centralizzazione non si mostra come la soluzione più adatta. Va però considerato, in una sfera più ampia, che il sistema così definito potrebbe raggiungere:

- un intreccio tra pubblico e privato;
- un intervento territoriale sviluppato e radicato che possa mostrarsi come duplice soluzione, sia in riferimento alle crisi aziendali che colpiscono le imprese italiane, sia nella predisposizione di interventi omogenei di politica attiva in tutta la nazione;
- una semplificazione nell'organizzazione e nelle procedure;
- un sistema compatto e unito in tutto il territorio nazionale che si basi sulla definizione di livelli essenziali di prestazione.

Troviamo un modello in cui lo Stato definisce gli obiettivi e gli standard, si occupa del monitoraggio verso le Regioni e in ultima della gestione e attuazione di politiche in tutto il territorio italiano, considerando però la presenza di un solido principio di sussidiarietà che gli permette di sostituirsi alle Regioni quando esse risultino inadempienti alle loro funzioni amministrative e legislative a loro competenti. Il contesto non è solo mutato, si è completamente capovolto ma il suo cambiamento non ha condotto ne ad un carattere di staticità ne ad una instabilità; possiamo definirlo come un equilibrio dinamico che vede delle competenze centralizzate che mirano ad una efficienza legislativa e sociale. Ma ciò non spiega come alcuni interventi, come quello della formazione, sia ancora considerato come tematica separata in quanto continua ad essere competenza esclusiva delle Regioni. Forse bisognerebbe comprendere cosa lo Stato intenda con politiche attive, evidentemente prende in considerazione tutto il mondo del mercato del lavoro, sia per la parte amministrativa che per quella pratica, non facendovi rientrare la formazione, le politiche di assistenza e nemmeno le forme contrattuali. A detta così la collaborazione Stato-Regioni per quanto riguarda le politiche attive del lavoro non dovrebbe più esserci, le Regioni potrebbero occuparsi solamente di formazione, peraltro non considerata come misura di politica attiva, e lo Stato invece avrebbe il potere di intervenire nelle materie di competenza regionale ovviamente nel rispetto del principio della leale collaborazione.

Nella Rivista Italiana numero tre del Diritto del Lavoro, pubblicata del 2007, descrive il principio di leale collaborazione come una misura di redistribuzione della competenza, stabilendo una procedura rigida e concertativa che deve essere rispettata dalle dallo Stato, il quale deve rispettare, quando necessario, la volontà regionale. Volendo concludere potremmo certamente affermare che con il Jobs Act si è cercato di creare una duplice integrazione, la prima fra il mercato del lavoro e i servizi per l'impiego, la seconda fra pubblico e privato ponendo la massima centralità a quelle che sono le reali necessità territoriali e individuali. Non sembrerebbe molto condivisa e coerente la scelta della centralizzazione statale e neppure la nascita dell'Agenzia Nazionale del Lavoro alla quale le è stato affidato il compito di gestire i servizi pubblici ma senza l'aiuto di fondi e finanziamenti; per non parlare delle Regioni, che attraverso la loro progettazione dei fabbisogni d'istruzione e di formazione possono perseguire interventi, interventi non considerati di politica attiva e per questo non coordinati con lo Stato centrale. In questo contesto risulta quasi consequenziale che a rimetterci saranno i lavoratori e le imprese, che vedranno ridursi le possibilità di accedere ai servizi, in quanto disfunzionanti e scoordinati. Le Regioni dovrebbero avere un ruolo imprescindibile, specializzandosi nell'implementazione e integrazione delle politiche di sviluppo, proprio come la stessa Commissione Europea richiede. L'Italia purtroppo, come ben si sa, ha un estremo ritardo nell'organizzazione e nella gestione delle politiche del lavoro, dovuto prevalentemente alla scarsità degli investimenti e finanziamenti per il loro sviluppo; per poter tornare nei mercati internazionali con un buon livello di competitività sono necessarie riforme che possano attrarre oltre che investimenti, anche nuove idee che conducano ad un migliore coordinamento delle politiche, dei servizi e della formazione.

3.4. L'Agenzia Nazionale del Lavoro e le Agenzie Regionali

L'Agenzia Nazionale del Lavoro, denominata anche ANPAL, venne costituita con il Decreto Legislativo n. 150 del 2015 con l'obiettivo di coordinare e sviluppare le politiche attive del lavoro, rivolte a tutti i cittadini che sono alla ricerca di un inserimento all'interno del mercato del Lavoro. A tal scopo l'ANPAL dirige l'intera Rete nazionale dei servizi che coinvolge una molteplicità di enti territoriali, tra cui L'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale, l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro, le Agenzie per il Lavoro, la Camera di Commercio, le scuole di ogni ordine e grado ed infine le Regioni. All'interno della Rete vengono affrontati diversi temi inerenti al sistema giuslavoristico, come il diritto al lavoro e i diritti del lavoratore, la formazione, l'istruzione, i Servizi Sociali e le politiche attive del lavoro. L'ANPAL è il primario responsabile della gestione del mercato sociale e attraverso le proprie strutture vengono esercitati strumenti e misure che possano essere di supporto e di sostegno per tutti gli enti pubblici e privati che operano all'interno del mercato. I principali compiti e mansioni che possedeva e possiede tutt'ora sono raggruppabili in quattro categorie principali:

- *la definizione degli standard:* l'ANPAL chiarisce quelle che sono i criteri per ottenere o, contrariamente perdere, la disoccupazione; nonché le proposte dei Livelli Essenziali Assistenziali, il personale e le risorse che devono essere implementate per garantire il corretto funzionamento dei Servizi;
- *l'organizzazione dei servizi:* l'Agenzia si occupa del coordinamento dell'intero sistema tecnico e informatico che gestisce tutti i servizi per il lavoro della Rete nazionale;
- *il monitoraggio:* tra le sue funzioni è ravvisabile oltre che l'attività di vigilanza, anche quella di valutazione dei risultati raggiunti o mancati, in modo tale da poter implementare o modificare gli interventi attuati;
- *l'affiancamento:* come ultima categoria di competenze abbiamo l'assistenza alle Regioni, in un'ottica sia di aiuti tecnici, sia di sostituzione nel caso in cui si verificasse una determinata situazione di ritardo o inadempienza nel territoriale.

L'ANPAL potrebbe rappresentare come anticipato, oltre che uno strumento di incentivazione e sviluppo delle politiche attive del lavoro, anche un architrave tra le funzioni statali in ambito legislativo e l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale. Il filo conduttore potrebbero essere le stesse Regioni nella veste delle Agenzie Regionali, poiché nel loro ruolo di responsabili nella gestione dei Servizi, promuoverebbero interventi finalizzati al perseguimento degli obiettivi standard prefissati, che risulterebbero essere in perfetta linea, perciò estremamente coerenti, con le caratteristiche del mercato del lavoro imposte dallo Stato e dalla Commissione Europea. Le Agenzie Regionali si pongono di per sé l'obiettivo di semplificare il sistema di gestione delle misure rivolte al mercato del lavoro, nonché di migliorarle sia dal punto di vista quantitativo che da quello qualitativo.

In questi termini le Agenzie Regionali si occupano di:

- *collaborare* con gli enti territoriali, tra cui le stesse Regioni e lo Stato nelle tematiche di istruzione e formazione data la competenza in materia a loro affidata;
- *servizi interconnessi* alla promozione e garanzie delle politiche attive nel territorio di competenza;
- *servizi di collegamento* finalizzate all'incrocio tra domanda e offerta;
- *interventi* finalizzati alla prevenzione e tutela della precarietà e della disoccupazione;
- *organizzazione e affiancamento* all'ANPAL per la gestione del sistema tecnico e informatico.

Le Agenzie Regionali, poiché competenti, potrebbero stabilire dei veri e propri accordi anche con l'istituto di Previdenza Sociale, per implementare la collaborazione da un punto di vista delle politiche passive del Lavoro, così da poter indirizzare le imprese e i lavoratori ad un sostegno reddituale, in combinato disposto con le politiche attive che si orientano nella prospettiva opposta, ovvero verso il ricollocamento nel mercato del lavoro. In quest'ottica così organizzata e semplicistica, dove ognuno ha un ruolo specifico e delineato, gli stessi SPI diventerebbero dei centri periferici con mansioni prettamente di accompagnamento e di erogazione dei servizi, in modo da sostenere la centralità statale negli interventi.

Tutto questo schema potrebbe chiudere in un cerchio virtuoso all'interno del quale ogni istituzione possiede i propri compiti, rispettati in un criterio di competenza e flessibilità, ma sembra essere una visione utopistica; d'altra parte si sa che con il Jobs Act si ha attribuito all'Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro l'intera organizzazione e gestione delle politiche del lavoro, della vigilanza, del coordinamento e dei servizi sociali senza prevedere alcuna competenza regionale nelle tematiche di politica attiva, quasi come a voler sottolineare la centralità dell'intero sistema organizzativo, non lasciando via alternativa alla surrogazione.

3.5. Il ruolo dei Patronati

Negli ultimi decenni la gestione delle politiche attive del lavoro sta cambiando, assistiamo ad un allontanamento sempre più marcato della visione organizzativa puramente istituzionale, orientandosi invece verso una predisposizione pluridimensionale. A testimoniare questo nuovo scenario sono state le recenti riforme che hanno permesso, oltre che alle istituzioni private, anche ai patronati di possedere i poteri e le facoltà di adempiere in materia di occupazione, incentivando la promozione attiva per coloro che entrano a far parte della categoria di lavoratori svantaggiati. La legge 30 marzo n. 152 del 2001, intitolata la *“Nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale”* definisce quelle che sono le norme e i principi per individuare e ottimizzare gli istituti di Patronato come soggetti giuridici di diritto privato che attuano un servizio finalizzato al benessere pubblico e sociale. L'articolo 2 cita: *“possono costituire e gestire gli istituti di patronato e di assistenza sociale, su iniziativa singola o associata, le confederazioni e le associazioni nazionali di lavoratori che:*

- a) siano costituite ed operino in modo continuativo da almeno tre anni;*
- b) abbiano sedi proprie in almeno un terzo delle regioni e in un terzo delle province del territorio nazionale;*
- c) dimostrino di possedere i mezzi finanziari e tecnici necessari per la costituzione e la gestione degli istituti di patronato e di assistenza sociale;*
- d) perseguano, secondo i rispettivi statuti, finalità assistenziali.”*

Volendo proseguire la nostra analisi, nell'articolo 10 della stessa Riforma vuole affidare agli istituti di Patronato ruoli e poteri finalizzati alla promozione del lavoro in un'ottica di tutela e garanzia degli interessi dei cittadini definendo che:

“gli istituti di patronato possono altresì svolgere senza scopo di lucro attività di sostegno, informative, di servizio e di assistenza tecnica:

- a) in favore dei soggetti di cui all'articolo 7, comma 1, finalizzate alla diffusione della conoscenza della legislazione, alla promozione dell'interesse dei cittadini in materia di sicurezza sociale, previdenza, lavoro, mercato del lavoro, risparmio previdenziale, diritto di famiglia e delle successioni e anche all'informazione sulla legislazione fiscale nei limiti definiti dal presente articolo;*

b) in favore delle pubbliche amministrazioni e di organismi comunitari, sulla base di apposite convenzioni stipulate con le amministrazioni interessate, secondo i criteri generali stabiliti con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentiti gli istituti di patronato e di assistenza sociale.

2. In relazione alle materie di cui al comma 1, lettera a), gli istituti di patronato possono svolgere, anche mediante stipula di convenzione, attività finalizzate all'espletamento di pratiche con le pubbliche amministrazioni e con le istituzioni pubbliche e private e al conseguimento delle prestazioni e dei benefici contemplati dall'ordinamento amministrativo, anche con riferimento alle disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, nonché stipulare convenzioni con centri autorizzati di assistenza fiscale già costituiti.

3. Gli istituti di patronato svolgono, ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, attività di informazione, consulenza e assistenza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro gratuitamente nei confronti dei lavoratori e, sulla base di apposite tariffe, emanate a norma del comma 4, nei confronti della pubblica amministrazione e dei datori di lavoro privati, sulla base di apposite convenzioni stipulate secondo le modalità e i criteri stabiliti con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.”

Successivamente nel 2011, l'articolo 29 della legge n. 111 ha modificato il precedente articolo 6 del D.Lgs n. 276/03 conferendo la facoltà agli Istituti di Patronato di attuare attività di intermediazione, intesa come:

“l'attività tra domanda e offerta di lavoro, anche in relazione all'inserimento lavorativo dei disabili e dei gruppi di lavoratori svantaggiati, comprensiva tra l'altro: della raccolta dei curricula dei potenziali lavoratori; della preselezione e costituzione di relativa banca dati; della promozione e gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; della effettuazione, su richiesta del committente, di tutte le comunicazioni conseguenti alle assunzioni avvenute a seguito della attività di intermediazione; dell'orientamento

*professionale; della progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo".*³⁴

Il ruolo dei Patronati continua a farsi strada nelle politiche attive del lavoro e nel 2015 con il del D.lgs. n. 150/2015 all'articolo 19 viene citato che *"sono considerati disoccupati i soggetti privi di impiego che dichiarano in forma telematica al sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego"*. A tal proposito va definito cosa si intende per immediata disponibilità conosciuta anche come DID e soprattutto il ruolo degli Istituti di Patronato all'interno di questo contesto. Il DID possiede una duplice funzionalità, da un lato è una condizione vincolante tale per cui è necessaria per poter aver diritto allo stato di disoccupazione che permette al cittadino di accedere ai servizi predisposti, dall'altro permette di creare una classificazione prioritaria tra coloro che richiedono gli stessi servizi per accedere al mercato del lavoro. Il DID è definito come un atto formale che il soggetto deve predisporre per mostrare la propria ed effettiva disponibilità lavorativa e la sua volontarietà nel rientrare in quelle che sono le misure di politica attiva predisposte nel territorio. Le nuove impostazioni hanno definito che dal 1 dicembre 2017, la DID deve essere predisposta telematicamente anche con il supporto dell'istituto di Patronato convenzionato; questo in perfetta linea con il precedente articolo 10 della sopracitata Legge n. 152 del 2001. Gli Istituti di Patronato rientrano così a far parte degli enti che consentono la promozione delle politiche attive del lavoro, le loro attività consistono prevalentemente in assistenza, tutela, consulenza e rappresentanza per i lavoratori e pensionati residenti nel territorio. Il loro obiettivo è quello di raggiungere prestazioni a carattere previdenziale, sanitario, sociale e assistenziale potendo coinvolgere tutti i cittadini italiani residenti in Italia o all'estero, promuovendo interventi che mirino al miglioramento del benessere sociale ed economico dell'intera comunità, apportando volontariamente anche un incentivo al mercato del lavoro conseguentemente ad un incremento del tasso occupazionale.

³⁴ D. Lgs n. 276 del 10 settembre 2003, articolo 2 comma 1 lettera b),

3.6. L'intreccio tra le politiche attive del lavoro e i mercati sociali

Negli ultimi anni uno dei dibattiti che ha visto protagonista l'intera comunità scientifica è proprio lo sviluppo delle politiche attive del lavoro; il mercato sociale stesso, grazie alle sue predisposizioni organizzative e strutturali, è stato ritenuto una possibile misura attuativa per la promozione dell'occupazione. Considerare i mercati come un importante strumento di politica attiva territoriale, costituisce uno schema concettuale e un'opportunità da non sottovalutare, in quanto permetterebbe di creare un modello di analisi finalizzato allo studio e alla comprensione di quali impatti possiedono i servizi e gli interventi di politica attiva che vengono attuati all'interno della società, potendo così delineare uno schema di vantaggi e svantaggi, con la possibilità di miglioramento e di crescita. Per porre questa analisi, vi è la necessità di capire quello che è il punto di incontro tra i mercati sociali e le politiche attive del lavoro con le relative dimensioni regolatrici e normative. Come già detto, le politiche attive del lavoro, oltre a promuovere l'occupazione, hanno l'obiettivo di facilitare il meccanismo e l'equilibrio dei mercati del lavoro adottando il criterio di flessibilità e sicurezza, andando così a regolare anche il lato dell'offerta. Il nesso che collega le politiche attive del lavoro e i mercati sociali talvolta è poco visibile, questo è dovuto per due principali cause: la prima perché l'effettivo apporto che viene emesso dalle politiche attive è pressoché frammentato e condizionato dalla presenza di diversi livelli di *governance* istituzionale; la seconda perché i mercati sociali si sviluppano in relazione alle istituzioni da cui dipendono e per questo possiedono caratteristiche diverse le quali devono essere contestualizzate. Proprio a seguito di queste condizioni, è stato introdotto "*il regime di regolazione locale delle politiche attive del lavoro*" che consiste nella definizione di due assi, uno lineare che indica il quantitativo effettivo di sviluppo locale e uno non lineare, che invece considera i diversi livelli di *governance* presenti. Questo strumento è molto utilizzato per studiare la strutturalità del mercato poiché permette di rilevare l'impatto delle politiche attive del lavoro a livello territoriale, nonché permette di valutare la competenza degli attori nella predisposizione degli interventi che promuovo. Questo significa che le politiche attive sono direttamente collegate al regime di regolamentazione e che il successo di una politica dipende dal coordinamento delle istituzioni, in particolar modo dalla loro capacità di analizzare il contesto e di combinare le giuste misure con le giuste risorse. Il regime permette di definire, fra i diversi livelli di *governance*, che le politiche attive del lavoro consentono di strutturalizzare i mercati sociali anche attraverso la loro capacità di definire i cosiddetti

servizi di *caring* ovvero le capacità collettive e individuali che sono necessarie per la definizione di una strategia occupazionale, interagendo con la fidelizzazione, professionalità e socialità di cittadini e imprese. Dallo scenario presentato può facilmente emergere che dal momento in cui i mercati sociali dipendono dai modelli culturali e dalle relazioni, anche nelle singole realtà locali differiscono in base alla disponibilità dei servizi pubblici messi a disposizione e a tal proposito va dichiarato che il mercato del lavoro è centrato dalle misure per i cittadini è esclusivamente locale e per tale ragione è in continuo cambiamento, proprio in relazione al contesto economico, sociale e culturale di ogni istituzione. L'intreccio che si crea tra le politiche attive del lavoro i mercati sociali è stato promosso dalla stessa Unione Europea nasce e si sviluppa a partire dal 1993, dalla costituzione da parte della Commissione Europea del Libro Bianco, e continua nel 1995 con le cosiddette "*iniziative locali di sviluppo e occupazione*"³⁵ che hanno condotto alla stipulazione di diversi progetti e programmi per regolare il mercato sociale. Gli obiettivi che furono predisposti dalla Commissione furono principalmente tre:

- istituzione di nuovi posti di lavoro;
- istituzione di aziende;
- promozione locale.

