



UNIMORE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
MODENA E REGGIO EMILIA

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MODENA E REGGIO EMILIA
Dipartimento di Economia Marco Biagi

Corso di Laurea Magistrale in Relazioni di Lavoro

**PROMUOVERE L'INCLUSIONE NEL LAVORO:
STRUMENTI, POLITICHE E PRASSI**

*Un'analisi giuridica a partire dall'esperienza presso
il Centro per l'Impiego di Modena*

Relatore:
Prof. Iacopo Senatori

Tesi di Laurea Magistrale di:
Eleonora Olivieri

Anno Accademico 2024-2025

Indice

Introduzione

Capitolo 1

L'inclusione sociale nel mondo del lavoro

1. Definizione di inclusione sociale
2. Principi e strumenti Costituzionali e Sovranazionali in materia di inclusione sociale
3. I lavoratori disabili, le categorie protette ed il collocamento mirato
4. Lavoratori fragili, vulnerabili, svantaggiati ed esclusi: alla ricerca di una categoria unitaria
 - 4.1. *I lavoratori vulnerabili*
 - 4.2. *I lavoratori fragili*
 - 4.3. *I lavoratori svantaggiati*
 - 4.4. *I lavoratori esclusi: una categoria tra esclusione sociale e svantaggio*
5. Il Centro per l'Impiego e l'inclusione sociale: tra contesto e motivazioni

Capitolo 2

Il quadro normativo nazionale sulle politiche del lavoro

1. I servizi per l'impiego e le politiche attive per il lavoro in Italia
2. La ripartizione delle competenze nelle politiche attive del lavoro
 - 2.1. *L'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro*
3. L'evoluzione della normativa in materia di politiche attive: dal pacchetto Treu al Jobs Act
 - 3.1. *Il pacchetto Treu*
 - 3.2. *La riforma Biagi*
 - 3.2.1. *I soggetti svantaggiati ed i servizi per l'impiego nella Riforma Biagi*
 - 3.3. *La riforma Fornero*
 - 3.4. *Il Jobs Act*
 - 3.5. *Profili di continuità e innovazione tra le principali riforme delle politiche del lavoro*
4. Le politiche del lavoro oggi
5. Il programma GOL
 - 5.1. *Le attività dei Centri per l'Impiego nel Programma GOL*
 - 5.2. *L'analisi qualitativa attraverso il Test di Assessment: ambiti e dimensioni analizzate*
 - 5.3. *I Cluster di utenza del Programma GOL*
 - 5.4. *I beneficiari del Programma GOL*
6. Misure per l'inclusione sociale: ADI e SFL
7. Il ruolo dei Centri per l'Impiego nelle politiche del lavoro

Capitolo 3

Il quadro normativo regionale sulle politiche del lavoro

1. La regione e le competenze nelle politiche del lavoro
 - 1.1. *L'Agenzia Regionale per il Lavoro: struttura e funzioni*
2. Le politiche attive per il lavoro in Emilia-Romagna
 - 2.1. *Le misure di formazione*
 - 2.2. *Le attività di orientamento*
 - 2.3. *L'incontro tra Domanda ed Offerta di Lavoro*
 - 2.4. *Il tirocinio e il successivo intervento di revisione normativa*
 - 2.5. *Patto per il Lavoro e per il Clima*
 - 2.6. *Il Programma Regionale Fondo Sociale Europeo Plus*
3. Inclusione sociale e inserimento lavorativo delle persone in condizione di vulnerabilità
 - 3.1. *Il Profilo di Fragilità*
 - 3.2. *L'équipe multiprofessionale*
 - 3.3. *Il Programma Personalizzato*
4. Il programma GOL in Emilia-Romagna

Capitolo 4

Inclusione sociale e lavoratori esclusi: l'approccio del CPI di Modena

1. Le categorie “non protette”: il Programma GOL nella realtà
 - 1.1. *Il lavoro di rete con altri enti e soggetti del territorio*
 - 1.1.1. *Il Consorzio di Solidarietà Sociale di Modena*
 - 1.2. *L'équipe multi-professionale nell'esperienza del CPI di Modena*
2. Analisi di casi Cluster 4
 - 2.1. *Ines: il carico di cura come fattore strutturale di esclusione lavorativa*
 - 2.2. *Luca: il percorso di consolidamento personale e reinserimento lavorativo*
3. Tra lacune nazionali e risposte territoriali: il ruolo della Legge Regionale 14/2015 dopo GOL

Conclusione

Ringraziamenti

Introduzione

Negli ultimi anni, il tema dell'inclusione sociale nel mercato del lavoro ha assunto una rilevanza sempre maggiore nel dibattito giuridico, politico e istituzionale, in conseguenza delle profonde trasformazioni economiche e sociali che hanno inciso sia sulla struttura dell'occupazione sia sulle modalità di accesso al lavoro. A livello internazionale, si è progressivamente affermata la consapevolezza che l'inclusione sociale non rappresenti soltanto una questione di equità, ma anche una leva fondamentale per la crescita economica e la prosperità collettiva. In tale prospettiva, diventa essenziale garantire a tutti i cittadini la possibilità di partecipare al mercato del lavoro, attraverso la predisposizione di adeguate risorse, opportunità e strumenti di sostegno.

Parallelamente, la crescente frammentazione dei percorsi lavorativi, l'emergere di nuove forme di esclusione sociale e l'intensificarsi delle disuguaglianze hanno evidenziato l'urgenza di sviluppare strumenti normativi e politiche attive capaci non solo di promuovere l'occupazione, ma anche di assicurare una partecipazione effettiva e inclusiva. Ciò implica la costruzione di percorsi personalizzati, calibrati sulle specifiche esigenze e caratteristiche dei singoli individui.

In tale prospettiva, il concetto di inclusione sociale si configura come un principio trasversale, che permea diversi livelli dell'ordinamento giuridico, estendendosi dal diritto costituzionale a quello europeo e nazionale, fino a coinvolgere, in alcuni casi, anche l'ambito regionale. Nel contesto del diritto del lavoro, ciò si traduce in una particolare attenzione nei confronti di quei soggetti che, per condizioni personali, sociali o economiche, incontrano maggiori difficoltà nell'accesso, nella permanenza o nel reinserimento nel mercato del lavoro.

La presente tesi si propone, pertanto, di analizzare il ruolo delle politiche del lavoro e degli strumenti giuridici finalizzati alla promozione dell'inclusione lavorativa, con specifico riferimento alle categorie di lavoratori esclusi. Si tratta di soggetti portatori di bisogni complessi, non riconducibili esclusivamente alla dimensione occupazionale, ma connessi anche ad altri aspetti della condizione personale, sociale ed economica, che richiedono percorsi di inserimento lavorativo personalizzati e costruiti in collaborazione con i servizi territoriali competenti.

L'obiettivo dell'indagine è verificare se e in quale misura l'attuale quadro normativo e istituzionale sia in grado di rispondere efficacemente alle esigenze di tali soggetti, anche alla luce delle più recenti riforme e dei programmi di intervento adottati a livello nazionale.

A tal fine, l'elaborato adotta un approccio prevalentemente giuridico, integrato da un'analisi di carattere empirico fondata sull'esperienza maturata presso il Centro per l'Impiego di Modena. Tale esperienza consente di affiancare allo studio delle fonti normative nazionali, un'osservazione

concreta delle prassi operative regionali, offrendo una prospettiva applicativa sul funzionamento dei servizi per l'impiego e sul loro ruolo nella promozione di percorsi personalizzati di inserimento lavorativo.

Nel primo capitolo viene delineato il quadro teorico di riferimento, attraverso la definizione del concetto di inclusione sociale e l'analisi dei principali principi costituzionali e sovranazionali in materia. In tale ambito si evidenzia il fondamento giuridico dei diritti sociali, la cui funzione è intrinsecamente inclusiva: essi consentono ai cittadini di accedere a risorse materiali e immateriali indispensabili per una vita dignitosa, promuovendo partecipazione, autonomia ed eguaglianza sostanziale. Prima di analizzare le categorie di lavoratori fragili, vulnerabili, svantaggiati ed esclusi, ci si sofferma sui lavoratori disabili, ovvero l'unica categoria formalmente riconosciuta dalla normativa come «protetta», utilizzati come punto di riferimento per evidenziare le differenze rispetto ai lavoratori successivamente definiti, i quali non beneficiano di analoghe garanzie.

Successivamente è dedicata particolare attenzione all'individuazione e alla classificazione delle categorie di lavoratori oggetto della presente trattazione. Nel dibattito contemporaneo sull'inclusione sociale risulta infatti essenziale chiarire chi siano i destinatari delle politiche attive del lavoro. Un riferimento generico ai beneficiari appare insufficiente, poiché le categorie coinvolte sono molteplici e caratterizzate da diverse sfumature concettuali. Nella letteratura e nel linguaggio delle politiche sociali ricorrono termini quali lavoratori vulnerabili, fragili o svantaggiati, ciascuno dei quali richiama specifici contesti e dimensioni di marginalità.

Tuttavia, la presente tesi adotta il termine «esclusi», ritenuto maggiormente idoneo a ricomprendere e, al contempo, a superare tali distinzioni, ponendo l'accento non solo sulle condizioni soggettive di difficoltà, ma anche sui processi sociali, economici e culturali che generano e alimentano dinamiche di esclusione.

Il secondo capitolo è dedicato all'analisi del quadro normativo nazionale in materia di politiche attive del lavoro, con specifico riguardo all'evoluzione delle principali riforme - dal pacchetto Treu al Jobs Act - e all'attuale assetto dei servizi per l'impiego. In tale ambito, viene approfondito il ruolo dei diversi attori istituzionali coinvolti nell'attuazione di tali politiche, con particolare evidenza della funzione centrale svolta dai Centri per l'Impiego. L'analisi mette inoltre in luce i principali elementi di continuità e di discontinuità tra le diverse riforme, che hanno contribuito a delineare l'attuale configurazione del sistema delle politiche attive del lavoro.

In questo contesto, vengono esaminati gli strumenti di politica attiva attualmente presenti in Italia, con uno specifico approfondimento sul Programma GOL. Con riferimento a tale programma, si

evidenzia il percorso strutturato di attivazione della persona in cerca di occupazione, fondato sull'erogazione di servizi mirati. Il processo prende avvio dall'analisi dei fabbisogni individuali e si sviluppa attraverso una sequenza coordinata di interventi, fino a culminare nell'accesso a percorsi finalizzati all'inserimento lavorativo o all'inclusione sociale.

Il terzo capitolo è dedicato all'analisi delle politiche attive del lavoro a livello regionale, con particolare riferimento all'Emilia-Romagna. L'obiettivo è, in primo luogo, esaminare il soggetto responsabile a livello regionale, ossia l'Agenzia Regionale per il Lavoro, e il ruolo che essa svolge nell'attuazione delle politiche occupazionali.

Successivamente, il capitolo analizza l'evoluzione delle politiche attive del lavoro in Emilia-Romagna attraverso lo studio delle principali fonti normative e degli strumenti di programmazione, con l'intento di evidenziare continuità ed elementi di innovazione del modello regionale. Nel corso degli anni, la regione ha sviluppato un sistema strutturato e integrato di politiche attive, caratterizzato da una forte concertazione istituzionale e sociale e da un raccordo stabile tra formazione, lavoro e sviluppo territoriale. Accanto alla dimensione normativa, assume rilievo strategico il Patto per il Lavoro e per il Clima, esempio significativo di governance partecipata e di programmazione condivisa. In questo contesto si inserisce anche il Programma Regionale Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+), principale strumento finanziario tramite cui l'Emilia-Romagna traduce in azioni concrete gli obiettivi regionali in materia di occupazione, inclusione sociale e formazione.

Il capitolo approfondisce inoltre le politiche rivolte alle persone in condizione di esclusione sociale, ovvero individui che incontrano difficoltà di accesso al mercato del lavoro e presentano problematiche di natura sociale o sanitaria. In questo ambito, la Legge Regionale 14/2015 riconosce la specificità di tali soggetti, promuovendone l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale, con l'obiettivo di favorire una maggiore autonomia attraverso il lavoro.

Da ultimo, viene esaminata l'attuazione del Programma GOL nel contesto regionale mediante l'analisi del Piano Attuativo Regionale, al fine di evidenziarne le caratteristiche applicative, organizzative e le modalità operative di gestione.

