

Le politiche attive nei moderni mercati transizionali del lavoro

Ricerca n° 13/2021

A cura di
Assolombarda in collaborazione con Adapt

Sommario

Executive Summary	1
Introduzione	4
1 Lo stato dell'arte: la percezione delle imprese su politiche attive e servizi per il lavoro	6
1.1. Le politiche attive: opinioni ed esperienze dei partecipanti ai focus group	8
1.2. Le sfide da affrontare dopo la crisi pandemica: strumenti in campo e bisogni delle aziende	9
1.3. Il ruolo dell'attore pubblico nel sostenere le imprese che affrontano processi di riorganizzazione o crisi e il ruolo degli attori della rappresentanza	10
1.4. La valorizzazione delle competenze dei lavoratori	11
1.5. Il ruolo della contrattazione collettiva nella gestione delle transizioni occupazionali	12
1.6. Il rapporto tra le imprese e i servizi per il lavoro e la formazione locali	13
2 Dalla percezione delle imprese al framework normativo e teorico di riferimento	14
2.1. Le politiche attive in Italia: la necessità di un cambio di passo.	14
2.2. La valorizzazione delle competenze dei lavoratori nei processi di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale: formazione, accompagnamento professionale, certificazione delle competenze.	17
2.3. Informazione sui bacini di competenze territoriali, rilevazione e anticipazione dei fabbisogni professionali, reti tra imprese per la gestione di mobilità occupazionali protette.	20
2.4. La <i>governance</i> delle politiche attive nei territori: selezione degli operatori e collaborazione tra rete dei servizi e sistemi della rappresentanza.	21
3 Raccolta di best practices	25
3.1. L'accrescimento e la valorizzazione delle competenze dei lavoratori	25
3.2. Il ruolo delle aziende e della contrattazione collettiva nella gestione delle transizioni	30
3.3. Governance delle politiche attive	33
4 Suggerimenti di policy	38
5 Riferimenti bibliografici	42

Executive Summary

Nel dibattito politico e sindacale italiano il tema delle politiche attive è tra i più discussi da oltre un ventennio. Il clamore mediatico di alcune misure nazionali come il Reddito di cittadinanza e l'Assegno di ricollocazione, l'urgenza di strumenti e servizi che accompagnino imprese e lavoratori nella fase di ripresa dell'economia italiana dopo la grave crisi economica legata all'emergenza sanitaria da Covid-19 e le ingenti risorse stanziare nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza impongono una nuova riflessione in materia.

La ricerca qui presentata nasce dalla collaborazione tra ADAPT – Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni Industriali e ASSOLOMBARDA – Associazione delle imprese che operano nelle province di Milano, Lodi, Monza e Brianza, Pavia, e prende le mosse dal dialogo con le imprese e con gli operatori dei servizi per il lavoro con l'obiettivo di proporre un nuovo paradigma per le politiche attive a partire dal dato reale.

Grazie a focus group e interviste qualitative con un campione di aziende lombarde e servizi per il lavoro pubblici e privati, durante i quali si è tentato innanzitutto di individuare il perimetro delle politiche per come percepite dagli operatori, è emersa una visione delle politiche attive (connotata anche da precise aspettative) che non coincide con quella prevalente nel discorso pubblico o accademico, che relega le politiche attive ad interventi riparatori per la ricollocazione dei disoccupati.

Le politiche attive sono definite come un insieme di misure e di strumenti utili non solo (e non tanto, almeno nella visione delle imprese) per il reinserimento di disoccupati nel mercato del lavoro, quanto piuttosto per la formazione dei lavoratori (sia in termini di upskilling e reskilling), per lo sviluppo delle carriere, in uno con i processi di

riorganizzazione che le imprese sempre più spesso devono affrontare nel corso di profonde transizioni verso il digitale e l'economia green. Le politiche attive devono, in questa prospettiva, seguire una logica anticipatoria, non riparatoria, e rivolgersi a tutti i lavoratori.

In questa dimensione sono pochi gli strumenti di supporto offerti alle imprese, con eccezione del Fondo nuove competenze introdotto durante la prima ondata pandemica che, pur con qualche criticità delle regole di accesso e di svolgimento, ha infatti incontrato i favori delle imprese coinvolte. Del tutto insufficienti, invece, nei casi di riduzione del personale, gli strumenti di riqualificazione dei lavoratori licenziati e i percorsi di ricollocazione proposti o finanziati dal pubblico: l'outplacement è tipicamente organizzato e gestito dall'azienda con tutt'al più il supporto di servizi privati specializzati. Non vi è traccia di collaborazioni tra le imprese e l'attore pubblico che rimane non accreditato a un'interlocuzione programmatica con le aziende. Opinioni del resto confermate dagli interlocutori provenienti dal mondo dei servizi per il lavoro pubblici, che non individuano nei servizi di supporto alle imprese una area centrale della loro offerta di servizi, mentre i soggetti privati lamentano l'assenza di un quadro giuridico-istituzionale sufficientemente stabile e idoneo a favorire lo sviluppo di competenze avanzate, indispensabili per gestire l'attuale complessità dei mercati del lavoro.

È d'altronde opinione comune, anche tra gli studiosi, che il nostro Paese, salvo qualche isolata esperienza e buona prassi, difetti oggi di un vero e proprio sistema di politiche attive. È sufficiente leggere il campo di applicazione e le finalità delle attuali misure di politica attiva per comprendere come siano ancora teorizzate per i mercati del lavoro del Novecento industriale secondo le logiche di ricollocazione da posto a posto che sono state superata dalla evoluzione della economia e della società che rifiuta la lettura binaria occupazione-disoccupazione. La transitorietà degli status è sempre maggiore e pone la necessità di superare la dialettica tra tutele nel rapporto e tutele nel mercato, investendo in nuove tutele transizionali, con la valorizzazione, il riconoscimento e la messa in trasparenza delle capacità professionali dei lavoratori, l'analisi e l'anticipazione dei fabbisogni professionali, l'accompagnamento dei percorsi di carriera.

A tal proposito le best practices nazionali e internazionali suggeriscono di sviluppare le politiche attive secondo una logica territoriale e con un nuovo protagonismo degli operatori privati. Operatori privati che non sono soltanto le Agenzie per il lavoro, che sicuramente andrebbero valorizzate secondo quadri normativi di accreditamento armonizzati a livello nazionali e secondo pratiche di collaborazione virtuosa, ma anche gli attori delle relazioni industriali.

Nell'attuale sistema delle politiche attive è invece raro il coinvolgimento diretto degli attori della rappresentanza nella attuazione delle politiche e degli interventi, pure reso possibile dal sistema di autorizzazione e accreditamento degli operatori per le politiche del lavoro, informato sulla base dell'architettura disegnata dal decreto legislativo n. 276/2003 per la quale le parti sociali ben potrebbero considerarsi attori delle politiche attive. Anche a livello di governance lo spazio per un rinnovato slancio di pratiche concertative nell'area delle politiche attive è ampio, soprattutto a livello territoriale.

In questo senso sono da analizzare e valorizzare tutte quelle esperienze di negoziazione delle politiche attive a livello locale nelle quali, anche in combinazione con l'utilizzo di

strumenti di flessibilità organizzativa offerti dalla legge e con lo sfruttamento di risorse pubbliche, le imprese contrattano con il sindacato servizi di intermediazione e percorsi di riqualificazione e percorsi di formazione.

Introduzione

Il tema delle politiche attive del lavoro è al centro del dibattito politico e sindacale da oltre trent'anni. Impegni in questa direzione furono presi già con il protocollo Ciampi-Giugni del 1993 e con il patto sulle politiche del lavoro del 1996 a cui, negli anni successivi, hanno fatto seguito non poche riforme legislative, a partire da quella costituzionale del 2001 che assegnava alla competenza concorrente tra Stato-Regioni la gestione del mercato del lavoro e alla competenza esclusiva delle regioni l'istruzione e formazione professionale.

Il legislatore nazionale è intervenuto già con la Legge Biagi del 2003 che, assecondando la strada già aperta dal Pacchetto Treu del 1997 e le indicazioni europee, ha ridisegnato il mercato del lavoro nei termini che conosciamo oggi: ammettendo gli operatori privati tra gli erogatori dei servizi per il lavoro, secondo una logica, invero mai del tutto realizzata, di coesistenza collaborativa mediante un sistema di autorizzazione e accreditamenti. Seguiranno la Riforma Fornero del 2012, che irrigidisce i meccanismi di condizionalità e introduce i livelli essenziali delle prestazioni, e il Jobs Act che introduce l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) alla quale è affidato, almeno nella teoria, il coordinamento della rete dei servizi per il lavoro italiana.

In prossimità dell'ennesima riforma legislativa e alle porte di epocali transizioni digitali ed ecologiche e degli investimenti previsti dal Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza dopo l'emergenza sanitaria da Covid-19, i tempi appaiono maturi per una riflessione sullo stato dell'arte delle politiche attive in Italia e per un'analisi di quanto è stato fatto e di cosa potrebbe realizzarsi. Con questo obiettivo nasce questa ricerca e la (confermata) collaborazione tra ADAPT – Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali e ASSOLOMBARDA – Associazione delle imprese che operano nelle province di Milano, Lodi, Monza e Brianza, Pavia.

Una ricerca che ambisce a superare quello iato che alle volte appare ineliminabile tra le formulazioni teoriche degli studiosi e commentatori e le esperienze e le esigenze effettive e reali del mondo del lavoro. Un'inversione di metodo che procede dall'osservazione dell'oggetto e dell'esistente, a partire dal dialogo con imprese e operatori dei servizi per il lavoro pubblici e privati, per proporre un nuovo *framework* teorico e normativo adeguato ai moderni mercati del lavoro. Per ricostruire la prospettiva dei protagonisti del mercato del lavoro sono stati svolti dei *focus group* e delle interviste qualitative – i cui risultati sono raccolti nella Parte I – attraverso i quali è stata tratteggiata la loro visione dei servizi per il lavoro lombardi e nazionali.

Le testimonianze dirette, i bisogni e le esperienze di imprese e operatori sono il prisma attraverso il quale – nella Parte II della ricerca – si passa in rassegna la principale letteratura italiana e internazionale in materia, nel tentativo di definire un nuovo paradigma e un nuovo modo di progettare e implementare le politiche attive.

Un nuovo paradigma che ben emerge dalle *best practices* italiane e internazionali raccolte nella Parte III della ricerca e che raccontano di strumenti e soluzioni innovative per l'accrescimento e la valorizzazione delle competenze dei lavoratori con un nuovo protagonismo delle aziende e delle relazioni industriali nella realizzazione e nella *governance* delle politiche attive.

La ricerca si conclude, nella Parte IV, con il tentativo di suggerire policies e linee di azione al legislatore nazionale, al legislatore regionale, alle aziende, alle associazioni datoriali e alle organizzazioni sindacali.

1

Lo stato dell'arte: la percezione delle imprese su politiche attive e servizi per il lavoro

Per la comprensione del *framework* normativo e teorico di riferimento e per la costruzione di un nuovo modo di intendere e fare politiche attive, sembra preferibile prendere le mosse dalla realtà effettuale, dall'esperienza e dalle esigenze delle aziende e dalla prospettiva dei operatori del mercato del lavoro. In questo senso la ricerca ha previsto la realizzazione di **quattro focus group con imprese**, organizzate in gruppi di **9-12 partecipanti ciascuno** (uno per ogni impresa: **amministratori, responsabili relazioni industriali, HR**). I gruppi sono stati organizzati in modo da avere per ogni focus group **imprese differenziate per**:

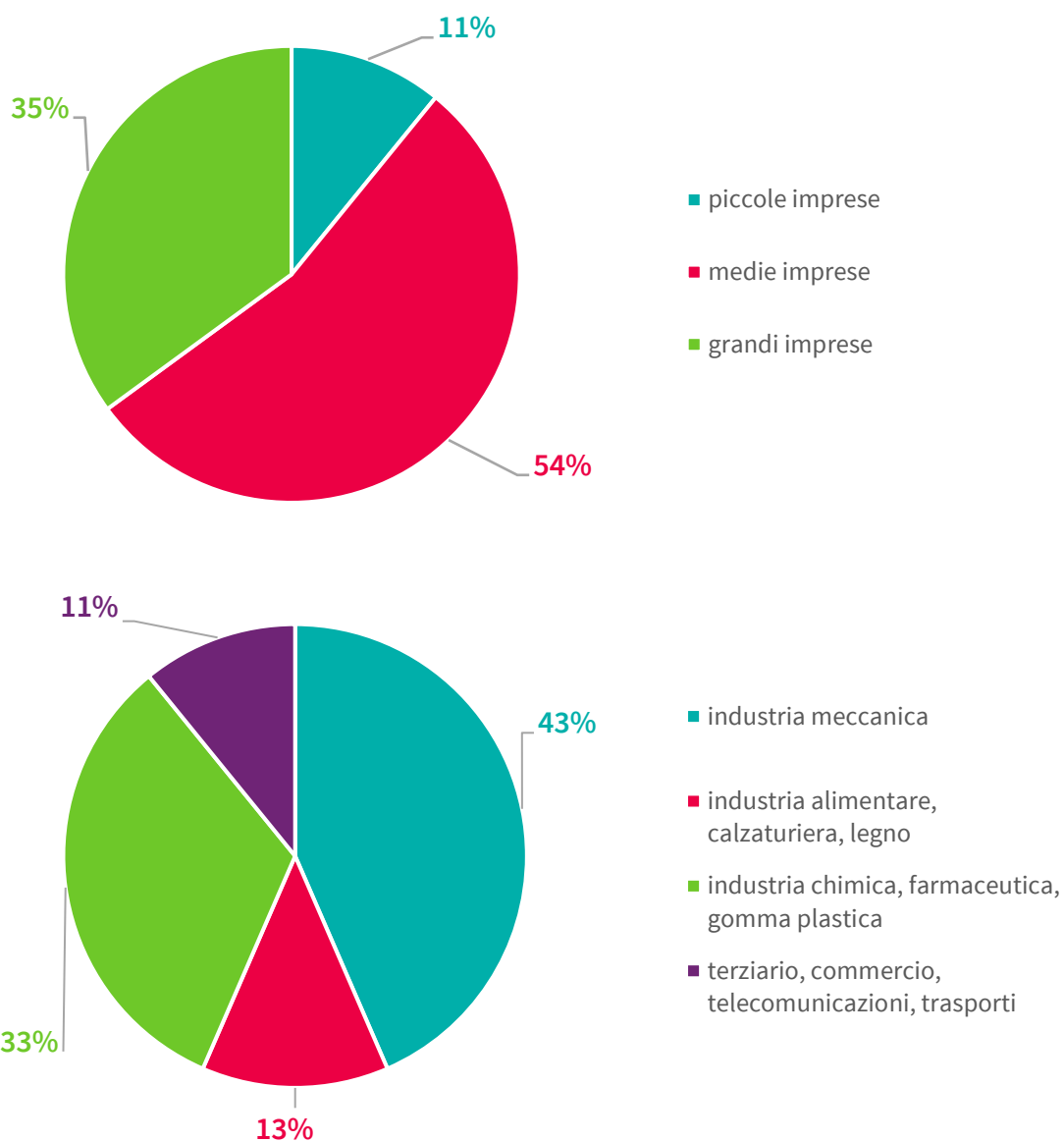
- **settore** (con l'identificazione di alcuni settori chiave per l'analisi: industria alimentare, calzaturiera, legno; industria chimica, farmaceutica, gomma plastica; terziario/commercio; telecomunicazioni; trasporti);
- **dimensioni aziendali (piccole, medie, grandi);**
- **area territoriale** (Milano, Pavia, Monza, Lodi).