Il piano d'intervento attuativo della Commissione per il raggiungimento di questi obiettivi si costituiva su due differenti tipologie d'intervento: la prima basata sulla negoziazione e programmazione dello sviluppo locale attraverso dei Piani d'Azione Nazionali redatti dagli Enti territoriali, la seconda invece sull'adozione di corrette pratiche organizzative. L'utilizzo di buone pratiche deriva dalla concezione che i servizi di *caring* rappresentano una risorsa efficace e multidimensionale, per tale ragione le politiche da attuare non possono essere comprese unicamente come misure di incentivazione per il lavoro, ma bensì devono essere interpretate anche come risorse strategica in grado di dare soluzioni concrete alle reali necessità del territorio. Da questo emerge la visione allargata e innovativa della Commissione che mira a creare delle competenze e delle esperienze per sostenere gli enti locali e lo sviluppo della territorialità, adottando un carattere esplorativo ma al contempo razionale e prescrittivo. Abbiamo ulteriormente la conferma

³⁵ COM (95) 273 del 13 giugno 1995 - COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO Una strategia europea per incoraggiare le iniziative locali di sviluppo e occupazione.

che il punto di incontro tra le politiche attive del lavoro e i mercati sociali deve necessariamente presentarsi in un contesto locale e per questo si è cercato di promuovere la costituzione di reti cooperative, in modo tale da poter disporre di una quantità e qualità di risorse adeguata ad ogni progetto futuro. Gli strumenti d'intervento adottati dall'Unione Europea sono numerosi, ma rimane di rilevante importanza la propaganda di progetti imprenditoriali sociali nei quali si cerca di favorire un clima di collaborazione tra le diverse tipologie di aziende poiché *“lo stimolo al formarsi di reti locali come requisito per accedere ad aiuti finanziari e organizzativi non è di per sé sufficiente ad evitare che si formino coalizioni collusive e che emergano dei ‘mediatori’ interessati a far affluire risorse politiche esterne da distribuire ‘particolaristicamente’, senza effetti positivi per lo sviluppo locale, ma anzi con possibili conseguenze perverse”* ³⁶. A tal ragione, la Commissione Europea cerca di concretizzare i propri interventi adottando il criterio della trasparenza e della flessibilità, nonché di solidificare la fidelizzazione con il territorio. L'incrocio tra domanda e offerta deve per l'appunto considerare il contesto locale per poter essere sviluppato e promosso nel miglior modo possibile, rispettando i requisiti organizzativi e normativi di tutti gli enti locali e le imprese coinvolte; la stessa Unione Europea si obbliga a seguire i vincoli predisposti in modo tale da poter predisporre un insieme di politiche attive adattabili e flessibili nelle diverse istituzioni. In Italia i servizi di *caring* non sono stati ampliamenti attuati, questo perché vi è un livello molto basso di fidelizzazione, che porta alla presenza di asimmetrie informative tra i cittadini andando a dimostrazione che il contesto influenza il risultato, sottolineando come la creazione di una coesione sociale attraverso la predisposizione di politiche attive locali mirate possa intervenire direttamente sul lato della domanda e indirettamente anche sul lato dell'offerta. L'organizzazione dei mercati sociali Italiani dovrebbe possedere delle condizioni favorevoli che stimolino il mercato, ma in seguito ad alcuni interventi di welfare locale, sono emersi i primi fallimenti gestionali, dovuti parzialmente anche all'incapacità delle imprese di far dronte alle proprie lacune manageriali e professionali. Gli interventi di politica attiva potrebbero *“sostenere la crescita qualitativa delle imprese sociali, la qualificazione del personale, il loro inserimento in reti di connessione pubblico-privato, e lo sviluppo di centri di servizi ad hoc. Il Governo italiano intende monitorare ed incrementare la ricaduta occupazionale delle politiche sociali sostenendo lo sviluppo di nuove*

³⁶ Citazione di CARLO TRIGILIA.

*professionalità, più adeguate ai reali ed attuali bisogni, ed accompagnando in modo organico la crescita delle imprese sociali, e la creazione di nuovi servizi già in grado di indurre nuova occupazione*³⁷. Per poter definire quelli che sono gli impegni che devono essere mantenuti sul fronte delle politiche attive da parte dello Stato Italiano abbiamo:

- la rilevazione e la definizione dei servizi di *caring*;
- lo studio delle necessità e dei bisogni specifici per ogni territorio;
- il piano di formazione continua per i manager delle aziende e i lavoratori.

In questo schema logico rientra la “*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*” n. 328 dell’8 novembre 2000, la quale oltre a descrivere le figure professionali sociali, pone rilevanza sul tema della formazione, istituendo l’ufficio dedicato alle tutele e sviluppando la Carta dei Servizi Sociali, con la finalità di promuovere i diritti sociali per i cittadini. Il Governo Italiano continua nel suo ruolo di promotore delle politiche attive del lavoro ed oltre ad erogare interventi di carattere *caring* si presta a sviluppare una rete di integrazione che veda l’accensione di rapporti tra piccole e medie imprese, enti pubblici, privati e no profit potendo così provvedere alla valorizzazione dell’imprenditorialità sociale all’interno delle imprese. Per promuovere questa tipologia di integrazione, potrebbero essere utilizzate le politiche di incentivazione collettiva, le quali premiano i territori che collettivamente riescono a raggiungere gli obiettivi precedentemente prefissati, predisponendo agevolazioni fiscali fornite dalle istituzioni locali. Di contropartita, altri strumenti pensati e attuati dallo Stato per la promozione delle politiche sociali, sono i cosiddetti Patti Sociali d’Area; convenzioni che vedono come protagonisti enti privati e pubblici i quali istituiscono un legame di collaborazione con la finalità di sviluppare e integrare all’interno del mercato del lavoro, servizi ed interventi di carattere sociale e cooperativo. Come è possibile vedere, le politiche sociali in Italia non mancano, a mancare però è l’unitarietà che lega le politiche attive del lavoro e i mercati sociali. Le politiche che incentivano i servizi di *caring* e le politiche che interagiscono con l’occupazione sono sempre state frammentate, in quanto la competenza di intervento è differente; per questa ragione risulta fondamentale analizzare correttamente tutto ciò che può influenzare il punto di incontro tra le due. Possiamo concludere dicendo che le

³⁷ “*Cento idee per lo sviluppo - schede di programma 2000- 2006*” - documento congiunto con il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - Dipartimento degli Affari Sociali.

politiche attive del lavoro incidono positivamente nella definizione dei mercati sociali in quanto se da un lato riescono a predisporre il giusto incontro tra domanda e offerta nel minor tempo possibile, dall'altro cercano di equilibrare gli interventi di *caring* attraverso la giusta programmazione. Tutto gira intorno alla fiducia che vi è all'interno del mercato sociale, alla qualità delle relazioni, alla cooperatività e alla formazione professionale, tematiche che spesso sono carenti nelle nostre istituzioni in quanto è difficile elaborare standard adeguati alle diverse necessità locali e territoriali, questo non ci deve frenare. Abbiamo compreso che le politiche attive, se ben predisposte, organizzate e coordinate possono essere una soluzione concreta alla promozione della fiducia nei mercati sociali in quanto sono in grado di definire qualità e condizioni indispensabili per la buona riuscita dei progetti di sviluppo degli stessi. Abbiamo definito che le politiche attive, se attuate da un punto di vista locale, possano fruire da bene pubblico, abbiamo chiarito che possono essere attuate per incrementare la fidelizzazione, l'attendibilità, la collaborazione dei servizi di *caring*. Non esiste una formula migliore che possa essere istituita a livello territoriale, in quanto permette lo sviluppo di autonomia attuativa che dovrà essere preservata e tutelata ad ogni costo.

CAPITOLO 4: IL PIANO SOCIALE NAZIONALE

4.1. Il Piano Sociale Nazionale, la definizione

La Legge quadro n. 328 del 2000, chiamata anche *la Legge per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, ha la finalità di tutelare, coordinare e garantire i servizi di natura assistenziale, sociale e sanitaria ai cittadini in stato di bisogno. La disposizione in oggetto si presta come soluzione di unicità alle carenze e lacune nell'ordinamento italiano, caratterizzato fino a quel momento, da un sistema frammentato e disomogeneo. La normativa sancisce che il Governo, ogni tre anni, istituisce il cosiddetto Piano Nazionale con l'obiettivo di definire quelli che sono gli interventi di natura sociale da attuare nel triennio tenendo in considerazione le risorse economiche e finanziarie collegate al Fondo Nazionale delle Politiche Sociali. Nello specifico il Piano differenzia i servizi che si rivolgono ad una cerchia ristretta di beneficiari e quelli destinati ad un sistema che coinvolge l'intera comunità, per contrastare la povertà e migliorarne le condizioni di benessere sociale. Il Piano viene attuato dopo la delibera del Consiglio dei Ministri³⁸ sentiti anche i pareri delle associazioni, degli enti territoriali³⁹ e delle organizzazioni sindacali che possiedono più rilevanza e influenza nel territorio. Successivamente il Piano passa alle Camere, dove saranno le Commissioni parlamentari ad esprimere il proprio giudizio sulla stesura, conformità e attuabilità dello stesso. Come indicato dall'articolo 18 della Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, il Piano deve indicare: " *a) le caratteristiche ed i requisiti delle prestazioni sociali comprese nei livelli essenziali previsti dall'articolo 22; b) le priorità di intervento attraverso l'individuazione di progetti obiettivo e di azioni programmate, con particolare riferimento alla realizzazione di percorsi attivi nei confronti delle persone in condizione di povertà o di difficoltà psico-fisica; c) le modalità di attuazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e le azioni da integrare e coordinare con le politiche sanitarie, dell'istruzione, della formazione e del lavoro; d) gli indirizzi per la diffusione dei servizi di informazione al cittadino e alle famiglie; e) gli indirizzi per le sperimentazioni innovative, comprese quelle indicate dall'articolo 3, comma 4, e per le azioni di promozione della concertazione delle risorse umane, economiche, finanziarie,*

³⁸ su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, sentiti i Ministri interessati. Sullo schema di piano sono acquisiti l'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

³⁹ Articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge 19 novembre 1987, n. 476, e successive modificazioni.

pubbliche e private, per la costruzione di reti integrate di interventi e servizi sociali; f) gli indicatori ed i parametri per la verifica dei livelli di integrazione sociale effettivamente assicurati in rapporto a quelli previsti nonché' gli indicatori per la verifica del rapporto costi - benefici degli interventi e dei servizi sociali; g) i criteri generali per la disciplina del concorso al costo dei servizi sociali da parte degli utenti, tenuto conto dei principi stabiliti dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109; h) i criteri generali per la determinazione dei parametri di valutazione delle condizioni di cui all'articolo 2, comma 3; i) gli indirizzi ed i criteri generali per la concessione dei prestiti sull'onore di cui all'articolo 16, comma 4, e dei titoli di cui all'articolo 17; l) gli indirizzi per la predisposizione di interventi e servizi sociali per le persone anziane non autosufficienti e per i soggetti disabili, in base a quanto previsto dall'articolo 14; m) gli indirizzi relativi alla formazione di base e all'aggiornamento del personale; n) i finanziamenti relativi a ciascun anno di vigenza del Piano nazionale in coerenza con i livelli essenziali previsti dall'articolo 22, secondo parametri basati sulla struttura demografica, sui livelli di reddito e sulle condizioni occupazionali della popolazione; o) gli indirizzi per la predisposizione di programmi integrati per obiettivi di tutela e qualità della vita rivolti ai minori, ai giovani e agli anziani, per il sostegno alle responsabilità familiari, anche in riferimento all'obbligo scolastico, per l'inserimento sociale delle persone con disabilità e limitazione dell'autonomia fisica e psichica, per l'integrazione degli immigrati, nonché' per la prevenzione, il recupero e il reinserimento dei tossicodipendenti e degli alcolodipendenti.”

Il Piano vuole sottolineare il suo carattere di codecisione legislativa, il quale ha condotto l'estensione della partecipazione decisionale a tutti gli enti territoriali, anche non istituzionali, al fine di far valere la democrazia territoriale potendo contemplare in un unico strumento attuativo, opinioni diverse e coordinate. Il Piano è una misura interventistica di pianificazione nazionale che apre un'ideologia nuova, si presta alla solidarietà, sussidiarietà e socialità nel rispetto dei principi economici e finanziari, ampliando e garantendo assistenza e tutela a tutti coloro che ne hanno bisogno.

4.1.1. Il Piano Sociale Nazionale 2018 - 2020

Il Decreto Legislativo n. 147 del 2017 vede come protagonista il Piano Sociale Nazionale che, oltre a ripartire le risorse del Fondo Nazionale⁴⁰ per le politiche sociali, ricopre il ruolo di responsabile della Rete in materia di tutela e inclusione sociale. Come specificato nella legge 328 del 2000 *“la definizione dei livelli essenziali di cui all'articolo 22 è effettuata contestualmente a quella delle risorse da assegnare al Fondo nazionale per le politiche sociali tenuto conto delle risorse ordinarie destinate alla spesa sociale dalle regioni e dagli enti locali, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica dal Documento di programmazione economico-finanziaria.”*⁴¹ La collaborazione tra Piano e Fondo era finalizzata alla gestione delle politiche sociali, obiettivo ambizioso e forse per questo mai raggiunto, la messa a disposizione di risorse non è stata effettuata in maniera strutturata e bilanciata comportando l'inadeguatezza della spartizione di fondi a tutela dei diritti soggettivi. A questo il Decreto Legislativo n. 147 del 2017 cerca di porre rimedio, costituendo la Rete della Protezione e dell'Inclusione sociale⁴² con lo scopo di coordinare le politiche sociali attraverso la predisposizione di un percorso univoco che possa condurre a obiettivi comuni per tutti gli enti territoriali. Con la finalità di attuazione del Piano *“al fine di garantire l'attuazione dei livelli essenziali .. una quota del Fondo Povertà è attribuita agli ambiti territoriali delle regioni per il finanziamento degli interventi di cui al comma 1, fermi restando gli interventi afferenti alle politiche del lavoro, della formazione, sanitarie e socio-sanitarie, educative, abitative, nonché' delle altre aree eventualmente coinvolte nella valutazione e progettazione previsti a legislazione vigente”*⁴³ stabilendo come i livelli di prestazione siano definiti e previsti unicamente a carico del Fondo Nazionale, ma ciò fermo restando che il Piano si limita alla gestione del Fondo delle politiche sociali con la dotazione nel 2018 di circa 276 milioni di euro. Con specifico riferimento alla Legge n. 190 del 2014 cita: *“lo stanziamento del Fondo nazionale per le politiche sociali, di cui all'articolo 20, comma 8, della legge 8 novembre*

⁴⁰ Il FNPS, infatti, istituito nel 1998, trova una piena definizione nell'ambito della legge quadro sul sistema degli interventi e dei servizi sociali, in particolar modo parliamo dell'articolo 20 della legge n. 328 del 2000;

⁴¹ Articolo 20, comma 4, legge n. 328 del 2000;

⁴² presieduta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali e composta, oltre che dalle amministrazioni centrali eventualmente competenti per materia, dai rappresentanti di ciascuna giunta regionale e dalle giunte di 20 comuni individuati dall'ANCI (Associazione nazionale dei Comuni Italiani);

⁴³ Decreto Legislativo n. 147 del 15 settembre 2017.

2000, n. 328, è incrementato di 300 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015.”⁴⁴ offrendo pertanto la possibilità di costruire un percorso significativo a tutela e garanzia dei livelli essenziali in tutto il territorio nazionale. Ciò che risulta cruciale è sapere come il divario pro capite ha generato una forte sperequazione territoriale, con una media nazionale di circa 100 euro, vi erano 120 euro pro capite nel Nord Italia e circa la metà nel Meridione, sottolineando ancora una volta l'esigenza di possedere un modello d'intervento univoco per tutti. Prendendo invece in considerazione la suddivisione delle risorse, eseguendo una *escalation* possiamo dire che: la metà dei fondi, circa 138 milioni di euro, è stata devoluta a soggetti fragili e/o con disabilità; un quarto invece, circa 69 milioni di euro, è stato destinato ai servizi a favore dell'infanzia, adolescenza e sostegno alle famiglie; un settimo, circa 39 milioni di euro, è stato finalizzato a contrastare le situazioni di povertà ed esclusione sociale; un decimo, circa 27 milioni di euro, è stato usato per il segretariato sociale, con la finalità di aiutare la maggior parte degli utenti nella gestione della propria situazione personale e familiare. In un'ottica così eterogenea, il Fondo per le Politiche Sociali doveva ricoprire il ruolo di comun denominatore, ma così non è andata. Dal 2013 la progettazione del Fondo deve avvenire su una matrice che vede come protagoniste le aree di macro livelli e le aree di utenza, che oltre a definire i confini di attuazione nella distribuzione della spesa per gli interventi territoriali, stabiliscono quali “obiettivi servizio” bisogna raggiungere per una buona implementazione dei livelli essenziali di prestazione. Questi obiettivi servizio facevano riferimento “*in particolare, a servizi di accesso e presa in carico, domiciliari, territoriali, residenziali e di sostegno al reddito e all'autonomia, rivolti alle aree dell'infanzia e dell'adolescenza (e più in generale delle responsabilità familiari), della disabilità e della non autosufficienza e della povertà ed esclusione sociale.*”⁴⁵

⁴⁴ Articolo 1 comma 158 Legge n. 190 del 2014;

⁴⁵ Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, Piano Sociale Nazionale 2018 – 2020.

| IL SISTEMA INTEGRATO DEGLI INTERVENTI E DEI SERVIZI SOCIALI A VALERE SULLE RISORSE DEL FNPS | | | | |
|--|---|---|--|---|
| MACRO LIVELLO | OBIETTIVI DI SERVIZIO | AREE DI INTERVENTO | | |
| | | INFANZIA, ADOLESC. E RESPONSABILITA' FAMILIARI | DISABILITA' E NON AUTOSUFF. | POVERTA' ED ESCLUSIONE SOCIALE |
| 1 SERVIZI PER L'ACCESSO E LA PRESA IN CARICO DA PARTE DELLA RETE ASSISTENZIALE | ACCESSO ¹ | | | |
| | PRESA IN CARICO ² | | | |
| | PRONTO INTERVENTO SOCIALE ³ | | | |
| 2 SERVIZI E MISURE PER FAVORIRE LA PERMANENZA A DOMICILIO | ASSISTENZA DOMICILIARE ⁴ | | | |
| | SERVIZI PROSSIMITA' ⁵ | | | |
| 3 SERVIZI TERRITORIALI COMUNITARI | CENTRI DIURNI E ALTRI SERVIZI TERRITORIALI COMUNITARI ⁶ | | | |
| 4 SERVIZI TERRITORIALI A CARATTERE RESIDENZIALE PER LE FRAGILITA' | COMUNITA'/RESIDENZE A FAVORE DEI MINORI E PERSONE CON FRAGILITA' ⁷ | | | |
| 5 MISURE DI INCLUSIONE SOCIALE – SOSTEGNO AL REDDITO | INTERVENTI/MISURE PER FACILITARE INCLUSIONE E AUTONOMIA ⁸ | | | |
| | MISURE DI SOSTEGNO AL REDDITO ⁹ | | | |

A titolo esemplificativo:

- 1) Segretariato sociale, Telefonia sociale, Centri di ascolto tematici, ecc.
- 2) Servizio sociale professionale, Valutazione multidimensionale, Servizio per l'affidamento minori, per adozione minori, ecc.
- 3) Interventi quali mensa sociale e servizi per l'igiene personale, per sostegno a specifici target in emergenza sociale
- 4) Distribuzione pasti e/o lavanderia a domicilio, Assistenza domiciliare integrata con servizi sanitari, ecc.
- 5) Servizi accoglienza di adulti e anziani, ecc.
- 6) Centri per le famiglie, Centri diurni riabilitativi, Laboratori, Centri di aggregazioni sociali, ecc.
- 7) Residenze per anziani, Strutture per disabili, Comunità educativo-assistenziali, ecc.
- 8) Supporto all'inserimento lavorativo, Buoni spesa o buoni pasto, Interventi per senza dimora, ecc.
- 9) Contributi economici per servizi alla persona, per alloggio, per i servizi scolastici, ad integrazione del reddito familiare, ecc.