Il quarto capitolo propone un'analisi applicativa basata sull'esperienza del Centro per l'Impiego di Modena, con particolare attenzione all'approccio adottato nei confronti dei lavoratori esclusi e di categorie non tradizionalmente protette.

Il capitolo approfondisce il ruolo cruciale del lavoro di rete tra il Centro per l'Impiego e gli attori territoriali - tra cui aziende sanitarie, servizi sociali ed enti del terzo settore - nella costruzione di

percorsi di inclusione per questi soggetti. Viene analizzato come tali relazioni si concretizzino nella realtà modenese e quali enti siano coinvolti nella rete territoriale.

Attraverso l'analisi di casi concreti osservati durante l'esperienza di tirocinio, il capitolo individua le principali difficoltà dei lavoratori a rischio di esclusione sociale e descrive le strategie adottate per rimuovere gli ostacoli al loro reinserimento lavorativo, favorendo percorsi personalizzati di inclusione.

Il quarto ed ultimo capitolo si conclude con l'evidenza delle criticità del sistema, in particolare l'assenza di prospettive di tutela per i lavoratori esclusi al termine del Programma GOL. Si sottolinea come la Regione Emilia-Romagna offra un vantaggio significativo grazie alla Legge Regionale 14/2015, che garantisce protezioni non previste in altre realtà regionali. Il capitolo mette così in luce le potenzialità delle pratiche locali nel colmare le lacune del quadro normativo nazionale e nel favorire l'inclusione sociale e lavorativa di questi soggetti.

Nel complesso, la tesi si propone di contribuire alla riflessione sul rapporto tra diritto, politiche del lavoro e inclusione sociale, con particolare attenzione ai soggetti esclusi. Si evidenzia come l'effettiva tutela di questi lavoratori non derivi esclusivamente dalla normativa vigente, ma dipenda in misura significativa dalla capacità delle istituzioni di tradurre i principi giuridici in interventi concreti, coordinati e personalizzati, capaci di rispondere ai bisogni complessi di chi si trova in condizioni di esclusione.

La trattazione si conclude con una sintesi delle principali sfide nella promozione dell'inclusione sociale e lavorativa dei soggetti esclusi, analizzando i progressi compiuti dalle politiche del lavoro nel tempo ed i limiti ancora presenti. Vengono messi in luce i risultati positivi raggiunti, così come le criticità, offrendo spunti di riflessione sulle possibili strategie per migliorare l'adozione di politiche volte a favorire l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale di queste categorie di soggetti con multi-problematicità.

Capitolo 1

L'inclusione sociale nel mondo del lavoro

1. Definizione di inclusione sociale

Il concetto di inclusione sociale è, da sempre, una nozione molto labile e sfuggente, oltre che complessa da definire in un modo univoco. Questa difficoltà risiede, in gran parte, nel carattere multidimensionale del concetto. Infatti, il termine a seconda del contesto in cui viene utilizzato, può assumere differenti significati, spesso intrecciandosi con concetti affini, quali integrazione, coesione o uguaglianza sociale. Inoltre, l'inclusione sociale implica un continuo processo di ridefinizione dei confini tra chi è incluso e chi è escluso, rendendola una dinamica in perenne evoluzione, influenzata, anche, dai vari cambiamenti sociali, culturali, normativi ed economici. Per queste ragioni, giungere ad una definizione unica e condivisa risulta particolarmente sfidante, sebbene il tema sia uno dei pilastri centrali dell'attuale dibattito politico-sociale¹.

Per definire in modo chiaro e condiviso il concetto di inclusione sociale, è necessario riconoscere il suo legame intrinseco con il proprio opposto, vale a dire l'esclusione sociale. I due termini si collocano agli estremi di un'unica dimensione concettuale, dove l'uno assume significato e rilevanza solamente se messo in relazione con l'altro. Del resto, solo comprendendo cosa costituisce l'esclusione sociale è possibile interrogarsi, a sua volta, su cosa significhi realmente inclusione sociale: si tratta di due nozioni interdipendenti, ciascuna delle quali definisce e chiarisce l'altra ².

Il concetto di esclusione sociale ha origine in Francia, quando verso la seconda metà del Novecento inizia ad emergere una maggiore attenzione per l'integrazione di determinati individui esclusi dal sistema di protezione sociale. Con il passare del tempo, il termine si è ampliato in risposta al crescente aggravarsi dei problemi sociali, includendo nuove categorie svantaggiate della popolazione, come ad esempio i giovani. A partire dagli anni Ottanta e Novanta del Novecento la nozione si è progressivamente diffusa a livello europeo, per poi essere adottata anche a livello internazionale. L'esclusione sociale può essere definita come un processo complesso, che comporta la mancanza o la negazione di risorse, diritti, beni e servizi, nonché l'impossibilità di partecipare

¹Atkinson, A. B. 1998. *Social exclusion, poverty and unemployment*. In A. B. Atkinson e J. Hills, *Exclusion, employment and opportunity*. CASE Paper No. 4. London, UK: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.

²Rawal, N. 2008. *Social inclusion and exclusion: A review*, in *Dhavalagiri Journal of Sociology and Anthropology*, vol. 2, pag. 161-180.

alle relazioni e alle attività normalmente accessibili per la maggioranza delle persone nella società³. Sebbene ad una prima lettura possa sembrare strettamente legata al concetto di povertà, l'esclusione sociale rappresenta una realtà ben più articolata. Il disagio economico costituisce certamente una dimensione rilevante dell'esclusione, ma non ne esaurisce il significato: esistono, infatti, situazioni in cui le persone, pur essendo economicamente autosufficienti, si trovano comunque escluse dalla partecipazione alla vita sociale. In relazione a ciò, è quindi necessario sottolineare che promuovere una vera inclusione sociale richiede interventi che vadano oltre il semplice miglioramento dell'accesso alle risorse economiche, abbracciando tutte le dimensioni dell'esperienza umana⁴. Negli ultimi anni, diversi studiosi hanno cercato di individuare caratteristiche comuni tra i vari approcci teorici all'esclusione sociale, al fine di proporre una definizione condivisa, esaustiva e completa. Da queste riflessioni è emerso che l'esclusione sociale può essere intesa come un processo multidimensionale, che coinvolge molteplici ambiti dell'esistenza e si manifesta attraverso forme di deprivazione non solo economica, ma anche sociale, culturale e politica. Tale condizione può derivare tanto da carenze individuali come la mancanza di competenze, istruzione o reti sociali quanto da una carenza di risorse e supporti a livello comunitario e istituzionale. L'esclusione sociale è inoltre caratterizzata da una natura dinamica: non si esaurisce nella fotografia di una situazione presente, ma comprende anche la mancanza di prospettive future, incidendo profondamente sulle possibilità di emancipazione e partecipazione dell'individuo. Comprendere questo fenomeno significa quindi analizzarne l'evoluzione nel tempo, individuando i fattori che ne determinano l'insorgere o il superamento di tale condizione. Si tratta inoltre di un concetto relativo, che richiede di essere valutato all'interno di uno specifico contesto sociale, culturale e storico: ciò che può essere considerato esclusione in una determinata società o epoca, potrebbe non esserlo in un'altra. Un altro aspetto centrale è che la responsabilità dell'esclusione non ricade esclusivamente sull'individuo, ma chiama in causa l'azione o l'inazione delle istituzioni pubbliche e delle strutture collettive. Infine, l'esclusione sociale ha una natura profondamente relazionale, in quanto comporta una frattura nel rapporto tra l'individuo e il tessuto sociale, determinando una partecipazione inadeguata alla vita collettiva e una sostanziale mancanza di integrazione⁵.

³ Levitas, R., Pantazis, C., Fahmy, E., Gordon, D., Lloyd-Reichling, E., Patsios, D. 2007. *The multi-dimensional analysis of social exclusion*. Bristol: Università di Bristol, Dipartimento di Sociologia e Scuola di Politiche Sociali, Centro Townsend per lo Studio Internazionale della Povertà e Istituto di Affari Pubblici di Bristol.

⁴ Tsakoglou, P., e Papadopoulos, F. 2002. *Aggregate level and determining factors of social exclusion in twelve European countries*. Journal of European Social Policy, 12(3), 211-225.

⁵ Quaranta, G., Quinti, G., Cacace, M., Marta, F. 2005. *Esclusione sociale e povertà. Contributo per la conoscenza e la misurazione dei rischi sociali e ambientali nel contesto internazionale*, CERFE, pag. 32 - 37

L'analisi e la misurazione dell'esclusione sociale sono importanti perché ci consentono di individuare coloro che sono a rischio di avere una posizione sociale inferiore, spesso accompagnata da risultati inferiori in termini di reddito, dotazione di capitale umano, accesso all'occupazione e ai servizi⁶.

L'Unione europea ha incluso il concetto di esclusione sociale nel suo quadro di politica sociale dal 1999, anno in cui è stato adottato il Trattato di Amsterdam. Iniziative successive, tra cui la Strategia di Lisbona 2000 per combattere la povertà, la Raccomandazione del 2008 sull'inclusione delle persone escluse dal mercato del lavoro e il piano d'azione europeo del 2021 per il pilastro dei diritti sociali, fanno della riduzione del rischio di povertà ed esclusione sociale un obiettivo politico chiave⁷.

Come già evidenziato, dunque, l'esclusione sociale è strettamente connessa al concetto di inclusione sociale, poiché rappresenta il suo opposto in termini di effetti e implicazioni. Tuttavia, non si può ridurre l'inclusione alla semplice assenza di esclusione. L'esclusione sociale pone l'accento sul problema, ossia sulle barriere che impediscono la piena partecipazione alla vita sociale, mentre l'inclusione sociale rappresenta la risposta, intesa come un processo attivo volto a promuovere la partecipazione civica e politica, il riconoscimento dell'identità culturale, l'interazione sociale e il rafforzamento delle reti interpersonali, andando oltre le sole dimensioni economiche. Nonostante l'inclusione sociale sia oggetto di numerosi studi, manca ancora una definizione formale e condivisa del concetto. Il termine viene infatti interpretato in modo diverso a seconda dell'ambito di applicazione, come ad esempio l'istruzione o la sanità, generando difficoltà nella ricerca e nell'elaborazione di politiche coerenti. Di conseguenza, molti studiosi hanno evidenziato la necessità di una comprensione più approfondita e concreta del concetto, affinché esso possa essere utilizzato in modo efficace nella pratica e non resti confinato a un livello puramente teorico⁸. I processi di inclusione sociale comportano azioni positive che combattono l'esclusione sociale e attenuano gli svantaggi, creando al contempo opportunità in modo proattivo.

Concetti affini all'inclusione sociale, come coesione e integrazione sociale, vengono spesso utilizzati in contesti diversi per descrivere aspetti complementari dello stesso fenomeno. A livello europeo, esistono approcci differenti per affrontare la questione; in alcuni casi, l'attenzione si

⁶ World Bank. 2013. *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity*. Washington, DC: The World Bank.

⁷ European Commission. 2021. *The European Pillar of Social Rights Action Plan*. In *Employment, Social Affairs and Inclusion*, European Commission.

⁸ Azmat, F. 2020. *Social exclusion and social inclusion*. In W. Leal Filho, A. Azul, L. Brandli, A. Lange Salvia, P. Özuyar, T. Wall (Eds.), 2020. *No poverty. Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals*, Springer.

concentra sull'*empowerment* degli individui, facendo riferimento al concetto di inclusione attiva, ovvero la promozione della piena partecipazione alla vita sociale, in particolare delle persone svantaggiate, anche attraverso l'accesso all'occupazione. Nella relazione del 2010 del Fondo Sociale Europeo e Inclusione Sociale, la Commissione Europea ha indicato l'inclusione sociale come una priorità fondamentale per l'Unione Europea, definendola come un processo volto a garantire a chi è a rischio di povertà ed esclusione sociale le opportunità e le risorse necessarie per partecipare pienamente alla vita economica, sociale e culturale, e per godere di un tenore di vita e benessere considerato normale nella società in cui vive⁹.

Tuttavia, la concezione di inclusione sociale non è del tutto omogenea tra i vari Stati membri dell'UE. Alcuni pongono maggiore enfasi sull'esclusione sociale, focalizzandosi sulle condizioni che portano individui e gruppi ai margini della società; altri, invece, adottano un approccio più orientato alla coesione sociale, valorizzando i legami tra i diversi gruppi e tra l'individuo e la collettività, anche in presenza di differenze culturali e di visioni del mondo differenti¹⁰.