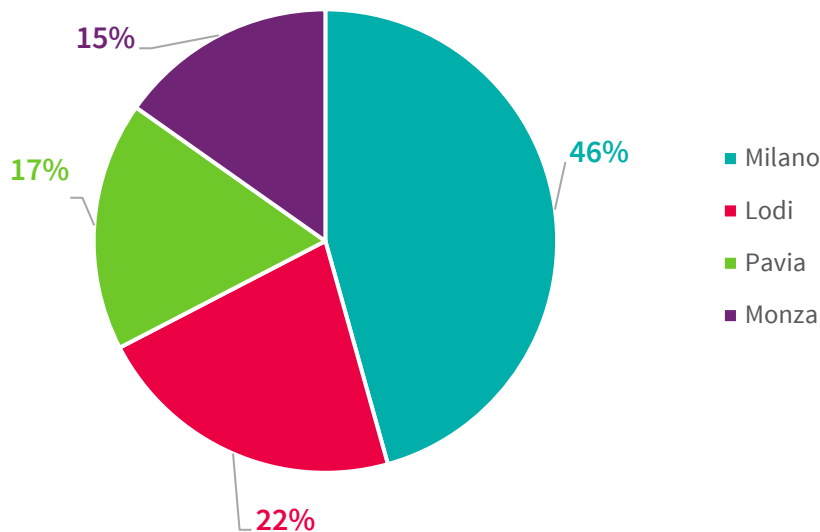
Obiettivo dei focus group era in primo luogo verificare quale fosse **il perimetro delle politiche attive per come percepite dalle aziende**, cosa cioè le imprese riconducono a tale espressione e come considerano ciò che nella loro visione rientra nell'area delle

politiche attive. Sono stati in seguito approfonditi tutti i principali temi chiave emersi dall'analisi desk e dalla analisi delle buone pratiche nazionali e internazionali (con riferimento alle specifiche aree di intervento individuate come prioritarie nella prima fase della ricerca), incluso il ruolo dell'attore pubblico e degli attori privati, tra cui le organizzazioni di rappresentanza, per verificare cosa le imprese pensassero e se avessero esperienze di particolari interventi, progetti, pratiche (in positivo e in negativo).

Attraverso i focus group si è cercato in definitiva di fare emergere la visione delle imprese delle politiche attive, le loro esperienze, la loro **opinione sugli attori chiave del sistema e sul ruolo della rappresentanza**, le **aree di intervento oggi ritenute prioritarie**, anche alla luce delle specifiche problematiche occupazionali emerse in seguito alla crisi pandemica.

Sono state coinvolte in tutto **46 aziende** (che occupano complessivamente **25812 lavoratori**) così distribuite per classe dimensionale, settore, territorio:





Accanto ai focus group con le imprese sono stati organizzati tre momenti di confronto con **responsabili di servizi per il lavoro pubblici e privati**, tutti operativi nel territorio lombardo, al fine di registrare il punto di vista degli operatori sulle stesse questioni affrontate con le imprese ed esplorare altre questioni specificamente connesse al loro ruolo nel sistema delle politiche attive.

1.1. LE POLITICHE ATTIVE: OPINIONI ED ESPERIENZE DEI PARTECIPANTI AI FOCUS GROUP

La quasi totalità dei partecipanti ai focus group ha identificato l'area delle politiche attive come coincidente con **le misure e gli strumenti per l'ingresso di nuove risorse in azienda, le politiche formative e gli strumenti di outplacement**. Molta enfasi, in effetti, è posta sul ruolo della formazione, nelle varie fasi della carriera del lavoratore, come principale strumento di politica attiva, con particolare riferimento ai percorsi di *upskilling* e *reskilling* conseguenti a processi di riorganizzazione.

Si è sottolineato in particolare che l'obiettivo delle politiche attive dovrebbe essere principalmente riqualificare le persone, ma nella realtà queste, per come attuate, hanno una **logica riparatoria** ed intervengono dunque quando è già troppo tardi per un serio percorso di riqualificazione: a tal fine si auspicano interventi di politica attiva che operino in una logica di lungo termine, opportunamente finanziata da tre soggetti (azienda, pubblico e beneficiario). Per questa stessa ragione, si segnala l'inadeguatezza dell'attuale sistema di politiche attive a far fronte ai bisogni delle grandi imprese, in particolare multinazionali. La maggior parte degli interventi in queste imprese sono organizzati internamente nell'ambito di policy aziendali o di gruppo, ed è raro che ci sia collaborazione con l'esterno per gestire le transizioni dei lavoratori. Cionondimeno, si auspica un intervento volto a coordinare i rapporti tra le aziende, ad esempio attraverso **la creazione di network per la gestione delle mobilità esterne**.

Si segnala in particolare un intervento (impresa del settore turistico) che ha fatto emergere la opportunità di **inserire gli interventi di politica attiva in un quadro organico di politiche per la valorizzazione delle persone che tenga in considerazione anche le sfide della conciliazione** emerse con forza durante la crisi pandemica.

In molti casi, ad ogni modo, il tema delle politiche attive è collegato al tema più ampio della valorizzazione delle persone nel contesto dei cambiamenti organizzativi resi necessari dalle trasformazioni in atto (è il caso delle imprese farmaceutiche fortemente impattate dalle conseguenze della crisi pandemica) e grande enfasi è posta sulla necessità di percorsi formativi, anche per il management e la rappresentanza, nell'area del *change management*, e in questo senso emerge quindi **una visione delle politiche attive più come strumenti di supporto al cambiamento che come leve di attivazione dei disoccupati per il reinserimento nel mercato del lavoro.**

In effetti in nessun caso i partecipanti hanno utilizzato, nel tentativo di offrire una definizione di politiche attive, l'espressione "disoccupati", sebbene fosse ovviamente implicito il riferimento anche a questa categoria nei discorsi relativi ai nuovi ingressi in azienda. In nessun caso sono stati menzionati però, in prima battuta, i percorsi di inserimento di disoccupati gestiti dai servizi per il lavoro.

In alcuni casi si è fatto riferimento all'**orientamento professionale dei giovani** come area di intervento che ha visto coinvolta l'azienda, auspicando una maggiore diffusione di tali percorsi (posizione espressa tanto dalle aziende dell'area milanese, quanto dalle aziende dei territori più periferici che hanno maggiori difficoltà ad attrarre giovani qualificati, e in particolare dalle piccole e medie imprese).

Gli stessi soggetti erogatori dei servizi per il lavoro, pur riconoscendo come obiettivo prioritario dei propri interventi l'assistenza ai disoccupati, non escludono che tra i destinatari possano esserci anche persone interessate da transizioni diverse e già occupate.

1.2. LE SFIDE DA AFFRONTARE DOPO LA CRISI PANDEMICA: STRUMENTI IN CAMPO E BISOGNI DELLE AZIENDE

Da più parti si segnala come la crisi pandemica abbia accelerato i processi di **digitalizzazione** (sia sul fronte dell'avvio di nuovi processi produttivi, sia su quello organizzativo con la diffusione dello smart working) imponendo alle aziende importanti investimenti in formazione, che solo in rari casi sono stati fronteggiati anche con il ricorso a strumenti di supporto quali il Fondo Nuove Competenze, che ha presentato difficoltà legate soprattutto alle tempistiche per la presentazione delle domande e la realizzazione degli interventi, troppo strette. In un caso (azienda nel settore dei trasporti) si sottolinea come la pandemia abbia aggravato i fenomeni di **skills shortage**, riducendo ulteriormente la base dell'offerta e in particolare rendendo ancora più difficile individuare persone con le competenze tecniche necessarie.

D'altro canto, per le aziende i cui processi possono essere remotizzati, sono invece emerse **nuove opportunità con lo sviluppo di processi di reclutamento a distanza e l'offerta**

di posizioni lavorative senza vincoli di spazio, che consente di trovare risorse qualificate in territori lontani dalla sede aziendale e di poterle attrarre non dovendo imporre trasferimenti.

Tra le conseguenze della crisi pandemica in pochi casi (in particolare aziende del settore chimico) si fa riferimento alla **riduzione di personale** e si lamenta, in questi casi, proprio l'assenza di politiche attive per sostenere la riqualificazione dei lavoratori licenziati o in via di uscita, e nello specifico l'assenza di adeguati momenti di formazione associati alla fruizione di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro. In nessun caso si fa esplicitamente riferimento alla necessità o volontà di ridurre il personale una volta venuto meno il blocco dei licenziamenti.

Infine, la diffusione dello **smart working** durante la pandemia non sembra aver determinato un cambiamento nel modo di approcciarsi al lavoro e alla formazione delle aziende e dei lavoratori, mancando ancora una accettazione profonda da entrambe le parti di un nuovo modello basato sul lavoro per obiettivi.

1.3. IL RUOLO DELL'ATTORE PUBBLICO NEL SOSTENERE LE IMPRESE CHE AFFRONTANO PROCESSI DI RIORGANIZZAZIONE O CRISI E IL RUOLO DEGLI ATTORI DELLA RAPPRESENTANZA

Tutti le imprese partecipanti ai focus group manifestano **insoddisfazione con riferimento al ruolo dell'attore pubblico** nel supportare le transizioni occupazionali delle persone in ingresso, all'interno dell'azienda, e soprattutto in uscita. Non si registrano esperienze significative di collaborazione con la rete dei servizi per il lavoro per l'individuazione di nuove risorse (vd. *infra*). L'outplacement, da più parti identificato come principale politica attiva, è un processo tipicamente organizzato e gestito dall'azienda, con il supporto in alcuni casi di servizi privati specializzati, e prevalentemente finalizzato ad accompagnare il lavoratore all'uscita (con un deciso sbilanciamento verso gli aspetti economici) più che ad assicurargli una efficace ricollocazione.

Il ruolo del pubblico è principalmente ricondotto, ad ogni modo, da un lato alla erogazione di servizi e incentivi che non si ritengono sufficienti e funzionali, dall'altro al piano della definizione delle **regole di funzionamento dei mercati del lavoro**, aspetto sul quale convergono le critiche, legate alla persistente rigidità del quadro normativo relativo all'utilizzo di forme di lavoro flessibili. Le stesse Agenzie per il lavoro e i rappresentanti dei Centri per l'impiego confermano che, al di là delle previsioni legislative, non esiste una effettiva offerta di servizi alle aziende, eccezion fatta, lato centri per l'impiego, per il collocamento mirato dei lavoratori disabili ovvero per il (poco utilizzato) l'Assegno di ricollocazione CIGS (ex comma 1, art. 24bis del d.lgs. n. 148 del 2015).

Con riferimento al ruolo del **sindacato**, a parte rari casi (aziende di grandi dimensioni e con sistemi di relazioni sindacali cooperativi) emerge una grande frustrazione legata alla difficoltà di coinvolgere il sindacato in confronti proficui sul tema delle competenze dei lavoratori, visto con diffidenza a dispetto delle dichiarazioni di principio anche in sede di contrattazione. Nelle esperienze delle aziende partecipanti, il sindacato è un **interlocutore difficile da ingaggiare in progetti di riorganizzazione e in proposte di**

riqualificazione di lavoratori, ma anche nelle fasi più critiche, in quanto prevalentemente interessato agli aspetti economici nelle situazioni di riduzione del personale.

Da più parti si sottolinea, accanto ad alcune esperienze positive relative ad attività di networking con le istituzioni formative, l'**auspicabilità di un ruolo più attivo delle associazioni datoriali nel costruire le condizioni per aumentare la cooperazione tra aziende** per la gestione di transizioni occupazionali che potrebbero essere meglio organizzate sfruttando sinergie e collaborazioni tra imprese a livello locale. Di fronte alle sollecitazioni dei ricercatori, alcune imprese (sia di grandi che di piccole dimensioni, e di diverse aree territoriali) si sono dimostrate interessate alla prospettiva di una maggiore valorizzazione di strumenti quali i contratti di rete.

In linea generale, emerge la necessità di accedere ad **informazioni puntuali, aggiornate e complete sulle misure** messe in campo dall'attore pubblico e sulle loro modalità di funzionamento.

1.4. LA VALORIZZAZIONE DELLE COMPETENZE DEI LAVORATORI

Tutti i partecipanti hanno testimoniato il forte interesse delle aziende che rappresentano nei confronti della formazione e l'emergere di **bisogni sempre più importanti di qualificazione e riqualificazione dei lavoratori**. Bisogni che le grandi imprese fronteggiano internamente, attraverso specifici programmi (sistemi di mappatura delle performance, della formazione e dello sviluppo) e percorsi (in alcuni casi vere e proprie Academy aziendali), che in molti casi vengono finanziati dai fondi interprofessionali. Come confermato anche dai servizi per il lavoro, il tasso di *mismatch* tra le competenze richieste delle aziende e quelle offerte dai lavoratori è sempre più alto ed è sempre più urgente differenziare i percorsi di riqualificazione a seconda delle caratteristiche degli utenti, prevedendo anche finanziamenti per un monte orario di formazione adeguato per azioni formative più articolate che richiedono più tempo.

Dal canto loro, le aziende lamentano i costi elevati che affrontano in particolare nella fase di ingresso di nuove risorse. Pur apprezzando la possibilità di accedere a canali di finanziamento dedicati, si registrano difficoltà legate ad ostacoli burocratici. Abbastanza diffuso è il ricorso a momenti di formazione interna mediante affiancamento e *job rotation*, ma anche la formazione d'aula, per la quale però viene espressa insoddisfazione con riferimento ai servizi di formazione esterni che non sono ritenuti in grado di intercettare i fabbisogni specifici dell'azienda.

Sono in particolare le aziende del settore della meccanica, dove è diffusa una maggiore sensibilità rispetto ai temi della formazione, a lamentare uno **scarso interesse dei lavoratori, soprattutto meno qualificati, nei confronti della formazione**, avallato dallo scarso impegno dei sindacati su questo fronte. Le conquiste della contrattazione collettiva nazionale in materia di diritto soggettivo alla formazione sono interpretate come avanzamenti di natura più simbolica che sostanziale.

La gestione delle transizioni occupazionali verso l'azienda e fuori dall'azienda è ad ogni modo, nella opinione degli intervistati, rimessa alla capacità di iniziativa dell'azienda.