4.1.2. Il Fondo Nazionale per i Servizi all'Infanzia e all'Adolescenza

Nella forma originaria, all'interno dei servizi obiettivo vi erano anche ricompresi i servizi per la prima infanzia e asili nido che successivamente sono stati collocati nel Decreto Legislativo n. 65 del 2017 nel "*sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita ai sei anni*" e coerentemente questi non verranno inclusi nel progetto del Fondo Nazionale. Un'altra caratteristica emersa era la diversità della spartizione delle risorse tra le Regioni, da una parte le situazioni nel meridione che necessitavano di questi interventi per migliorare le condizioni presenti a livello di welfare territoriale, dall'altra invece nel settentrione i Fondi costituivano un incremento di un sistema già ampiamente funzionante, equilibrato e strutturato. Questo per dire che non è possibile trovare un punto di incontro che stabilisca quali siano stati i servizi e gli interventi attuati in maniera unitaria e comune a livello Regionale nello stabilire i livelli essenziali di prestazione, ma si può certamente affermare che per ogni misura implementata, il raggiungimento di obiettivi sociali e di benessere collettivo era senz'altro condivisa da ogni ente territoriale. Questo primo Piano va definito come Piano di Transizione, perché oltre a possedere l'unico limite era dato dalla tipologia interventistica della matrice, ha permesso alle stesse Regioni di definire in maniera autonoma e libera la modalità di spartizione della spesa. Un progetto destinato a garantire finalità comuni come questo, può essere idealizzato, ma per farlo deve esserci l'accesso ai fondi e finanziamenti provenienti dai servizi territoriali. Per questa ragione il Piano è stato preceduto dal Piano Povertà, attuato nel 2018. Va detto che se da un lato le politiche per il contrasto alla povertà trovano finanziamenti nel Fondo per la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, non accade lo stesso per le politiche riguardanti l'infanzia e l'adolescenza. Nonostante la Legge n. 285 del 1997 che definisce i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, l'area è stata oggetto di unificazione al Fondo per le Politiche Sociali rendendo più ardua la definizione del contributo effettivo che il Fondo garantisce e per questa ragione si ritiene opportuno che la quota da destinarsi sia pari almeno al 40% del Fondo Nazionale delle Politiche Sociali, sottolineando la priorità di adottare un approccio integrato e univoco della pianificazione degli interventi e servizi sociali territoriali; un'integrazione che deve avvenire con le politiche del lavoro, con i servizi sociali, con il sistema sanitario ed educativo e con le Istituzioni. Le linee che hanno indirizzato gli interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, sono frutto di accordi e

disposizioni⁴⁶ che hanno visto la collaborazione tra il Ministero del Lavoro, le Regioni, il Terzo settore, gli enti territoriali e lo stato civile, che ha condotto alla stipula di veri e propri sistemi attuativi per le politiche destinate a questa specifica area d'intervento. Resta peraltro l'importanza della responsabilità conferita alle Regioni, rimarcando come le risorse rientreranno nella competenza regionale, le quali dovranno essere diffuse e spartite nel rispetto delle condizioni previste dalle disposizioni. L'avvio di un Piano caratterizzato da un'offerta di servizi così ampia, necessita oltre che di omogeneità, anche una quota di risorse da destinare ai piccoli beneficiari, bambini e ragazzi, che possono essere suddivisi in tre macro aree:

1. Interventi che mirano al supporto familiare in cui questi ragazzi vivono, come un sostegno domiciliare, genitoriale e applicativo;
2. Interventi a sostegno della quotidianità dei bambini e dei ragazzi compiuti attraverso delle collaborazioni scolastiche, comunali o dei servizi sociali;
3. Interventi che vengono promossi per i minori affidati al di fuori della propria famiglia di origine, il quale necessitano di sostegno emotivo, psicologico, educativo e ricreativo.

Risulta di fondamentale importanza, data la complessità dei servizi e dei piani predefiniti, che vi siano operatori sociali competenti che possano gestire e coordinare questo sistema intervertico. Le Regioni hanno il compito di stabilire il quantitativo e il qualitativo standard del personale da impiegare nelle strutture, che conducano al raggiungimento della funzionalità amministrativa e sociale territoriale. A dimostrazione, nella Legge di Bilancio 2019 ha stabilito che *“L'educatore professionale socio - pedagogico e il pedagogista operano nell'ambito educativo, formativo e pedagogico, in rapporto a qualsiasi attività svolta in modo formale, non formale e informale, nelle varie fasi della vita, in una prospettiva di crescita personale e sociale, secondo le definizioni contenute nell'articolo 2 del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, perseguendo gli obiettivi della Strategia europea deliberata dal Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000. Le figure professionali indicate al primo periodo operano nei servizi e nei presidi socio-educativi e socioassistenziali, nei confronti di persone di ogni età, prioritariamente nei seguenti ambiti: educativo e formativo; scolastico; socio-assistenziale, limitatamente agli aspetti socio-*

⁴⁶ Vedi accordo in sede di Conferenza Unificata, tenutesi rispettivamente il 25 ottobre 2012 e il 14 e 21 dicembre 2017.

educativi , nonché, al fine di conseguire risparmi di spesa, nei servizi e nei presidi socio-sanitari e della salute limitatamente agli aspetti socio-educativi; della genitorialità e della famiglia; culturale; giudiziario; ambientale; sportivo e motorio; dell'integrazione e della cooperazione internazionale. Ai sensi della legge 14 gennaio 2013, n. 4, le professioni di educatore professionale socio-pedagogico e di pedagogo sono comprese nell'ambito delle professioni non organizzate in ordini o collegi." E dal primo gennaio 2018 tutti i nuovi educatori dovranno essere in possesso dei requisiti predefiniti dalla stessa disposizione.

4.2. Obiettivi e finalità in materia di Politiche Attive del Lavoro

In seguito alla Conferenza avvenuta il 21 dicembre 2017 dove si è assistito alla definizione di un'intesa tra Stato e Regioni, sono stati approvati gli obiettivi triennali in materie delle politiche attive del lavoro volti a sviluppare e implementare i servizi e gli interventi già descritti nel Decreto Legislativo n. 150 del 2015. Gli obiettivi triennali posti dal Decreto Ministeriale n. 4 del 2018 all'articolo 1 definiscono che: *“Per gli anni 2018, 2019, 2020 l'azione in materia di politiche attive del lavoro è volta ad implementare la riforma dei servizi per il lavoro contenuta nel Decreto Legislativo n. 150 del 2015, nel rispetto delle competenze costituzionalmente attribuite allo Stato, alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano. Con riferimento alla riduzione della durata media della disoccupazione, ai tempi e alla qualità delle politiche erogate, alla quota di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano perseguono l'obiettivo di garantire:*

- a) la piena implementazione del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, di cui all'articolo 13 del Decreto Legislativo n. 150 del 2015, con particolare riguardo alla gestione unitaria della scheda anagrafica e professionale e delle comunicazioni obbligatorie, nonché del fascicolo elettronico del lavoratore e del sistema informativo della formazione professionale di cui agli articoli 14 e 15 del Decreto Legislativo n. 150 del 2015;*
- b) Il potenziamento del sistema delle politiche attive del lavoro e, in particolare, dei servizi per l'Impiego, anche attraverso meccanismi di premialità e azioni di supporto a favore dei sistemi locali non adeguatamente operativi;*
- c) Coordinamento dei programmi nazionali con quelli regionali, tramite intese preventive;*
- d) Sviluppo della cooperazione applicativa per lo scambio di informazioni tra i sistemi informativi dell'ANPAL, del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, del Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, dell'INPS, dell'INAIL, dell'INAPP, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano;*
- e) Potenziamento di strumenti, anche informativi, per l'erogazione dei servizi nel rispetto dei tempi di convocazione previsti dalla normativa vigente e dal presente decreto, volti alla semplificazione delle procedure amministrative e alla riduzione degli oneri a carico degli operatori dei centri per l'impiego;*

- f) Sviluppo della cooperazione applicativa tra i diversi sistemi informativi sull'accREDITamento per i servizi per il lavoro;*
- g) Erogazione di servizi e misure di politica attiva che contribuiscano alla riduzione della durata media della disoccupazione, con particolare riguardo alla disoccupazione di lunga durata e alla disoccupazione femminile;*
- h) Potenziamento degli sportelli informativi e dei servizi alle imprese, con particolare riferimento alle micro, piccole e medie imprese e ai lavoratori autonomi;*
- i) Elaborazione di standard informativi condivisi, al fine di rilevare l'aumento del numero dei posti di lavoro intermediati dai servizi per l'impiego;*
- j) Attuazione dei meccanismi di condizionalità e del rapporto tra politiche passive e politiche attive del lavoro;*
- k) Rafforzamento degli strumenti finalizzati all'incremento dell'occupazione giovanile, con particolare riguardo alla facilitazione delle transizioni tra sistema di istruzione e formazione e mondo del lavoro e all'attuazione della Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea 22 aprile 2013 sull'istruzione di una garanzia per i giovani;*
- l) Rafforzamento delle capacità di intervento del sistema in relazione ai processi di trasformazione dei processi produttivi, in funzione di accompagnamento delle strategie di sviluppo con interventi di riqualificazione e orientamento dei lavoratori coinvolti;*
- m) Rafforzamento della capacità dei servizi per l'impiego di prendere in carico i beneficiari del sostegno per l'inclusione attiva (SIA) e del reddito di inclusione (REI), con un approccio multidimensionale e in collegamento con i servizi di assistenza sociale, in un'ottica di condizionalità tra prestazioni di assistenza sociale e impegno in politiche di reinserimento sociale e lavorativo;*
- n) Rispetto dei termini di convocazione degli utenti dei centri per l'impiego, siano essi percettori o non percettori di prestazioni di sostegno del reddito;*
- o) Coinvolgimento di tutte le Regioni e Province autonome e dei competenti uffici del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali nella messa a regime del sistema informativo della formazione professionale di cui all'articolo 15 del Decreto Legislativo n. 150 del 2015.*

L'azione in materia di politiche attive del lavoro posta all'ANPAL, anche in ambito internazionale e comunitario, è oggetto di preventiva informazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché di successiva comunicazione, mediante appositi report, contenenti gli esiti della stessa".⁴⁷

Ancora una volta ad emergere è il principio di condizionalità, il quale cerca di migliorare le condizioni di bisogno attraverso la definizione di interventi strutturati e mirati, volti ad assumere una visione strategica finalizzata al contrasto della povertà, al reinserimento lavorativo e all'incremento dell'occupazione.

⁴⁷ Articolo 1, Decreto Ministeriale n. 4 del 2018.

4.3. Un biennio al buio: La Pandemia, il *lockdown* e gli effetti sulle politiche

La crisi sanitaria che ha colpito e colpisce ancora ad oggi l'Italia oltre a condurre ad una crisi economica, ha messo a dura prova anche il sistema dell'occupazione. A questo le Istituzioni Italiane dovranno reagire ad una duplice sfida: se da un lato devono aggiornarsi e modernizzarsi ai continui mutamenti che mettono a dura prova il sistema burocratico, adottando un regime di flessibilità e concessioni, d'altra parte vi è la necessità di oltrepassare le politiche attive, definendo un progetto più innovativo e strutturato. Il Libro Bianco ha sempre sottolineato come il legame tra Istituzioni e politiche sociali debba essere un requisito imprescindibile per garantire il benessere collettivo, ed è altrettanto fondamentale progettare una politica unitaria di supporto sociale che veda sia un sostegno economico che sociale. Come abbiamo sempre detto, il sostegno al reddito deve essere garantito e deve consentire alle stesse istituzioni di predisporre percorsi che mirino allo sviluppo del capitale umano, che aiutino i lavoratori ad emergere, reinserendosi nella società come soggetti proattivi e competenti. Nelle *Linee di indirizzo e proposte di intervento per la riforma universalistica degli ammortizzatori sociali* la commissione Catalfo fa emergere il concetto di *universalismo personalizzato* il quale definisce obiettivi di tutela e garanzia di un reddito consono e sufficiente a prescindere dal contesto occupazionale, finalizzato alla salvaguardia del sistema economico, finanziario e sociale. La Pandemia si è presentata come un'occasione per attuare misure di politica attiva e passiva sperimentali, predisponendo a fianco al sistema previdenziale, la fiscalità generale, a sostegno del sistema sociale. Il 2020 è stato un anno difficile, i Servizi Per l'Impiego hanno avuto un ruolo chiave nella gestione dell'occupazione nazionale, hanno permesso di interporre come riferimento nella gestione della flessibilità interventistica, apportando una nuova forma di ibridazione tra le politiche del lavoro e le politiche sociali. A questo basti pensare alla digitalizzazione del lavoro, che durante la Pandemia è stata completamente rivisitata e adattata al nuovo contesto storico, ma non solo, moltissime politiche hanno allentato le misure di restrizione in modo tale da garantire un sistema di copertura sociale più ampia. Il divieto al licenziamento e gli strumenti adottati per il sostegno al reddito, hanno permesso di preservare l'integrità delle aziende italiane, così come il lavoro da remoto ha permesso di operare nella continuità operativa, mantenendo attivi i servizi e le funzioni dello Stato e delle imprese. Durante il *lockdown* l'occupazione ha subito una diminuzione di circa 430 mila unità, principalmente nell'età giovanile, questo dovuto al fatto che la cosiddetta flessibilità in

entrata non ha fatto altro che implementare contratti atipici, ricomprendendovi come destinatari, giovani e donne, categorie maggiormente vulnerabili. L'uscita dalla crisi avverrà se e quando l'Italia sarà pronta a sostenere la domanda di lavoro in equilibrio con l'offerta del mercato, abbiamo avuto un grande intervento pubblico e la stessa Commissione Europea ha sottolineato di come gli Stati Membri siano stati degli ottimi giocatori dal punto di vista della salvaguardia dell'occupazione, ma ciò non basta, vi è la necessità di accedere ad un finanziamento. La legge di Bilancio 2021 ha permesso l'accesso ai fondi del Programma *Next Generation* EU, il quale permette di azzerare per tre anni, i contributi previsti per il datore di lavoro qualora acconsenta all'assunzione a tempo indeterminato di giovani di età inferiore ai 36 anni. A questa disposizione si stima un impatto decisamente positivo sulle assunzioni, a rinforzo dell'investimento nel capitale umano giovanile il quale, in un'ottica di lungo periodo, potrebbe essere un'ottima occasione di crescita personale, professionale, lavorativa e sociale, in capo al lavoratore e alla stessa società. Ciò non toglie che potrebbe verificarsi l'ipotesi in cui l'assunzione non conduca a benefici duraturi, questo perché se venissero predisposti incentivi a carattere universale potrebbero verificarsi casi di discriminazione lavorativa. Ogni misura deve prendere in considerazione oltre che i mezzi economici e finanziari, anche il contesto macro economico in cui si intende operare, possiamo quindi affermare che gli effetti delle incentivazioni dipendono, la traslazione del vantaggio è possibile ma non certa. Parlando invece dell'occupazione femminile, l'accesso ai finanziamenti predisposti dal del Programma *Next Generation* EU, deve essere preceduto da due requisiti:

- Il rispetto delle Raccomandazioni UE in riferimento ai Piani Nazionali dove viene richiesto specificatamente *“maggiore impegno dell'Italia sulle politiche per incrementare la presenza delle donne nel mercato del lavoro”*;
- La definizione della parità di genere come obiettivo primario nazionale per i prossimi cinque anni.