L'inclusione sociale è, quindi, un termine ampio che non si concentra solo sulla redistribuzione delle risorse, ma anche sull'accesso, la partecipazione, l'*empowerment* e la creazione di opportunità. Essa implica l'ampliamento delle capacità individuali e collettive, che possono riguardare il capitale finanziario, fisico, sociale e umano. Il concetto di inclusione si fonda su un elemento centrale: le aree dell'inclusione, ovvero i gruppi sociali a cui sono rivolte le politiche inclusive. Questi gruppi comprendono diversi cluster di persone con caratteristiche demografiche differenti, che possono esporle a situazioni di esclusione o marginalizzazione sociale¹¹.

Ad esempio, in base al Paese che si prende in considerazione, del contesto culturale e del livello di sviluppo, l'accesso delle donne al lavoro e ad altri servizi è, spesso, limitato, soprattutto in settori tradizionalmente dominati dalla presenza maschile. Anche immigrati, rifugiati e minoranze etniche sono spesso esposti a situazioni di emarginazione, in particolare nei contesti in cui le culture ospitanti si mostrano refrattarie ai processi di accoglienza e inclusione nella società dominante. Le difficoltà economiche rappresentano un altro fattore chiave di esclusione; la mancanza di una casa o di risorse finanziarie adeguate, così come un basso livello di istruzione, limitano fortemente le

⁹ Di Nardo, L., Cortese, V. McAnaney, D. 2010. *The European Social Fund and social inclusion*. Commission of the European Communities.

¹⁰ Directorate General for Education, Youth, Sport and Culture, European Commission. 2019. *From social inclusion to social cohesion: The role of culture policy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

¹¹ Gidley, J. M., Hampson, G. P., Wheeler, L., Bereded-Samuel, E. 2010. *Social Inclusion: Context, Theory and Practice*. In Australian Journal of University Community Engagement, vol. 5, no. 1, pag. 620.

possibilità di integrazione sociale. Chi abbandona precocemente il percorso scolastico, infatti, ha molte più probabilità di trovarsi in situazioni di marginalità rispetto a chi ha conseguito un diploma o una laurea. La disoccupazione è anch'essa una delle principali cause di esclusione. Essere esclusi dal mercato del lavoro significa spesso perdere non solo una fonte di reddito, ma anche un'importante dimensione identitaria e sociale. Per questo motivo, l'accesso all'occupazione è considerato cruciale non solo per il benessere economico, ma anche per la qualità della vita e la partecipazione attiva alla società. Piuttosto che limitarsi a fornire sussidi, è quindi essenziale promuovere politiche attive del lavoro e creare reali opportunità occupazionali. Anche chi vive in aree rurali è esposto a forme specifiche di esclusione dovute a condizioni economiche, culturali e geografiche particolari, nonché alla carenza di servizi essenziali come l'abitazione, l'istruzione, i trasporti e la mobilità. Infine, ci sono altri gruppi spesso marginalizzati, tra cui gli anziani, gli ex-detenuiti e le persone con dipendenze. Tutti questi soggetti, per ragioni diverse, possono trovarsi ai margini della società e necessitano di politiche inclusive che ne riconoscano i diritti e le specifiche vulnerabilità¹².

Negli ultimi anni c'è stata un'ampio riconoscimento, a livello internazionale, dell'importanza di affrontare l'inclusione sociale, non solo come una questione di equità, ma anche come una necessità economica per facilitare la prosperità e la crescita, permettendo a chiunque possa partecipare di farlo, attraverso la fornitura delle risorse e delle opportunità necessarie. Le politiche per l'inclusione sociale forniscono sostegno alle persone che non possono guadagnare un reddito sufficiente per la propria sussistenza o hanno difficoltà ad affrontare esigenze supplementari, ad esempio a causa della disoccupazione, delle responsabilità genitoriali, della malattia o della vecchiaia. Questo sostegno può assumere la forma di prestazioni in denaro, quali pensioni o indennità di disoccupazione, oppure di prestazioni di natura assistenziale. Nell'UE, la maggior parte delle prestazioni di protezione sociale è fornita dalle autorità pubbliche, ma in alcuni casi anche i datori di lavoro o le parti sociali forniscono congiuntamente prestazioni¹³.

¹² Gidley, J. M., Hampson, G. P., Wheeler, L., Bereded-Samuel, E. 2010. *Social Inclusion: Context, Theory and Practice*. In Australian Journal of University Community Engagement, vol. 5, no. 1, pag. 2136.

¹³ European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. 2025. *Social Protection & Social Inclusion: Social Protection*, <https://employmentsocialaffairs.ec.europa.eu/policiesandactivities/socialprotectionsocialinclusion/socialprotection_en>, ultimo accesso 16 Luglio 2025.

2. Principi e strumenti Costituzionali e Sovranazionali in materia di inclusione sociale

I diritti sociali cominciano a trovare riconoscimento nelle Costituzioni e nelle Carte fondamentali a partire dal secondo dopoguerra, segnando la nascita e l'affermazione del moderno Stato sociale. L'ordinamento sociale, infatti, si caratterizza per l'attuazione di politiche pubbliche mirate, volte a sostenere specifiche categorie di cittadini in condizioni di bisogno. La denominazione di diritti sociali nasce dall'esigenza di distinguerli dai diritti di libertà, già previsti nelle precedenti Costituzioni di impronta liberale ed il loro inserimento nelle Carte dei diritti fondamentali li colloca sullo stesso piano di questi ultimi, con i quali, in caso di conflitto, devono essere accuratamente bilanciati¹⁴.

Il tema dei diritti sociali è un tema potentemente inclusivo. Essi, infatti, sono stati pensati e inseriti nella Costituzione al fine di fornire prestazioni che il mercato non sarebbe disposto ad erogare, a condizioni di accesso universale e gratuito. I diritti sociali offrono ai cittadini concrete possibilità di partecipazione ed inclusione nei vari contesti sociali, potendo usufruire di beni materiali ed immateriali che consentano ai cittadini di condurre un'esistenza libera e dignitosa, al pari degli altri concittadini, realizzandosi e sviluppando a pieno la propria autonomia. L'attenzione all'inclusione sociale rappresenta, infatti, un tratto distintivo della Costituzione Italiana, la quale rientra tra le carte fondamentali nate nel secondo dopoguerra. In quel contesto storico emerse un rinnovato impegno dello Stato nel contrastare le disuguaglianze e le ingiustizie sociali, affermandosi così un modello di Stato interventista, orientato a correggere i fallimenti del mercato e a garantire ai soggetti esclusi l'accesso a reali opportunità di partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese¹⁵.

La Costituzione riconosce e tutela diversi diritti sociali, tra cui, in particolare, il diritto al lavoro sancito nello specifico dall'articolo 4, e il diritto alla previdenza e all'assistenza sociale, previsto dall'articolo 38. Tuttavia, il fondamento di tali diritti non si esaurisce nei singoli articoli che li disciplinano, ma affonda le proprie radici nei principi fondamentali della Carta costituzionale, in particolare nel principio personalista dell'articolo 2 e nel principio di eguaglianza sostanziale sancito dall'articolo 3¹⁶.

L'articolo 2 della Costituzione riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come individuo sia nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità. Con questa formulazione, la

¹⁴ Bin, R., Pitruzzella, G. 2022. *Diritto pubblico* (20^a ed.). Giappichelli. Capitolo 1: *I diritti sociali alla salute e all'assistenza*, pag. 2-4.

¹⁵ Violini, L. 2019. *Costituzione e inclusione sociale: Riflessioni conclusive*. Studi di Diritto Pubblico, pag. 413-419.

¹⁶ Alaimo, A. 2008. *Il diritto al lavoro fra Costituzione nazionale e Carte europee dei diritti: un diritto "aperto" e "multilivello"*, vol. 1, pag. 2-12.

Costituzione pone la persona al centro dell'ordinamento, superando la visione secondo cui l'individuo deve subordinarsi agli interessi dello Stato. L'articolo 3, invece, enuncia il principio di eguaglianza, secondo cui tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge e viene vietata ogni forma di discriminazione. In una prospettiva sostanziale, esso impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impedendo il pieno sviluppo della persona e la partecipazione effettiva alla vita del Paese: ciò richiede un ruolo attivo delle istituzioni nella promozione di condizioni che rendano effettive le libertà e le opportunità per tutti. Al fondo del grande e ambizioso progetto costituzionale di eguaglianza sostanziale c'è l'idea che un regime democratico possa dirsi pienamente compiuto solo laddove gli individui siano effettivamente uguali, e quindi siano tutti, allo stesso modo e con le stesse possibilità, messi in condizione di contribuire alla vita politica e sociale del Paese¹⁷.

La portata del principio personalista sancito dall'articolo 2 della Costituzione nel sistema ordinamentale e le sue conseguenze nel modo di garantire i diritti sociali si comprende a fondo solamente dopo averlo messo in relazione con il principio di eguaglianza sostanziale affrontato nell'articolo 3. In tal senso, è significativo il passaggio all'interno del secondo comma del suddetto articolo, nel quale si prevede che la Repubblica debba impegnarsi a «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatti la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona», liberando, dunque, l'individuo dal bisogno, dalla sofferenza e dall'emarginazione sociale¹⁸.

Anche il diritto al lavoro non può essere considerato isolatamente, ma va interpretato nel contesto all'interno dei principi costituzionali. In particolare, questo diritto occupa una posizione intermedia tra disposizioni più generali, che ne costituiscono il presupposto, e altre più specifiche, che lo completano. Il primo riferimento al lavoro come diritto è sicuramente all'interno dell'articolo 1 della Costituzione: qui si assume che il lavoro, inteso in senso ampio come ogni attività che è utile al progresso materiale e spirituale della società, è a fondamento della Repubblica¹⁹. Un altro presupposto essenziale del diritto al lavoro risiede nell'articolo 2, ovvero il già citato principio

¹⁷ Bin, R., Pitruzzella, G. 2022. *Diritto pubblico* (20^a ed.). Giappichelli. Capitolo 1: *I diritti sociali alla salute e all'assistenza*, pag. 5-7

¹⁸ Costituzione della Repubblica italiana. 1948. *Articolo 3*, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 27 dicembre 1947, n. 298.

¹⁹ Gaeta, L. (a cura di). 2003. *Costantino Mortati e "il lavoro nella Costituzione": una rilettura. Atti della Giornata di studio, Siena, 31 gennaio 2003*. Milano: Giuffrè.

personalista. Esso garantisce i diritti inviolabili della persona e promuove il pieno sviluppo della personalità, accostando i diritti individuali ai doveri di solidarietà.

Inoltre, sin dagli studi classici, il diritto al lavoro è stato associato anche all'articolo 3 della Costituzione. In questa prospettiva, esso è stato interpretato come un diritto all'uguaglianza nell'accesso alle opportunità lavorative offerte dal mercato, ovvero come diritto che tali occasioni di impiego siano garantite a tutti, senza discriminazioni, salvo quelle fondate sulla capacità individuale di svolgere una determinata prestazione. Il diritto al lavoro, dunque, si configura anche come una specifica declinazione del principio di uguaglianza²⁰.

Al centro della questione, però, si colloca l'articolo 4 della Costituzione, il quale assume rilievo dirimente nel riconoscere e sancire il diritto al lavoro. È evidente, infatti, che esso non si configura come un diritto soggettivo a ottenere un'occupazione, né come una pretesa giuridicamente azionabile, pur essendo definito diritto al lavoro. Questa interpretazione è ormai pacifica, poiché lo stesso testo costituzionale lo precisa con chiarezza: «La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto»²¹. La seconda proposizione, introdotta dal connettivo “e”, definisce il reale significato della prima: il diritto al lavoro può rimanere non effettivo, ossia insoddisfatto, e la Repubblica non ha l'obbligo di garantirne in ogni caso l'attuazione; essa ha bensì il compito, diverso ma fondamentale, di promuovere le condizioni che possano renderlo effettivo. La Repubblica non è tenuta a fornire direttamente un lavoro a chiunque lo richieda, né tantomeno lo sono altri soggetti. Il suo obbligo consiste piuttosto nel promuovere le condizioni necessarie affinché si creino il maggior numero di opportunità occupazionali, idealmente fino al raggiungimento della piena occupazione, cioè una situazione in cui chiunque cerchi lavoro possa effettivamente trovarlo. Tuttavia, se ciò non avviene e non tutti riescono a ottenere un'occupazione, permane in capo alla Repubblica il dovere di individuare ulteriori strumenti che consentano di rendere effettivo il diritto al lavoro dei cittadini. Il testo costituzionale, infatti, fissa come obiettivo imprescindibile quello della piena occupazione; di conseguenza, qualora, nonostante ogni sforzo, tale traguardo non venga raggiunto e rimangano persone in cerca di lavoro, la Repubblica è tenuta a garantire un sostegno economico come viene ulteriormente specificato dal comma secondo dell'articolo 38 della Costituzione²². Per garantire

²⁰ Pezzini, B. 2001. *La decisione sui diritti sociali indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*. Milano: Giuffrè, pag. 123-124.