Il tema della formazione è affrontato dalle imprese con elevata consapevolezza, soprattutto dalle grandi imprese che hanno sviluppato al loro interno strategie articolate in cui la **formazione è il tassello di un più ampio modello organizzativo orientato alla responsabilizzazione, valorizzazione, retention** – in particolare – dei profili altamente specializzati. Emerge una forte consapevolezza, in particolare, del progressivo differenziarsi delle tipologie di competenze richieste ai lavoratori, dell’impatto di processi di trasformazione di lungo corso e più recenti (quelli innescati dalla crisi pandemica), ma al contempo si segnala un **deficit di informazioni sui fabbisogni professionali dei lavoratori e sulle concrete possibilità di ricollocazione** in casi di riorganizzazione o crisi.

La **certificazione delle competenze** è un argomento su cui pochi partecipanti si sono espressi: in alcuni casi, evidenziando, pur nella consapevolezza della centralità di tale strumento per accompagnare i lavoratori nelle transizioni occupazionali, forti **perplexità sulla possibilità di certificare competenze tecnico-professionali** vitali per l’azienda; in altri, evidenziando pratiche interne ma scollegate dal sistema pubblico di certificazione delle competenze, osservato con diffidenza dagli stessi operatori dei servizi per il lavoro anche per via delle diverse declinazioni regionali e della sua dimensione eccessivamente cartolare (in questo senso, viene espressa preferenza per strumenti come i *digital badge*, ampiamente riconosciuti nei mercati professionali di riferimento e anche all’estero). In generale emerge scarsa consapevolezza e scarso interesse rispetto a questo strumento. L’esperienza del Fondo Nuove Competenze ha spinto alcune delle imprese partecipanti ai focus group a confrontarsi con il tema, e ha fatto emergere in particolare le criticità connesse allo **scollamento tra gli standard professionali utilizzati dalle imprese e gli standard formativi e professionali contenuti nei repertori pubblici**.

Il tema della informazione sui mercati è, come quello della certificazione delle competenze, affrontato con perplexità: si evidenziano in particolare **dinamiche competitive con riferimento alla individuazione e assunzione di personale qualificato**, che non facilitano la cooperazione tra imprese e potrebbero forse essere superate con un intervento dell’attore pubblico e della rappresentanza datoriale. Dal canto loro, sia le agenzie per il lavoro che i servizi pubblici intervistati intendono incrementare l’integrazione tra le diverse banche dati, sia per rimodulare la propria offerta che per mettere le informazioni (p.e. le comunicazioni obbligatorie detenute dai Cpi) a favore delle aziende, anche attraverso strategie cooperative tra pubblico e privato.

1.5. IL RUOLO DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NELLA GESTIONE DELLE TRANSIZIONI OCCUPAZIONALI

Anche a fronte delle sollecitazioni dei ricercatori, volte anche a fare emergere casi concreti ed esperienze di segno positivo o negativo, le imprese non sono state interessate ad approfondire questo tema. Tutti i partecipanti intervenuti su questo tema sottolineano l’importanza del coinvolgimento del sindacato ma segnalano un **problema culturale**, che impedisce la convergenza sui temi legati alla organizzazione aziendale e alla qualificazione dei lavoratori in particolare in fasi delicate legate a processi di riorganizzazione o crisi.

1.6. IL RAPPORTO TRA LE IMPRESE E I SERVIZI PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE LOCALI

Anche in questo caso, pur a fronte di diverse sollecitazioni dei ricercatori, le imprese non sono state interessate ad approfondire il tema, segno della **scarsa rilevanza dell'interlocuzione con la rete dei servizi locali per la gestione delle transizioni occupazionali dei lavoratori**. Le poche esperienze a cui le imprese hanno fatto riferimento riguardano il rapporto con agenzie per il lavoro per la ricerca di personale o per la gestione di percorsi di outplacement, la erogazione di corsi di formazione obbligatoria, in alcuni casi la collaborazione con scuole e altre istituzioni per la realizzazione di percorsi di alternanza e (in un caso) di apprendistato. Ne emerge un quadro di sostanziale assenza di dialogo tra la rete locale dei servizi per il lavoro e la formazione e le imprese, confermato da ambo le parti. Le imprese provenienti da diversi settori (meccanica, chimica, turismo) e territori (Milano, Lodi, Pavia) lamentano l'inadeguatezza dell'offerta dei servizi di formazione a rispondere alle esigenze specifiche delle imprese.

2

Dalla percezione delle imprese al framework normativo e teorico di riferimento

2.1. LE POLITICHE ATTIVE IN ITALIA: LA NECESSITÀ DI UN CAMBIO DI PASSO

Quanto emerso dal dialogo con le imprese e con gli operatori dei servizi per il lavoro lascia intendere che i risultati delle numerose riforme che si sono susseguite dagli anni Novanta in poi non sono mai stati all'altezza delle aspettative. È opinione comune, anche tra i commentatori, che il nostro Paese, salvo qualche isolata esperienza e buona prassi, difetti oggi un vero e proprio sistema di politiche attive del lavoro (Ricci, 2017; Casano 2017; Garofalo 2019) che pure sarebbe di estrema importanza nella fase di gestione della emergenza occupazionale causata dalla pandemia e che è destinata ad aggravarsi col superamento del blocco dei licenziamenti come ampiamente sottolineato anche dalle organizzazioni internazionali (Oecd, 2021a; Ilo, 2020a) e come riportato anche dalle stesse aziende, pur con i necessari distinguo di settore in settore.

Già si parla di nuove riforme legislative e si discute di tecnicismi ora incentrati sull'inasprimento delle misure di c.d. condizionalità, sulla cui efficacia economica e portata antropologica si è dubitato ieri (Solow, 1994) come oggi (Urbano, Orton, 2021), ora su investimenti in dotazioni tecnologiche e nuovo personale nei centri per l'impiego, ora sulla

rivisitazione profonda del reddito di cittadinanza. Poco si discute sulle ragioni del fallimento di misure dotate di cospicui finanziamenti come Garanzia Giovani (Rosolen, Seghezzi, 2016) o della difficoltà segnalata da molte imprese nel reperire figure professionali coerenti con l'evoluzione del mercato del lavoro: lo *skill shortage*, cioè la difficoltà o impossibilità a reperire le professionalità necessarie, è elevato (secondo le rilevazioni dell'OCSE il 21% dei lavoratori è sottoqualificato: Oecd, 2017; si vedano sul punto le considerazioni di P. Ichino, 2020) con inevitabili ripercussioni con riguardo ai livelli di produttività (Vandeplas, Thum-Thyse, 2019). Nessuna riflessione di sistema viene più svolta sui regimi di autorizzazione e accreditamento degli operatori privati nella rete dei servizi al lavoro che ancora vengono visti con sospetto o sufficienza dalle istituzioni pubbliche che non coltivano adeguatamente forme di coordinamento e raccordo.

Eppure basterebbe leggere il campo di applicazione e le finalità delle attuali misure di politica attiva per comprendere che sono ancora pensate per i mercati del lavoro del Novecento industriale secondo logiche di ricollocazione da posto a posto che sono state superate dalla evoluzione della economia e della società (Casano, 2017) che rifiuta la lettura binaria occupazione-disoccupazione, intendendo – come emerge inequivocabilmente dall'esperienza delle aziende (si veda *supra* Parte I, § 2) – i lavoratori occupati come fruitori necessari delle politiche attive, in una prospettiva preventiva piuttosto che curativa. Seppur non manchino alcuni esempi “virtuosi” caratterizzati da esperienze innovative (sul fronte della personalizzazione degli interventi, della inclusione di diverse categorie di beneficiari), nella maggior parte delle regioni in cui il sistema può ritenersi effettivamente operativo, le politiche attive si traducono prevalentemente in interventi di formazione e di accompagnamento al lavoro rivolti a disoccupati e percettori di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, con l'obiettivo di favorire il passaggio ad un nuovo posto di lavoro nel più breve tempo possibile.

Misure non idonee a fronteggiare le trasformazioni innescate da importanti processi di transizione digitale, ecologica e demografica, cui si sovrappongono gli effetti della crisi pandemica, che stanno determinando dirompenti cambiamenti del lavoro (sul piano dei contenuti, della relazione, delle modalità di esecuzione), anche in virtù della sempre maggiore transitorietà degli status legata alle frequenti transizioni occupazionali sperimentate dalle persone nel corso della vita, che si intrecciano con le transizioni biografiche in un contesto in cui la separazione (in realtà da sempre fittizia) del lavoro come sistema sociale da altre sfere della vita sociale appare come non più realistica né sostenibile. Ciò determina la necessità di perseguire nuovi obiettivi di sicurezza superando la dialettica tra tutele nel rapporto e tutele sul mercato, e investendo nella costruzione di nuove “tutele transizionali” nell'area dello sviluppo, del riconoscimento e della messa in trasparenza delle capacità professionali dei lavoratori, della analisi e anticipazione dei fabbisogni professionali e della costruzione di adeguati strumenti di *labour market intelligence*, in quella dell'accompagnamento dei lavoratori nei loro percorsi di carriera e dell'orientamento professionale, valorizzando la dimensione di rete e la cooperazione tra i diversi attori coinvolti soprattutto a livello territoriale. Il superamento del concetto di posto di lavoro come focus della regolazione e delle tutele, che ancora resiste nel nostro Paese a livello culturale e in non poche normative anche di recente emanazione, impone cioè di superare anche una visione della politica attiva incentrata sul disoccupato e l'inattivo e come tale progettata ed erogata dall'attore pubblico con un ruolo puramente serviente degli attori privati e dei corpi intermedi.

Ripensare oggi le politiche del lavoro significa, per prima cosa, comprendere le logiche dei moderni mercati transizionali del lavoro (Schmid, 2011) che, in uno coi processi di digitalizzazione del lavoro e transizione ecologica (Casano, 2021), impongono un rinnovato protagonismo dei sistemi di relazioni industriali e della rappresentanza chiamati a riprogettare i mercati del lavoro a livello settoriale e di territorio oltre la mera determinazione della tariffa contrattuale ancora parametrata sull'ora-lavoro.

Non pochi sono i segnali di una rinnovata consapevolezza da parte dei sistemi di relazioni industriali della necessità di diventare attori di queste trasformazioni presidiando gli snodi delle transizioni occupazionali (si veda *infra* i paragrafi 2, 3 e 4). Lo dimostrano gli sforzi tesi a rivedere i sistemi di inquadramento del personale, a rilanciare il sistema della formazione continua, ad accompagnare con convinzione la sfida del Fondo Nuove Competenze.

Sembra tuttavia urgente elaborare, anche nella prospettiva dell'impiego delle ingenti risorse del Recovery Fund, una visione moderna e di relazioni industriali del tema delle politiche attive, idonea a orientare: *in primis* l'azione di regia dell'attore pubblico in una prospettiva di superamento delle false promesse delle politiche di ricollocazione da posto a posto; *in secundis* le strategie delle imprese che saranno coinvolte in importanti processi di riorganizzazione e ristrutturazione, che rischiano di trascinare con sé alti costi occupazionali e un impoverimento complessivo dei bacini locali di competenze e professionalità, se non gestiti adeguatamente. A tal fine appare necessario un ampliamento/ripensamento del perimetro delle politiche attive del lavoro, con particolare riferimento ai sistemi territoriali e ad alcune aree prioritarie di intervento.

Da un lato, la valorizzazione delle competenze dei lavoratori, soprattutto di quelli coinvolti in processi di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale (con speciale attenzione agli strumenti di accompagnamento professionale, alla qualità dell'offerta formativa interna e territoriale, agli strumenti di certificazione delle competenze). Dall'altro, la messa a punto di adeguati servizi e strumenti di supporto alle imprese nell'area dell'incontro tra domanda e offerta di competenze, con particolare riguardo alla informazione sui bacini di competenze territoriali, alla creazione di strumenti di collaborazione per la gestione di mobilità occupazionali protette (interaziendali), alla rilevazione e anticipazione dei fabbisogni professionali.

Occorre inoltre individuare modelli di *governance* in grado di valorizzare le interazioni tra diversi ambiti di politiche pubbliche e il coordinamento con i sistemi di relazioni industriali, attraverso: una rivisitazione dei limiti concettuali ed operativi dei sistemi di accreditamento nell'area dei servizi per il lavoro, la formazione, la certificazione delle competenze; l'individuazione di forme di dialogo e collaborazione strutturate tra rete dei servizi per il lavoro e la formazione e attori della rappresentanza.

2.2. LA VALORIZZAZIONE DELLE COMPETENZE DEI LAVORATORI NEI PROCESSI DI RIORGANIZZAZIONE E RISTRUTTURAZIONE AZIENDALE: FORMAZIONE, ACCOMPAGNAMENTO PROFESSIONALE, CERTIFICAZIONE DELLE COMPETENZE

Durante la prima fase dell'ondata pandemica, l'obiettivo prioritario è stato quello di preservare il reddito dei lavoratori e i livelli occupazionali (Ilo, 2020b); oggi i governi, le istituzioni (ILO, 2020c) e la comunità scientifica (Eichhorst, 2020; K. Mayhew, P. Anand, 2020) concordano nell'urgenza di integrare il sostegno economico con politiche attive e in questo senso hanno iniziato a muoversi anche alcuni paesi, come la Francia, dove il lavoratore in cassa integrazione ha diritto a un versamento pari al 100% della sua retribuzione (e non del 84%) quando partecipa ad azioni di formazione (Oecd, 2021b).

Nella prospettiva della integrazione tra sostegno al reddito, interventi di riqualificazione mirata e accompagnamento al lavoro si colloca l'esperienza dell'assegno di ricollocazione con CIGS (comma 1, art. 24bis del d.lgs. n. 148 del 2015) introdotto dalla legge di bilancio e del 2018 (art. 1, comma 136 della legge n. 205/2017), confermato da quella del 2021 (articolo 1 comma 325 della legge n. 178/2020) nelle more della attuazione del nuovo programma di assistenza intensiva alla ricerca di lavoro, che dovrebbe comunque assorbire questo strumento. Attraverso questo strumento, invero non particolarmente diffuso, si riconosce l'attribuzione anticipata dell'assegno di ricollocazione, previsto dall'articolo 23 del decreto legislativo n. 150 del 2015, ai lavoratori rientranti in ambiti aziendali o profili professionali a rischio di esubero, previa stipula di un accordo di ricollocazione da parte della impresa ed espressa richiesta da parte del lavoratore interessato all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL).

In pendenza della crisi sanitaria e del contestuale blocco dei licenziamenti, nel nostro Paese i principali interventi di politiche attive si sono realizzati non tanto a livello di servizi pubblico per l'impiego - piuttosto timidi, se si osserva anche la sospensione dei meccanismi di condizionalità prevista dal d.l. 17 marzo 2020, n. 18, art. 40, comma 1 (fino al 17 luglio 2020), invero di regola rimasti inapplicati anche in tempi ordinari (CORTE DEI CONTI, Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, *Relazione. Indagine di controllo sulla gestione dei Centri per l'Impiego*, 2019) - quanto a livello di relazioni sindacali, seppur con il concorso dell'attore (e delle risorse del) pubblico.