Lo scenario italiano non è di facile congettura, il tasso di occupazione femminile corrisponde solamente al 49% per le donne di età inferiore ai 30 anni, che diminuisce al 33% nel Meridione. Il Covid ha sottolineato come una donna su sei lascia il lavoro in seguito alla maternità con circa 35 mila dimissioni volontarie annue, definendo la necessità di un intervento. Ad oggi le misure di politica attiva sono state di carattere neutro comportando una anomalia tra neutralità e generalità: definire misure

d'intervento generali, non corrisponde in maniera consequenziale che i beneficiari siano tutti uguali e che conducano ad effetti omogenei. La buona riuscita di una politica dipende oltre che dalla sua attitudine di previsione, anche dalla sua capacità di superare le prove di cui è chiamata ad affrontare. La Valutazione sull'Impatto di Genere (VIG) ovvero il *“processo di confronto e valutazione, in base a criteri rilevanti di genere, della situazione attuale e della tendenza prevedibile a seguito dell'introduzione della politica proposta”*⁴⁸ in Italia non è mai stato implementato come *policy making*, questo perché le questioni di genere sono sempre state definite come un sistema estraneo a quello economico e sociale del territorio, commettendo un grosso sbaglio. Un'altra caratteristica delle politiche odierne finalizzata all'occupazione femminile riguarda senza dubbio la loro durata breve, non portando ad un effetto positivo di attivazione nel lungo periodo. Un appunto va specificato, è presente una distinzione tra coloro che non hanno mai avuto la possibilità di lavorare e chi invece la possibilità l'ha avuta ma non vuole includerla nella propria vita personale, che va considerata insieme alle competenze, al costo, al salario e alle opportunità. Diversa è la concezione di discriminazione di genere sul lavoro, che si fonda sulla presenza di uno stereotipo in cui la donna lavoratrice rappresenta un costo maggioritario al netto di una minor produttività. A tal definizione il Decreto Legge n. 77 del 2021 all'articolo 47 cita: *“Per perseguire le finalità relative alle pari opportunità, generazionali e di genere, saranno in particolare inserite, per le imprese che, a diverso titolo, parteciperanno ai progetti finanziati dal PNRR e dai Fondi REACT-EU e FCN, previsioni dirette a condizionare l'esecuzione dei progetti all'assunzione di giovani e donne (...). In particolare, con specifici interventi normativi, sarà previsto l'inserimento nei bandi gara, tenuto anche conto della tipologia di intervento, di specifiche clausole con cui saranno indicati, come requisiti necessari e in aggiunta, premiali dell'offerta, criteri orientati verso tali obiettivi”*. Il comma 4 continua dicendo che: *“le stazioni appaltanti prevedono, nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali dell'offerta, criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile, la parità di genere e l'assunzione di giovani, fino all'età di 36 anni, e donne”* nonché *“l'impegno ad assicurare una quota pari almeno al 30 per cento, delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali, all'occupazione giovanile e*

⁴⁸ EIGE, European Institute for Gender Equality, *Gender impact assessment. Gender mainstreaming toolkit* 2016. L'EIGE è l'Agenzia europea con il compito di promozione della parità di genere nell'Unione.

femminile, è requisito necessario dell'offerta". Il successivo comma 5 definisce che: “*Ulteriori misure premiali possono prevedere l'assegnazione di un punteggio aggiuntivo all'offerente o al candidato che: a) nei tre anni antecedenti la data di scadenza del termine di presentazione delle offerte, non risulti destinatario di accertamenti relativi ad atti o comportamenti discriminatori (...); b) utilizzi o si impegni a utilizzare specifici strumenti di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro per i propri dipendenti, nonché modalità innovative di organizzazione del lavoro; c) si impegni ad assumere, oltre alla soglia minima percentuale prevista come requisito di partecipazione, giovani, con età inferiore a trentasei anni, e donne per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali; d) abbia, nell'ultimo triennio, rispettato i principi della parità di genere e adottato specifiche misure per promuovere le pari opportunità generazionali e di genere, anche tenendo conto del rapporto tra uomini e donne nelle assunzioni, nei livelli retributivi e nel conferimento di incarichi apicali; e) abbia presentato o si impegni a presentare per ciascuno degli esercizi finanziari, ricompresi nella durata del contratto di appalto, una dichiarazione volontaria di carattere non finanziario*”. Il Programma Next Generation EU ha indirizzato senza dubbio le politiche e gli interventi per tutelare le aziende, i lavoratori e le lavoratrici, nel rispetto dei valori nazionali ed europei. L'accesso ad una vastità di assortimento allocativo ha condotto all'idea che le politiche sociali siano finalizzate allo sviluppo del capitale umano e non unicamente all'incremento della produttività. Il sistema normativo non ha bisogno di una modifica settoriale, ma solo di maggior consapevolezza sulle potenzialità e sulle risorse che già si possiedono. La ripartenza si auspica difficile, ma possibile, sono obiettivi di politiche del lavoro anche la tutela del posto di lavoro, la transizione del mercato, la creazione di lavoro che devono essere mantenute. Lo Stato dovrà operare integrando politiche sociali e politiche del lavoro e politiche industriali, rafforzare i Servizi Per l'Impiego e migliorare le opportunità di lavoro, contrastando i rischi e le sfide che potrebbero avvalersi all'interno del territorio.

4.4. Il Piano Sociale Nazionale 2021 - 2023

Il secondo Piano Nazionale, volendo rispettare la continuità con il precedente, si pone come finalità primaria il benessere collettivo, obiettivo che si vuole raggiungere operando prettamente in due tipologie di interventi: misure di sistema generali e misure specifiche per la categoria dei minori. Più specificatamente, le priorità riguardano:

- La definizione di Punti Unici di Accesso (PUA);
- La supervisione del personale socio-sanitario (LEPS);
- Lo sviluppo della professionalità sociale;
- Le Dimissioni protette (LEPS);
- Misure rivolte ai minori, prevenzione e allontanamento familiare dei contesti difficili (LEPS - P.I.P.P.I);
- Sostegno ai *care leavers*;
- Garanzie all'infanzia;
- Promozione dell'integrazione sociale tra scuola e territorio.

La definizione dei PUA: tra le priorità definite nel Piano abbiamo come prima rilevazione i Punti Unici di Accesso; i PUA rappresentano i luoghi dove avviene lo scambio fisico tra il servizio sociale e il servizio sanitario, un'integrazione che si pone l'obiettivo di formulare delle soluzioni specifiche e personalizzate in relazione ai bisogni dei cittadini. L'attività centrale è l'accoglienza, a questa ragione l'acronimo Punto Unico di Accesso vuole proprio sottolineare l'ingresso alla grande rete di servizi e risorse, che offre pari opportunità, sostegno e tutela a disposizione per la collettività. Il loro lavoro ha permesso di attuare degli interventi anche a contrasto dell'esclusione sociale, favorendo l'inclusione dei soggetti vulnerabili all'interno della comunità, favorendo l'integrazione e la collaborazione professionale.

La supervisione del personale sanitario: in questo specifico intervento, vogliamo ricomprendervi un processo di sostegno e accompagnamento del personale socio-sanitario, con la finalità di formare manodopera competente in grado di far fronte alle sfide e agli ostacoli che il lavoro può presentare, in correlazione ad una riduzione del turnover in uscita. Le attività di pratica si basano su un percorso psicoattitudinale, dove la cooperazione, la riflessione, le attività individuali e di gruppo predisposte, potrebbero portare ad un equilibrio efficiente.

L'obiettivo della supervisione è anche quello di fornire la qualità degli interventi, sia dal punto di vista sociale e relazionale, sia dal punto di vista lavorativo, tecnico e professionale. Definire i Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali nella creazione di una identità deontologica, nell'esperienza lavorativa, nelle relazioni, nelle competenze e nella gestione delle proprie emozioni, è un primo passo per migliorare, oltre che il proprio contesto personale, anche il piano organizzativo e istituzionale, costruendo un ambiente di lavoro dinamico, strutturato, con una capacità di risposta più efficiente per i propri cittadini.

Lo sviluppo della professionalità sociale:

Un'altra priorità posta nel Piano Nazionale⁴⁹ è costituita dalla volontà di un incremento e uno sviluppo del personale sociale e assistenziale in tutto il territorio nazionale. Il sistema sociale professionale, nonostante la sua capacità tecnica e organizzativa, non è completa e al suo interno dovrebbero essere presenti altre figure che possiedano il requisito di multidisciplinarietà, apportando novità, intelletto, creatività e innovazione. Nello specifico il Piano si pone la finalità di migliorare la professionalità in due azioni concrete: rafforzare gli interventi e i servizi pubblici, e incrementare le assunzioni a tempo indeterminato e determinato del personale. Questo permetterebbe di poter sfruttare le risorse finanziarie del Fondi di Solidarietà in eccesso e quelle del Fondo Nazionale, agendo direttamente anche sul fronte della qualità tecnica e professionale.

Le Dimissioni protette (LEPS):

La Dimissione protetta si riferisce ad una dimissione del paziente che avviene in un'ottica di continuità assistenziale grazie alla definizione di un programma strutturato e personalizzato predisposto dall'ASL, dal medico di base e servizi sociali a livello territoriale. La necessità di predisporre un sistema assistenzialistico domiciliare in favore dei soggetti più vulnerabili, ha condotto alla presa in carico delle Dimissioni protette tra il LEPS finanziabili, ponendo direttamente la competenza di tali interventi ai servizi sociali territoriali. Il paziente, così da predisposizione, potrà essere dimesso e rientrare nel proprio domicilio, o in strutture idonee alle sue cure, rimanendo a carico del Servizio Sanitario Nazionale, al fine di tutelare il benessere psico-fisico del soggetto.

⁴⁹ dovuta anche in seguito all'articolo 1 comma 797 della Legge n. 178 del 2000

Questo approccio rientra perfettamente nel carattere multidimensionale di cui abbiamo parlato prima, sviluppando l'integrazione tra enti pubblici e famiglie, che oltre a diminuire il rischio di ammissione dei soggetti più fragili nelle istituzioni ospedaliere, garantisce una dimissione protetta finanziata e riconosciuta come LEPS.

Misure rivolte ai minori, prevenzione e allontanamento familiare dei contesti difficili (LEPS - P.I.P.P.I):

Il Ministero del Lavoro, insieme al Terzo Settore e alla comunità civile, hanno posto in essere nella Conferenza unificata diversi accordi che vedono come protagonista tematiche di accoglienza, affidamento e sostegno dei bambini e ragazzi che vivono in contesti di vulnerabilità e bisogno. Le misure inserite all'interno del Piano Nazionale risultano perfettamente in linea con le predisposizioni del Piano Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza approvato nel 2021, il quale assume un'ottica di continuità per i programmi P.I.P.P.I avviati nel 2011. Il Programma di Intervento Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione nasce come cooperazione tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e l'Università di Padova ponendosi come obiettivo il contrasto delle situazioni di povertà ed esclusione dei minori, attuando interventi che includano i servizi sociali e sanitari, l'ASL e le scuole. L'attuazione di queste misure è dovuta all'approvazione in sede della Conferenza unificata⁵⁰ e in via successiva, a decorrere dall'anno 2019, è stato predisposto il loro accesso alle risorse finanziarie del Fondo Nazionale, a garanzia della messa in atto di misure interventistiche concrete e strutturate. Le P.I.P.P.I fino ad ora sono state nove le prime otto hanno visto la partecipazione di diciannove Regioni, con un coinvolgimento totale di quattromila bambini e circa duecento enti territoriali⁵¹ a dimostrazione che l'intervento attuativo è funzionante e il bisogno di sostegno e supporto familiare continua a richiedere un dispendio finanziario da non sottovalutare. L'evoluzione del P.I.P.P.I. sfocia nella definizione del LEPS, dove si intende mettere in attuo misure volte a proteggere, sostenere e tutelare il minore, garantendogli un contesto sicuro dove poter crescere, predisponendo un percorso interventistico con lo scopo di accompagnare il minore all'interno del nucleo familiare, promuovendo la genitorialità, il senso della famiglia e soprattutto l'importanza del singolo.

⁵⁰ Svolta il 21 dicembre 2017;

⁵¹ Disposizioni contenute nella legge 320 del 2000.

Sostengo ai Care Leavers:

Una volta compiuti i 18 anni, il sostegno economico e residenziale rivolto ai ragazzi che vivono al di fuori del loro nucleo familiare, termina, e l'unica possibilità d'intervento è il cosiddetto "*prosieguo amministrativo*" ravvisabile nel Regio Decreto Legge 1404 del 1934, dove all'articolo 25 e successivi "*Quando un minore degli anni 18 da manifeste prove di irregolarità della condotta o del carattere, il procuratore della Repubblica, l'ufficio di servizio sociale minorile, i genitori, il tutore, gli organismi di educazione, di protezione e di assistenza dell'infanzia e dell'adolescenza possono riferire i fatti al tribunale per i minorenni il quale, a mezzo di uno dei suoi componenti all'uopo designate dal presidente, esplica approfondite indagini sulla personalità del minore, e dispone con decreto motivato una delle seguenti misure:*

1) affidamento del minore al servizio sociale minorile;

2) collocamento in una casa di rieducazione o in un istituto medico-psico-pedagogico.

Il provvedimento è deliberato in Camera di consiglio con l'intervento del minore, dell'esercente la patria potestà o la tutela, sentito il pubblico ministero. Nel procedimento è consentita l'assistenza del difensore." L'accompagnamento e il sostegno per il ragazzo diciottenne può essere protratto fino all'età di 21 anni. L'attenzione verso i giovani cresce sempre di più e ad aumentare sono anche gli interventi di accoglienza che vengono messi in atto, con lo scopo di sviluppare progetti che consentano di promuovere una crescita personale positiva. Il compimento della maggiore età non coincide con la completa maturità e la totale assenza di bisogno e di tutela, soprattutto nei casi in cui le famiglie originarie siano ancora caratterizzate da uno stato di vulnerabilità elevato. Da qui si evince che la messa in atto di un programma personalizzato, definito programma di intervento, rivolto a coloro che, diventati maggiorenni, vivano al di fuori della famiglia nativa "*Al fine di prevenire condizioni di povertà ed esclusione sociale... nell'ambito della quota del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, di cui all'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, è riservato, in via sperimentale, un ammontare di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, per interventi, da effettuare anche in un numero limitato di ambiti territoriali, volti a permettere di completare il percorso di crescita verso l'autonomia garantendo la continuità dell'assistenza nei confronti degli interessati, sino al compimento del ventunesimo anno*

d'età.”⁵² La scelta di promuovere l'autonomia dei *care leavers* permette di garantire ai giovani una vita migliore, educandoli e crescendoli in modo tale che siano pronti ad affrontare gli ostacoli che la vita potrebbe riservargli.

Garanzie all'infanzia:

La Garanzia Europea per l'infanzia è stata istituita successivamente alla Risoluzione del Parlamento Europeo del 2015 con lo scopo di contrastare la povertà e l'esclusione sociale, tutelando i minori e le loro famiglie, garantendo un alloggio adeguato, attività scolastiche ed educative, sana alimentazione e assistenza sanitaria. La garanzia si riferisce a minori senza una fissa dimora oppure in situazioni precarie o con disabilità. *“I nostri figli sono il nostro futuro. Il piano d'azione del pilastro europeo dei diritti sociali ha fissato l'obiettivo ambizioso di ridurre di cinque milioni entro il 2030 il numero di bambini a rischio di povertà o di esclusione sociale, traguardo che è stato ribadito in occasione del vertice sociale di Porto. La garanzia europea per l'infanzia costituisce un importante passo avanti verso questo obiettivo. Abbiamo bisogno di un'azione concertata per far fronte allo svantaggio e all'esclusione durante i primi anni di vita dei nostri figli, al fine di garantire un futuro migliore per la loro vita adulta.”*⁵³ Il Consiglio dell'Unione Europea il 14 giugno 2021 ha adottato una raccomandazione che si pone come obiettivo la difesa dei diritti dei minori, lo sviluppo delle pari opportunità e il contrasto dell'esclusione sociale, proponendo una serie di misure per gli Stati membri, quali:

- costruire un disegno strategico per contrastare la povertà e l'esclusione sociale dei minori;
- eliminare gli ostacoli economici e non che precludono la partecipazione attiva all'educazione e all'istruzione;
- garantire la materiale didattico, compresi strumenti digitali, libri e indumenti;
- fornire il trasporto verso gli istituti scolastici e almeno un pasto sano al giorno;
- garantire un accesso equo a tutte le attività scolastiche, ricreative ed educative;

⁵² Legge 205 del 2017, articolo 1 comma 250;

⁵³ Ana Mendes Godinho, ministra del Lavoro, della solidarietà e della sicurezza sociale del Portogallo.

- mettere in atto procedure attuative affinché i minori e le loro famiglie godano di un accesso prioritario e tempestivo alle strutture assistenziali, domiciliari.

Promozione dell'integrazione sociale tra scuola e territorio, il *Get Up*:

L'intervento per la Promozione Sociale dell'integrazione tra scuola e territorio, conosciuto come *Get Up*, è un progetto sperimentale che nasce da un'altra cooperazione, questa volta tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dell'Istruzione e le Province, che si pone come primario obiettivo la promozione e l'inclusione attiva degli adolescenti, cercando di focalizzarsi sullo sviluppo del senso di responsabilità, dell'autonomia e dell'utilità sociale. Il progetto *Get Up* nasce dalla necessità di riflettere sul tema delle politiche e dei servizi rivolti ad un'età secondariamente presa in considerazione rispetto all'infanzia, dove i ragazzi sono i veri protagonisti delle attività locali, ai quali gli viene lasciata ampia autonomia decisionale sul modus operandi e sulla tipologia di progetto da svolgere. I progetti consentono di sensibilizzare i partecipanti a quelle che sono le problematiche della comunità, analizzandole e cercando di scovare una possibile soluzione. La scuola è una delle reti che più permette di accrescere competenze trasversali ed è facilmente interponibile tra la comunità e gli adolescenti, mettendo a disposizione le competenze emotive, intellettuali e creative dei ragazzi, nella risoluzione di problemi reali appartenenti alla comunità sociale territoriale. Questa nuova visione richiede un grande cambiamento ideologico per gli adulti perché oltre ad essere invitati a riconoscere i ragazzi come protagonisti dell'evoluzione, devono accompagnarli in questo percorso, dandogli fiducia. Questo progetto ha indotto molti enti territoriali verso un maggior coinvolgimento dei ragazzi nella comunità, riscontrando una buona propensione all'allargamento in tutto il territorio, dati i buoni risultati raggiunti sia a livello interventistico che a livello relazionale e sociale.