²¹ Costituzione della Repubblica italiana. 1948. *Articolo 4*, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 27 dicembre 1947, n. 298.

²² Rescigno, G. U. 2009. *Lavoro e Costituzione*. Diritto pubblico, vol. 1, pag. 39-42. Il Mulino Rivisteweb.

l'effettività del principio costituzionale della piena occupazione, sancito dall'art. 4 Cost. e ulteriormente richiamato dall'art. 35, la Repubblica è chiamata non soltanto a promuovere condizioni favorevoli alla crescita economica, ma anche a predisporre strumenti organizzativi idonei a realizzare politiche attive del lavoro. In tale prospettiva, assume rilievo il complesso dei servizi per l'impiego, articolato nei Centri per l'Impiego attualmente di competenza regionale in virtù del decentramento amministrativo e delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 469/1997 e successivamente dal d.lgs. n. 150/2015 nonché nelle agenzie per il lavoro e negli ulteriori operatori autorizzati o accreditati. Tali soggetti concorrono a costituire l'ossatura del sistema nazionale delle politiche attive del lavoro, coordinato a livello centrale dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dopo la soppressione dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL). La loro funzione non si esaurisce nel mero collocamento, ma si estende all'attività di orientamento, formazione, riqualificazione professionale e accompagnamento individualizzato, strumenti indispensabili per rendere effettivo il diritto al lavoro e tradurre in prassi il disegno costituzionale di una occupazione piena, libera e dignitosa²³.

Infine, nel secondo comma dell'articolo 4, si afferma il dovere di lavorare: ciò riflette la concezione del lavoro come valore sociale oltre che personale. Questo legame tra i due articoli ha recentemente dato atto ad una lettura dell'articolo 4 che valorizza il lavoro come strumento per garantire l'essere della persona e la sua inclusione sociale. Alla luce di tali considerazioni quindi, il lavoro non è soltanto un'attività che affranca dai bisogni materiali, ma è soprattutto un mezzo insostituibile di espressione e realizzazione del cittadino, un diritto attraverso cui la persona si realizza ed asseconda sé stessa, le sue capacità, e la sua dignità sociale²⁴. Da ciò discende l'esigenza di intendere il diritto al lavoro come diritto ad un lavoro di qualità e adeguato, coerente con le competenze e con il percorso professionale dell'individuo. È alla luce di tale impostazione che devono essere valutate le politiche di attivazione e, in particolare, la nozione di offerta di lavoro congrua. Difatti, è in tale prospettiva che si individua il fulcro della questione: perché un'offerta possa dirsi tale, essa deve anzitutto essere coerente con le esperienze professionali e le qualifiche maturate dal lavoratore. Inoltre, deve anche tenere conto della distanza tra il luogo di lavoro e il domicilio, nonché dei tempi di percorrenza con i mezzi di trasporto pubblico ed, infine, deve prevedere una retribuzione superiore di almeno il 20% rispetto all'indennità percepita nell'ultimo mese. Il principio di

²³ Varesi, P. A. 2022. *Il sistema nazionale di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro: aspetti strutturali*. Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro, vol. 4, pag. 611-616.

²⁴ Romagnoli, U. 1997. *Dal Lavoro ai lavori*. Lavoro e diritto, rivista trimestrale, vol. 1, pag. 3-14.

condizionalità si pone in linea con l'articolo 4 della Costituzione, poiché il cittadino-lavoratore, se da un lato deve essere sostenuto mediante politiche di supporto e formazione, dall'altro è chiamato a impegnarsi nell'acquisizione e nello sviluppo delle competenze necessarie al proprio inserimento nel mercato del lavoro²⁵. Com'è stato, del resto, osservato, è proprio questa la ragione per cui il diritto al lavoro è differenziabile dal diritto ad avere un reddito, per il cui soddisfacimento non rilevano i vantaggi non pecuniari derivanti dal lavoro: offrire uno sbocco per realizzarsi individualmente; essere fonte di stima da parte di altri e quindi anche da parte propria, fornendo contatti sociali²⁶.

Dopo aver delineato i fondamenti costituzionali del diritto al lavoro sia nei principi generali che nell'articolo 4, è necessario considerare anche le disposizioni dell'articolo 38 della Costituzione, per completare il quadro di norme Costituzionali che supportano l'inclusione sociale dei cittadini. L'articolo, infatti, riveste un ruolo centrale, in quanto volto a garantire protezione sociale nei casi di esclusione dal mercato del lavoro. Tuttavia l'articolo 38 non si limita a valorizzare strumenti di natura meramente economica, volti a fornire un semplice sostegno al reddito in situazioni di difficoltà. Al contrario, l'ordinamento è chiamato a garantire una tutela dinamica e proiettata al futuro, capace di accompagnare il lavoratore verso una nuova occupazione e di consentirgli di tornare a essere un soggetto attivo nella società, in grado di esprimere pienamente le proprie potenzialità. Questi non è più considerato un destinatario passivo delle erogazioni statali, ma un soggetto attivo, tenuto a collaborare concretamente alla ricerca di una nuova occupazione. Si realizza così una diversa redistribuzione delle responsabilità tra i soggetti erogatori delle prestazioni e i beneficiari, i quali non solo devono rispettare le prescrizioni di legge, ma sono altresì chiamati ad adempiere agli obblighi di attivazione concordati con i servizi pubblici per l'impiego. Il meccanismo della condizionalità si fonda proprio su questo equilibrio: chi riceve un sostegno al reddito, espressione di una politica passiva, deve impegnarsi a partecipare alle misure di politica attiva, tramite la partecipazione a colloqui, iniziative di orientamento e formazione, pena la riduzione o la perdita del beneficio economico e dello stesso status di disoccupazione. In tal modo, il sistema di tutela sociale si orienta sempre più verso una logica di inclusione attiva, nella quale assistenza e responsabilizzazione procedono congiuntamente²⁷.

²⁵ Ricci, M. 2017. *I Servizi per l'impiego dopo le modifiche legislative tra luci e ombre*. ADL, n. 2, pag. 326-345.

²⁶ Commissione europea. 2001. *Politiche sociali e del mercato del lavoro: una strategia d'investimento nella qualità*. Bruxelles.

²⁷ Lassandari, A. 2016. *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: I servizi per l'impiego e le politiche attive*. Lavoro e diritto, n. 2, pag. 251-255.

L'articolo, inoltre, costituisce un'elemento fondamentale in quanto volto a garantire protezione sociale nei casi di esclusione dal mercato del lavoro. La Carta costituzionale riconosce, infatti, il diritto all'assistenza per tutte le persone che si trovino in condizione di bisogno, a causa di infortuni, malattie, vecchiaia o disoccupazione involontaria. A queste situazioni corrisponde il diritto a ricevere mezzi adeguati per vivere in modo dignitoso, e questo compito è affidato agli enti pubblici, i quali devono organizzare e gestire un sistema di sicurezza sociale idoneo. Allo stesso tempo viene tutelato il diritto dei lavoratori alla previdenza sociale affinché possano contare su un sostegno economico nei momenti in cui non sono in grado di lavorare²⁸. La dottrina costituzionale ha evidenziato come previdenza ed assistenza, pur perseguendo l'obiettivo comune di protezione sociale, si distinguano nettamente sotto vari punti di vista²⁹. La differenza principale riguarda i destinatari: le prestazioni assistenziali sono rivolte a tutti i cittadini, mentre quelle previdenziali esclusivamente ai lavoratori. La Corte Costituzionale ha, inoltre, chiarito che tutti gli interventi rivolti a situazioni di bisogno non coperte dal sistema previdenziale né dal sistema sanitario rientrano nell'ambito dell'assistenza sociale. Questi interventi però non si rivolgono indistintamente a tutti i cittadini: presuppongono, infatti, specifici requisiti, uno in particolare è la presenza di un basso reddito familiare. Affinché un intervento sia classificato come assistenziale è essenziale che esista un nesso funzionale tra il servizio sociale offerto e la rimozione e il superamento di una condizione di svantaggio o di bisogno: se questo collegamento manca, si rientra invece nel sistema previdenziale³⁰. Secondo la Corte, quindi, gli elementi qualificanti della prestazione sociale sono la condizione soggettiva del beneficiario e lo stato di bisogno in cui si trova. Rientrano in questa categoria, ad esempio, la carta acquisti, l'assegno per il nucleo familiare e l'assegno sociale. A questo sistema si sono aggiunte più recentemente misure di inclusione sociale e sostegno al reddito come L'Assegno di Inclusione e il Supporto Formazione Lavoro, istituite con il decreto-legge n. 48 del 2023, poi convertito nella legge n. 85 del 2023³¹.

A livello europeo, invece, la percezione e la regolamentazione dei diritti sociali iniziano a delinearsi in modo concreto solo a partire dall'Atto Unico Europeo del 1986, quando emerge la consapevolezza di un rilevante deficit sociale sul piano normativo, che richiedeva di essere colmato.

²⁸ Napolitano, G. M. 2020. *L'assistenza sociale da materia a politica multilevel*. Rivista giuridica online Italian, vol. 2.

²⁹ Violini, L. 2006. *Art. 38*. In R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*. Milano: UTET.

³⁰ Corte Costituzionale. 2004. *Sentenza n. 287 del 2004*, punto 12 Considerato in diritto. Gazzetta Ufficiale. Serie Speciale - Corte Costituzionale.

³¹ Sigillò Massara, G. 2023. *Dal reddito di cittadinanza all'assegno di inclusione. Prime osservazioni sulle nuove misure di inclusione sociale e lavorativa*. Massimario di giurisprudenza del lavoro, vol. 2, pag. 378379.

Con questo passaggio, la Comunità Europea estende la propria competenza in ambito sociale, intervenendo anche sul piano delle politiche di armonizzazione. Per la prima volta vengono introdotte, all'interno del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (TCE), delle basi normative autonome, seppur inizialmente deboli e limitate, per sviluppare una politica sociale di livello sovranazionale più incisiva³². Successivamente, i vari Trattati europei hanno previsto un numero crescente di disposizioni in materia sociale, che oggi rappresentano una delle priorità dell'Unione Europea. L'UE, infatti, svolge un ruolo fondamentale nel promuovere la convergenza tra le politiche sociali degli Stati membri: stabilisce obiettivi comuni, analizza le misure adottate a livello nazionale e formula raccomandazioni per guidare l'azione degli Stati. Le politiche sociali europee si concentrano in particolare su occupazione, miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, protezione sociale, dialogo tra le parti sociali e contrasto all'esclusione sociale, alla povertà e alla discriminazione³³.

Negli ultimi anni, le carenze normative in ambito sociale all'interno dell'Unione Europea si sono accentuate, rendendo più urgente l'elaborazione di una strategia capace di affrontare in modo efficace le debolezze e le criticità del contesto socio-economico europeo. Così, nel 2017, l'UE ha adottato il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali per sostenere mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale equi e ben funzionanti, e servire da bussola per un nuovo processo di convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro in Europa³⁴. In occasione del Vertice sociale per l'occupazione e la crescita, svoltosi a Göteborg nel Novembre del 2017, il Parlamento Europeo, il Consiglio dell'Unione Europea e la Commissione Europea hanno ribadito il loro impegno congiunto proclamando ufficialmente il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali. Questo strumento rappresenta un punto di riferimento per monitorare i risultati delle politiche occupazionali e sociali degli Stati membri, attraverso un apposito quadro di valutazione sociale, e introduce un nuovo approccio volto a integrare sistematicamente le priorità sociali in tutte le politiche dell'Unione³⁵.

³² Giubboni, S. 2011. *I diritti sociali in Europa dopo il Trattato di Lisbona*. La Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy, vol. 4, pag. 448.