Il riferimento principale è sicuramente lo strumento del Fondo nuove competenze (vedi *Best practice n. 1*). Introdotto dal *Decreto Rilancio* (d.l. 34/2020), il Fondo finanzia le ore di formazione a cui l'azienda, d'intesa con le rappresentanze sindacali, destina i propri lavoratori per alcune quote del loro orario di lavoro. Ad aprile 2021 sono state sottoscritte oltre 2.500 intese aziendali, seppur la maggior parte dei lavoratori coinvolti appartenga ad aziende di grandi o grandissime dimensioni (ADAPT, 2021), a dimostrazione di un interesse crescente rispetto a una politica del lavoro che, fatte salve alcune criticità che i commentatori non hanno esitato a rilevare (Varesi, 2020; Valente, 2020) e che non di rado hanno indotto le aziende a rinunciare all'opportunità (si veda *supra* Parte I, § 2 e § 4), intende coniugare il sostegno economico alle aziende con la valorizzazione dell'occupabilità e del capitale umano (Valenti, 2021).

Una logica in parte ravvisabile anche in un ulteriore strumento che può essere azionato dalle relazioni sindacali, cioè il contratto di espansione. Introdotto dall'art. 26-*quater*, c. 1, d.l. n. 34/2019, convertito con modificazioni nella l. n. 58/2019, (Corti, Sartori, 2019), in sostituzione al precedente “contratto di solidarietà espansiva”, vero e proprio «oggetto misterioso» (Garofalo, 2016), il contratto di espansione trovava inizialmente applicazione nell'ambito di processi di reindustrializzazione e riorganizzazione all'interno di aziende di grandi dimensioni (1000 unità, ridotte a 500 per il 2021). Il “Decreto Sostegni-bis”, ha abbassato la soglia dimensionale per l'accesso allo strumento a 100 addetti. La stipula del contratto di espansione determina «una serie di interventi complessi e strutturati, che si sostanziano in una molteplicità di azioni integrate e condizionate» (Carchio, 2021) come un programma di nuove assunzioni, la riduzione dell'orario di lavoro, l'attivazione di interventi di formazione e riqualificazione professionale e un piano di esodo dei lavoratori “pensionabili”. Seppur ancora in numero molto ridotto, si registrano le prime sperimentazioni in grandi aziende, dalle quali è possibile riscontrare alcuni segnali positivi e un'adeguata implementazione di progetti formativi.

La caratteristica che rende tali strumenti particolarmente apprezzabili a fronte delle sfide in atto è il collegamento tra processi di riorganizzazione e sviluppo delle competenze dei lavoratori, cui si aggiunge nel caso del Fondo Nuove Competenze una forte spinta alla formalizzazione dei risultati dell'apprendimento. Tali elementi contribuiscono ad aumentare l'efficacia degli interventi di qualificazione e riqualificazione, in termini di coerenza con le trasformazioni che interessano l'azienda, ma anche di spendibilità futura per i lavoratori.

Il tema della qualità (accanto a quello della quantità) della formazione continua offerta dalle imprese, indispensabile per anticipare il cambiamento e prevenire tensioni occupazionali, resta una priorità nel nostro Paese. Anche su questo fronte, il legislatore è intervenuto con riforme di segno ambivalente (Ciucciiovino, 2013; Casano, 2016). Da un lato si è promossa la creazione di un sistema di formazione continua imperniato su una infrastruttura di fondi bilaterali gestiti dalle parti sociali (i fondi interprofessionali per la formazione continua), proprio per superare le criticità del sistema pubblico ritenuto non più sufficiente ad assicurare una offerta di formazione coerente con le esigenze sempre più differenziate di territori, imprese e lavoratori (Teselli, 2016; Bresciani, Varesi, 2017). Dall'altro si è assistito ad un progressivo ridimensionamento delle risorse assegnate a queste strutture e dei loro concreti margini di azione (con la ri-centralizzazione in capo a Ministero del lavoro e Anpal di importanti funzioni di programmazione e indirizzo, oltre che di controllo), con l'effetto di una deresponsabilizzazione delle stesse rispetto ai processi di rinnovamento del sistema. Un rinnovamento reso sempre più urgente dal persistere di forti disuguaglianze tra territori, imprese e lavoratori nell'accesso alla formazione, di una scarsa propensione alla innovazione, di un debole sviluppo di funzioni avanzate quali l'anticipazione e analisi dei fabbisogni professionali, il monitoraggio e la valutazione degli interventi, la certificazione delle competenze (OECD, 2019).

A dispetto della inclusione nominale dei Fondi interprofessionali per la formazione continua nella rete dei servizi per il lavoro creata dal Jobs Act, d'altra parte, non si registrano effettivi ed efficaci strumenti di raccordo con il sistema delle politiche attive, e un più deciso impegno dei Fondi interprofessionali su questo fronte comporterebbe ad oggi una ulteriore riduzione delle risorse a disposizione delle aziende per interventi di

formazione continua. Entrambi i sistemi sono inoltre sorprendentemente accomunati dalla assenza di coordinamento con il sistema di certificazione delle competenze (Casano, 2016 e 2017), introdotto dal legislatore della Riforma Fornero proprio con l'obiettivo di dare attuazione al diritto all'apprendimento permanente e rendere riconoscibili e trasferibili le competenze maturate dalle persone in tutti i contesti di apprendimento (Ciucciavino, 2013). Un sistema, dal canto suo, ad oggi ancora inattuato e connotato da importanti criticità, proprio sul fronte della creazione di un efficace raccordo tra standard professionali e formativi e strumenti di riconoscimento delle capacità professionali oggi riferibili a diversi sistemi non comunicanti tra di loro, oltre che dalla sostanziale marginalizzazione delle imprese e della rappresentanza (Casano, 2020). Si segnalano d'altra parte alcune positive esperienze che sono andate proprio nella direzione della integrazione, nell'ambito della formazione finanziata attraverso i Fondi interprofessionali, di strumenti volti a favorire la messa in trasparenza delle competenze sviluppate dai lavoratori (vedi *Best practice n. 2*).

A fronte di una infrastruttura giuridico-istituzionale ancora tutta da costruire in tema di politiche attive, almeno nei suoi profili strettamente operativi, e della assenza di una logica di sistema in grado di tenere insieme diversi attori, sistemi e strumenti indispensabili per una strategia di valorizzazione delle competenze dei lavoratori coerente con le trasformazioni in atto, non mancano certamente esperienze positive individuabili sia a livello di reti locali dei servizi per il lavoro, la formazione e la certificazione delle competenze, sia sul fronte della cooperazione interistituzionale a diversi livelli, sia nell'area della contrattazione collettiva. Quest'ultima è stata in diverse occasioni in grado di presidiare l'area della valorizzazione della professionalità dei lavoratori e della gestione delle transizioni occupazionali anche con interventi anticipatori dell'azione del legislatore, sperimentando strumenti innovativi (ADAPT, 2019) (vedi *Best practice n. 3*).

Accanto alle previsioni strettamente legate all'accesso dei lavoratori ad opportunità di formazione e riqualificazione professionale, nel panorama della contrattazione – in alcuni casi nazionale, ma soprattutto aziendale (vedi *Best practice n. 4*) – si registrano anche interventi volti a istituire sistemi di rilevazione e monitoraggio dei fabbisogni professionali, strumenti per il riconoscimento e la messa in trasparenza delle competenze dei lavoratori, sebbene si tratti di interventi sporadici e non inseriti in una logica di sistema: sono rare, infatti, le esperienze di cooperazione con le reti locali dei servizi e in linea generale sono assenti effettivi raccordi con il sistema generale delle politiche attive, dal canto suo ancora inattuato per molti aspetti, cruciali per il coordinamento delle iniziative a livello decentrato. Si pensi al sistema informativo della formazione professionale ed al fascicolo elettronico del lavoratore, ancora inesistenti a quasi sei anni dalla loro introduzione (Garofalo, 2019; Vergari, 2017).

Ampiamente inevaso nell'attuale sistema delle politiche attive resta il tema dell'accompagnamento dei lavoratori nelle transizioni occupazionali (in altri Paesi conosciuto come *career guidance, accompagnement professionnel* in Francia) (vedi *Best practice nn. 5-6*), che non riguardano più solo la transizione dalla disoccupazione al lavoro ma l'intero percorso di carriera. Non offre certamente una risposta adeguata l'insieme di strumenti e misure affidati dal d. lgs. n. 150/2015 ai servizi per il lavoro nell'area dell'accompagnamento al lavoro: oltre a scontare una definizione generica e una impostazione minata alla base dalla assenza di un'adeguata struttura informativa del

mercato del lavoro, tali strumenti non sfuggono alla logica della politica attiva come mero strumento di attivazione del disoccupato. D'altra parte, l'attuale sistema non registra progressi, che erano invece auspicabili, sul fronte dei servizi avanzati alle imprese, in chiave anticipatoria e non solo riparatoria, in grado di offrire un sostegno adeguato alla gestione dei percorsi di carriera dei lavoratori.

Non sembra offrire una risposta adeguata neppure quanto previsto all'interno del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza presentato alle istituzioni comunitarie. Nel PNRR sono previsti investimenti per oltre sei miliardi di euro, di cui 600 milioni per il rafforzamento dei Centri per l'impiego, altrettanti per l'implementazione del sistema duale e 4,4 miliardi di euro per il Piano Nazionale Nuove Competenze (PNC) e per il Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL). L'operatività e il dettaglio dei piani non si conoscono ancora, in attesa dei decreti interministeriali che dovrebbero arrivare entro la fine dell'anno 2021, a seguito dell'intesa in Conferenza Stato-Regioni. Non è ancora del tutto chiaro se il Programma GOL si limiterà a fissare obiettivi da raggiungere e livelli essenziali delle prestazioni che le regioni dovranno garantire adoperando comunque politiche attive di tipo regionale oppure se si tratta di una o più misure specifiche. Ma non solo. Anche la platea dei beneficiari, pur più ampia del solito, con la rinnovata attenzione ai lavoratori in cassaintegrazione – già previsti tra i destinatari delle politiche attive dall'art. 22 del d.lgs. n. 150 n. 2015 rimasto a lungo inattuato – continua ad essere definita e individuata sulla base di uno *status* occupazionale dimenticando che le transizioni da presidiare sono molteplici e ignorando ciò che emerge inequivocabilmente dal dialogo con le imprese: ciascun lavoratore andrebbe coinvolto in modo da superare la logica riparatoria in una contingenza economica come quella attuale in cui è urgente, al pari di reinserire i disoccupati, accompagnare lavoratori già occupati in riorganizzazioni e conversioni professionali, tanto più in mercato del lavoro nel quale le assunzioni avvengono principalmente con contratti a tempo determinato per i quali è comunque necessario apprestare delle tutele transizionali. Non convince neppure l'insistenza sui Centri per l'impiego come canale privilegiato se non unico («i Cpi sono la porta d'accesso a GOL», si legge in alcune slide fatte circolare dal Ministero del lavoro e da ANPAL) e la marginalizzazione degli operatori privati.

2.3. INFORMAZIONE SUI BACINI DI COMPETENZE TERRITORIALI, RILEVAZIONE E ANTICIPAZIONE DEI FABBISOGNI PROFESSIONALI, RETI TRA IMPRESE PER LA GESTIONE DI MOBILITÀ OCCUPAZIONALI PROTETTE

La disponibilità di informazioni attendibili e tempestive sulla domanda e offerta di competenze nei bacini occupazionali territoriali è un bene di estrema importanza che nel nostro Paese non è oggetto di adeguata attenzione. Non mancano di certo dati e stime sui problemi che derivano dalla mancanza di un'adeguata base informativa sia per le imprese, sia per i lavoratori, sia per i servizi preposti all'incontro tra domanda e offerta di lavoro (fenomeni di *skills mismatch* e *hard to fill vacancies*). In letteratura si è a tal proposito parlato dello "scandalo" dei giacimenti occupazionali inutilizzati, dovuto ad un difetto di informazione sulla domanda di lavoro espressa dalle imprese, dalle comunità locali e dalle famiglie: una domanda di lavoro sempre meno suscettibile di esprimersi per grandi aggregati e sempre più polverizzata e personalizzata (Ichino, 2020, pp. 52 ss.). Un problema speculare e interconnesso al difetto di informazione che danneggia i lavoratori

e in particolare i giovani, legato alla assenza di servizi e strumenti di orientamento professionale (*career service* o *guidance service*), già sopra menzionata.

Contribuisce ad aggravare tali problematiche la difficoltà che le stesse imprese incontrano nel leggere in termini di competenze e contenuti professionali il lavoro, tanto nelle dinamiche organizzative interne, quanto nel rapporto con l'esterno.

Tutti questi fattori pongono un freno alle mobilità che rischia di rappresentare una pesante tara a fronte della sempre maggiore complessità che imprese e lavoratori sono chiamati ad affrontare, all'incrocio tra conseguenze della crisi in atto e dispiegarsi degli effetti occupazionali dei processi di transizione digitale ed ecologica.

Anche nell'attuale contesto di crisi pandemica, e in presenza di forti tensioni sui mercati e di limitate opportunità di transizione occupazionale, gran parte della capacità di reazione dei tessuti produttivi è legata ad efficaci percorsi di accompagnamento dei lavoratori verso posizioni, imprese e settori in cui la domanda rimane sostenuta (OECD, 2021) (vedi *Best practice nn. 7-8-9-10*).

La costruzione di un sistema informativo unitario del mercato del lavoro, come si è visto (*supra*, par. 2) è un obiettivo ancora inevaso dell'ultimo intervento di riforma del mercato del lavoro, e non si può che auspicare che esso diventi realtà in tempi brevi ed assuma una configurazione coerente con la portata delle trasformazioni in atto, a partire dalla centralità della dimensione locale (secondo il modello, per citare un esempio, dei "Local Job Barometers" danesi).

Quanto fin qui argomentato mette però in luce l'importanza, nell'immediato, della articolazione di strategie locali e settoriali per la produzione di una adeguata base informativa sui bacini occupazionali e di competenze territoriali, obiettivo rispetto al quale può rivelarsi strategico il contributo delle imprese e della rappresentanza del lavoro. Una utile indicazione in tale direzione proviene dalla teoria dei mercati transizionali del lavoro (Casano, 2020): quella di creare nei territori dei veri e propri ecosistemi dove scuole, università, centri di ricerca, startup innovative, imprese, associazioni datoriali, sindacati, istituzioni pubbliche, servizi per il lavoro – mediante la stipula di accordi, patti e convenzioni – cooperano alla strutturazione di beni pubblici cruciali quali l'informazione e la formazione (Tiraboschi, Seghezzi 2016).