Per riassumere possiamo definire così gli impieghi del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali definiti in sede di Riparto per l'anno 2020, con una destinazione di circa il 50% per i minori confermando la quota di 5 milioni per i P.I.P.P.I. e il restante 50%, comprensiva di una quota di 10 milioni, sarà invece destinata alle dimissioni protette e il restante alla supervisione personale. I finanziamenti risultano essere integrativi a quelli che saranno poi riconosciuti e ricompresi all'interno nel PNRR.

| Tabella 2.2 - Utilizzo del Fondo nazionale politiche sociali FNPS 2021 - 2023 | | | | |
|---|--|-------------------|-------------------|-------------------|
| <i>milioni di euro</i> | | 2021 | 2022 | 2023 |
| a) Azioni di sistema e altri interventi | | 192,962839 | 192,962839 | 192,962839 |
| <i>di cui:</i> | <i>supervisione personale servizi sociali</i> | <i>10</i> | <i>10</i> | <i>10</i> |
| | <i>dimissioni protette (solo interventi integrativi sociali)</i> | <i>10</i> | <i>10</i> | <i>10</i> |
| | <i>altro (comprese professioni sociali, PUA, valutazione multidimensionale, altre azioni di sistema,...)</i> | <i>172,96284</i> | <i>172,96284</i> | <i>172,96284</i> |
| b) Interventi per le persone di minore età | | 192,962839 | 192,962839 | 192,962839 |
| <i>di cui:</i> | <i>Prevenzione dell'allontanamento familiare PIPPI</i> | <i>4</i> | <i>4</i> | <i>4</i> |
| | <i>Promozione rapporti scuola territorio Get Up, Garanzia infanzia a altri interventi per le persone di minore età</i> | <i>188,962839</i> | <i>188,962839</i> | <i>188,962839</i> |
| | <i>Care leavers (in fondo povertà)</i> | <i>0</i> | <i>0</i> | <i>0</i> |
| c) Somme attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per la copertura degli oneri di funzionamento e delle assistenze tecniche finalizzati al raggiungimento degli obiettivi istituzionali | | 5 | 5 | 5 |
| Totale (2) | | 390,925678 | 390,925678 | 390,925678 |
| Note | | | | |
| <i>(1) A norma di legge può essere determinata puntualmente solo la quota del primo anno di ogni triennio, mentre le altre vanno quantificate nell'ammontare massimo pari a 180 milioni. In caso di quantificazione inferiore alla massima, le risorse residue saranno utilizzate ai fini degli altri servizi inseriti nella categoria Rdc.</i> | | | | |
| <i>(2) Sarebbero 622 ma 3 milioni risultano al momento congelati dal MEF in quanto accantonati per iniziativa legislativa in corso di approvazione per il rafforzamento dei servizi diretti ai care leavers.</i> | | | | |

4.5. Strumenti a favore delle politiche attive del lavoro: le cooperative

Le cooperative sociali perseguono finalità generali e vengono ricomprese nelle organizzazioni no-profit, contribuendo alla crescita del PIL e del tasso occupazionale nonché alla promulgazione di nuovi posti di lavoro nel territorio. Le cooperative sociali godono di numerosi strumenti e incentivazioni a carattere monetario e non, che consentono di possedere una propria offerta di beni pubblici la quale è in grado di affrontare le sfide che si presentano all'interno del mercato, dove lo stesso Stato non può, da solo, garantire una tutela completa. Oltre alla definizione di un output pubblico, le cooperative offrono un prodotto sociale di rilevanza: le relazioni. La nascita di relazioni tra le organizzazioni e il territorio, nonché tra beneficiari ed erogatore di servizi, è un elemento di fondamentale importanza che si pone come base solida per i servizi rivolti alla persona, sviluppando un impatto positivo nella comunità territoriale. Va sottolineato che la finalità della cooperativa sociale è anche quella di contribuire allo sviluppo del capitale umano; a questo proposito da considerarsi come garante della civilizzazione dell'economia e delle relazioni sociali e uno dei principali contributi va attribuito al suo ruolo di promotrice delle politiche attive. Le politiche attive sono il principale strumento in grado di generare nuovi posti di lavoro, soprattutto per i lavoratori appartenenti alle categorie più deboli, per questo le cooperative possono essere un perfetto driver delle politiche sociali. La loro struttura organizzativa è una particolarità che funge da leva, poiché oltre a influenzare alcune finalità economiche, finanziarie e sociali, sono in grado di facilitare il raggiungimento di obiettivi di utilità collettiva come la crescita economica, la riduzione del tasso di esclusione sociale e lo sviluppo del capitale umano. Le misure attuate dalle cooperative potrebbero essere valutate anche come strategia di promozione del lavoro, attuata attraverso lo sviluppo dei diritti soggettivi rivolti alla persona, pensiamo ad esempio all'obbligo di inserimento lavorativo di soggetti con disabilità, i corsi di attivazione per lo sviluppo delle proprie competenze e la formazione professionale. Analizzare le conseguenze economiche dell'operato cooperativo potrebbe definire come il suo ruolo nelle politiche attive si sia sviluppato.

| | Occupati | | Femmine | Lavoratori con meno di 25 anni |
|---|----------------|--------------|-------------|--------------------------------|
| | v.a. | % | % | % |
| Dipendenti a tempo indeterminato | 322.875 | 62,9 | 75,4 | 27,9 |
| Dipendenti a tempo determinato o stagionale | 129.070 | 25,2 | 69,4 | 46,0 |
| Lavoratori subordinati | 61.107 | 11,9 | 75,6 | 48,1 |
| Totale | 513.052 | 100,0 | 73,9 | 34,9 |

Questa tabella mostra il numero di occupati che lavorano all'interno delle cooperative sociali suddivisi per tipologia contrattuale⁵⁴

| | Dipendenti tempo indeterminato | | Dipendenti tempo determinato | | Parasubordinati | |
|------------------------------------|--------------------------------|--------------|------------------------------|--------------|-----------------|--------------|
| | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % |
| Istruzione | 11.043 | 3,4 | 6.072 | 4,7 | 4.240 | 6,9 |
| Assistenza sociale e sanitaria | 217.282 | 67,3 | 79.261 | 61,4 | 44.346 | 72,6 |
| Attività culturali e sportive | 5.865 | 1,8 | 3.467 | 2,7 | 3.425 | 5,6 |
| Altri servizi | 70.477 | 21,8 | 31.124 | 24,1 | 6.186 | 10,1 |
| Altre attività diverse dai servizi | 16.556 | 5,2 | 8.454 | 6,6 | 2.255 | 3,7 |
| Dato mancante | 1.652 | 0,5 | 692 | 0,5 | 655 | 1,1 |
| Totale | 322.875 | 100,0 | 129.070 | 100,0 | 61.107 | 100,0 |

In questa tabella invece viene mostrato il numero di occupati nelle cooperative sociali sempre in base alla tipologia contrattuale ma tenendo in considerazione anche i vari settori di attività. L'ambito dell'assistenza sanitaria e sociale si conferma come il settore primario nell'operato delle cooperative.⁵⁵

| | Occupati svantaggiati | | % sul tot lavoratori in coop sociali | Variazioni 2008-2011 (%) |
|---|-----------------------|--------------|--------------------------------------|--------------------------|
| | v.a. | % | % | % |
| Dipendenti a tempo indeterminato | 21.107 | 69,1 | 6,5 | 14,0 |
| Dipendenti a tempo determinato o stagionale | 9.427 | 30,9 | 7,3 | 24,4 |
| Totale | 30.534 | 100,0 | 6,8 | 17,0 |

Quest'ultima tabella vuole prendere in considerazione il numero degli occupati che sono in condizioni di svantaggio o disabilità. A dimostrazione che le cooperative sociali sono il principale strumento di promozione delle politiche attive e dello sviluppo territoriale di inserimento e servizi sociali.⁵⁶

⁵⁴ Carini e Costa (2014);

⁵⁵ Carini e Costa (2014);

⁵⁶ Carini e Costa (2014).

Il beneficio legato alla finalità prettamente mutualistica permette alle cooperative di possedere dei buoni livelli legati al tasso occupazionale, questo dovuto anche alla loro capacità di utilizzare il capitale umano sfruttando integrazioni a carattere verticale e orizzontale, coinvolgendo le Istituzioni e gli enti territoriali. La messa in atto di strumenti sociali potrebbe accrescere anche la resilienza alle crisi, e innescare un processo sistemico di sviluppo del capitale sociale per la costituzione di percorsi di crescita dove viene posta al centro la persona, e i servizi con cui essa è chiamata ad interagire.

4.6. Valutazione degli effetti delle politiche attive

Incentivare alla partecipazione proattiva, soddisfare le necessità e i bisogni dei singoli cittadini, famiglie e imprese, far accrescere le competenze e conoscenze attraverso la formazione, creazione di nuovi posti di lavoro, offrire soluzioni concrete e definitive, sostegno al reddito, sono queste alcune delle principali attività dove le politiche del lavoro operano, tutto ravvisabile all'interno della dicitura: erogazione di servizi. La domanda sorge spontanea, questi strumenti funzionano? Il ragionevole dubbio che porta a pensare la possibile inefficacia delle politiche del lavoro, è esso stessa il principio di motivazione su cui si basa l'intera valutazione. L'incertezza è data da diversi aspetti, prendendo in oggetto l'ottica più pratica dobbiamo considerare la presenza della territorialità degli interventi e la causalità della stessa politica vigente mentre dal punto di vista teorico invece ciò che va considerato sono senz'altro le reazioni che potrebbero presentarsi all'attuazione di una determinata misura interventistica, non prevedibili e non sempre controllabili. Come è possibile in questi termini valutare un miglioramento e un peggioramento degli effetti, ogni miglioramento potrebbe essere un vero effetto positivo, così come ogni peggioramento potrebbe rappresentare un fallimento, ma è anche possibile ottenere da un peggioramento un effetto positivo. Il funzionamento delle misure attuative è definito anche dall'utilizzo efficace ed efficiente di risorse demografiche, finanziarie, economiche e sociali con le quali lo Stato decide di intervenire, parliamo di forme regolative necessarie per le quali l'intervento potrebbe elaborare un esito positivo o, al contrario, negativo. Per sviluppare una buona capacità di valutazione di una politica del lavoro è necessario svolgere una combinazione di due elementi chiave: monitoraggio e implementazione, i quali devono essere analizzati in modo coordinato e rigido, attraverso l'uso di un buon sistema informatico che possa dare supporto, insieme all'archiviazione amministrativa, alla valutazione completa della politica. Uno dei fattori di successo è dato dalla interazione tra l'ideatore e lo stimatore, questo perché nonostante la valutazione avvenga successivamente alla realizzazione della misura attuativa, è necessario che segua tutto il percorso partendo dalla sua progettazione alla sua messa in atto. Ciò deve avvenire per due principali motivazioni: da una parte la presenza di coerenza porta alla buona riuscita del progetto, e di contropartita la mancata efficacia può essere facilmente corretta andando a ripescare ogni singola fase già oggetto di analisi precedente, rappresentando una strategia di cambiamento immediato e senza ripercussioni troppo invadenti; d'altra parte la contestualità che si crea è funzionale,

perché non solo permette di prevedere gli effetti della politica, ma induce a comprendere le informazioni necessarie che stanno alla base della sua creazione, diventando una fonte di stimolo per progettare una politica chiara e consapevole. Prima di attivare una politica a pieno regime, si effettua un intervento su una scala ridotta con l'obiettivo di studiare e comprendere quali potrebbero essere gli effetti della sua attuazione, proprio come un esperimento. In molti Paesi Europei ai fini di una valutazione più efficace, sono stati inseriti all'interno delle leggi istituzionali quali sono gli obiettivi chiave per svolgere l'analisi correttamente, i tempi attuativi, la modalità didattica i fondi finanziari con i quali saranno svolte le valutazioni. «*Lo Stato dovrà offrire sicurezza per servizi e contributi monetari. Nell'organizzare la sicurezza, lo Stato non dovrà mortificare incentivi, opportunità, responsabilità*»⁵⁷ proprio in questi termini la valutazione deve essere un processo di accompagnamento dove le decisioni pubbliche sono coordinate tenendo conto nel contesto economico e dalla comunità compresi i cittadini, gli enti territoriali e il terzo settore. La valutazione delle politiche attive del lavoro non può avvenire in maniera univoca, proprio per la presenza di quei fattori di incertezza sopracitati, che potrebbero provocare un'errata raccolta di informazioni, dobbiamo prendere in considerazione lo sfasamento fra i tempi di attuazione delle politiche attive che risultano essere inferiori a quelli impiegati per la valutazione, influenzando la scelta nelle decisioni che avverrà su informazioni parziali e non complete. Va però detto che fortunatamente la configurazione di una misura attuativa non si basa in un'unica decisione, il procedimento avviene in diverse fasi che potranno essere oggetto di rettifiche e modifiche, potendo correggere eventuali discrasie. Gli effetti che possono derivare dall'attuazione di una politica sono variabili in relazione alla modulazione e all'entità del contesto istituzionale vigente; in Italia la valutazione dei rapporti viene svolta annualmente dal CIPE⁵⁸ con l'obiettivo di documentare le attività attuate, le risorse impiegate, i soggetti beneficiari e i risultati raggiunti, allargando l'ottica interventistica futura. Aria di novità si respira verso la fine degli anni '90 dove la cosiddetta Relazione Onofri⁵⁹ viene introdotta come principale strumento di welfare per analizzare la spesa sociale in ottica macroeconomia. La Commissione voleva introdurre una riforma ispirata all'universalismo proponendo di: "1)

⁵⁷ Rapporto *Beveridge* del 1942, enunciazione del "condizionamento";

⁵⁸ Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica;

⁵⁹ Redatta in data 27 febbraio 1997 dalla Commissione, presieduta dal Prof. Paolo Onofri, incaricata dal Presidente del Consiglio dei Ministri di analizzare «*le compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*».

Portare a compimento la separazione tra previdenza ed assistenza, fondando il finanziamento della prima su forme contributive, e quello della seconda sull'imposizione generale. In questo quadro vanno, in una prima fase, rivisti i criteri e le modalità degli attuali trasferimenti dal bilancio dello Stato all'Inps e, successivamente, ridefiniti gli enti gestori in un quadro di maggiore decentramento e in una prospettiva federalista.

2) Razionalizzare e unificare gli istituti di redistribuzione monetaria esistenti, introducendo nuovi istituti, il Minimo vitale e il Fondo per i non autosufficienti; attuare appropriate revisioni delle detrazioni per figli a carico nell'ambito dell'imposizione personale; riformare, nella fase transitoria, gli istituti esistenti, con particolare riguardo alla definizione di criteri omogenei e affidabili di controllo delle risorse dei beneficiari.

3) Potenziare il ruolo degli enti decentrati nell'offerta dei servizi ai cittadini in condizioni di disagio, definendo un meccanismo di finanziamento del settore, analogo a quello della sanità, che attribuisca allo stato la funzione di indirizzo e sostegno, alla regione il compito della programmazione e ai comuni, in primis, le funzioni di orientamento degli interventi e quelle relative alle scelte gestionali a livello della città e del territorio, in accordo con gli altri enti locali e alle organizzazioni non profit pubbliche e private.

4) Costituire un istituto nazionale, con la partecipazione degli enti decentrati interessati (Regioni e Comuni), con lo scopo di ridefinire e uniformare i criteri di misura e accertamento dei mezzi a cui è subordinata l'erogazione delle prestazioni di sicurezza sociale e più in generale dei servizi pubblici e di fornire supporto tecnico e informativo agli utilizzatori.”⁶⁰

Qualche piccolo intervento è stato attuato ai fini dell'universalizzazione, pensiamo all'introduzione dell'ISEE come indicatore, alla messa a disposizione dell'assegno di maternità per la nascita del terzo figlio, all'introduzione di contratti flessibili e all'erogazione delle indennità di disoccupazione, ma non di certo sufficienti alle pretese della Commissione. La relazione di Onofri ha delle buone basi su cui operare ma pecca di contenuto, viene sottolineata l'importanza della valutazione degli effetti delle politiche ma notevolmente condizionata dal budget di spesa in cui rientrare, inoltre viene posta molta enfasi sull'adozione di un sistema informativo organizzato sullo strumento invece che sul contenuto. Proseguendo con gli interventi che hanno innovato il mercato del lavoro dobbiamo menzionare la Strategia di Lisbona: “i giorni 23 e 24 marzo dell'anno 2000, i capi

⁶⁰http://www.fondazionepromozionesociale.it/PA_Indice/118/118_la_relazione_conclusiva.htm

di stato e di governo dei quindici Stati Membri dell'Unione, riuniti in sessione straordinaria a Lisbona, varano la Strategia di Lisbona (Lisbona I). La Strategia è finalizzata a creare i presupposti affinché l'economia europea possa diventare, entro il 2010, l'area più competitiva del mondo, sostenendo l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale, nel contesto di una "nuova economia" basata sulla conoscenza e sull'investimento in capitale umano. Gli obiettivi da raggiungere nell'arco di dieci anni sono un tasso di occupazione medio europeo pari al 70 per cento; un tasso di occupazione femminile pari al 60 per cento; un rapporto tra spesa per investimenti in ricerca e sviluppo della UE nel suo complesso e PIL non inferiore al 3 per cento."⁶¹ La sua attività doveva costituire una strategia decisiva per coordinare e organizzare le informazioni a disposizione ai fini di una corretta valutazione delle politiche sociali, ma per tempistiche ridotte e difficoltà nel reperire i dati, l'analisi è stata svolta unicamente nella progettazione della politica non ponendo attenzione agli effetti che le politiche stesse realizzavano. Molto spesso la qualità degli interventi viene sorpassata dall'effettiva messa in pratica degli stessi, e molto spesso lo svolgimento di una valutazione d'impatto rischia di essere una semplice analisi della rendicontazione distogliendo l'ottica di universalità e strutturalista delle politiche sociali. Potendo tirare le somme, l'Italia mostra un grave ritardo, soprattutto nella presenza di un divario diversificato che sempre più si mostra inadatto a rispondere ad eventuali sfide che provochino un danno economico all'interno del mercato del lavoro. La capacità di far fronte a queste sfide e di conseguenza la capacità di valutarne gli effetti, non può essere data dalle uniche condizioni di contorno, al contrario richiede più organizzazione e più disciplina; risulta peraltro indispensabile porre attenzione a quello che è il reale scopo dell'analisi: l'apprendimento. L'intero iter procedurale con il quale si progetta una politica del lavoro rispetta obiettivi e requisiti di carattere oggettivo, ed è necessario ai fini della buona funzionalità degli interventi, che essi siano oggetto di discussione, per far emergere la criticità della proposta ed eventuali soluzioni preventive. Da non sottovalutare è anche l'amministrazione che è viene scelta ai fini delle implementazioni delle politiche, in quanto l'utilizzo di un sistema burocratico, le risorse e i relativi strumenti impiegati possono incidere notevolmente sul risultato dell'intervento. Nello specifico è possibile definire sia gli schemi contabili finalizzati alla rendicontazione, sia gli standard auspicabili per il controllo, nonché avere a disposizione le informazioni e i dati necessari per

⁶¹ Dipartimento del Tesoro.

analizzare gli effetti nel miglior modo possibile. Risulta altrettanto importante il rapporto di coordinazione che deve essere garantito tra l'amministrazione e l'opinione pubblica, soprattutto dalle assemblee, che ricoprono un ruolo fondamentale nella divulgazione delle politiche del lavoro e nell'inserimento di clausole selettive. Da un punto di vista prettamente tecnico vi è la necessità di incrementare le competenze degli amministratori, in modo tale che ricoprano il ruolo di esecutori primari delle politiche, traducendo in concretezza l'esigenza del mercato nel rispetto dei bisogni e necessità della comunità sociale. La Commissione vuole promuovere una concezione differente di analisi, creando una vera e propria struttura informativa con lo scopo di unificare tutte le informazioni e i dati che risultano essere fondamentali per la valutazione delle politiche. A tal proposito la Commissione raccomanda la replicabilità delle analisi svolte, maggiore sarà l'accesso alle informazioni e maggiore sarà la competizione nella valutazione comportando una criticità aggiuntiva nella stesura delle relazioni e una più ampia credibilità dei risultati descritti. A questo ne deriva che la situazione ideale è quella in cui colui che attua la politica del lavoro si deve confrontare con il valutatore, che viene nominato attraverso il requisito della meritevolezza ma che l'ufficialità della sua nomina non precluda la possibilità a tutti i soggetti che siano in possesso dei requisiti necessari di replicare la valutazione esposta; essere favorevoli al dibattito inciderà positivamente sulla veridicità dei risultati ottenuti, migliorando sempre più la credibilità dell'analisi.