³³ Regione EmiliaRomagna Delegazione presso l'UE. 2024. *Politiche sociali dell'UE*. Delegazione presso l'UE: sede di Bruxelles, < <https://www.regione.emilia-romagna.it/sede-di-bruxelles/ambiti/politiche-sociali> >, ultimo accesso 24 Luglio 2025.

³⁴ Camera dei deputati, Ufficio rapporti con l'Unione europea. 2022. *Il Pilastro europeo dei diritti sociali*. XVIII Legislatura, 30 settembre.

³⁵ Regione Emilia-Romagna. 2024. *Il pilastro europeo dei diritti sociali*. <<https://www.regione.emilia-romagna.it/sede-di-bruxelles/ambiti/istruzione-formazione-lavoro-e-giovani/istruzione-e-formazione/pilastro-europeo-dei-diritti-sociali>>, ultimo accesso 5 Agosto 2025.

Nel Pilastro vengono sanciti venti principi e diritti fondamentali, i quali si articolano in tre macro categorie: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione ed inclusione sociale³⁶. Il Piano d'azione sul Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, presentato nel Marzo 2021, definisce una serie di azioni concrete per dare piena attuazione ai suddetti principi, coinvolgendo attivamente le parti sociali e la società civile. Il piano propone inoltre tre obiettivi principali da raggiungere entro il 2030 nei settori dell'occupazione, delle competenze della protezione sociale. Tra gli obiettivi più ambiziosi, spicca l'impegno a raggiungere un tasso di occupazione del 78%, promuovendo la creazione di posti di lavoro equi ed inclusivi³⁷. Particolare attenzione è rivolta alla riduzione del divario di genere nel mercato del lavoro, anche attraverso il potenziamento dell'offerta di servizi formali di educazione e cura della prima infanzia, che facilitano la conciliazione tra vita professionale e privata e incentivano la partecipazione femminile all'occupazione. Un altro obiettivo prioritario è la diminuzione del numero di giovani tra i 15 e i 29 anni che non studiano, non lavorano né seguono percorsi di formazione, i cosiddetti NEET. Il piano sottolinea anche l'importanza di garantire la partecipazione al mercato del lavoro di gruppi sottorappresentati, come le persone poco qualificate, i Rom e le altre minoranze etniche o razziali a rischio di esclusione o discriminazione, nonché le persone con un *background* migratorio. Favorire l'inclusione di questi gruppi contribuirebbe allo sviluppo di un mercato del lavoro più equo e sostenibile. Inoltre, è essenziale incoraggiare anche chi, attualmente, è scoraggiato o disincentivato dal cercare un'occupazione, al fine di promuovere una ripresa economica rapida ed inclusiva³⁸. Nonostante alcuni segnali positivi, il quadro sociale europeo resta comunque complesso; negli ultimi dieci anni, il numero di persone a rischio di povertà o esclusione sociale è diminuito: nel 2015 circa il 24% della popolazione dell'UE era a rischio di povertà ed esclusione sociale, mentre nel 2024 la percentuale si è ridotta al 21%³⁹. La crisi pandemica ha, però, aggravato la situazione, aumentando l'insicurezza economica e le disuguaglianze di reddito. In risposta, il Piano d'Azione prevede di sottrarre almeno 15 milioni di persone dallo stato di povertà o esclusione sociale entro il 2030. L'attenzione maggiore è rivolta ai giovani: garantire loro accesso a opportunità educative, sociali ed economiche è essenziale per interrompere il ciclo intergenerazionale della povertà,

³⁶Commissione Europea. *European Pillar of Social Rights*. EUR-Lex, <<https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/european-pillar-of-social-rights.html>>, ultimo accesso 5 Agosto 2025.

³⁷ European Platform for Rehabilitation. *European Pillar of Social Rights*, <<https://www.epr.eu/what-we-do/policy-analysis/european-pillar-of-social-rights/>>, ultimo accesso 5 Agosto 2025.

³⁸ Commissione Europea. 2021. *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali* (COM(2021) 102 final). Bruxelles, 4 marzo 2021.

³⁹ Eurostat. 2025. *People at risk of poverty or social exclusion by age and sex % of total population*.

prevenendo il rischio che diventino adulti socialmente esclusi e riducendo così l'impatto sistemico sul lungo periodo⁴⁰.

Il principio dell'inclusione sociale, a livello europeo, trova riscontro anche nel programma NextGenerationEU, dove, tra i diversi obiettivi, si promuove la coesione sociale e territoriale, per mitigare l'impatto della crisi da Covid-19. La Commissione europea, il Parlamento europeo ed i leader dell'UE hanno concordato un piano di ripresa per l'Unione Europea finalizzato a riparare i danni economici e sociali causati dall'emergenza sanitaria da coronavirus e a gettare le basi per rendere le economie e le società dei Paesi europei più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide. Ciò contribuisce anche alla lotta contro la povertà e alla disoccupazione, permettendo agli Stati membri di ripartire senza lasciare indietro nessuno. Le riforme e gli investimenti sostenuti dal programma puntano a potenziare le infrastrutture ed i servizi sociali, migliorando i sistemi di protezione sociale e welfare, promuovendo l'inclusione dei gruppi emarginati, il rafforzamento dell'occupazione e delle competenze, e favorendo la creazione di posti di lavoro stabili e di qualità⁴¹. In questo contesto si inserisce il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), lo strumento con cui l'Italia ha definito obiettivi, riforme e investimenti da realizzare grazie ai fondi europei del NextGenerationEU, per rendere il Paese più equo e inclusivo, con un'economia più competitiva, dinamica e innovativa. Il Piano si articola in sei missioni, che rappresentano le aree tematiche strutturali di intervento: tra queste, il quinto punto è quello maggiormente interessante, ovvero l'inclusione e la coesione⁴². Questa missione riveste un ruolo strategico nel perseguimento degli obiettivi trasversali dell'intero PNRR, quali il sostegno al contrasto alle discriminazioni di genere, il miglioramento delle prospettive occupazionali, il riequilibrio territoriale e l'inclusione sociale. In un contesto di transizione verso un'economia più sostenibile e digitale, le politiche di sostegno all'occupazione assumono un'importanza centrale; esse includono interventi mirati alla formazione e alla riqualificazione dei lavoratori, alla promozione della qualità dei posti di lavoro creati, nonché alla garanzia di un reddito adeguato durante le fasi di transizione occupazionale⁴³.

⁴⁰ Commissione Europea. 2021. *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali* (COM(2021) 102 final). Bruxelles, 4 marzo 2021.

⁴¹ Commissione Europea. 2025. *Social & territorial cohesion Recovery and Resilience Scoreboard*, <https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/social.html>, ultimo accesso 12 Agosto 2025.

⁴² Agenzia per la Coesione Territoriale. 2025. *Next Generation EU e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, <https://www.agenziacoesione.gov.it/dossier_tematici/nextgenerationeu-e-pnrr/>, ultimo accesso 12 Agosto 2025.

⁴³ Camera dei Deputati. 2021. *BILA Documento di finanza pubblica n. 28/1* (OCD177-5053), <<https://www.camera.it/temiap/allegati/2021/07/28/OCD177-5053.pdf>>, ultimo accesso 13 Agosto 2025.

Per colmare il divario legato ai limitati investimenti nelle competenze il Piano prevede investimenti significativi in attività di *upskilling*, *reskilling* e *lifelong learning*. In particolare, la formazione e il rafforzamento delle competenze con un focus su quelle digitali, tecniche e scientifiche contribuiranno a potenziare la mobilità dei lavoratori e a prepararli ad affrontare le sfide future del mercato del lavoro. È inoltre prevista l'introduzione di una riforma organica e integrata delle politiche attive del lavoro e della formazione, insieme a misure specifiche per promuovere l'occupazione. Nonostante gli sforzi compiuti negli ultimi anni, le politiche sociali richiedono un ulteriore e significativo rafforzamento. È necessario, infatti, inserirle in una programmazione organica e sistemica, finalizzata a colmare i persistenti divari territoriali e a promuovere una maggiore equità sociale. A contribuire in maniera determinante al raggiungimento degli obiettivi del Piano è la scelta strategica di destinare risorse significative allo sviluppo di infrastrutture sociali, funzionali alla realizzazione di politiche di sostegno; questi interventi sono progettati per favorire le fasce della popolazione maggiormente esposte a situazioni di marginalità sociale, e favorire la socializzazione e sostenere percorsi di vita indipendente⁴⁴.

Infine, sul piano internazionale il riconoscimento dei diritti sociali è avvenuto tramite la Dichiarazione universale del 1948, dove si trovano enunciati sia i diritti civili e politici sia i diritti economici, sociali e culturali. Tale impostazione è legittimata dal riferimento al principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani, enunciato e più volte ribadito dagli organi delle ONU e da altre istituzioni internazionali⁴⁵.

In seguito, nel 1976, entrano in vigore sia il Patto sui diritti civili e politici che il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali. Il Preambolo comune ai due Patti, infatti, afferma che in conformità alla Dichiarazione universale dei diritti umani, l'ideale dell'essere umano libero, può essere conseguito soltanto se vengono create condizioni che permettano ad ognuno di godere dei propri diritti economici, sociali e culturali, nonché dei propri diritti civili e politici. I diritti riconosciuti dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali sono suddivisi in quindici articoli che riguardano essenzialmente diritti legati al lavoro, i diritti atti ad assicurare un tenore di vita sufficiente ed il diritto all'educazione e alla partecipazione alla vita culturale della comunità⁴⁶.

⁴⁴ Regione EmiliaRomagna. 2021. *Il PNRR, Missione 5: Inclusione e coesione*. Direzione Generale Cura della Persona, Salute e Welfare, Servizio Politiche per l'integrazione sociale, il contrasto alla povertà e terzo settore.

⁴⁵ Senato della Repubblica. 2018. *Dichiarazione universale dei diritti umani*, <https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/DICHIARAZIONE_diritti_umani_4lingue.pdf>, ultimo accesso 20 Agosto 2025.

⁴⁶ Cofelice, A. 2024. *I diritti umani nel sistema delle Nazioni Unite: i diritti economici, sociali e culturali*. Centro di Ateneo per i Diritti Umani Antonio Papisca", Università di Padova.

L'esame dei primi otto articoli del Patto evidenzia un orientamento volto alla salvaguardia del diritto ad un'occupazione libera e sicura, da esercitarsi in condizioni eque e favorevoli. Tali disposizioni includono la garanzia di una retribuzione giusta, la parità salariale tra uomini e donne a parità di mansioni, la possibilità di progressione professionale, nonché il diritto al riposo e alle ferie retribuite. Gli articoli dal nove al dodici si soffermano, invece, sulla dimensione della protezione sociale, riconoscendo il diritto di ogni individuo alla sicurezza sociale, la protezione e l'assistenza della famiglia, nonché l'adozione di misure speciali di tutela in favore di minori e giovani⁴⁷. Gli Stati parte si impegnano, altresì, a garantire a ciascun individuo un livello di vita adeguato e le migliori condizioni raggiungibili di salute fisica e mentale, conformemente agli obblighi assunti in virtù del presente strumento internazionale⁴⁸.

3. I lavoratori disabili, le categorie protette ed il collocamento mirato

Prima di analizzare le categorie di lavoratori fragili, vulnerabili, svantaggiati ed esclusi, risulta utile soffermarsi sui lavoratori disabili, ovvero l'unica categoria formalmente riconosciuta dalla normativa come «protetta». L'esame di questa categoria consente di evidenziare un modello di inclusione sociale e lavorativa già strutturato, caratterizzato da percorsi predefiniti e strumenti giuridici specifici, che tuttavia richiedono comunque un'effettiva attuazione per garantire la piena partecipazione dei singoli. Questo quadro serve da punto di riferimento per comprendere le differenze con le altre categorie di lavoratori successivamente elencate, per le quali i percorsi di inclusione sono meno codificati e più frammentati.

La nozione di disabilità si è evoluta nel tempo, risentendo dell'influenza dell'ordinamento internazionale, al quale il diritto interno si è progressivamente allineato, con l'obiettivo di contribuire alla definizione di un concetto unitario e universale.

La prima classificazione sistematica della disabilità è stata elaborata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) all'interno della Classificazione Internazionale delle Malattie (*International Classification of Diseases* - ICD). Questa classificazione si concentrava sulle patologie organiche, psichiche e comportamentali dell'essere umano. Tuttavia, la necessità di analizzare e misurare le

⁴⁷ Organizzazione delle Nazioni Unite. 1966. *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, <<https://fidu.it/wp-content/uploads/2017/03/PATTO-INTERNAZIONALE-SUI-DIRITTI-ECONOMICI-SOCIALI-E-CULTURALI-1966-.pdf>>, ultimo accesso 20 Agosto 2025.