2.4. LA GOVERNANCE DELLE POLITICHE ATTIVE NEI TERRITORI: SELEZIONE DEGLI OPERATORI E COLLABORAZIONE TRA RETE DEI SERVIZI E SISTEMI DELLA RAPPRESENTANZA

Circa le forme e le modalità dell'intervento pubblico nel mercato del lavoro e il ruolo degli operatori privati nelle politiche attive, alla luce della competenza concorrente tra Stato e regioni, è possibile rilevare diversi modelli di coinvolgimento del privato, a seconda della regione di riferimento. La prospettiva è quella di una integrazione e complementarietà che può avvenire con procedure diverse, anche in funzione delle peculiarità delle diverse misure messe in campo, con sistemi regionali caratterizzati da una più marcata concorrenza, funzionale a stimolare gli operatori a erogare un servizio sempre migliore,

dove gli utenti possono scegliere liberamente tra attore pubblico e attore privato (che competono alla pari tra loro) e altri più allineati a un modello concessivo dove gli operatori sono coinvolti di volta in volta sulla base di avvisi e bandi.

Nell'attuale sistema delle politiche attive è raro il coinvolgimento diretto degli attori della rappresentanza nella attuazione delle politiche e degli interventi, pure reso possibile dal sistema di autorizzazione e accreditamento degli operatori per le politiche del lavoro, informato sulla base dell'architettura disegnata dal decreto legislativo n. 276/2003 (e successivamente integrato dall'articolo 12 del d. lgs. 150/2015). In particolare la Legge Biagi definisce gli attori che possono svolgere attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale. In presenza di determinati requisiti (finanziari, professionali, reputazionali, ecc.), che si irrigidiscono o allentano a seconda del servizio erogato e dei beni giuridici da tutelare (Spattini, 2005), il Ministero del lavoro rilascia l'autorizzazione per svolgere l'attività.

A favore di taluni soggetti sono previsti dei regimi particolari di autorizzazioni, concesse sulla base di requisiti ridotti, per l'esercizio di attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale e di supporto alla ricollocazione professionale (Spattini, Tiraboschi, 2005). Tra gli attori che possono beneficiare di tali regimi agevolati vi sono, oltre le Università, fondazioni, comuni, camere di commercio, e istituti di scuola secondaria di secondo grado, anche le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali di lavoro e gli enti bilaterali.

Seppur non menzionati all'interno della Rete dei servizi per il lavoro disciplinata dal d.lgs. 150/2015 (v. *supra*, par. 1), le parti sociali possono dunque considerarsi a tutti gli effetti attori delle politiche attive, tanto più alla luce dell'inserimento nella rete dei servizi per il lavoro di cui all'art.1, comma 2 del d.lgs. 150/2015 dei soggetti autorizzati ai sensi dei regimi agevolati sanciti nel 2003. Inoltre, le stesse regioni - competenti in materia di politiche attive (v. *supra*, par. 1) - possono impostare dei sistemi di accreditamento locali, in base alla quale individuare gli attori che possono erogare i servizi per il lavoro a livello territoriale.

Regione Lombardia ha provveduto a disegnare il suo sistema di politiche del lavoro con la legge 22/2006 (da ultimo integrata dalla l. r. 9/2018). Fondato sul principio del coinvolgimento diretto degli operatori privati nel mercato del lavoro, il modello lombardo può considerarsi decentrato o «mercatista» (Pastore, 2017), per la competizione che caratterizza il "quasi-mercato" dei servizi per il lavoro lombardi: l'utente-lavoratore può scegliere liberamente se rivolgersi a un operatore privato accreditato ovvero a un centro per l'impiego pubblico (vedi *Best practice n. 12*). Un simile impianto competitivo (tipico anche del Veneto, vedi *Best practice n. 11*) si distingue dal modello complementare (diffuso ad esempio in Lazio e Piemonte), dove il pubblico è responsabile della presa in carico dell'utente e dove, soprattutto, l'azione del privato è retribuita a processo e non soltanto (o prevalentemente) a risultato occupazionale raggiunto. E anche dal modello della centralizzazione (presente ad esempio in Toscana, Marche e Puglia), organizzato secondo una logica concessiva, che prevede il coinvolgimento del privato soltanto sulla base di bandi regionali.

Tra gli operatori privati che animano la rete dei servizi per il lavoro lombardi prevalente è il ruolo delle Agenzie per il lavoro e ben più marginale quello delle parti sociali che non partecipa ai servizi per il lavoro se non attraverso alcune realtà formative (e non) in qualche modo affiliate (Paganini, 2018). Anche dal punto di vista della letteratura scientifica, il coinvolgimento delle parti sociali è piuttosto trascurato. Se con riferimento alle organizzazioni sindacali taluni autori, anche in passato, hanno riconosciuto la funzione di sostegno del sindacato «nella gestione dei processi di interazione tra domanda e offerta di lavoro» (Ghera, 1982), poco è stato scritto sul ruolo delle associazioni datoriali e delle aziende nelle politiche attive.

Eppure, è sempre più urgente l'adozione di strategie preventive di gestione dei rischi concertate a livello locale (Casano, 2017) adeguate a rispondere alle esigenze connesse al governo di transizioni occupazionali sempre più complesse. Ed è in questa direzione che la modalità concertativa, oltre quella di diretta erogazione, assume una funzione strategica, a patto di una riaffermazione del principio di sussidiarietà.

Tali strategie possono assumere diverse forme e articolarsi all'interno di perimetri più o meno ampi. Sembra però si confermi, alla luce della complessità delle sfide che oggi i territori sono chiamate ad affrontare, l'importanza del dialogo tra il mondo della rappresentanza e le istituzioni locali che hanno un ruolo centrale. Come rilevato in dottrina (Trojsi, 2018), è possibile evidenziare che, nell'esperienza dell'ultimo quindicennio, le Regioni hanno rinunciato al proprio ruolo di "ente regolatore" sul piano della produzione del diritto, limitandosi a esercitare la propria competenza come "ente di amministrazione", chiamato a gestire e declinare le politiche del lavoro determinate a livello centrale (si pensi, ad esempio, al Reddito di cittadinanza). Dal canto loro le parti sociali devono essere chiamate a giocare un ruolo più attivo nella definizione delle politiche attive territoriali e nella loro attuazione.

A livello di definizione delle politiche, alcune recenti esperienze segnalano la possibilità di un rinnovato slancio della concertazione sociale anche nell'area delle politiche attive a livello territoriale (vedi *Best practice nn. 13-14-15*).

Esperienze di negoziazione delle politiche attive a livello locale sono tipicamente riscontrabili nella gestione di crisi occupazionali, e di processi crescita occupazionale e produttiva, caratterizzate alla combinazione tra l'utilizzo di strumenti di flessibilità organizzativa offerti dalla legge o dal contratto collettivo e opportunità offerte da specifiche misure di sostegno a livello nazionale o locale (Valente, 2017).

Significativi sviluppi potrebbero d'altra parte emergere anche dalla contrattazione aziendale di livello territoriale, in particolare laddove prevedano il coinvolgimento della rete territoriale dei servizi per il lavoro e la formazione al fine di promuovere percorsi di ricollocazione, di formazione mirata e di orientamento professionale (vedi *Best practice n. 16*).

Al contempo emergono interessanti sviluppi dalla contrattazione sociale territoriale. In quest'area si registrano negli ultimi anni numerosi esempi di accordi nell'area delle politiche attive: secondo il X Rapporto sulla contrattazione sociale della Fondazione Di Vittorio, nel 2018 il 42% degli accordi mappati hanno riguardato azioni riconducibili a tale area e nello specifico istituzione di sportelli/servizi per l'impiego, formazione continua,

progetti speciali di inserimento socio-lavorativo. Le analisi dedicate a questo tema hanno evidenziato, accanto ad una positiva crescita di ricchezza tematica degli accordi, il rischio di “sottonegoziazione”, ovvero di semplice recepimento di iniziative e misure definite in proprio dalle Pubbliche Amministrazioni e inserite negli accordi in quanto ritenute meritevoli dalle parti sociali, oltre al raro coinvolgimento dei centri per l’impiego negli accordi (Fondazione Di Vittorio, 2020). Tuttavia, la contrattazione sociale territoriale, coordinandosi con la contrattazione sul lavoro, potrebbe costituire un nuovo strumento capace di dare tutela alle persone nei percorsi lavorativi e in particolare nelle fasi di transizione tra diversi lavori, estendendo l’ombrello delle tutele dal contesto del lavoro a quello urbano del welfare di cittadinanza (Sateriale, 2017).

3

Raccolta di best practices

3.1. L'ACCRESIMENTO E LA VALORIZZAZIONE DELLE COMPETENZE DEI LAVORATORI

Best practice n. 1 - Il Fondo Nuove Competenze.

A maggio 2021, secondo i dati rilasciati da ANPAL, sono state accolte 2.751 istanze di accesso al Fondo nuove competenze, per un totale di 243mila lavoratori interessati dalle azioni formative e 24 milioni di ore di formazione previste. Dall'esame degli accordi aziendali esaminati emerge come la maggior parte dei lavoratori coinvolti sia impiegata presso grandi e grandissime aziende dei settori delle telecomunicazioni, metalmeccanica e grande distribuzione. Un buon numero di accordi riguarda anche aziende di piccole-medie dimensioni, soprattutto appartenenti al settore del commercio a dettaglio. I contenuti formativi sono perlopiù orientati a uno *upskilling* digitale e alla transizione verso processi produttivi e di servizio remotizzati, sia nella direzione di competenze *soft* (gestione dell'autonomia lavorativa; autoresponsabilità; *work-life balance*; abilità di comunicazione; cultura del feedback; ecc) che di competenze *hard* (gestione degli strumenti elettronici; lavorazione tramite strumenti cloud; cybersecurity). In linea di massima tutte le tipologie di lavoratori sono coinvolte, seppur con una più ridotta partecipazione dei *blue collars*.

Le modalità di erogazione della formazione sono le più varie e, seppur la modalità a distanza sia preferita in molti contesti aziendali, anche per la compatibilità con le misure sanitarie, possono contarsi anche molte azioni svolte in presenza, *on the job* e anche secondo la metodologia del *role play*. Non poche intese aziendali prevedono che l'azione formativa si concluda con la certificazione delle competenze maturate dai lavoratori se non, come previsto dalla legge istitutiva del Fondo, con l'attestazione delle stesse secondo le referenziazioni dei repertori regionali delle professioni.

Se in alcuni casi la negoziazione tra le parti sociali si limita ad avere per oggetto la rimodulazione dell'orario di lavoro, mentre i contenuti degli interventi formativi e le finalità di apprendimento sono individuati unilateralmente dall'impresa (complici probabilmente le strette tempistiche per la partecipazione alla misura), meritano di essere segnalati gli accordi aziendali da cui emerge l'impegno profuso dalle parti nella analisi dei fabbisogni di competenze e nei quali sono previste anche cabine di regia e di monitoraggio con il coinvolgimento delle rappresentanze sindacali.

Fonti: VII Rapporto ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia nel 2020, ADAPT University Press, 2021.

Best practice n. 2 – Formazione continua e certificazione delle competenze.

Nel 2010 Assolombarda, CGIL, CISL e UIL hanno stipulato un accordo – approvato da Regione Lombardia - finalizzato alla certificazione delle competenze sviluppate dai lavoratori nell'ambito dei corsi di formazione finanziati da Fondimpresa. L'iniziativa prevedeva, al termine di percorsi di formazione finanziati, il rilascio di attestati di competenza riconosciuti nel sistema di istruzione e formazione professionale regionale in quanto correlabili alle competenze previste dal Quadro Regionale degli Standard Professionali (QRSP) in relazione alle varie professionalità.

Nell'ambito dei progetti finanziati sono state individuate le modalità di accertamento delle conoscenze e abilità attraverso specifici indicatori di risultato e prove di valutazione. L'accordo prevedeva l'impegno di Assolombarda, CGIL, CIL e UIL a condividere piani formativi in cui almeno il 5% delle azioni formative, sul totale delle ore di formazione complessive, fossero volte all'acquisizione di competenze verificate e certificate riconducibili a dispositivi di certificazione regionale.

Grazie a tale iniziativa è stato inoltre possibile svolgere un prezioso monitoraggio delle attività formative effettuate nel territorio di riferimento - province di Milano, Lodi e Monza Brianza - nei 6 anni tra il 2012 ed il 2017.

Fonti: Assolombarda, CGIL, CISL, UIL, Il lavoro a Milano, Edizione 2018.

Best practice n. 3 - Gli accordi Danone 2017, Monte Paschi di Siena 2017 e L'Agenda per il futuro del lavoro di Unilever del 2019.

L'accordo tra Danone SpA e Rsu assistita da FAI CISL del 30 gennaio 2017 marca un elemento di primaria importanza come la formazione professionale sottolineando l'importanza della valorizzazione e della crescita delle Risorse Umane. Le parti stabiliscono a tal proposito che, dopo una consultazione con la Rsu, vi sia l'impegno a costruire entro il primo quadrimestre dell'anno un Piano di Formazione annuale che tenga in considerazione soprattutto i contenuti professionali e lo sviluppo delle competenze umane implicate nel contesto lavorativo.

L'accordo tra la Banca Monte dei Paschi di Siena SpA e le parti sociali del 28 marzo 2017 è dedicato interamente al tema della formazione, identificando affiancamenti all'ingresso, formazione interna, webinar informativi, certificazione delle competenze anche mediante enti esterni (es. Università) come funzioni chiave nella strutturazione delle competenze. I percorsi formativi sono personalizzati sulla base delle mansioni svolte da ciascun lavoratore, ma vi è anche una base comune che include: diffusione competenze digitali di base, allineamento su temi *compliance*, campagna informativa sui rischi. E' prevista inoltre una nuova attività formativa sulla finanza comportamentale e convegni specifici per ogni settore (credito, assicurazione, rischi ecc..).

L'accordo tra Unilever e FAI CISL, FLAI CGIL e UILA UIL del 13 settembre 2019, nella cornice delle trasformazioni riconducibili alla Industria 4.0, si basa sulla predisposizione di programmi di apprendimento che siano indirizzati a tutti i lavoratori (differenziandoli per età), programmando in tutte le sedi in cui si riterrà opportuno interventi di formazione specifica concernente i ruoli futuri attesi dal mercato. Verranno poi avviati sperimentalmente dei progetti in due siti: il primo nella sede aziendale di Roma, allo scopo di aumentare la flessibilità/polivalenza delle figure professionali, e il secondo a Napoli per riconvertire l'unità produttiva in una "fabbrica digitale" secondo principi di agilità, affidabilità e produttività; dei team incaricati mapperanno quindi le competenze in itinere per valutarne gli impatti attuali e le eventuali sviluppi.

Fonti: VI Rapporto ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia nel 2019, ADAPT University Press, 2020. Gli accordi sono consultabili accedendo alle Banche dati sulla contrattazione collettiva ADAPT.

Best practice n. 4 - La certificazione delle competenze negli accordi Sanpellegrino 2012, Pastificio Rana 2015, Coca Cola HBC 2014.