CAPITOLO 5: IL GOL, NUOVO PROGRAMMA DI GARANZIA OCCUPABILITA' DEI LAVORATORI

5.1. Garanzia Occupabilità dei Lavoratori, il significato

La nuova implementazione delle politiche attive del lavoro è stata introdotta, oltre che all'interno del PNRR e nel Fondo delle Nuove Competenze, anche nel cosiddetto GOL. Il GOL è il programma di Garanzia Occupabilità dei Lavoratori che si rivolgerà a più di 3 milioni di beneficiari coinvolgendoli in oltre 800 mila interventi ricreativi e di formazione professionale. Prima che la Pandemia influenzasse il mercato, nel 2019 la curva della Cassa Integrazione⁶² era definita da un +20,20%, un incremento che arrivò a toccare il 40,64% nell'anno successivo, sottolineando come era oramai indispensabile un intervento legislativo per porre rimedio al continuo incremento della disoccupazione, nella consapevolezza che il ritorno ad una situazione per-covid non sarebbe stato sufficiente. Successivamente all'analisi preoccupante dei dati relativi alla disoccupazione la Commissione Europea ha definito il *Next Generation*, uno strumento finanziario rivolto a tutti gli Stati Membri che vedono destinarsi 800 miliardi di euro in Piani Nazionali rivolti alla Resilienza e alla Ripresa, sottolineando che *“la necessità di evidenziare il rischio di perdite di posti di lavoro a causa della transizione industriale e la responsabilità delle autorità in termini di protezione sociale; invita gli Stati membri ad assicurare retribuzioni adeguate e un sostegno per i lavoratori durante la transizione, con particolare attenzione all'occupabilità e al benessere, e a valutare una gamma più ampia di misure di protezione sociale, come regimi nazionali di reddito minimo garantito, indennità di disoccupazione, aiuti per le famiglie, aiuti per coprire i costi del riscaldamento, pensioni adeguate, borse di studio per gli studenti, pagamento di tirocini e sostegno alle persone con disabilità, al fine di garantire condizioni di vita dignitose”*⁶³. Il GOL non riguarda solo un progetto di vita futuro, è una questione politica e culturale che richiede l'unione tra il sistema economico e quello industriale, nella ricerca di un equilibrio utilitaristico che conduca all'efficienza delle risorse e al raggiungimento degli obiettivi.

⁶² Analisi svolta dal Centro Studi Mercato del Lavoro e Contrattazione, Lavoro&Welfare;

⁶³ il Parere della Commissione per l'occupazione e gli affari sociali contenuta nella Relazione su una nuova strategia industriale, la Ricerca e l'Energia del Parlamento europeo sostenuta nell'ottobre 2020.

A tal proposito l'introduzione delle politiche attive nel PNRR va a costituire una riforma di sistema globale che mira allo sviluppo dei Centri per l'Impiego e al GOL, nonché all'incremento della coordinazione tra il sistema privato e quello pubblico, ma non va sottovalutata la criticità definita dalle competenze territoriali. L'operatività e l'attuazione delle politiche attive del lavoro è devoluta, proprio come sancisce la Costituzione, alle Regioni; la differenza territoriale i relativi fabbisogni diversificati desteranno l'insorgenza di qualche screzio che se da un lato influenzerà il superamento della spartizione tra le politiche attive e passive del lavoro, dall'altro modificheranno il profilo della produzione economica e sociale. Il Programma di Garanzia e Occupabilità dei Lavoratori dovrà interfacciarsi con la riforma degli ammortizzatori sociali creando, entro il 2025, un'integrazione prospettica nazionale che includa oltre 3 milioni di beneficiari, di cui il 75% dovranno essere donne, disabili, giovani under 30, disoccupati e lavoratori over 50.

5.1.1. Le previsioni della Legge di Bilancio 2021

La legge di bilancio nella seconda metà dell'anno ha destinato 233 milioni di euro al programma di Garanzia Occupabilità dei Lavoratori con la finalità di sviluppare una nuova rete di politiche attive, attraverso la stesura del Decreto Interministeriale del 5 novembre del 2021 il quale definisce che: *“E' adottato il Programma nazionale per la garanzia occupabilità dei lavoratori, di seguito denominato «GOL», ... L'adozione del Programma GOL, ai sensi del comma 1, costituisce parte del traguardo di cui alla missione M5, componente C1, tipologia «riforma», intervento «1.1 Politiche attive del lavoro e formazione», del PNRR... Sulla base delle indicazioni del Programma, favorendo la consultazione delle parti sociali, le regioni e le province autonome adottano un Piano regionale per l'attuazione di GOL ... Il Piano è adottato dalla regione o provincia autonoma previa valutazione di coerenza con il Programma nazionale da parte dell'ANPAL”.*⁶⁴ Nello specifico, con il Decreto *«sono individuati le prestazioni connesse al programma nazionale GOL, compresa la definizione delle medesime prestazioni per tipologia di beneficiari, le procedure per assicurare il rispetto del limite di spesa, le caratteristiche dell'assistenza intensiva nella ricerca di lavoro e i tempi e le modalità di erogazione da parte della rete dei servizi per le politiche del lavoro, nonché la specificazione dei livelli di qualità di riqualificazione delle competenze»* Il GOL rappresenta il primario strumento d'azione, accompagnato dal Piano strategico Nazionale sulle nuove Competenze e dal Piano straordinario di rafforzamento dei Centri per l'impiego, che uniti dispongono di una logica sinergica e integrata per il conseguimento degli obiettivi interposti all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Il Decreto sopracitato presentato nella legge di bilancio assume in questi termini un ruolo che si spinge oltre una semplice ripartizione di risorse monetarie ma si pone invece le seguenti finalità:

- attraverso il GOL e lo sviluppo delle politiche attive del lavoro si cerca di promuovere e sostenere l'occupabilità; mentre attraverso la stesura del Piano Nazionale delle nuove Competenze si prova a sviluppare la governance e il sistema di formazione professionale;

⁶⁴ Articolo 1 comma 1,2 e 3 del Decreto 5 novembre 2021, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

- con l'implementazione delle attività professionali si vuole rafforzare l'operatività dei Centri per l'Impiego perché il loro servizio sia funzionale alla crescita, allo sviluppo e all'acquisizione di nuove competenze e nozioni per i cittadini
- sviluppare nozioni e capacità grazie alla costituzione di un match tra il mercato del lavoro e le istituzioni scolastiche e formative, utilizzando strumenti come il servizio civile e l'apprendistato professionalizzante;
- promuovere il lavoro femminile e sviluppare la parità di genere, attraverso una strategia finanziaria integrata che promuova la trasparenza e la meritocrazia dando un taglio netto alla discriminazione salariale e alla impossibilità di accedere alla carriera.

5.1.2. Uno strumento di accompagnamento all'innovazione

Le politiche attive del lavoro sono il principale strumento attuativo per riuscire a superare la crisi dovuta parzialmente anche alla Pandemia, portando il nostro Paese alla ripresa economica; quelli che sono stati gli interventi promossi fino ad ora hanno permesso di non arrivare a conseguenze drastiche dando la possibilità a tutti i lavoratori di avere a propria tutela strumenti di protezione del reddito. Nell'ottica di un graduale ritorno alla normalità, ci si aspetta un riallineamento di sistema, con una nuova impronta innovativa orientata al futuro, pensiamo alle culture green, la digitalizzazione, l'impatto ambientale che metteranno il nostro Paese in una grande sfida. Proprio in questi termini, le politiche attive assumeranno un ruolo chiave e funzionale nell'innovazione del Paese, saranno le sostenitrici del cambiamento e proprio per questo con il PNRR e il GOL si cercherà di attuare misure interventistiche che fungano da riforma universale dell'intero sistema economico, normativo e sociale. Le azioni che possono svilupparsi attraverso le politiche attive del lavoro devono in primis sostenere i lavoratori, attraverso un approccio integrato, strutturato che veda provvedimenti attuativi consapevoli e trasversali, i quali siano funzionali alla protezione dell'occupabilità e allo sviluppo di competenze. Nella concezione delle politiche del lavoro bisogna considerare anche il tema degli investimenti economici e finanziari e altrettanto rilevante è la modalità distributiva delle risorse finanziarie e monetarie che vengono spartite per ogni area economica. Ciò che deve essere creato è un progetto sinergico che veda coinvolgersi le politiche sociali e tutte le iniziative normative, contrattuali e finanziarie, unite dalla ricerca di soluzioni innovative sia dal punto di vista organizzativo che da quello legislativo che conducano alla promozione di interventi a tutela e garanzia dei lavoratori. Ciò che deve essere raggiunto è senza dubbio un equilibrio bilanciato che porti al benessere collettivo durevole nel tempo finalizzato alla coesione sociale e alla crescita sostenibile ed economica del nostro Paese. Le politiche attive possono per questo rappresentare l'effettivo strumento di rilancio e perché ciò avvenga è necessario che vi sia: *"a) la costruzione di un efficiente sistema informativo, adeguato ed accessibile, territorialmente articolato, sulle principali grandezze di stock e di flusso del mercato del lavoro, come base conoscitiva indispensabile sia al miglioramento dei processi di ricerca dei singoli soggetti economici, sia al coordinamento degli interventi in tema di allocazione, di formazione professionale e di predisposizione delle infrastrutture legate alla mobilità territoriale del lavoro (trasporti, abitazioni, servizi sociali, ecc.); b) la realizzazione di un efficace coordinamento territoriale dei diversi interventi necessari,*

mediante la configurazione di un soggetto capace di gestire non burocraticamente, in via diretta o indiretta, ma con indirizzi flessibili, unitari e coerenti, meccanismi istituzionali e poteri attualmente dispersi in numerose sedi."⁶⁵ Pertanto le politiche attive del lavoro possono reindirizzare il carattere di precarietà, incrementare lo sviluppo delle competenze, interagire con i bisogni della popolazione e assumere un carattere d'azione nel miglioramento delle condizioni economiche e sociali del nostro Paese.

⁶⁵ M. TALAMONA, *Politiche attive del lavoro per migliorare l'efficienza del mercato*, pubblicato nella Rivista Internazionale di Scienze Sociali, anno 1993.

5.1.3. Gli obiettivi del Programma

Il grande obiettivo che si pone il GOL è senza dubbio quello di definire i livelli essenziali delle prestazioni in tutto il territorio nazionale e perché ciò avvenga è necessario che vi sia una programmazione strutturata la quale coinvolga tutti gli enti territoriali e le loro relative competenze amministrative, tecniche, sociali ed economiche. Il più grande ostacolo che dobbiamo oltrepassare è fare in modo che le misure e gli interventi già presenti siano efficaci, ragion per cui il GOL non si pone come finalità la suddivisione tra politiche statali e politiche private, ma la costituzione di un unico programma di politiche sociali nazionali in grado di assicurare la funzionalità dei servizi predisposti. Il maggior investimento che è stato attuato è il PNRR un'occasione d'oro per migliorare e incrementare la qualità delle misure già in essere, consapevoli che il ritorno alla normalità si sta avvicinando e diventa fondamentale la tempestività nell'attuare il Piano Straordinario di rafforzamento dei Centri per l'Impiego. Le risorse che verranno stanziare permetteranno di acquisire professionalità, un requisito fondamentale perché vi sia una buona riuscita del Programma GOL; a questo entreranno in gioco anche i Piani Regionali che si occuperanno di innovare le infrastrutture, la formazione degli operatori sociali e i sistemi operativi e informativi i quali assumono un carattere fondamentale perché possono incidere direttamente in termini di tempistiche e prestazioni attuabili. Le tematiche che saranno incluse in questo nuovo programma si possono sintetizzare in otto punti:

- Sviluppo dei servizi: in Italia i Centri per l'Impiego sono circa 550 dislocati in modo disomogeneo nel territorio, una delle principali finalità del programma è quello di reindirizzare i finanziamenti nello sviluppo strutturale, demografico sia delle offerte di servizi sia attraverso la formazione degli operatori, l'incremento degli sportelli e le consulenze personalizzate, sia in forma fisica che digitale, sfruttando l'avanzamento intrapreso durante la Pandemia.
- Ramificazione territoriale dei servizi: il Programma prevede una forma di integrazione dei servizi che oltre a svolgere una formazione di base uguale per tutti, e specifica a seconda delle caratteristiche strutturali e territoriali del contesto in cui ci si trova ad agire, include una collaborazione degli enti territoriali, tra cui istituzioni, servizi sociali, sanitari e civili.

- Ridimensionamento dei LEA: al contrario del Decreto Legislativo n. 150 del 2015, il nuovo Programma si pone l'obiettivo di svilupparsi in pochi ed essenziali livelli di prestazione mirati a target di beneficiari specifici, ponendosi come cardine la divulgazione dei diritti sociali.
- Coinvolgimento delle aziende: le aziende sono attori principali all'interno del mercato del lavoro e la creazione di una vera e propria negoziazione potrebbe fungere da soluzione per facilitare l'incremento dell'occupazione e l'ingresso all'interno delle imprese. Perché ciò avvenga devono essere coinvolti i Centri per l'Impiego i quali fungono da interlocutori tra la domanda e l'offerta, promuovendosi come mediatori tra le esigenze delle imprese e i bisogni dei lavoratori.
- Collaborazione con le politiche attive regionali: le politiche nazionali devono essere predisposte con coerenza e devono essere condivise con le Regioni in quanto sono loro ad attuarle. La messa in atto di azioni mirate da parte delle regioni attraverso risorse finanziarie nazionali, rappresentano un supplemento e non sostituiscono alcun tipo di intervento, per questa ragione va definita una standardizzazione del metodo attuativo in modo tale che la diversità tra il piano nazionale e quello regionale non vada in contrasto. Risulta pertanto fondamentale la creazione di un archivio nazionale di tutte le politiche sociali regionali che funga da interprete per le prestazioni da attuare nel GOL.
- Collaborazione con le politiche della formazione: le politiche attive del lavoro ricomprendono le misure d'intervento a favore della formazione, la personalizzazione degli strumenti necessita un'analisi mirata dei bisogni personali, questo perché la formazione deve essere pensata in un'ottica bidimensionale, sia verso uno standard generale e nazionale, sia verso uno standard che ricomprenda la domanda e l'offerta specifica.
- Incremento delle competenze di analisi: l'accelerazione ai processi di cambiamento ha senza dubbio portato delle conseguenze all'interno del mercato del lavoro e delle politiche sociali, scopo del programma è anche quello di affinare le proprie competenze nell'analisi del mercato, cercando di prevedere le tendenze e lo stesso cambiamento. In quest'ottica con il Programma si vuole migliorare l'uso degli strumenti analitici per riuscire a comprendere e ad anticipare il contesto sociale ed economico.

- Sviluppo dell'innovazione: all'interno del GOL deve essere lasciato spazio anche ad un'attività di sperimentazione la quale possa contribuire alla ricerca di continue soluzioni innovative per essere pronti a rispondere ad eventuali nuove sfide che potrebbero presentarsi in futuro. Le attività di ricerca e sviluppo possono essere ricomprese all'interno di forme organizzative occupazionali che coinvolgono diverse categorie di beneficiari e vedono come protagonista la dinamicità, l'intelletto e la socialità, le quali insieme possono garantire la più ampia forma di tutela per tutta la comunità.

5.1.4. GOL e PNRR: requisiti minimi

L'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è stato oggetto di un negoziato con la Commissione Europea la quale ha richiesto che venissero definiti e rispettati una serie di requisiti per poter procedere alla consolidazione e approvazione del Piano stesso. Con specifico riferimento al programma di Garanzia e Occupabilità dei Lavoratori gli le condizioni erano definite da:

- *Skill forecasting*: Il conseguimento di attività finalizzate all'implementazione delle proprie competenze e conoscenze, attraverso la previsione dei bisogni e delle necessità di cui il Paese necessita;
- *Job coaching*: promozione e orientamento verso consulenze strategiche volte a tutti i lavoratori che desiderano comprendere e affilare la propria potenzialità professionale all'interno del mercato del lavoro;
- *Reskilling e upskilling*: l'acquisizione di nuove nozioni per un'occupazione completamente differente rispetto a quella che si conosce, oppure promuovere i lavoratori verso il miglioramento delle competenze già in possesso con la finalità di accrescere il loro ruolo professionale;
- Stabilire quali devono essere i LEA, ricomprendendovi anche i Centri per l'impiego;
- Garantire che i Centri per l'impiego siano competenti nell'analizzare quali siano i beneficiari e i loro bisogni nell'implementazione di misure attuative;
- Assicurare che i beneficiari delle prestazioni abbiano accesso ai servizi predisposti dai CPI entro 4 mesi dall'inizio degli interventi;
- Definire una elevata qualità nell'offerta di servizi personalizzati che perseguano finalità condivise e omogenee in tutto il territorio nazionale;
- Predisporre piano di formazione con lo specifico scopo di accrescere le conoscenze e sviluppare competenze digitali;
- Porsi obiettivi che migliorino la collaborazione tra il sistema privato e quello pubblico, in modo da rafforzare l'identificazione dell'offerta di lavoro in base alle reali necessità e fabbisogni del territorio.