⁴⁸ Viterbo, A. 2012. *L'applicazione extraterritoriale del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali: I Principi di Maastricht del 2011* (Rapporto SIDI-ISIL). Diritti Umani e Diritto Internazionale, vol. 6, n. 1.

conseguenze della disabilità sui diversi ambiti della vita delle persone rese evidente l'insufficienza dell'ICD e la necessità di sviluppare una classificazione specifica dedicata alla disabilità.

Per rispondere a queste esigenze, nel 1980 l'OMS pubblicò la Classificazione Internazionale delle Menomazioni, delle Disabilità e degli Svantaggi Esistenziali (*International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps* - ICIDH-1). Questa categorizzazione proponeva un modello lineare secondo cui la patologia determinava una menomazione, la menomazione provocava una disabilità e la disabilità, a sua volta, generava un handicap. Pur rappresentando un significativo progresso rispetto all'ICD, l'ICIDH-1 restava saldamente ancorata al modello medico, concentrandosi sulla patologia e considerando la disabilità principalmente come una condizione da gestire con interventi assistenziali.

Nel 1997, l'OMS aggiornò la classificazione con l'ICIDH-2 (*International Classification of Impairments, Activities and Participation*). Questa versione introdusse importanti novità: L'ICIDH-2 valutava non solo le funzioni e la capacità di svolgere attività, ma anche il grado di partecipazione della persona disabile nella società e l'influenza del contesto sul suo funzionamento complessivo.

Nel 2001 gli Stati membri dell'OMS approvarono la Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute (ICF *International Classification of Functioning, Disability and Health*). La principale innovazione rispetto alle classificazioni precedenti consiste nel superamento dell'approccio esclusivamente medico, centrato sulla diagnosi, sulla gravità del deficit e sull'assistenza sanitaria. In questo quadro, la disabilità non è più considerata una semplice conseguenza di condizioni fisiche, ma una condizione emergente dalla relazione tra l'individuo e il contesto in cui vive⁴⁹.

Infine, l'idea alla base dell'ICF viene ripresa dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con Disabilità (CRPD), stipulata dall'Organizzazione delle Nazioni Unite nel 2006. Tale atto rappresenta un punto di svolta, proponendo un modello pienamente fondato sui diritti umani, idoneo a incidere profondamente anche sulle nozioni di capacità, uguaglianza e autonomia. All'interno della Convenzione, accanto ai fattori bio-psichici, assume rilievo la dimensione sociale, che consente di comprendere come la condizione di disabilità non derivi esclusivamente da

⁴⁹ Bernardini, M. G. 2016. *Il concetto di disabilità*. Capitolo 1. In *Disabilità, giustizia, diritto. Itinerari tra filosofia del diritto e Disability Studies*. Giappichelli, pag. 10-25.

caratteristiche soggettive dell'individuo, ma piuttosto dall'interazione tra tali caratteristiche e le modalità con cui la società organizza l'accesso e il godimento di diritti, beni e servizi.

Il modello bio-psico-sociale si basa proprio su questo: la disabilità è il risultato dell'interazione tra caratteristiche individuali e barriere ambientali, sociali ed economiche. Questo modello integra tre tipologie di variabili: biologiche, psicologiche e sociali, evidenziando la natura multidimensionale della disabilità. In altre parole, la disabilità è concepita come il prodotto della combinazione tra le condizioni di salute della persona, le caratteristiche personali e l'ambiente circostante, offrendo così una visione complessiva e integrata del funzionamento umano. La Convenzione ONU ha determinato, pertanto, una significativa trasformazione culturale del concetto di disabilità⁵⁰. In particolare, essa all'articolo 1, comma 2, definisce le persone con disabilità come coloro che «hanno minorazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali a lungo termine che, in interazione con varie barriere, possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri»⁵¹.

A livello Nazionale, invece, il 30 Marzo 1971 è entrata in vigore la legge n. 118, intitolata *Conversione in legge del D.L. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati e invalidi civili*, che rappresenta la prima legge organica italiana a disciplinare i diritti delle persone con disabilità. La legge sancisce principi fondamentali in materia di assistenza, previdenza e lavoro, rivolti agli invalidi civili, del lavoro, di guerra e di servizio, segnando un passaggio storico nella tutela dei soggetti con disabilità.

Un elemento innovativo della legge riguarda la rimozione delle barriere architettoniche, intesa come condizione necessaria per garantire l'accesso e la piena partecipazione al mondo del lavoro e alla vita sociale. Essa stabilisce, infatti, che i nuovi edifici pubblici o aperti al pubblico debbano essere realizzati secondo le norme per l'abbattimento delle barriere, che le istituzioni scolastiche, prescolastiche e di interesse sociale siano conformi a tali standard, e che i servizi di trasporto pubblico, compresi tram e metropolitane, risultino accessibili ai disabili non deambulanti. Inoltre, la legge vieta qualsiasi restrizione all'accesso dei disabili in luoghi pubblici o aperti al pubblico e impone che, nei luoghi destinati a manifestazioni o spettacoli, sia previsto uno spazio riservato alle

⁵⁰ Viglione, F. 2025. *La nozione giuridica di disabilità: modelli a confronto*. Lavoro Diritti Europa, vol. 2, pag. 2 - 4

⁵¹ Nazioni Unite. 2006. *La convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*. Articolo 1, comma 2, <<https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/disabilita-e-non-autosufficienza/focus-on/Convenzione-ONU/Documents/Convenzione%20ONU.pdf>>, ultimo accesso 13 Marzo 2026.

persone in carrozzina. In questo modo, la legge non solo stabilisce diritti fondamentali, ma garantisce un'inclusione concreta e strutturale delle persone con disabilità nella società⁵².

L'impianto normativo delineato dalla legge n. 118/1971 ha trovato piena realizzazione nella legge 5 Febbraio 1992, n. 104, che costituisce la legge quadro di riferimento e rappresenta un pilastro fondamentale per la tutela delle persone con disabilità. Tale legge segna un passaggio significativo sul piano legislativo, poiché pone al centro la persona nella sua globalità, riconoscendo i diritti e i bisogni individuali indipendentemente dalla natura o dalla gravità della condizione, adottando un approccio innovativo. In questa prospettiva, la legge promuove la piena integrazione dell'individuo nei diversi ambiti di vita, come esplicitato all'articolo 1, ove si afferma l'impegno a garantire l'effettivo esercizio dei diritti in tutti i contesti: familiare, scolastico, lavorativo e sociale. A questo fine, essa si propone di prevenire e rimuovere gli ostacoli che limitano la partecipazione alla vita collettiva, prevedendo interventi diretti a contrastare situazioni di emarginazione ed esclusione sociale⁵³.

Tuttavia, la legge si colloca in un periodo storico in cui la dimensione sociale della disabilità non era ancora pienamente riconosciuta nelle classificazioni scientifiche. Sotto il profilo definitorio, infatti, l'articolo 3, comma 1, qualifica la persona con handicap come «colui che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione». Il comma 3 del medesimo articolo individua, invece, la condizione di gravità nei casi in cui la minorazione, singola o plurima, riduca l'autonomia personale - in rapporto all'età - rendendo necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale, nella sfera individuale o relazionale⁵⁴.

Tale impostazione riflette chiaramente l'influenza della classificazione ICIDH e, più in generale, del modello medico dominante all'epoca, secondo cui i fattori non biologici non incidono sui processi corporei e solo il sapere medico-specialistico è in grado di predisporre adeguati interventi correttivi e riabilitativi. Ne deriva una concezione che privilegia gli elementi di svantaggio - le

⁵² Inclusyon. 2026. *Legge 118/1971: l'invalidità civile*, <<https://www.inclusyon.it/articoli/legge-118-1971-l-invalidita-civile.html>>, ultimo accesso 13 Marzo 2026

⁵³ Innesti A. 2014. *La nozione di disabilità nel contesto italiano e internazionale*. Bollettino ADAPT, pag. 2

⁵⁴ Legge 5 febbraio 1992, n. 104. 1992. *Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*. Articolo 3. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 39.

minorazioni e le conseguenze sociali che ne derivano - senza considerare in modo adeguato il ruolo dell'ambiente in cui la persona vive e interagisce. In questa prospettiva, la condizione non viene ancora interpretata secondo un approccio bio-psico-sociale, risultando invece prevalente una lettura di tipo medico.

La legge introduce, inoltre, una previsione di particolare rilievo all'articolo 33, che disciplina strumenti di sostegno quali i permessi retribuiti. Tali benefici sono riconosciuti ai lavoratori in situazione di gravità, nonché ai genitori o ai parenti entro il terzo grado che assistono soggetti per i quali sia stata accertata tale condizione, consentendo la fruizione di tre giorni di permesso mensile, anche in modalità continuativa⁵⁵.

A seguire, il 12 marzo 1999, è stata emanata la Legge n. 68, recante Norme per il diritto al lavoro dei disabili. All'articolo 1, la legge definisce l'ambito di applicazione, estendendolo «alle persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e ai portatori di handicap intellettuale, che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45 per cento; alle persone invalide del lavoro con un grado di invalidità superiore al 33 per cento; alle persone non vedenti o sordomute; alle persone invalide di guerra»⁵⁶.

La legge 68/1999 recepisce i principi della Legge Quadro n. 104/1992 e ha come obiettivo la promozione dell'integrazione lavorativa di questi soggetti, tramite servizi di collocamento mirato. La legge, si preoccupa dunque di favorire il collocamento lavorativo delle persone che, a causa delle loro condizioni fisiche o psichiche, si trovano svantaggiate nella ricerca di un'occupazione, con una normativa speciale che stabilisce obblighi ed incentivi verso l'assunzione di lavoratori disabili e di altre tipologie di soggetti meritevoli di tutela, le cosiddette categorie protette⁵⁷. L'incidenza degli obblighi di assunzione sui datori di lavoro, sia pubblici che privati, trova giustificazione in una pluralità di principi costituzionali: in particolare, nell'eguaglianza sostanziale di cui all'articolo 3, comma 2, nel diritto al lavoro sancito dall'articolo 4, comma 1, nonché nella previsione dell'articolo 38, comma 3, che riconosce alle persone con disabilità il diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Nella prassi, tuttavia, le imprese tendono a contenere

⁵⁵ Sagone, C. 2023. *La tutela della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale*. Federalismi.it, vol. 1, pag. 245-247

⁵⁶ Legge 12 marzo 1999, n. 68. 1999. *Norme per il diritto al lavoro dei disabili*. Articolo 1. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 68.

⁵⁷ Bruzzone, S. 2000. *Disabilità e lavoro: legislazioni a confronto*. Diritto delle relazioni industriali, vol. 1, Giuffrè, pag. 89-91.

il più possibile l'assunzione di lavoratori disabili, spesso sulla base della presunzione di una loro minore produttività rispetto ai lavoratori normodotati. Ne deriva, non di rado, il tentativo di eludere o rinviare l'adempimento degli obblighi di legge. A tale atteggiamento si contrappone l'interesse pubblico a favorire l'inserimento lavorativo di tali soggetti, per i quali il lavoro rappresenta un fondamentale strumento di inclusione sociale. In questa prospettiva, non è sufficiente garantire l'accesso all'occupazione, ma risulta altresì necessario promuovere un'effettiva e proficua integrazione del lavoratore nel contesto lavorativo⁵⁸.

La legge n. 68 del 1999 ha inteso modernizzare il sistema, ponendo al centro l'obiettivo del collocamento mirato, inteso come «quella serie di strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle nel posto adatto, attraverso analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzioni dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro e di relazione»⁵⁹. In attuazione di tale finalità, l'articolo 3 introduce un sistema di quote obbligatorie, imponendo ai datori di lavoro pubblici e privati di riservare una percentuale di posti alle categorie indicate all'articolo 1, proporzionati alle dimensioni dell'organico: il 7% per le imprese con oltre 50 dipendenti, due lavoratori per quelle con un numero di dipendenti compreso tra 36 e 50, e un lavoratore per le aziende tra 15 e 35 dipendenti. Proprio quale conseguenza di tale meccanismo, l'obbligo di assunzione sorge nel momento in cui il datore di lavoro rientra per la prima volta in una delle soglie dimensionali previste, ovvero quando, a seguito dell'incremento dell'organico, accede a una fascia superiore, con conseguente aumento del numero di lavoratori disabili da assumere⁶⁰.