Gli interventi nell'area della formazione nell'accordo tra Sanpellegrino SpA e Coordinamento Nazionale delle Rsu assistito da FAI CISL, FLAI CGIL e UILA UIL del 13 marzo 2012 si incentrano sul trasferimento di know how da parte dei colleghi ai neo-

assunti *on the job*, sull'alta formazione propedeutica e su una specifica finalizzata a promuovere una cultura della sicurezza sul lavoro, oltre che a riconoscere la formazione come strumento per reinserire lavoratori che abbiano usufruito di congedi parentali valorizzandone le esperienze.

Nell'accordo tra Pastificio Rana SpA e Rsu stabilimento di cura Carpignano assistita da FAI CISL, FLAI CGIL e UILA UIL dell'11 novembre 2015 l'apprendimento costante viene evidenziato come fattore preponderante e necessario di lotta alla crisi, operando lungo due dimensioni: la mobilità interna e la certificazione, quest'ultima possibile in forma cartacea per ogni dipendente (con contratto a tempo determinato o indeterminato) con 12 mesi anche non continuativi di anzianità e laddove ne sia stata fatta richiesta.

L'accordo tra Coca-Cola HBC Italia s.r.l. e Rsu assistita da FAI CISL, FLAI CGIL e UILA UIL del 15 luglio 2014 individua la formazione professionale come fattore di assoluta importanza per la crescita, dichiarando che l'azienda continuerà a investire in questo senso per mantenere gli standard consolidati ma altresì per rinnovare le professionalità acquisite. Nello specifico e in larga misura, i piani formativi fanno riferimento a formazione d'aula, job rotation, e-learning e training on the job, prevedendo affiancamenti in casi di rientri a seguito di assenze prolungate e informatizzando il "libretto personale di formazione" per le certificazioni delle competenze.

Fonti: I Rapporto ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia nel triennio 2012-2014, ADAPT University Press, 2015 e Il Rapporto ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia 2015, ADAPT University Press, 2016. Gli accordi sono consultabili accedendo alle Banche dati sulla contrattazione collettiva ADAPT.

Best practice n. 5 - "Transitions collective", il nuovo programma delle agenzie francesi *Transitions_Pro*.

Le associazioni francesi "Transitions_Pro" sono un complesso di 18 strutture riconosciute dallo Stato (Ministero del Lavoro) per l'accompagnamento dei lavoratori nei percorsi di transizione professionale ed operano senza scopo di lucro a livello territoriale. Questi soggetti offrono, sotto il coordinamento dall'associazione nazionale paritetica interprofessionale "Certif'Pro" (che gestisce il sistema di certificazione delle competenze strategiche trasversali ai settori professionali), un servizio personalizzato ai lavoratori sulla base della presentazione di uno specifico progetto di transizione professionale. Lo Stato finanzia il progetto attribuendo ad ogni unità locale un budget annuale per le transizioni dei lavoratori delle imprese del territorio. Il "Progetto di Transizione Professionale" (PTP) consiste nella possibilità da parte del lavoratore di seguire una formazione certificata per cambiare mestiere, durante o al di fuori dell'orario di lavoro (a determinate condizioni e requisiti di base).

A partire dal 15 gennaio 2021, il nuovo dispositivo “Transitions Collectives”, permette alle imprese che stanno affrontando processi di riorganizzazione o ristrutturazione di beneficiare di un contributo pubblico per sostenere le transizioni dei propri lavoratori verso professioni ricercate nei bacini territoriali di riferimento. Le azioni di formazione possono avere una durata massima di 24 mesi e devono essere certificate. Alla base del dispositivo c'è l'individuazione, per ogni territorio (regione o bacino occupazionale) dei cosiddetti “*métiers porteurs*”, cioè mestieri in espansione che devono essere individuati dagli attori locali e validati dal CREFOP - *Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles* (struttura di concertazione permanente tra stato, regione e parti sociali che assicura il coordinamento tra gli attori dell'orientamento, della formazione professionale e delle politiche per l'occupazione e la coerenza dei programmi di formazione ai fabbisogni locali).

Le imprese interessate, di qualsiasi classe dimensionale, devono sottoscrivere un accordo di GPEC (*gestion des emplois et des parcours professionnels*) che renda evidente l'evoluzione dei mestieri all'interno dell'impresa e individui i profili “fragili”, assistite se necessario dall'OPCO (operatori delle competenze, strutture che hanno sostituito i fondi bilaterali per la formazione continua) di riferimento, che può anche finanziare il progetto di GPEC.

I lavoratori interessati sono dunque coinvolti in colloqui di orientamento, e se necessario avviati dall'impresa ad un operatore pubblico del *Conseil en évolution professionnelle* (servizio di orientamento professionale). Il dossier di transizione collettiva è quindi inviato per la valutazione all'agenzia “Transitions_Pro” del territorio, che concede in caso di esito positivo un finanziamento pari al 100% del costo complessivo dell'azione (formazione, retribuzione e contribuzione) per le imprese con meno di 300 dipendenti, percentuale che si riduce con il crescere delle dimensioni aziendali.

Più di cento progetti sono stati presentati a seguito della apertura della prima tranche di finanziamenti (500 milioni di euro) alla fine del 2020, nove dei quali di livello nazionale/interregionale, il resto diviso abbastanza uniformemente nelle varie regioni. Una parte importante dei progetti (quasi il 50%) ha riguardato i cosiddetti “*territoires d'industries*”, cioè territori (aggregazioni di comuni) situati nelle campagne, nelle aree periurbane, con una forte identità e know-how industriale, recentemente creati al fine di favorire la collaborazione tra le imprese e gli enti locali per lo sviluppo locale.

Fonte: transitionspro.fr

Best practice n. 6 - Local Employability Partnerships (LEPs) - Scozia

Dal 2010 il governo scozzese, in collaborazione con le autorità locali e le agenzie incaricate dei servizi per il lavoro e dello sviluppo economico ha avviato la misura *Local*

Employability Partnerships con l'obiettivo di sviluppare azioni locali per accrescere l'occupabilità di giovani, neet e adulti con basse competenze. La dimensione territoriale è enfatizzata dallo sviluppo di rete di partneriato con le aziende presenti nella regione di riferimento e dalla mappatura di tutte i servizi erogati dalle diverse realtà locali.

L'obiettivo è quello di creare dei *local employability pathway* che, combinando le diverse risorse (anche comunitarie) e servizi, consentano processi di supporto ai lavoratori più difficili da collocare. Al di là della mappatura dell'esistente, è stato anche previsto lo sviluppo di un sistema di gestione delle informazioni in modo da condividere e registrare l'impatto di ciascun intervento e aggiornare l'elenco dei servizi disponibili.

Due anni dopo l'attivazione del progetto, il 33,7% degli utenti coinvolti nella rete delle local employability partnerships ha trovato un'occupazione o acquisito un titolo di studio o una qualifica professionale.

Fonti: European Commission, Employment, Social Affairs & Inclusion, Database of labour market practices

3.2. IL RUOLO DELLE AZIENDE E DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NELLA GESTIONE DELLE TRANSIZIONI

Best practice n. 7 - L'accordo sindacale tra Laika Caravans S.p.a. ed R.s.u., FIOM/CGIL e FIM/CISL 2020.

L'accordo siglato il 22 dicembre 2020 ha il fine di ampliare il bacino occupazionale di Laika, selezionando da un lato 60 dipendenti della Bekaert in CIGS (attualmente in crisi) e dall'altro mediante una stabilizzazione di parte del personale interno con almeno 24 mesi di anzianità (33 lavoratori con contratti in somministrazione o a tempo determinato). Per agevolare la crescita, si è fatto ricorso a strumenti di flessibilità previsti dal CCNL Metalmeccanica, agli incentivi previsti per legge e a quelli delle istituzioni locali, in tal caso cruciali nel semplificare la transizione inter aziendale. Nel delineare il proprio piano di sviluppo, l'azienda investirà 5/6 milioni di euro grazie agli incentivi della Regione Toscana per le assunzioni previste nel 2021, oltre a voucher regionali per la riqualificazione professionale e la formazione continua.

Alcuni dei lavoratori selezionati godranno poi di un diritto di precedenza sulle assunzioni future; altre misure introdotte sono il ricorso a contratti a tempo determinato stagionali per quanto concerne gli operai, un'indennità specifica per l'instaurazione di nuovi turni e il ricorso allo straordinario comandato in ragione di un incremento della produttività aziendale (limitato a 60 ore per esercizio).

Inoltre, tutti i lavoratori interessati sono inquadrati nel secondo livello retributivo, con un passaggio al terzo dopo aver maturato un'anzianità pari a 18 mesi nell'impresa.

Infine, vengono definite le procedure per attuare la formazione continua di cui all'art.7 del CCNL, restituendo una pratica di valorizzazione delle risorse territoriali (pubbliche e private), che riesce a conciliare crescita, occupazione e tutela della professionalità dei lavoratori.

Fonte: VII Rapporto ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia nel 2020, ADAPT University Press, 2021. L'accordo è consultabile accedendo alle Banche dati sulla contrattazione collettiva ADAPT.

Best practice n. 8 - L'accordo sindacale tra Bayer Cropscience S.r.l – Stabilimento di Filago ed R.s.u., FILCTEM/CGIL 2021.

A fronte della scelta dell'azienda di razionalizzare la produzione e di chiudere uno stabilimento, le parti hanno cooperato, a seguito di un intenso confronto sindacale, per l'individuazione di interventi al fine di garantire continuità occupazionale e reddituale ai 46 lavoratori coinvolti. Si tratta di misure eterogenee: mobilità interna al Gruppo Bayer, ricollocamento presso aziende terze operanti nel territorio limitrofo, prepensionamento. In particolare, le parti concordano un piano per la qualificazione e riqualificazione professionale per lo sviluppo di competenze professionali da spendere presso Aziende terze o presso altri stabilimenti del gruppo. Il costo dell'intervento formativo sarà interamente a carico dell'azienda e, qualora il monte orario della formazione fosse superiore a 40 ore, il tempo impiegato sarà per il 50% a carico dell'Azienda e per il 50% a carico del dipendente. L'azienda si assume anche la responsabilità di supportare la ricerca di una nuova occupazione, mettendo a disposizione il proprio personale qualificato per la redazione del curriculum vitae e, soprattutto, di svolgere una attività di intermediazione, attivando un network di aziende terze nel territorio limitrofo allo stabilimento in chiusura, con l'individuazione di oltre 20 posizioni lavorative aperte e con l'impegno di ulteriori ricerche, anche con il supporto di Confindustria.

Fonte: l'accordo è consultabile accedendo alle Banche dati sulla contrattazione collettiva ADAPT.

Best practice n. 9 - Le employers/labour pool companies.

Le employers/labour pool companies rappresentano uno dei modi attraverso cui incrementare le assunzioni a fronte di una contrazione dei costi del lavoro per l'imprenditore. Presenti in diversi paesi europei, strutturalmente condividono lo stesso

meccanismo: viene formalizzato un raggruppamento di datori di lavoro (generalmente dello stesso settore produttivo e/o della stessa area geografica) il quale assume dipendenti, li forma e li invia alle aziende della rete nel periodo di maggiore attività/richiesta. In questa fase, i lavoratori continuano ad essere assunti e retribuiti dal soggetto collettivo, che garantisce loro un reddito fisso anche in periodi di inattività. Nella maggior parte dei casi queste iniziative sono sostenute parzialmente o integralmente dall'amministrazione regionale o nazionale, mentre i raggruppamenti sono sostanzialmente usati come piattaforme per scambiarsi informazioni, buone pratiche e per la mobilità dei dipendenti a breve termine. Nel contesto francese, i "Groupements d'Employeurs" (GE) sono 711 per 16.000 dipendenti e svolgono appunto questa funzione, oltre a proporre un'offerta di servizi dedicata per le assunzioni e la gestione delle risorse umane. Nel caso di specie, il GE "gruppo di datori di lavoro" può mettere i lavoratori a disposizione delle sole imprese aderenti, le quali partecipano al consiglio d'amministrazione del gruppo con dei propri delegati.

Fonti: Eurofond, The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the Member States travail-emploi.gouv.fr.

Best practice n. 10 - Le politiche attive nella contrattazione territoriale per le PMI metalmeccaniche delle Province di Bergamo e Cremona.

Nel panorama recente della contrattazione aziendale di livello territoriale si segnalano gli accordi siglati, tra dicembre 2017 e marzo 2018, tra le organizzazioni datoriali territoriali di Confimi Industria e le organizzazioni sindacali Fim-Cisl e Uilm-Uil nelle Province di Bergamo e Cremona. Gli accordi prevedono la creazione di uno strumento per la raccolta dei dati relativi ai lavoratori dimessi o licenziati da un'azienda con lo scopo di agevolare altre aziende nel venire a conoscenza della disponibilità eventuali profili professionali ricercati. Al fine di promuovere la ricollocazione professionale di lavoratori in esubero per giustificato motivo oggettivo, si propone la realizzazione di piani di riqualificazione di un valore che sia calcolato in base all'anzianità di servizio (ad esempio, una mensilità lorda per ogni anno di servizio), offerti dalle aziende in parziale sostituzione oppure ad integrazione dell'incentivo all'esodo, con l'obiettivo di realizzare percorsi di riqualificazione coerenti con le qualifiche richieste dalle aziende terze, che quindi potranno beneficiare di tali piani e delle nuove competenze acquisite dagli stessi lavoratori, favorendo la loro rioccupazione in una nuova realtà.

Fonti: V Rapporto ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia nel 2018, ADAPT University Press, 2019. Gli accordi sono consultabili accedendo alle Banche dati sulla contrattazione collettiva ADAPT.

3.3. GOVERNANCE DELLE POLITICHE ATTIVE

Best practice n. 11 – Le politiche attive in Veneto: il ruolo di dell’Agenzia Veneto Lavoro e la *best practice* dell’Assegno per il lavoro

I servizi per il lavoro in regione Veneto sono organizzati secondo il modello “a rete integrata” architettato dalla legge regionale n. 3 del 9 marzo 2009. All’Ente strumentale Veneto Lavoro è affidata la gestione e il coordinamento della rete dei servizi pubblici e privati, attraverso lo sviluppo delle infrastrutture necessaria per migliorare il funzionamento del mercato del lavoro regionale nella direzione di (1) la corretta informazione dei servizi offerti agli utenti attraverso il Sistema Informativo Lavoro Veneto; (2) assistere i Centri per l’impiego e gli operatori privati per la gestione dei processi, l’amministrazione della disoccupazione e l’attivazione dei disoccupati; (3) produrre conoscenza sul mercato del lavoro in merito alla congiuntura economica e con riferimento agli effetti delle politiche nazionali e regionali.