Per quanto riguarda invece i requisiti che sono stati richiesti per l'implementazione del PNRR a favore del Piano Nazionale delle Competenze abbiamo le seguenti aspettative:

- identificare quali competenze raggiungere affinché si abbia la stretta collaborazione tra il sistema pubblico e quello privato, raggiungendo standard rilevanti e omogenei a livello territoriale;
- stabilire i LEA riguardanti la formazione professionale;
- svolgere delle previsioni con la finalità di comprendere quali siano le competenze che verranno richieste dal mercato del lavoro in ottica futura;
- sviluppare interventi che mirino all’inserimento attivo dei soggetti più vulnerabili, tenendo in considerazione i bisogni effettivi dei soggetti coinvolti e le reali necessità richieste dal mercato;
- promuovere lo sviluppo di apprendimento e implementare le competenze digitali in un’ottica di lungo periodo;
- riconoscere le strategie da attuare con il duplice obiettivo di possedere una omogeneità d’intervento e garantire che le competenze apprese siano in linea con le richieste del mercato.

Da queste disposizioni si evince che il PNRR è un programma orientato ai risultati e a testimoniare è proprio la sua modalità innovativa di stanziamento finanziario, non più implementato come un rimborso spese ma attuato con la finalità di raggiungere gli obiettivi prefissati. In questi termini gli interventi sono estesi in tutto il territorio nazionale, ponendo omogeneità e uniformità dei servizi al primo posto, proprio perché l’obiettivo fondamentale è garantire un’integrazione tra le politiche attive e il mercato e perché ciò avvenga il Piano Nazionale delle Competenze e il programma Garanzia Occupabilità dei Lavoratori vanno integrati. La cooperazione e il coordinamento di questi due pilastri devono focalizzarsi nello sviluppo analitico e personalizzato delle misure attuative per prevedere al meglio i fabbisogni, le competenze e l’andamento del mercato del lavoro, affinché il nostro paese sia in grado di rispondere alle sfide con consapevolezza e tempestività.

5.1.5. La *Governance*

Come è da sempre riconosciuto, alla base del buon funzionamento e il successo di un programma, oltre all'analisi del contesto e alla condivisione delle scelte, deve essere predisposta e consolidata una buona forma di collaborazione e coordinamento che funga da mediatore tra il ruolo dello Stato e quello delle Regioni, attori principali nell'esecuzione delle politiche interventistiche di occupabilità e contrasto alla disoccupazione. La congiunzione tra Stato e Regioni è stato definito dalla Commissione Europea come requisito imprescindibile per il raggiungimento degli obiettivi predefiniti, nonché necessaria per la condivisione di esperienze e conoscenze fondamentali per ridurre la disomogeneità in tutto il territorio nazionale. La relazione di *governance* potrebbe destare qualche criticità, non è per nulla scontato che gli strumenti nazionali e quelli regionali possano entrare in contrasto tra loro e creare delle sovrapposizioni che rischiano di avere un'incidenza negativa sulle misure attuate, per tale ragione il coordinamento assume un ruolo chiave nella gestione delle attività. Sulla base delle esperienze passate non esiste una soluzione univoca e semplice per orientare i propri interventi all'ottenimento del risultato, ma è ben definito quali siano gli errori da non commettere. Il programma dispone di diversi elementi distintivi, l'arco temporale di intervento è dato dal quinquennio 2021 - 2025 e l'importo complessivo di risorse da destinare al GOL e al PNC sono di 4,4 miliardi di euro, ai quali vanno aggiunti 600 milioni per lo sviluppo del sistema duale e altri 600 milioni con la finalità di potenziare il servizio dei Centri per l'Impiego. La Commissione Europea ha per questo definito due *Milestone* che rappresentano i punti determinanti nella pianificazione della strategia, definiscono l'inizio e la conclusione nonché la fase complementare del progetto. Il *Milestone 1* comprende i decreti interministeriali che regolano il GOL e il PNC mentre il *Milestone 2* fa riferimento ai Piani regionali per l'attuazione del programma di Garanzia e Occupabilità dei Lavoratori. La nuova riforma delle politiche attive, coerentemente, è stata inserita come riforma di sistema prevedendo lo sviluppo dei CPI, il GOL, il PNR e la collaborazione tra il sistema pubblico e quello privato. Tutto ciò, in un coordinato ragionamento logico, si contrappone al sistema di politica passiva del reddito di cittadinanza, il quale è da mantenersi come strumento di tutela e garanzia sociale e a completamento le politiche attive del lavoro assumono un'ulteriore misura di protezione sociale lasciando largo respiro alle modalità interventistiche del sistema.

5.1.6. I beneficiari

I beneficiari a cui il Programma GOL si rivolge sono rappresentati da una molteplicità di soggetti eterogenei, che possono essere distinti in base alle seguenti peculiarità:

- la presenza di condizioni di vulnerabilità;
- lo svolgimento pregresso o attuale di un'attività lavorativa;
- la percezione di un sostegno al reddito.

Più nello specifico, i beneficiari possono essere appartenenti a:

- lavoratori che, seppur risultano ancora formalmente occupati, risultano in una fase di cambiamento transazionale come può essere una cessazione o una crisi aziendale;
- soggetti che sono percettori di sostegni reddituali come il reddito di cittadinanza e aiuti di natura socio-assistenziale;
- lavoratori autonomi che interrompono la loro attività professionale;
- lavoratori che vivono in situazione di precarietà;
- giovani con meno di trent'anni, disabili, donne in situazioni svantaggiose, lavoratori over cinquanta;
- disoccupati che non percepiscono alcun sostegno al reddito;
- disoccupati percettori di indennità NASPI.

A seconda delle caratteristiche dei soggetti beneficiari, differenti saranno le modalità di accesso al programma e per questa ragione per coloro che hanno sottoscritto un Patto, sia che esso sia per il lavoro o di servizio, sarà prevista la possibilità di modificarlo includendovi le condizioni previste dal GOL; viceversa per coloro che percepiscono una qualsiasi tipologia di sostegno al reddito, le misure del GOL permetteranno la possibilità di continuare la fruizione economica a loro disposta. Per tutte le altre categorie di beneficiari che non rientrano nelle definizioni sopra citate, sarà fondamentale attuare una strategia di sensibilizzazione finalizzato alla partecipazione attiva al programma, nonché considerare le peculiarità professionali, personali e assistenziali di ciascun gruppo per agire con percorsi mirati e personalizzati che possano incidere concretamente sull'incremento dell'occupazione e sullo sviluppo di carriera.

Come obiettivi predisposti dal Programma i target da raggiungere entro il 2025 a carico dei beneficiari sono tre e riguardano:

- TARGET 1: il raggiungimento di 3 milioni di beneficiari, dove almeno il 75% deve essere rappresentato da disabili, donne, disoccupati, lavoratori over 55 o under 30;
- TARGET 2: dei predetti 3 milioni, almeno 500 mila devono partecipare ad attività formative generali e 300 mila allo sviluppo delle competenze digitali;
- TARGET 3: 135 mila giovani devono aderire al sistema duale predefinito.

5.1.7. Ricerca, Sviluppo e Sperimentazione

I Centri Per l'Impiego rappresentano il primo grande strumento a disposizione per divulgare l'informazione del programma, l'accesso ad esso deve essere facile e non deve rappresentare una mera misura burocratica ma un vero e proprio sistema di percorsi e servizi studiati e personalizzati in base a quelle che sono le caratteristiche del soggetto beneficiario a cui si rivolgono, con lo scopo di incrementare le sue conoscenze, migliorare le sue competenze e abilità, incidendo positivamente e indirettamente sul tasso occupazionale contrastando di contropartita la disoccupazione e la povertà. In questi termini i Centri Per l'Impiego rappresentano la porta di accesso al Programma di Garanzia e Occupabilità dei Lavoratori e per entrare in questa parte hanno bisogno di farsi conoscere, aprirsi alla comunità, divenire un punto di riferimento per i cittadini e rendersi partecipi alla rete sociale dei servizi territoriali. I CPI nel nostro territorio sono circa 550, un numero pressoché scarso in quanto significa che vi è un unico Centro ogni 100 mila abitanti, rendendo senza dubbio più difficile la promozione e l'aiuto nei confronti di cittadini che sono in stato di bisogno e necessità. I servizi e le competenze digitali rappresentano una strategia di semplificazione dell'accesso al programma e gli strumenti che sono stati sviluppati durante la pandemia per garantire la continuità delle prestazioni, devono essere implementati e mantenuti perché se da un lato semplificano le relazioni a distanza, dall'altro rafforzano l'offerta di servizi digitali rendendo più accessibile la loro promozione e divulgazione. In determinati casi, per coloro che sono abili con l'utilizzo della tecnologia, il servizio digitale potrebbe sostituirsi a pieno regime alla presenza fisica, comportando una diminuzione di costi e una maggiore flessibilità di sistema. Ciò non toglie che l'importanza della presenza fisica del servizio ha un ruolo fondamentale, rappresenta un punto di riferimento per coloro che non possiedono competenze informatiche ed è il primo step di partenza per avviare una conoscenza relazionale; solo con la comunicazione verbale e ancor di più con quella non verbale si è realmente in grado di conoscere e comprendere quali siano le reali necessità di un soggetto e soprattutto cosa può celarsi all'interno di un determinato contesto familiare e sociale. La richiesta di implementare e sviluppare i CPI non viene intesa unicamente con l'incremento delle sedi operative ma bensì come lo sviluppo di unità mobili e temporanee con la finalità di indirizzare, facilitare e promuovere l'accesso ai servizi per i cittadini che necessitano di avere una presenza saltuaria a cui rivolgersi, in questi termini sarebbe opportuno sviluppare un'unità ogni 40 mila abitanti e i target a cui dovranno rivolgersi dovranno

essere verificati in base al bacino dei Centri Per l'Impiego già insidiati nel territorio e faranno parte di un Piano di potenziamento regionale. Il GOL deve lasciare spazio anche alla sperimentazione e per tale scopo è stato sviluppato uno specifico fondo nazionale, da attuare con le regioni che vorranno partecipare, il cui esito positivo potrebbe andare a modificare le *policy* di *governance* nazionali. Ad oggi sono state individuate tre aree di sperimentazione:

- Vulnerabilità e fragilità;
- Competenze digitali;
- Percorsi di attivazione.

Per quanto riguarda la prima area di sperimentazione, definita come la vocazione del programma, si baserà su una forma di occupazione protetta con l'attuazione di percorsi assistenziali e di accompagnamento rivolti alle persone con disabilità e disoccupati che vivono in condizioni estreme. Lo scopo è quello di promulgare un servizio a tutela e garanzia dei cittadini, eliminando la condizione di disparità di trattamento rispetto a coloro che non possiedono disfunzionalità motorie o cognitive, coinvolgendo organismi e istituzioni territoriali appartenenti anche al Terzo Settore. La seconda area è rappresentata dallo sviluppo delle competenze digitali, considerato uno degli elementi cardine del programma, in combinato disposto con il dipartimento delle tecnologie e trasformazioni digitali si è pensato di creare una mappa delle pratiche formative presenti a livello nazionale e regionale con la finalità di monitorare il loro risultati e valutarli secondo pratiche econometriche. Qualora la valutazione complessiva apporti un buon risultato, si potrà applicare il percorso anche su larga scala, viceversa il mancato raggiungimento degli obiettivi designerà allo scarto delle pratiche adottate. L'ultima area è rappresentata dalla predisposizione di percorsi di attivazione per coloro che difficilmente si rivolgono ai CPI, in questi casi si è ideato di promuovere degli appositi spazi in stretta collaborazione con il comune, per facilitare l'inserimento di questa categoria di beneficiari creando una comunità attiva che funga da ecosistema locale funzionale. Spostando la nostra attenzione invece sulle risorse e la loro disposizione, va definito che i criteri di riparto andranno definiti sia in base ai decreti disposti dal Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, in combinato con gli accordi regionali, sia con le effettive potenzialità e capacità del territorio di poter attuare e guidare le misure definite.

5.1.8. La mappa dei percorsi finalizzati all'occupabilità

Il percorso di reinserimento

Il percorso finalizzato al reinserimento si rivolge ai lavoratori che sono più facilmente occupabili e che a lungo termine la probabilità di rimanere disoccupati non è così prevalente ma, sulla base delle peculiarità presenti, le nuove competenze che potrebbero essere apprese, garantirebbero una maggiore professionalità e intraprendenza da poter offrire al mercato del lavoro. La necessità che emerge in termini prevalenti è la conduzione alla ricerca autonoma di un'occupazione; per fare ciò è necessario effettuare una valutazione tanto quantitativa quanto qualitativa del lavoratore, proprio come se si dovesse svolgere una scheda profilo, inserendo i dati come il titolo di studio, le esperienze lavorative, le competenze professionali ed emotive e le sue aspirazioni. La valutazione di questa necessità è definita dalla predisposizione di un orientamento generale che viene implementato e arricchito da una punta qualitativa, con lo scopo di indirizzare i lavoratori verso la scelta di un'occupazione consapevole, che si basi sulle reali opportunità presenti nel territorio e sulle effettive competenze in possesso del soggetto. Infatti *“Il bisogno principale di chi entra in questo percorso è quello di indirizzamento e di assistenza più o meno intensiva nella ricerca del posto di lavoro, sulla base dei profili professionali di ricerca del lavoro e dell'analisi delle opportunità occupazionali del territorio.”*⁶⁶

Il percorso di aggiornamento e riqualificazione

I servizi che vengono attuati rispondono alla caratteristica della appropriatezza, questo perché come abbiamo sempre stabilito, l'implementazione di un percorso finalizzato all'inserimento lavorativo deve essere in linea con le necessità del beneficiario a cui viene rivolto e proprio a questo scopo, viene svolta una valutazione che permette di individuare qual è il suo effettivo posizionamento nel mercato con specifico riferimento a quali sono le sue competenze, esperienze e abilità e come essere potrebbero influenzare l'incremento dell'occupabilità. Il percorso di aggiornamento e riqualificazione, oltre a costituire la colonna portante del Patto di Lavoro e del Patto di Servizio, deve essere il risultato di una negoziazione che avviene tra Territorio e cittadino, basata sulla fiducia reciproca che mira alla collaborazione e alla condivisione delle informazioni.

⁶⁶ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, pubblicazione n. 306 del 27 dicembre 2021

La negoziazione è comunque presieduta dall'operatore che si occupa di comprendere e valutare concretamente il soggetto, avvalendosi di misure qualitative e quantitative che dovranno essere stabilite in maniera uniforme in tutto il territorio. Ciò che va definito è che la valutazione non potrà essere oggettiva e assoluta perché come abbiamo specificato i progetti sono definiti in base alle risorse e alle reali necessità che, restando fermi agli obiettivi di carattere generale, sono da considerare come soluzioni prioritarie a seconda del contesto in cui vengono presentate. Ogni bisogno specifico deve essere valutato secondo una visione d'insieme: il mercato del lavoro, le caratteristiche economiche del paese, l'offerta e la domanda di occupazione, tutte peculiarità che possono essere osservate con diversi strumenti in grado di rappresentare al meglio la reale situazione in essere, uno degli strumenti più utilizzati è senza dubbio l'analisi è il *gap skill* ovvero il confronto tra l'offerta e la domanda di competenze che vengono richieste dal lavoratore. Molto spesso le azioni intraprese dalle politiche sociali del lavoro non riescono a superare la difficoltà di comprendere a pieno la complessità del bisogno che non è meramente funzionale alla sfera professionale, ma è un progetto personalizzato e sociale che richiede il compimento di una rete sviluppata in tutto il territorio.

Il percorso di inclusione

L'analisi del bisogno non è da sottovalutare e prevede l'attivazione di una rete di servizi territoriali composta da una specifica equipe multidisciplinare, la quale si occupa di sviluppare un vero e proprio percorso di inclusione professionale. Le politiche attive del lavoro ricoprono un ruolo fondamentale ai fini dell'occupazione, ma devono essere rafforzate da ulteriori dimensioni pratiche, le quali permettano il superamento di ostacoli e difficoltà che continuano ad impedire il contrasto alla disoccupazione alla povertà. Le barriere presenti si spingono oltre la mera sfera professionale e in molti casi trattano argomenti come la fragilità, la vulnerabilità e l'esclusione sociale che richiedano l'immediato avvio di servizi di natura assistenziale, sanitaria e sociale in modo tale da permettere e facilitare l'accesso al mercato del lavoro. In questi termini risulta primario il ruolo della collaborazione con una rete di servizi, sia che essi siano sociali, educativi e di conciliazione, con la quale venga promosso, e non delegato, lo sviluppo delle competenze professionali in grado di intersecarsi al meglio con il mondo del lavoro, rispettando i bisogni dei lavoratori e le necessità della nazione.

Il percorso di ricollocazione collettivi

A differenza degli altri percorsi, alcuni contesti lavorativi necessitano di essere valutati e analizzati collettivamente, pensiamo ad esempio alle situazioni aziendali in cui si verifica una crisi che coinvolge un gruppo di lavoratori risultanti contrattualmente occupati e contemporaneamente in transizione. In quest'ottica il programma GOL ha ideato l'attuazione di un percorso denominato di ricollocazione collettiva, all'interno del quale l'obiettivo è rappresentato dalla: cooperazione tra le organizzazioni sindacati dei lavoratori e delle aziende; tempestività d'azione nella ricerca di una soluzione che possa definire una chance occupazione ai lavoratori che operano all'interno di una crisi d'impresa; attuazione di progetti specifici che coinvolgano il lavoratore sia da un punto di vista collettivo che individuale, in un'ottica di professionalità e formazione. Il percorso di ricollocazione collettiva vuole orientare i lavoratori al riposizionamento sul mercato favorendo una soluzione concreta all'interno del contesto territoriale, che possa rappresentare il superamento di una crisi d'impresa e una vincita occupazionale.