Gli uffici competenti, in coordinamento con i servizi sociali, sanitari, educativi e formativi presenti sul territorio, sono responsabili della programmazione, dell'attuazione e della verifica degli interventi finalizzati all'inserimento lavorativo. Il d.lgs. n. 151/2015 ha chiarito che la gestione del collocamento obbligatorio è attribuita alle Regioni, le quali esercitano tali funzioni attraverso le proprie articolazioni territoriali, ossia i Centri per l'impiego. In concreto, all'interno di questi ultimi,

⁵⁸ Lassandari, A. 2016. *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*. Lavoro e diritto, vol. 2, pag. 256-258

⁵⁹ Legge 12 marzo 1999, n. 68. 1999. *Op. cit.* Articolo 2.

⁶⁰ Legge 12 marzo 1999, n. 68. 1999. *Op. cit.* Articolo 3.

la materia del collocamento obbligatorio è affidata, ove possibile, a strutture dedicate e a personale dotato di specifiche competenze, ovvero gli uffici per il Collocamento Mirato⁶¹.

Per accertare le condizioni che danno diritto al collocamento mirato, la legge prevede l'intervento delle commissioni competenti ai sensi dell'articolo 4 della L. 104/1992. Tali commissioni valutano, le capacità lavorative residue e le abilità del soggetto, individuando altresì gli strumenti e le facilitazioni necessari a favorire la sua autonomia e l'integrazione nel mondo del lavoro. L'accertamento medico della condizione di disabilità, fondamentale per prevenire eventuali fenomeni di false invalidità, è affidato a una specifica commissione costituita presso l'Azienda USL. La commissione redige una diagnosi funzionale del disabile, determinandone il grado di capacità lavorativa residua e formulando indicazioni sulle modalità di impiego più adeguate, in linea con i principi del collocamento mirato.

Una volta ottenuto un esito positivo dall'accertamento, i soggetti con disabilità possono iscriversi nell'apposito elenco gestito dal Centro per l'Impiego. Per ciascuna persona, il Comitato tecnico del servizio registra in una scheda dettagliata le capacità lavorative, le competenze, le abilità e le inclinazioni, nonché la natura e il grado della minorazione. Contestualmente, analizza le caratteristiche dei posti di lavoro disponibili, favorendo l'incontro tra domanda e offerta e assicurando un collocamento adeguato⁶².

I datori di lavoro devono presentare la richiesta di assunzione inviando agli uffici competenti un prospetto informativo con il numero complessivo dei dipendenti, il numero e i nominativi dei lavoratori computabili nella quota di riserva, nonché i posti di lavoro e le mansioni disponibili⁶³. La legge prevede pene per omissioni, ritardi nelle comunicazioni o mancata copertura delle quote, quando imputabili al datore di lavoro⁶⁴.

Oltre a disciplinare i diritti dei lavoratori con disabilità, la legge n. 68/1999 estende la tutela anche a una categoria particolare di soggetti, nota come «categorie protette». L'articolo 18, comma 2, della legge stabilisce che, in attesa di una disciplina organica del diritto al lavoro per queste categorie

⁶¹ Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151. 2015. *Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità*. Articolo 11, comma 1, lettera d. Gazzetta Ufficiale delle Repubblica Italiana, n. 221.

⁶² Rausei, P. 2024. *Lavoro delle persone con disabilità*. Capitolo 28. In Contratti di lavoro. Ipsoa, Milano, pag. 489-493

⁶³ Legge 12 marzo 1999, n. 68. 1999. *Op. cit.* Articolo 9.

⁶⁴ Legge 12 marzo 1999, n. 68. 1999. *Op. cit.* Articolo 15.

specifiche, sia loro riservata una quota di assunzioni obbligatorie. Rientrano in tali categorie gli orfani e il coniuge superstite di persone decedute per cause di lavoro, di guerra o di servizio, nonché quelli colpiti dall'aggravarsi di invalidità derivanti da tali cause; i coniugi e i figli superstiti di soggetti riconosciuti grandi invalidi per causa di guerra, di servizio o di lavoro; e i profughi italiani rimpatriati ai quali sia stato riconosciuto tale status. Per questi soggetti è prevista una quota di riserva a carico dei datori di lavoro pubblici e privati con oltre 50 dipendenti, pari all'1% del personale complessivamente occupato, calcolata secondo i criteri stabiliti per i lavoratori con disabilità. Nei casi in cui l'organico sia compreso tra 51 e 150 dipendenti, la quota corrisponde, invece, ad una unità⁶⁵.

A fondamento della legge n. 68/1999 si pone, dunque, la costruzione di un sistema normativo e istituzionale di strumenti tecnici e di supporto, finalizzati a consentire una analisi corretta e adeguata delle capacità lavorative, che residuano effettivamente in capo alle persone con disabilità, allo scopo di consentirne il maggiore e migliore inserimento lavorativo, purché mirato e supportato con incentivi e forme di sostegno, in un posto di lavoro idoneo, adeguato o adattato⁶⁶.

Infine, la normativa italiana più recente in materia di disabilità è rappresentata dal decreto legislativo n. 62/2024, che mira a rinnovare metodi, strumenti e linguaggi dell'assistenza e della tutela delle persone con disabilità. Il decreto è emanato in attuazione della legge delega n. 227/2021, «Delega al Governo in materia di disabilità», la quale a sua volta trae origine dal PNRR, che prevede la riforma della normativa sulle disabilità nell'ottica della promozione dell'autonomia delle persone con disabilità.

Il PNRR, infatti, tramite la Missione 5 - Inclusione e Coesione, prevede l'adozione di una legge sulla disabilità finalizzata a realizzare una riforma normativa nel pieno rispetto dei principi della Convenzione ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità del 2006 e in coerenza con la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea⁶⁷.

⁶⁵ Di Stasi, A., Giubboni, S., e Pinto, V. 2025. *Il collocamento mirato dei disabili*. Capitolo 15, paragrafo 5. In *Lezioni di diritto del lavoro*, 2ª edizione. Il Mulino, Bologna, pag. 192-195.

⁶⁶ Garofalo, D. 2016. *Jobs Act e disabili*. Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, vol. 1, pag. 110-111

⁶⁷ Dagnino, E., Impellizzieri, G., e Massagli, E. 2024. *L'inclusione sociale e lavorativa delle persone con disabilità nel d.lgs. n. 62/2024*. Bollettino ADAPT, <<https://www.bollettinoadapt.it/inclusione-sociale-e-lavorativa-delle-persone-con-disabilita-nel-d-lgs-n-62-2024/>>, ultimo accesso 13 Marzo 2026

In attuazione di tali obiettivi, il decreto si concentra innanzitutto sulla ridefinizione della condizione di disabilità, superando il modello tradizionale basato esclusivamente sulla valutazione medica dell'impedimento derivante dalla patologia, per adottare un approccio di tipo bio-psico-sociale. Secondo la nuova normativa, la disabilità è intesa come una «compromissione fisica, mentale, intellettuale, del neurosviluppo o sensoriale che, in interazione con barriere di diversa natura, può ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita su base di eguaglianza con gli altri»⁶⁸, richiamando la definizione prevista dall'articolo 1 della Convenzione ONU. L'innovazione principale di questa definizione consiste nel riconoscimento del carattere relazionale della disabilità, sottolineato dall'interazione con fattori ambientali, culturali, sociali e comportamentali presenti nell'ambiente circostante⁶⁹.

L'articolo 3 del decreto, inoltre, delinea la figura della persona con disabilità, introducendo rilevanti modifiche alla L. n. 104/1992. Le variazioni riguardano l'aggiornamento della definizione di persona con disabilità e i diritti ad essa connessi. In particolare, l'articolo 3, sostituisce nell'art. 3, comma 1, della L. n. 104/1992 l'espressione «persona handicappata» con «persona con disabilità», confermando l'intento di eliminare ogni connotazione negativa della terminologia precedente e di allinearsi alle più recenti evoluzioni in materia, con la conseguente abolizione di tutti i concetti stigmatizzanti adottati in passato⁷⁰.

Una volta introdotta la nuova definizione di persona con disabilità, il D.Lgs. 62/2024 stabilisce che le tutele siano commisurate al livello di sostegno necessario, che può essere lieve, medio o intensivo. Il decreto abbandona quindi il tradizionale riferimento alla gravità della menomazione o della patologia, sostituendolo con una correlazione tra la disabilità e l'intensità dei sostegni richiesti per garantire alla persona il pieno esercizio dei diritti, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di uguaglianza con gli altri.

⁶⁸ Decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62. 2024. *Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato*. Articolo 2, comma 1. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 111

⁶⁹ Alifano, F. e Dalla Sega, M. 2024. *La nuova definizione della "condizione di disabilità": implicazioni e procedure ex D.Lgs. n. 62/2024*. Bollettino ADAPT, <<https://www.bollettinoadapt.it/nuova-definizione-della-condizione-di-disabilita-implicazioni-e-procedure-ex-d-lgs-n-62-2024-2/>>, ultimo accesso 13 Marzo 2026

⁷⁰ Fiore, I., e Massagli, E. 2024. *La trasformazione del linguaggio e dei modelli inclusivi nel D.Lgs. 62/2024: Una nuova definizione di disabilità*. Interventi ADAPT, <<https://www.bollettinoadapt.it/la-trasformazione-del-linguaggio-e-dei-modelli-inclusivi-nel-d-lgs-62-2024-una-nuova-definizione-di-disabilita/>>, ultimo accesso 13 Marzo 2026

Il primo passo per accedere a tali sostegni - tra cui gli accomodamenti ragionevoli e il progetto di vita individuale - consiste nella valutazione di base, avviata con la trasmissione all'INPS del certificato medico introduttivo. A partire dal 1° Gennaio 2026, l'intero procedimento prevede un'unica procedura valutativa per la condizione di disabilità, gestita in via esclusiva dall'INPS⁷¹.

La riforma, difatti, interviene anche sull'istituto dell'accomodamento ragionevole, disciplinato dall'articolo 17 del Decreto n. 62. Per garantirne pieno riconoscimento e attuazione viene stabilito che l'accomodamento ragionevole, ai sensi dell'art. 2 della Convenzione ONU, individui le misure e gli adattamenti necessari, pertinenti, appropriati e adeguati, purché non comportino un onere sproporzionato o eccessivo per il soggetto obbligato. Gli accomodamenti devono essere calibrati sulle specifiche caratteristiche della menomazione della persona e sull'organizzazione del lavoro in cui è inserita, e non possono essere definiti in modo astratto facendo riferimento a una generica condizione di disabilità.

In caso di rifiuto da parte della pubblica amministrazione o di un soggetto privato la persona con disabilità può rivolgersi all'Autorità Garante Nazionale dei Diritti delle Persone con Disabilità affinché verifichi la presenza di discriminazione derivante dal diniego dell'accomodamento ragionevole. Con questa norma, l'ordinamento italiano recepisce le raccomandazioni del Comitato ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità, riconoscendo sia la necessità di una definizione chiara dell'accomodamento ragionevole sia la mancata concessione dello stesso come forma di discriminazione nei confronti dei soggetti disabili⁷².

Infine, al termine della procedura di valutazione, la persona con disabilità è informata degli interventi, dei sostegni e dei benefici sociali ed economici a cui ha diritto, nonché della possibilità di elaborare e attivare un progetto di vita individuale quale ulteriore strumento di empowerment.

L'articolo 18 del decreto in esame disciplina tale istituto, definendo il progetto di vita come un «piano individuale, personalizzato e partecipato»⁷³, volto ad individuare strumenti e risorse

⁷¹ Vitale, A. 2024. *Il d. lgs. 62/2024 interviene sulle definizioni di disabilità, valutazione di base, accomodamento ragionevole e progetto di vita individuale in conformità con la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*. Rubrica Fonti internazionali, Osservatorio sulle fonti, vol. 2, <<https://www.osservatoriosullefonti.it/rubriche/fonti-internazionali/4621-osf-2-2024-internazionale3>>, ultimo accesso 14 Marzo 2026

⁷² Proia, L. 2025. *Comporto del lavoratore disabile, accomodamenti ragionevoli, conoscenza o conoscibilità della disabilità*. Lavoro Diritti Europa, pag. 7-8.