Veneto Lavoro realizza periodicamente attività di monitoraggio e osservatorio del mercato del lavoro (anche attraverso l’analisi delle comunicazioni obbligatorie) e per mezzo della piattaforma ClicLavoroVeneto.it offre supporto e servizi – molti dei quali online (anche attraverso assistenti digitali) – ad aziende, lavoratori, studenti e operatori. L’intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, il collocamento mirato, la richiesta dell’assegno per il lavoro, la ricerca di corsi di formazione, la completa informativa in merito ai diversi servizi e strumenti, l’elenco dei soggetti accreditati all’erogazione dei servizi per il lavoro, per l’orientamento e la formazione sono tutte funzioni che vengono svolte (parzialmente o integralmente) tramite la piattaforma digitale.

Tra le politiche per il lavoro più diffuse in Regione Veneto c’è l’Assegno per il lavoro, rilasciato ai disoccupati over 30 nella ricerca di un nuovo lavoro a prescindere dall’anzianità di disoccupazione. Da ottobre 2017 a maggio 2021 sono stati rilasciati 59.760 assegni, 51mila dei quali attivati. La maggior parte degli assegni è speso – per servizi di informazione, orientamento, counseling, formazione e supporto all’inserimento o reinserimento lavorativo – presso le agenzie per il lavoro. Il titolare dell’assegno può scegliere liberamente l’ente accreditato al quale rivolgersi per l’erogazione dei servizi. Il valore dell’Assegno, pari a un massimo di 5.796 euro, viene stabilito in base al profilo di occupabilità del lavoratore ed è riconosciuto prevalentemente a risultato occupazionale acquisito.

I contratti di lavoro stipulati dai beneficiari dell’Assegno per il Lavoro sono complessivamente 37.740 (pari al 73% degli Assegni attivati).

Fonte: Monitoraggio Assegno per il lavoro – Report. N. 11 – Maggio 2021

Best practice n. 12 – Le politiche attive in Lombardia: la Dote Unica Lavoro

Attiva dal 2013, la Dote Unica Lavoro (DUL) ha raggiunto a marzo 2021 la sua quarta fase. Lo strumento si basa su alcuni elementi che ne hanno contraddistinto l'evoluzione: la centralità della persona, destinataria della dote, la rete degli operatori accreditati, sia pubblici che privati, che possono essere liberamente scelti dal beneficiario, l'adozione di procedure basate su unità di costo, standard che facilitano i processi di profilazione nelle diverse fasce di intensità di aiuto, il pagamento del servizio a risultato.

Secondo alcune rilevazioni rese note dagli stessi dirigenti regionali, il 78% delle persone che coinvolte nella pratica ottiene una ricollocazione entro i primi tre mesi, per quanto il dato sia peggiore al crescere dell'età e della durata della disoccupazione.

Dall'esperienza della DUL ha preso le mosse anche lo stesso Assegno di ricollocazione nazionale, per quanto sussistano alcune differenze decisive, su tutte la possibilità di accedere direttamente dagli operatori privati senza l'obbligo di transitare dai centri per l'impiego o la platea più ampia dei beneficiari.

È in corso un dibattito su possibili linee di riforma della misura, a partire da una semplificazione dell'iter di approvazione della singola DUL, una revisione del sistema di profilazione nonché una rimodulazione della durata dello strumento, di modo da consentire azioni formative più adeguate ai fabbisogni dei beneficiari.

Best practice n. 13 – La concertazione delle politiche attive in Regione Lombardia.

Nell'ambito del Patto per lo Sviluppo dell'economia, del lavoro, della qualità e della coesione sociale (nato da un primo Patto siglato nel maggio 1998 e sottoscritto il 19 settembre 2001) è stato istituito un Tavolo istituzionale di confronto tra la Regione e i soggetti del partenariato economico-sociale (Unioncamere Lombardia, Confindustria Lombardia, Confapindustria Lombardia, Confcommercio Lombardia, Confesercenti Regionale Lombardia, CNA LOMBARDIA, Casartigiani Lombardia, Confartigianato Lombardia, CLAAI LOMBARDIA, CIA Confederazione Italiana Agricoltori Lombardia, Coldiretti Lombardia, Confagricoltura Lombardia, AGCI Lombardia - Associazione Generale Cooperative Italiane, Confcooperative Lombardia, Legacoop Lombardia, CGIL Lombardia, CISL Lombardia, UIL Lombardia, UGL Lombardia, CDO Lombardia, ABI Commissione Regionale, Conprofessioni Lombardia, Assolavoro – Associazione Nazionale delle Agenzie per il lavoro, CRUI – Conferenza Rettori delle Università Italiane –rappresentante lombardo, ANCI Lombardia, UPL, CAL – Consiglio delle Autonomie Locali della Lombardia, Sistema Impresa, ACAI Lombardia, Cida Lombardia). Le parti coinvolte hanno assunto il reciproco impegno a cooperare e ad agire sinergicamente per azioni condivise sulle politiche regionali e sugli atti di programmazione più significativi. Il Tavolo è stato attivamente coinvolto nell'emergenza Covid-19 e si è di recente riunito per condividere regole e misure per la riapertura delle attività in condizioni di sicurezza per i cittadini, le imprese e gli operatori.

La Legge Regionale 28 settembre 2006, n. 22, intitolata “Il mercato del lavoro in Lombardia”, all’art. 8, ha istituito inoltre, quale sede permanente di concertazione tra Regione e parti sociali, una Commissione regionale per le politiche del lavoro e della formazione, con funzioni di proposta, progettazione, valutazione e verifica rispetto alle linee programmatiche e alle politiche attive del lavoro, dell’istruzione e della formazione.

La Commissione esprime, in particolare, pareri obbligatori sugli indirizzi di programmazione, nonché sulle modalità di attuazione degli interventi riguardanti le politiche integrate del lavoro, dell’istruzione e della formazione, l’incremento occupazionale, il sostegno alla creazione d’impresa, la tutela dei soggetti svantaggiati, ed è composta da: l’assessore regionale competente in materia di lavoro, o suo delegato, con funzioni di presidente; un rappresentante per ciascuna delle organizzazioni dei datori di lavoro rappresentative su base regionale; i rappresentanti delle organizzazioni dei lavoratori rappresentative su base regionale in forma paritetica rispetto ai rappresentanti dei datori di lavoro; il consigliere regionale di parità; due rappresentanti designati dalle associazioni delle categorie protette più rappresentative su base regionale.

Fonte: Regione Lombardia, Banca dati delle leggi regionali

Best practice n. 14 - Il Protocollo di Intesa per le Politiche attive del Lavoro tra la Regione Lazio e le Parti Sociali del 4/03/2021.

Alla luce dei cambiamenti strutturali del contesto economico di riferimento, il Protocollo di Intesa per le Politiche attive del Lavoro siglato tra la Regione Lazio e le Parti sociali costituisce un caso esemplare in cui la contrattazione collettiva contribuisce ad interventi mirati di formazione, tutela delle persone nel mercato del lavoro nelle transizioni occupazionali in un quadro di riorganizzazione produttiva. Promuovendo l’attivazione dei lavoratori (nell’ottica del Fondo Nuove Competenze), si riferisce in primo luogo a giovani, donne, disabili, disoccupati adulti e percettori di ammortizzatori sociali. Tra i punti previsti figurano, oltre a diverse iniziative atte all’inserimento lavorativo dei giovani e misure di ricambio generazionale, la formazione di adulti privi di titoli di studio per assicurare le competenze basilari; in particolar modo il focus verte sulla cosiddetta *formazione permanente* allo scopo (ad esempio) di riqualificare coloro i quali abbiano perso il posto di lavoro oppure chi sia stato sospeso in cassa integrazione a zero ore, prevedendo un’indennità che stimoli la partecipazione ai percorsi formativi. Inoltre, sono stabilite operazioni di re-inserimento ad personam per gli over 30, incentivi alle assunzioni dei destinatari dei percorsi di politica attiva del lavoro e delle donne, integrazione di persone disabili e l’implementazione di progetti dedicati a disoccupati adulti a 2 anni dal pensionamento.

Per i fini di cui sopra la regione istituisce l'agenzia regionale Spazio Lavoro in materia di politiche attive e la struttura Porta Futuro, rivolgendosi a imprese e lavoratori nell'erogazione di servizi personalizzati. Le parti si impegnano così in una prospettiva relazionale dinamica, favorendo l'occupabilità nella valorizzazione delle competenze e nella promozione della formazione come risposta alla crisi socio economica esacerbata dalla pandemia.

Fonte: Protocollo di Intesa per le Politiche attive del Lavoro tra la Regione Lazio e le Parti Sociali, 4.03.2021

Best practice n. 15 - Il nuovo patto per il lavoro e per il clima dell'Emilia-Romagna (dicembre 2020).

L'accordo viene sottoscritto non solo dalle maggiori confederazioni sindacali e datoriali regionali, ma anche dall'associazionismo (es. Legambiente), dal terzo settore e dalle Università di Bologna, Ferrara, Modena, Reggio-Emilia e Parma, a riprova delle implicazioni di rinnovamento e sviluppo sociale entro cui si inserisce. Un vero e proprio piano di rilancio della Regione in termini di crescita economica innovativa al cui centro si collocano la sostenibilità ambientale (transizione ecologica), gli investimenti in ricerca e sviluppo, il contrasto al lavoro povero e precario e soprattutto gli strumenti di politica attiva del lavoro. In particolare, la scelta di un "investimento senza precedenti sulle persone" anche con riguardo alle relative competenze si palesa come obiettivo primario delle parti. Tra i punti inerenti a questo traguardo da raggiungere: l'adesione della Regione al Patto per le competenze dell'UE, riguardante la massimizzazione dei benefici della riqualificazione professionale e dello sviluppo delle competenze in quadro virtuoso di collaborazione pubblico-privato; il rafforzamento di tutto il sistema formativo mediante la revisione condivisa dell'accreditamento; promozione di percorsi formativi per manager, imprenditori, dipendenti e professionisti relativamente alla trasformazione digitale ed internazionalizzazione; potenziamento delle assunzioni del personale sanitario; ulteriore consolidamento dell'Agenzia Regionale per il Lavoro (focus su politiche attive per giovani, donne e chi ha perso il posto di lavoro); integrazione strategica tra strutture pubbliche, private e Terzo Settore per politiche attive del lavoro modulate e rivolte alle persone fragili e/o con disabilità.

Fonte: VII Rapporto ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia nel 2020, ADAPT University Press, 2021. L'accordo è consultabile accedendo alle Banche dati sulla contrattazione collettiva ADAPT.

Best practice n. 16 - Le convenzioni territoriali con Apl e enti di formazione previste dall'accordo Confimi Emilia, Fim-Cisl Emilia centrale, Uilm-Uil della Provincia di Modena del 18 marzo 2018.

L'accordo territoriale Confimi Emilia, Fim-Cisl Emilia centrale, Uilm-Uil della Provincia di Modena del 18 marzo 2018 prevede, sempre in materia di politiche attive del lavoro, azioni volte a favorire l'accesso agli sportelli lavoro, su tutto il territorio, con percorsi di formazione professionale, attività di orientamento, counselling, ricollocazione dei lavoratori, utilizzando anche le risorse dei fondi interprofessionali e degli enti bilaterali, per il rilancio della competitività delle imprese e del capitale umano. In presenza di mobilità interaziendale per crisi e/o scelta personale si stipuleranno delle convenzioni con le agenzie per il lavoro e con gli enti di formazione accreditati, presenti nella rete regionale, per definire un patto di servizio personalizzato di aiuto ai lavoratori attraverso servizi di consulenza orientativa, servizi di affiancamento nella ricerca di opportunità lavorativa, laboratori di orientamento, promozione tirocini sulla base del profiling, servizio di formalizzazione delle competenze, accompagnamento al fare impresa, outplacement.

Fonte: V Rapporto ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia nel 2018, ADAPT University Press, 2019, p. 48. L'accordo è consultabile accedendo alle Banche dati sulla contrattazione collettiva ADAPT.

4

Suggerimenti di policy

I risultati della ricerca *desk* della letteratura in materia di politiche attive e le valutazioni espresse dai rappresentanti delle aziende coinvolti nei *focus group* sono piuttosto allineati. Tanto tra i commentatori, quanto tra le imprese, emerge la necessità di un nuovo paradigma e di un diverso modo di concepire le politiche attive, modificando la platea di riferimento e i contenuti offerti e, non di meno, ricalibrando il peso degli attori coinvolti nel governo e nell'erogazione del sistema dei servizi per il lavoro.

La prospettiva di servizi per il lavoro rivolti prevalentemente, se non esclusivamente, ai disoccupati è da superare. A favore di una logica di prevenzione che non interviene soltanto per attivare chi è già disoccupato ma anche per chi è (precaramente) inserito nel mercato del lavoro, deve costruirsi un sistema di politiche attive capace di presidiare non solo le tradizionali transizioni dallo status di disoccupato a quello di occupato ma anche quelle dalla formazione al lavoro e viceversa e, soprattutto, da un lavoro a un altro, anche all'interno della stessa impresa o professione, ma con significativi cambiamenti di ruolo o contenuto professionale. In questo senso, è perentorio l'accento che gli operatori del mercato del lavoro, *in primis* gli imprenditori, pongono sulla formazione e sulla necessità di una riqualificazione e di un aggiornamento delle competenze dei lavoratori che sia permanente.

Sia nell'impianto normativo che, soprattutto, nella sua implementazione operativa a livello locale, l'attore pubblico pare in ritardo nell'adottare strumenti e metodi di *governance* adeguati alle esigenze delle aziende e dei lavoratori. Anche in questa direzione, alla luce del lavoro di indagine fin qui svolto, pare possibile ipotizzare alcune linee di azione, che possono sicuramente intendersi come suggerimenti di *policy* al legislatore statale e regionale ma che al contempo, almeno in parte, sono rivolte anche agli attori delle relazioni industriali i quali conservano un margine di intervento non indifferente. La scelta di non differenziare i "suggerimenti" in base al destinatario

(legislatore statale, legislatore regionale, associazioni datoriali, organizzazioni sindacali, ecc.) non è casuale e intende indicare la necessità di misure integrate nelle quali pubblico e privato, incluso il mondo della rappresentanza, aziende e enti formativi siano pienamente coinvolti.