5.1.9. Una forma di accordo: i Patti Territoriali

All'interno del programma di Garanzia e Occupabilità dei Lavoratori è stata definita la messa in atto dei Patti Territoriali, accordi quadro compiuti tra le Regioni e il Ministero del Lavoro, al fine di sviluppare, migliorare e incrementare l'occupazione di determinate aree produttive territorialmente localizzate in un contesto geograficamente definito. Nel territorio nazionale assistiamo continuamente a dei mutamenti che incidono direttamente e indirettamente nel sistema economico e sociale, pertanto vi deve essere il coinvolgimento di più istituzioni affinché vi sia un coordinamento funzionale alla realizzazione del cambiamento positivo. Il progetto di Patto è il frutto di un lavoro svolto in maniera congiunta, da parte di tutti gli stakeholder locali che desiderano e auspicano a contribuire allo sviluppo dell'area economica e territoriale, stiamo parlando di: imprenditori, enti locali, organizzazioni sindacali, associazioni volontarie, università e istituti bancari. L'obiettivo prioritario dei Patti Territoriali è quello di ottimizzare le diverse opportunità lavorative indirizzando le imprese italiane ad attività di formazione e istruzione che possano tutelarle dal soddisfacimento dei loro fabbisogni aziendali che conducano: all'innovazione imprenditoriale; al miglioramento industriale; all'incremento delle loro competenze strutturali; alla riconversione delle loro potenzialità. I Patti Territoriali sono stati predisposti secondo le aspettative europee e si prestano ad individuare i settori produttivi secondo determinate peculiarità tra cui la loro criticità e la loro promozione al riparto, in modo tale che possano fungere da promotrici di opportunità occupazionali e ideatori di una crescita lavorativa in tutto il territorio nazionale. La stesura dei Patti viene definita mediante l'ideazione dei Piani Operativi Territoriali tra le Regioni e lo stesso Ministero e devono contenere:

- una valutazione tra l'effettiva domanda e l'offerta in termini di fabbisogno occupazionale;
- il *gap skill* realistico tra la domanda e l'offerta dei settori considerati a rischio in relazione a quello che sarà l'oggetto del Patto che si vorrà attuare;
- la proposta formativa al fine di attuare percorsi e progetti di politica attiva finalizzati al rafforzamento delle competenze professionali, tecniche e relazionali dei lavoratori;

- la cooperazione duale tra le imprese e il sistema educativo, che possa incrementare lo sviluppo delle loro capacità di comprendere quali siano i loro reali fabbisogni occupazionali, di breve, di medio e di lungo periodo a seconda delle competenze già in possesso;
- l'implementazione della rete di servizi, migliorando il coordinamento tra il sistema pubblico e quello privato, in base a quelle che sono le necessità primarie da realizzare.

I Patti costituiscono un principio di negoziazione che vede il coinvolgimento attivo di diverse istituzioni locali pubbliche, private e sociali del sistema d'impresa e rappresentano l'impegno politico delle Regioni e dello Stato, prefissato attraverso la realizzazione di interventi attuativi che devono e vogliono essere compiuti al fine di incrementare l'occupazione territoriale e contrastare il gap tra domanda e offerta di mercato.

5.1.10 I Livelli Essenziali delle Prestazioni all'interno del GOL

il Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 4 del 11 gennaio del 2018 definisce quelle che sono *le Linee di indirizzo triennali delle azioni di politiche attive per l'implementazione dei servizi per il lavoro* a seguito degli accordi che sono stati presi in sede di Conferenza tra lo Stato e le Regioni e nello specifico: vengono definiti i livelli essenziali delle prestazioni e i criteri di verifica degli obiettivi annuali (allegato A - numero di patti di servizio stipulati; lo stato occupazionale dei partecipanti dei partecipanti a interventi di politica attiva a 3, 6, 12 mesi dalla fine della misura; il numero di percettori dell'assegno di ricollocazione inseriti nel mercato del lavoro). *“Il presente decreto definisce i criteri per l'accreditamento dei servizi per il lavoro, secondo i principi individuati dall'art. 12, comma 1, del decreto legislativo n. 150 del 2015 e dall'art. 7 del decreto legislativo n. 276 del 2003. 2. I regimi di accreditamento dei servizi per il lavoro adottati dall'Anpal, dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano sono finalizzati a garantire servizi di qualità agli utenti.”*⁶⁷. Il Decreto si pone come grande obiettivo quello di sviluppare la Riforma definita del Decreto Legislativo n. 150 del 2015 in materia di riparto delle competenze destinate allo Stato, alle Regioni e alle Province autonome che insieme perseguono la finalità di:

- tutelare e garantire la piena occupazione e lo sviluppo delle politiche sociali in tutto il territorio rafforzando le politiche attive e i Centri Per l'Impiego;
- organizzare e gestire i programmi regionali e nazionali sulla base di accordi e intese territoriali attraverso il potenziamento di strumenti e misure di erogazione dei servizi;
- coordinare attività di scambio informativo tra le diverse istituzioni pubbliche tra cui l'ANPAL, l'INAIL, l'INAPP e l'INPS;
- predisporre come primario obiettivo l'attuazione del principio di condizionalità nel rapporto tra le politiche attive e le politiche passive.

Il D.M. n. 4/2018 specifica i livelli essenziali delle prestazioni da erogare su tutto il territorio nazionale e riguardano:

“1) accoglienza e prima informazione (art. 11, comma 1, d.lgs. n. 150/2015);

⁶⁷ Articolo 1, Decreto Ministeriale n. 4 del 2018

- 2) *dichiarazione di immediata disponibilità (did), profilazione ed aggiornamento della scheda anagrafica professionale (artt. 20 e 21, comma 2, d.lgs. n. 150/2015);*
- 3) *orientamento di base (artt. 20, 21, comma 2, 18, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 150/2015);*
- 4) *patto di servizio personalizzato (artt. 20, 21, comma 2, d.lgs. n. 150/2015);*
- 5) *orientamento specialistico (art. 18, comma 1, lett. c) e d), d.lgs. n. 150/2015);*
- 6) *supporto all'inserimento o reinserimento lavorativo, comprendente: accompagnamento al lavoro, attivazione del tirocinio ed incontro domanda ed offerta di lavoro (art. 18, comma 1, lett. b), f) e g), d.lgs. n. 150/2015);*
- 7) *assegno di ricollocazione (art. 18, comma 1, lett. f) ed art. 23, d.lgs. n. 150/2015);*
- 8) *avviamento a formazione (art. 18, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 150/2015);*
- 9) *gestione di incentivi alla mobilità territoriale (art. 18, comma 1, lett. i), d.lgs. n. 150/2015);*
- 10) *gestione di strumenti finalizzati alla conciliazione dei tempi di lavoro con gli obblighi di cura nei confronti dei minori o di soggetti non autosufficienti (art. 18, comma 1, lett. l), d.lgs. n. 150/2015);*
- 11) *predisposizione di graduatorie per avviamento a selezione presso la Pubblica Amministrazione (art. 16, legge n. 56/1987);*
- 12) *promozione di prestazioni di lavoro socialmente utile (art. 18, comma 1, lett. m), ed art. 26, d.lgs. n. 150/2015);*
- 13) *collocamento mirato (legge n. 68/1999 e s.m.i.);*
- 14) *presa in carico integrata per soggetti in condizione di vulnerabilità (art. 1, comma 386 della legge n. 208/2015; D.M. 26.5.2016; d.lgs. 15.9.2017, n. 147);*
- 15) *supporto all'autoimpiego (art. 18, comma 1, lett. d), e), h), d.lgs. n. 150/2015; legge 22.5.2017, n. 81)."⁶⁸*

⁶⁸ FAGNONI, *Politiche attive del lavoro: Livelli essenziali delle prestazioni (cd. LEP), obiettivi triennali ed annuali.*

Infine, il Decreto Ministeriale definisce i compiti dei Centri per l'Impiego. L'art. 4, del D.M. n. 4/2018 cita: *“I soggetti accreditati ai servizi per il lavoro devono dotarsi di un codice etico in attuazione dei principi di cui all'art. 2, comma 2”* stabilendo che decorso inutilmente il termine di trenta giorni dal rilascio della dichiarazione di immediata disponibilità⁶⁹ che corrisponderebbero ai quindici giorni nel caso di beneficiari di strumenti a sostegno del reddito⁷⁰, entro i quali i lavoratori avrebbero dovuto mettersi in contatto con i CPI per la stipula del patto di servizio personalizzato⁷¹, il Centro per l'Impiego deve convocare il disoccupato entro il novantesimo giorno di disoccupazione. Il datore di lavoro⁷² è tenuto a comunicare al Centro per l'Impiego, i nominativi dei lavoratori percettori del sostegno al reddito per i quali è prevista una riduzione di orario superiore al 50% dell'orario di lavoro. Pertanto Le prestazioni invece che sono rivolte alle imprese sono comprensive:

- supporto e informazione;
- incontro tra domanda ed offerta delle realtà occupazionali;
- attivazione di tirocini per i giovani;
- collocamento mirato.

Nella definizione del quadro attuale dei Livelli Essenziali delle Prestazioni in ottica delle politiche attive del lavoro, dobbiamo senza dubbio definire quali siano le prestazioni effettive che saranno oggetto di diritti garantiti a tutti coloro che beneficeranno del programma di Garanzia e Occupabilità dei Lavoratori. Il Decreto Ministeriale sopracitato fornisce una rappresentazione oggettiva del sistema delle politiche attive del lavoro ma di contropartita non vengono specificate le risorse finanziarie delle prestazioni, definendo una limitazione attuativa. Questo limite viene ovviato grazie al programma GOL poiché la sua predisposizione è stata ideata tenendo conto della rete di servizi del sistema pubblico e privato, nonché la copertura finanziaria è stata definita all'interno del Piano Nazionale di Resistenza e Resilienza che garantisce l'attuazione dei servizi, costituendo diritti e garanzie per i beneficiari del piano stesso.

⁶⁹ conosciuta come DID;

⁷⁰ ad esempio la NASPI;

⁷¹ ai sensi rispettivamente degli artt. 20, c. 1 e 21, c. 2, d.lgs. n. 150/2015;

⁷² entro centoventi giorni dall'inizio della procedura per il ricorso ai trattamenti di integrazione salariale in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, ai sensi del d.lgs. n. 148/2015.

Nel programma sono definiti diversi livelli essenziali che indicano un vero e proprio percorso educativo ed evolutivo della rete di servizi, il punto chiave è definito dalla rappresentazione di quelli che sono i confini e il contenuto delle misure attuative che conducono all'univocità delle prestazioni da attuare suddividendole in base alle peculiarità territoriali, ai bisogni dei beneficiari e alle risorse economiche, finanziarie e sociali a disposizione. I Livelli Essenziali Assistenziali descritti nel GOL rappresentano un sottogruppo che fa voce ad un grande quadro attuativo, all'interno del quale vengono definiti interventi specifici e dinamici sulla relazione di costi, obiettivi da raggiungere e bisogni della collettività.

CONCLUSIONE

Tutti gli interventi, le misure e le azioni possono essere implementate e sviluppate attraverso le politiche attive del lavoro, le quali hanno il compito di sostenere e incrementare l'occupabilità attraverso una condizione integrata e al contempo trasversale. Questo approccio che possiamo definire di genere, predispone la complementarietà di più provvedimenti, interventi e disposizioni, nella piena consapevolezza che per uno sviluppo funzionale delle politiche attive, bisogna primariamente considerare due elementi: le competenze e le risorse. Tra gli obiettivi che si pone l'Italia, definiti all'interno dello stesso PNRR, vi è senza dubbio la ricerca di una nuova strategia occupazionale, raggiungibile con la messa in atto di un'azione sinergica e multilivello comprensiva delle politiche attive e passive, delle disposizioni legislative e degli accordi contrattuali, tutto accompagnato dalla continua ricerca di innovazione organizzativa e normativa la quale permetterebbe di raggiungere il bilanciamento del benessere comunitario, individuale, economico e occupazionale. Il rilancio delle politiche attive può aprire una strada ad un vero e proprio strumento di riconversione per rendere più efficaci e funzionali, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, la presenza di lavoratori competenti all'interno del mercato del lavoro. Il raggiungimento del successo è influenzato, senza contare le variabili endogene ed esogene che possono verificarsi, dal contesto all'interno del quale si opera nonché dalla modalità e dai tempi di risposta in seguito all'attuazione degli interventi, tutte condizioni che potrebbero condurre a risultati differenti rispetto alle aspettative. Il principio di condizionalità altro non è che un propulsore del mercato del lavoro, che interpone un teorico diritto di garantire un sostegno al reddito ad un concreto dovere di lavorare, rivolgendosi a tutti i cittadini, aiutandoli nella loro realizzazione personale e professionale, garantendogli offerta di lavoro e assistenza, ma di contropartita possiedono il compito e dovere di dimostrarsi proattivi e responsabili nella ricerca di una occupazione. La nuova normativa che include i grandi temi della condizionalità e della disoccupazione, conduce ad un dibattito socio-politico non del tutto indifferente, il quale permette di attribuire un valore costituzionale ampio e di primaria importanza.

I cambiamenti e le novità delle recenti disposizioni conducono ad un'interpretazione normativa che rafforza il valore sistemico e cruciale della condizionalità stessa: lo scopo è la costituzione di una evoluzione interventistica di strumenti di sostegno che fungano, oltre che da soluzioni solidaristiche e collettive, da pianificazioni personalizzate per il singolo individuo, superando l'idea che al mondo le politiche sociali possano definirsi o attive o passive, ma implementando un'idea di pensiero in cui le politiche sociali siano attuate in base alle necessità e ai bisogni presenti e non per la loro forma e definizione.

BIBLIOGRAFIA

Accordo in sede di Conferenza Unificata, tenutesi rispettivamente il 25 ottobre 2012 e il 14 e 21 dicembre 2017.

ALAIMO A., Politiche attive del lavoro, patto di servizio e “*strategia delle obbligazioni reciproche*”, in DLRI, n. 139, 3, 201.

Analisi svolta dal Centro Studi Mercato del Lavoro e Contrattazione, Lavoro&Welfare.

BALANDI G.G., BUOSO S., Legalità e circolazione delle risorse nella sicurezza sociale, in D. GOTTARDI (a cura di), Legal frame work. Lavoro e legalità nella società dell’inclusione, Torino, 2016.

BRINO V., Diritto del lavoro, concorrenza e mercato. Le prospettive dell’Unione Europea, 2012.

CASANO L., Crisi e riforme del mercato del lavoro, della formazione e delle relazioni industriali in Francia, in CASANO, FAZIO, FIONDA, MASSAGLI, ORI, SERRANI, SPATTINI, TOLVE, TOMASSETTI (a cura di), Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna, Adapt University Press, 2014.

CIRAVEGNA, *Matto*, 1993.

COM (95) 273 del 13 giugno 1995 *COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO* Una strategia europea per incoraggiare le iniziative locali di sviluppo e occupazione.

D. GAROFALO, *Formazione e Lavoro tra diritto e contratto. L’occupabilità*, 2004.

Disposizione numero 2005/600/CE pubblicato in GUUE L 205 il 6 agosto 2005.

Disposizione numero 2015/1848/UE pubblicato in GUUE L 268 il 15 ottobre 2015.

Documento congiunto con il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione *Cento idee per lo sviluppo - schede di programma 2000- 2006* Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - Dipartimento degli Affari Sociali.

E. DERMINE, D. DUMONT *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, Work & Society; 2015.

E. GUALMINI, R. RIZZA, *Le politiche del lavoro*, 2013.

EIGE, European Institute for Gender Equality, Gender impact assessment. Gender mainstreaming toolkit 2016.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, pubblicazione n. 306 del 27 dicembre 2021.

GUALMINI. E., R. RIZZA, Attivazione, occupabilità e nuovi orientamenti nelle politiche del lavoro: il caso italiano e tedesco a confronto, in Stato e Mercato, n. 92, agosto 2011.

JONAS H., Il principio di responsabilità, Torino, 2009.

L. CORAZZA, Il principio di condizionalità al tempo della crisi, 2013.

L. MENGONI I diritti sociali, 1988.

L. ZOPPOLI La flexicurity dell'Unione europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia, 2012.

Libro Bianco *La vita buona nella società attiva*.

FAGNONI, Politiche attive del lavoro: Livelli essenziali delle prestazioni (cd. LEP), obiettivi triennali ed annuali.

M. BONVIN, E. MOACHON, Right to Work and Individual Responsibility in Contemporary Welfare State. *A Capability Approach to Activation Policies for the Unemployed*.

M. PACI, Welfare, solidarietà sociale e coesione della società nazionale, in Stato e Mercato, 2008.

M. R. FREEDLAND e N. COUNTOURIS, Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa, 2005.

M. TALAMONA, *Politiche attive del lavoro per migliorare l'efficienza del mercato*, pubblicato nella Rivista Internazionale di Scienze Sociali, anno 1993.

Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, Piano Sociale Nazionale 2018-2020 e 2021-2023.

Rapporto *Beveridge* del 1942, enunciazione del "condizionamento".

RENGA S., La tutela contro la disoccupazione, Torino, 1997.

SOMMA A., Il diritto del lavoro dopo i Trenta gloriosi, in LD, 2, 2018.

VISCOMI A., Servizi per l'impiego: i "patti di servizio", in DLM, I, 2007.

SITOGRAFIA

<https://www.ticonsiglio.com/programma-gol/>

https://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_it.htm#empl

http://www.fondazionepromozionesociale.it/PA_Indice/118/118_la_relazione_conclusiva.htm

<http://www.lavorosi.it/servizi-per-il-lavoro-e-politiche-attive/strumenti-e-sostegni-per-loccupazione/legge-di-bilancio-2018-politiche-attive-per-i-cassintegrati/>

<https://123dok.org/article/fondamenta-costituzionali-principio-condizionalita0-diritto-economica-lavoratore-bisogno.4yrerepz>

https://www.cliclavoro.gov.it/Normative/Decreto_Legislativo_21_aprile_2000_n.181.pdf

https://www.cliclavoro.gov.it/normative/d.l_28_giugno_2013_n.76.pdf

https://www.gazzettaufficiale.it/do/atto/serie_generale/caricaPdf?cdimg=21A0764600100010110001&dgu=2021-12-27&art.dataPubblicazioneGazzetta=2021-12-27&art.codiceRedazionale=21A07646&art.num=1&art.tiposerie=SG