1. Nell'ottica di una co-progettazione e co-gestione delle politiche attive e dei servizi per il lavoro nell'ambito di una dimensione locale (regionale, provinciale e comunale), l'unica nella quale sia possibile governare una interazione reale e non formale tra tutti gli attori che operano nei diversi mercati del lavoro, attivate o intensificare forme di collaborazione e concertazione tra legislatore regionale e parti sociali, anche attraverso patti per il lavoro e le politiche attive che abbiano per oggetto anche la condivisione delle scelte di investimento del decisore politico impegnato nei prossimi mesi ed anni nella programmazione e nella gestione delle risorse provenienti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e dai Fondi strutturali europei (2021-2027), con particolare riferimento alle politiche per il lavoro e politiche industriali, individuando di comune accordo i settori verso i quali far confluire i servizi di orientamento e formazione offerti ai lavoratori e alle imprese. L'obiettivo è quello di porre in interazione in modo sistematico e programmatico le esigenze del mercato del lavoro con le scelte del decisore politico e con l'offerta dei diversi enti formativi, in modo da rendere più sicure e proficue le transizioni.
2. Al fine di indirizzare i servizi di orientamento, formazione, intermediazione e supporto nella ricerca di lavoro è necessario creare un bacino di informazioni sul mercato del lavoro, tanto per le aziende che – per quanto non particolarmente consapevoli, possono trarre vantaggio di una messa in trasparenza degli andamenti dei mercati del lavoro locali – per i lavoratori. L'obiettivo non è solo quello di rendere note, come già previsto a rigor di legge, le vacancies ma individuare, sulla scia della esperienza francese, i *metiers porteurs*, cioè i nuovi mestieri e i settori in espansione, individuando al contempo gli strumenti più efficaci per la messa in trasparenza delle competenze dei lavoratori. In questa direzione si propone:
 - a. la mappatura e messa in rete degli osservatori del mercato del lavoro e degli organismi bilaterali per l'osservatorio del mercato del lavoro e la rilevazione dei fabbisogni professionali che la contrattazione collettiva predispone nei diversi settori, a livello aziendale, territoriale e centrale.
 - b. la messa in condivisione delle informazioni e delle indagini sulle condizioni occupazionali e sugli scenari di prospettiva di ciascun settore e di ciascun territorio da parte dei soggetti autorizzati all'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro.
3. Un'azione decisa sul fronte della valutazione delle criticità ancora esistenti con riferimento al sistema nazionale di individuazione, validazione e certificazione delle competenze, che si accompagni alla individuazione di strumenti in grado di semplificare e rendere realmente accessibili questi servizi per i lavoratori e farne comprendere il valore e l'utilità anche alle imprese, sperimentando anche modelli di certificazione delle competenze realizzata dalle aziende e dalla bilateralità, auspicando che il legislatore riconosca questi soggetti tra quelli titolati alla certificazione, anche invitando i legislatori regionali a un loro più intenso

coinvolgimento nella costruzione dei repertori regionali delle qualifiche e degli standard professionali.

4. Il rapporto tra i centri pubblici per l'impiego e i soggetti privati accreditati e autorizzati all'erogazione di politiche attive ha da sempre rappresentato uno dei nodi principali per la costruzione di una rete efficace di servizi per il lavoro. Anche alla luce della competenza concorrente tra Stato e regioni in materia, che – a detta degli operatori – è tra l'ostacolo più grande per l'implementazione di un sistema adeguato di politiche attive, il quadro italiano appare piuttosto incoerente e frammentato con la diffusione di modelli alquanto eterogenei. Tra le tante possibili forme di rapporto tra pubblico e privato, è preferibile quella di una cooperazione tra i diversi attori, soprattutto in attesa delle nuove assunzioni presso i Centri per l'impiego e in ragione della necessità di riqualificazione di molti addetti, che non sempre sono nelle condizioni di svolgere adeguatamente tutte le funzioni assegnategli, e in considerazione delle diverse competenze e del contributo specialistico che ciascun attore può offrire. In questa direzione:
 - a. il **modello caratterizzato da una leale collaborazione tra centri per l'impiego e agenzie per il lavoro**, in forza delle quali i primi si fanno carico degli adempimenti burocratici-amministrativi indirizzando espressamente gli utenti ai secondi, i quali sono responsabili delle fasi di re-inserimento e della ricollocazione, può raggiungere risultati quantitativi piuttosto rilevanti;
 - b. in (auspicata) attesa di una nuova configurazione in via legislativa degli assetti pubblico-privato può suggerirsi una **convenzione a livello locale** con la quale le diverse parti, anche attraverso le organizzazioni di rappresentanza (delle aziende, dei lavoratori e delle agenzie per il lavoro), regolamentino il loro rapporto individuando ambiti di competenze, modalità di ingaggio degli utenti e metodi di condivisione delle *best practice*.
5. In generale, un ruolo più forte delle associazioni di rappresentanza nella promozione di network a livello locale per la gestione delle transizioni occupazionali a livello territoriale: strategie di cooperazione potrebbero essere promosse, tanto sul fronte della promozione di strumenti di *labour market intelligence*, quanto su quello della creazione di programmi formativi mirati, aggregando la domanda espressa da diverse imprese e mettendo queste in contatto con realtà qualificate del mondo dell'istruzione e formazione (sul modello degli ITS), quanto infine su fronte della gestione di percorsi di mobilità interaziendali nei bacini del lavoro locali valorizzando diverse esperienze di contrattazione collettiva in questo ambito. Per quanto siano distanti modelli internazionali come quello dei *Groupement d'Employeurs* francesi nei quali aziende dello stesso settore o della medesima area geografica, assumono dipendenti progettandone la formazione e coinvolgendole nelle diverse aziende a seconda delle diverse esigenze produttive, garantendo loro un reddito di fisso anche in periodi di inattività, esistono anche nel nostro ordinamento strumenti (es. contratti di rete) che possono essere utilizzati per perseguire strategie che vadano in questa direzione. Esistono inoltre esempi virtuosi di contrattazione collettiva in cui le parti, grazie alle risorse dei datori di lavoro possibilmente integrate dall'attore pubblico, si fanno carico di governare processi di riorganizzazione e ricollocazione in una

dimensione territoriale, pattuendo percorsi di formazione, reinserimento in altre aziende, prepensionamenti, ecc.

6. La promozione di strumenti di politica attiva mirati nell'area dell'accompagnamento professionale dei lavoratori in diverse fasi della vita lavorativa (e non solo dei disoccupati), integrando, sul modello del Fondo Nuove Competenze – e senza il proliferare di troppi strumenti al fine di garantire un quadro normativo stabile – la logica dell'intervento pubblico con l'intervento della autonomia collettiva attraverso misure promozionali che incentivino la contrattazione su questi temi e la collaborazione tra diversi attori (a partire dalla rete locale dei servizi pubblici e privati per il lavoro, la cui azione dovrebbe essere orientata a strategie preventive e non solo curative).
7. Un rafforzamento dei servizi per il lavoro che riguarda nello specifico i servizi alle imprese, tanto sul fronte della informazione e formazione sulle opportunità e le misure già esistenti per sostenere concretamente le imprese nei processi di riorganizzazione e crisi, quanto su quello della messa a punto di servizi innovativi di supporto alle politiche aziendali nell'area della gestione delle transizioni occupazionali. Tali misure dovrebbero però essere pensate come strutturali e non congiunturali e prevedere tempistiche e modalità di attuazione idonee a consentire: alle imprese una adeguata programmazione degli interventi; agli operatori (servizi per il lavoro e la formazione) continuità (necessaria per lo sviluppo di adeguate professionalità) e semplicità delle procedure.

Riferimenti bibliografici

- ADAPT, La contrattazione collettiva in Italia (I), ADAPT - University Press, 2015
- ADAPT, La contrattazione collettiva in Italia (II), ADAPT - University Press, 2016
- ADAPT, La contrattazione collettiva in Italia (V), ADAPT - University Press, 2019
- ADAPT, La contrattazione collettiva in Italia (VII), ADAPT - University Press, 2021
- BRESCIANI P.G., VARESI P.A. (a cura di), Servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro. Le buone pratiche locali, risorsa per il nuovo sistema nazionale, Franco Angeli, 2017.
- CARCHIO C., Il contratto di espansione, in corso di pubblicazione, 2021
- CARUSO B., CUTTONE M., Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni, in DRI, 2016, n. 1, pp. 63-117.
- CARUSO B., Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro, in DLRI, 2007, n. 113, pp. 1-134.
- CASANO L., Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro, ADAPT University Press, 2020.
- CASANO L., Il sistema della formazione continua nel decreto legislativo n. 150/2015, in DRI, 2016, n. 2, pp. 455-470.
- CASANO L., La riforma del mercato del lavoro nella nuova geografia del lavoro, in DRI, 2017, n. 3, pp. 634-686.
- CIUCCIOVINO S., Apprendimento e tutela del lavoro, Giappichelli, 2013.
- CORTI M., SARTORI A., L'eutanasia del contratto di solidarietà espansiva: il nuovo contratto di espansione, in Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, 3, 2019 pp. 131 ss.
- EICHHORST W., Manoeuvring Through the Crisis: Labour Market and Social Policies During the Covid-19 Pandemic, Intereconomics, Review of European Economic Policy, Volume 55, Number 6, 2020, pp. 375-380

FERRANTE V., Le politiche attive del lavoro fra decentramento e accentrimento: un dolce girotondo, *Lavoro e diritto*, 2016, 2, pp. 267-280

FONDAZIONE DI VITTORIO, OSSERVATORIO CGIL/SPI CGIL, Nota di sintesi contrattazione sociale territoriale, 2019

GAROFALO D., *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci Editore, 2004

GAROFALO D., Il contratto di solidarietà espansiva, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act*, Bari, 2016, pp. 243 ss.

GHERA E., Mercato del lavoro: prospettive di riforma, *RGDL*, 16, 1982, pp. 607-645, qui 644

ICHINO P., *L'intelligenza del lavoro. Quando sono i lavoratori a scegliersi l'imprenditore*, Rizzoli, 2020.

ICHINO P., SARTORI A., I servizi per l'impiego in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, vol. VI, Cedam, Padova, 2012

ILO, Covid-19: Public employment services and labour market policy responses, 2020a

ILO, Labour market policies and employment services are critical ingredients of the COVID-19 policy responses, 2020c

ILO, Unemployment protection in the Covid-19 crisis, September 2020b

MAYHEW P., ANAND P., COVID-19 and the UK labour market, *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 36, Issue Supplement_1, 2020, pp. 215-224

OECD, *Skills Strategy Diagnostic Report: Italy*, 2017

OECD, *Adult Learning in Italy: What Role for Training Funds?*, 2019

OECD, *Scaling up policies that connect people with jobs in the recovery from Covid-19*, April 29, 2021a

OECD, *Supporting jobs and companies: a bridge to the recovery phase*, 10 march 2021b

PAGANINI E., *Il ruolo delle associazioni datoriali nelle politiche attive e nelle transizioni occupazionali sul territorio: il caso Confartigianato imprese Varese*, tesi dottorato, Università degli studi di Bergamo, a.a. 2017/2018

PASTORE F., Modelli regionali alla luce della riforma dei centri per l'impiego. Un confronto fra Toscana e Lombardia, in *Economia & Lavoro*, 3, 2017, pp. 189-198

RICCI M., I servizi per l'impiego dopo le modifiche legislative tra luci e ombre, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2017, 2, 1, pp. 326-365.

ROSOLEN G., SEGHEZZI F., *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, ADAPT Labour Studies e- Book series, n. 55, ADAPT - University Press, 2016

SABEL C.F., *Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development*, Center for Law and Economic Studies Working Paper, 1993, n. 102.

SATERIALE G., Ripensare la contrattazione, in *Diritto delle Relazioni Industriali* n.3/2017, pp. 710-728.

SCHIMID G., Il lavoro non standard. Riflessioni nell'ottica dei mercati tradizionali del lavoro, *Diritto delle relazioni industriali*, 2011, 1, pp. 19-36.

SEGHEZZI, TIRABOSCHI, *Il Piano nazionale Industria 4.0: una lettura lavoristica*, *Labor & Law Issues*, 2, 2, 2016.

SOLOW R., *Il mercato del lavoro come istituzione sociale*, 2020.

- SPATTINI S., La disciplina del mercato del lavoro: regime autorizzatorio e accreditamenti, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè Editore, Milano, 2005, pp. 492-499, qui pp. 494-495
- SPATTINI S., TIRABOSCHI M., Regimi particolari di autorizzazione e accreditamento regionali, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè Editore, Milano, 2005, pp. 263-286).
- TESELLI A., *Formazione professionale e politiche attive del lavoro. Misure, carriere, esiti in Italia*, Carocci, 2016.
- TIRABOSCHI M., Riforma del mercato del lavoro e modello di organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè Editore, 2004, pp. 40-96.
- TROJSI A., Rapporti sovrapposizioni e interazioni tra Unione europea e sistema regionale italiano: focus su diritto e politica sociale (in specie del lavoro, dell'occupazione e della formazione professionale, *Federalismi*, 5, 2018
- URBANO R., ORTON M., No Voice, No Choice: Assessing Danish Active Labour Market Policies Using Sen's Capability Approach, *WES*, 1/2021, pp. 178-188
- VALENTE L., "Nuove competenze" soffocate dalla burocrazia, *Lavoce.info*, 27 ottobre)
- VALENTE L., I ruoli del sindacato e delle istituzioni per la soluzione delle crisi occupazionali, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 3/2017, pp. 729-770
- VALENTE L., *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro: il nuovo quadro della legislazione italiana dopo il d. lgs. 14 settembre 2015*, n. 150, Giuffrè Editore, 2016
- VALENTI C., La tutela della professionalità nel mercato del lavoro che cambia, *Lavoro e diritto*, 1, 2021
- VANDEPLAS A., THUM-THYSE A., *Skill Mismatch & Productivity in the EU*, European Commission, Discussion Paper 100, July 2019
- VARESI P.A., *Fondo nuove competenze: ottime le finalità, poco efficaci le scelte organizzative*, IPSOA, 31 ottobre 2020
- VERGARI S., *Verso il sistema unitario dei servizi per il lavoro*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2017

Elenco ricerche pubblicate

- “La filiera del biometano: strumenti, meccanismi di funzionamento e opportunità” N° 01/2020
- “Platform Economy - Casi studio” N° 02/2020
- “Osservatorio Talents Venture e STEAMiamoci sul Gender Gap nelle facoltà STEM” N° 03/2020
- “Progetto: C.E.R.C.A. 2 Circular Economy come Risorsa Competitiva per le Aziende” N° 04/2020
- “Top500+ Le eccellenze di Monza e Brianza” N° 05/2020
- “Top200+ Le eccellenze di Lodi” N° 06/2020
- “Le professioni del futuro” N° 01/2021
- “L’internazionalizzazione degli atenei di Milano” N° 02/2021
- “Per la ricerca e l’innovazione” N° 03/2021
- “Il trasporto merci via aerea” N° 04/2021
- “Il lavoro agile oltre l’emergenza” N° 05/2021
- “La Legge 68/99 nell’esperienza delle imprese di Assolombarda e degli stakeholder: analisi proposte di miglioramento” N° 06/2021
- “Assistenza sanitaria integrativa e rapporto con i fondi” N° 07/2021
- “Donne e Lavoro in Lombardia” N° 08/2021
- “Piattaforme digitali collaborative, smart working e nuove pratiche manageriali” N° 09/2021
- “L’internazionalizzazione degli atenei di Milano e della Lombardia” N° 10/2021
- “Produttività in Italia - Quadro generale e ruolo di Lombardia e PMI” N° 11/2021
- “Top500+ - Le eccellenze di Monza e Brianza” N° 12/2021

www.assolombarda.it
www.genioeimpresa.it