⁷³ Decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62. 2024. *Op. cit.* Articolo 18.

necessari per favorire l'inclusione sociale e garantire un supporto al soggetto, promuovendone la piena partecipazione in tutti i contesti di vita.

A tal fine, la normativa richiama espressamente i principali ambiti coinvolti nella progettazione - educazione e istruzione, salute, residenzialità, vita autonoma, socialità e lavoro - che corrispondono alle dimensioni fondamentali della vita adulta e ai diritti sanciti dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

Il progetto di vita rappresenta il documento di riferimento nel quale confluiscono tutte le informazioni relative alla persona con disabilità e al quale devono coerentemente coordinarsi i diversi interventi predisposti, quali i progetti educativi, i programmi riabilitativi, le misure di inclusione scolastica e i percorsi di inserimento sociale e lavorativo, al fine di garantire pari opportunità. Il decreto non si limita a fornire una definizione e un inquadramento generale dell'istituto, ma ne disciplina in modo puntuale anche le modalità di attivazione, le finalità, la gestione e la struttura, delineandone il ruolo centrale all'interno del sistema di tutela delle persone con disabilità⁷⁴.

Concludendo è possibile affermare che il passaggio dal paradigma medico al modello bio-psico-sociale ha consentito di superare la concezione della disabilità quale condizione meramente individuale, valorizzando la consapevolezza che l'ambiente può costituire fonte di barriere non solo fisiche, ma anche sociali ed economiche, responsabili di processi di esclusione che devono essere rimossi.

In questa prospettiva si colloca il susseguirsi di interventi normativi volti a delineare una strategia di tutela fondata su un approccio inclusivo. Tuttavia, però, le persone con disabilità continuano a incontrare rilevanti ostacoli: la semplificazione e la chiarezza delle definizioni hanno rappresentato presupposti essenziali per l'adozione di misure efficaci di tutela. Il legislatore è oggi chiamato ad un ulteriore sforzo, affinché il diritto alla vita indipendente delle persone con disabilità non resti una mera enunciazione di principio, ma si traduca in interventi concreti capaci di incidere su tutti gli

⁷⁴Negri, S., e Zanoni, A. 2024. *Il nuovo progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato: Quale valore aggiunto per le persone con disabilità?* Bollettino ADAPT, <<https://www.bollettinoadapt.it/il-nuovo-progetto-di-vita-individuale-personalizzato-e-partecipato-quale-valore-aggiunto-per-le-persone-con-disabilita/>>, ultimo accesso 14 Marzo 2026

ambiti della vita, in particolare lavoro, istruzione e partecipazione sociale, garantendo un'effettiva tutela dei diritti⁷⁵.

4. Lavoratori fragili, vulnerabili, svantaggiati ed esclusi: alla ricerca di una categoria unitaria

Nel dibattito contemporaneo sull'inclusione sociale risulta fondamentale chiarire chi siano i destinatari delle politiche attive. Parlare genericamente di beneficiari non è sufficiente, poiché le categorie a cui tali politiche si riferiscono sono molteplici e presentano sfumature concettuali differenti. Nella letteratura e nel linguaggio delle politiche sociali ricorrono vari termini lavoratori vulnerabili, fragili, svantaggiati ciascuno dei quali richiama specifici contesti, condizioni e dimensioni di marginalità. Tuttavia, la presente tesi sceglie di utilizzare il termine esclusi, in quanto capace di racchiudere e al tempo stesso di andare oltre le distinzioni tra le categorie precedenti, ponendo l'accento non solo sulle condizioni soggettive di fragilità, ma anche sui processi sociali, economici e culturali che generano meccanismi di esclusione. Sarà quindi necessario analizzare le differenze e le affinità tra le varie definizioni, per comprendere in che modo esse contribuiscano a delineare il campo semantico dell'inclusione sociale e per motivare la scelta terminologica adottata in questo lavoro.

3.1 I lavoratori vulnerabili

In primo luogo, per comprendere la definizione di soggetto vulnerabile, è necessario chiarire cosa si intenda con il termine vulnerabilità. Essa indica la condizione di coloro che vivono situazioni caratterizzate da rischio o insicurezza, spesso legate alla fragilità di sistemi sociali fondamentali come la famiglia, la comunità o il *welfare state*⁷⁶. La vulnerabilità rappresenta al tempo stesso un tratto peculiare ed essenziale dell'essere umano, ma anche un elemento accidentale e mutevole, poiché dipende dai contesti, dai momenti della vita individuale e dalle diverse forme che assumono le relazioni intersoggettive. La vulnerabilità riguarda innanzitutto i singoli individui, ma al tempo stesso riflette caratteristiche particolari determinate da fattori di diversa natura, che si manifestano nell'inserimento in contesti di relazioni sociali, politiche e giuridiche. È in tale prospettiva che un insieme di persone può essere riconosciuto e qualificato come gruppo vulnerabile, e le cause di tale

⁷⁵ Sagone, C. 2023. *Op. cit.*, pag. 274-275

⁷⁶ Andorno, R. 2016. *Is vulnerability the foundation of human rights?* In Masferrer, A., García-Sánchez, E., *Human dignity of vulnerable in the age of rights. Interdisciplinary perspectives*. Dordrecht: Springer, pag. 265268.

vulnerabilità possono derivare sia da esperienze di violenza e oppressione, ma anche da discriminazione o emarginazione. La vulnerabilità può anche dipendere dalla collocazione di più individui in un contesto che limita la loro possibilità di agire, di affermare e manifestare interessi, pretese e diritti, incidendo così sulla loro capacità di fronteggiare i rischi e di gestirne le conseguenze⁷⁷. In particolare, è stato rilevato che la vulnerabilità, dal punto di vista del soggetto, consiste nella combinazione di tre condizioni: l'esposizione al rischio di subire un danno; l'assenza di resilienza e di risorse per prevenirne l'accadimento; ed, infine, la mancanza di strumenti adeguati per fronteggiarlo qualora si concretizzi. Pertanto, il concetto di vulnerabilità, dal punto di vista giuridico, rinvia ad una condizione specifica in cui la persona può trovarsi, in maniera temporanea o permanente, e che richiede una tutela particolare⁷⁸.

Qualificare un soggetto come vulnerabile significa evidenziare non solo una disuguaglianza tra individui distinguendo tra i vulnerabili e i non vulnerabili e andando a sottolineare che alcuni soggetti si trovano in una situazione svantaggiosa rispetto ad altri, ma questa distinzione va anche a mettere in risalto che tale disuguaglianza è ingiusta, classificandolo come un fenomeno sul quale intervenire⁷⁹. In questo senso, definire un individuo come vulnerabile equivale a riconoscere l'esistenza di una specifica forma di «debolezza», concepita sia come probabilità di subire un danno, sia come manifestazione di fragilità. Tali fragilità possono assumere diverse configurazioni, tra le quali si possono annoverare, ad esempio, una vulnerabilità di natura psicologica, che in determinate circostanze può condurre ad atti di autolesionismo o determinare l'incapacità di perseguire i propri interessi; una limitazione di carattere fisico, tale da ostacolare la realizzazione di specifici obiettivi; la difficoltà o impossibilità, derivante dalla mancanza di beni primari, di godere di un livello di benessere adeguato; una condizione di soggezione nei confronti di altri, prodotta da relazioni di dipendenza o squilibrio; l'essere oggetto di pregiudizi o discriminazioni, che rendono arduo o impossibile il conseguimento di un pieno riconoscimento sociale⁸⁰.

La giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo affronta da tempo la tematica dei diritti delle persone vulnerabili, delineando orientamenti interpretativi e linee guida ormai sufficientemente consolidati rispetto ai molteplici aspetti della vulnerabilità, i quali sono spesso

⁷⁷ Pastore, B. 2022. *Vulnerabilità, diritto, ragionamento giuridico*. Teoria e Storia del Diritto Privato, vol. 15, pag. 1-18.

⁷⁸ Lorubbio, V. 2020. *La tutela dei soggetti vulnerabili*. DPCE Online, vol. 42, num. 1.

⁷⁹ Battelli, E. 2020. *I soggetti vulnerabili: prospettive di tutela della persona*. Diritto di Famiglia e delle Persone, vol.1, pag. 283-298.

⁸⁰ Diciotti, E. 2018. *La vulnerabilità nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*. Ars Interpretandi, vol. 2, pag. 13-21.

sovrapponibili e coesistenti tra loro. La CEDU qualifica come vulnerabili quegli individui che, per caratteristiche personali o per le circostanze in cui si trovano in un determinato momento della loro vita, possono considerarsi svantaggiati sotto qualche aspetto. I casi di vulnerabilità a cui fa riferimento la Corte dipendono da fattori eterogenei tra loro: da proprietà naturali, quali l'età o le capacità mentali; da dinamiche sociali, che producono fenomeni di emarginazione o forme di oppressione di un gruppo su un altro; nonché da regole e istituti giuridici, come l'applicazione della pena detentiva. In tale prospettiva, la Corte, sebbene in alcuni casi attribuisca la qualifica di vulnerabili a soggetti particolarmente esposti al rischio di subire danni (ossia vulnerabili in senso lato), riconosce altresì come vulnerabili coloro che manifestano ulteriori forme di «debolezza». Ne risulta una concezione ampia della vulnerabilità, intesa come situazione di svantaggio relativa, definita in rapporto ad altri individui. Tra le categorie più frequentemente considerate vulnerabili figurano i minori, le persone incapaci, i detenuti, i membri di minoranze discriminate, i richiedenti asilo e gli immigrati. All'interno di tali categorie, tuttavia, la Corte individua spesso soggetti che posseggono particolari caratteri o si trovano in particolari situazioni, tali da rendere particolarmente svantaggiosa la loro posizione. La CEDU si considera vincolata ai propri precedenti, infatti, una volta qualificate come «vulnerabili» determinate categorie di soggetti non può, in linea di principio, discostarsi da tale orientamento. Le restano, tuttavia, due strumenti attraverso i quali derogare tali vincoli: da un lato si ha il *distinguishing*, vale a dire l'individuazione di circostanze particolari che consentono di escludere la qualifica di vulnerabilità in capo a un soggetto che, pur presentando una caratteristica generalmente associata a tale condizione, non risulta in concreto meritevole di tale riconoscimento; dall'altro, la *graduazione* della vulnerabilità, consistente nell'attribuzione ad alcuni individui di una condizione di particolare o eccezionale vulnerabilità, al fine di attribuire un peso maggiore, ai fini decisionali, alla situazione di svantaggio in cui essi versano⁸¹. Tutelare la vulnerabilità significa spezzare i meccanismi sociali che hanno generato la loro condizione di vulnerabilità, ma, per farlo, non è sufficiente un intervento legislativo: occorre costruire un sistema sociale più solido, agendo in profondità sulla cultura e sull'economia. Manca, infatti, un quadro normativo di riferimento in materia di vulnerabilità, all'interno del quale le persone appartenenti alle categorie sopra elencate possano trovare adeguate prospettive di tutela, con principi guida definiti e regole coerenti⁸².

⁸¹ Diciotti, E. 2018. *La vulnerabilità nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*. Ars Interpretandi, vol. 2, pag. 30-33

⁸² Gentili, A. 2019. *La vulnerabilità sociale. Un modello teorico per il trattamento legale*. Rivista critica del diritto privato, vol. 1, pag. 41-64.

3.2 I lavoratori fragili

Una volta definito il perimetro concettuale della vulnerabilità, si rende necessario soffermarsi sul tema della fragilità, al fine di precisarne le caratteristiche distintive per separare le due diverse categorie di individui. Si è iniziato a parlare di soggetti fragili soprattutto durante il manifestarsi dell'emergenza epidemiologica, la quale è stata determinata dal diffondersi del virus SARS-CoV-2, causa della malattia nota come Covid-19. Infatti, nonostante il virus potesse colpire indistintamente chiunque a prescindere dalle condizioni personali, il dilagare dell'epidemia ha reso necessario l'implemento di determinate misure di prevenzione nei confronti di specifiche categorie di soggetti identificati come «fragili»⁸³. La gestione da parte del legislatore della condizione dei suddetti lavoratori nel corso dell'emergenza epidemiologica si è rapidamente configurata come una questione complessa e oggetto di ampio dibattito. Le difficoltà iniziali sono state determinate, in larga misura, dall'assenza di una definizione chiara e univoca del concetto di fragilità, rendendo pertanto essenziale individuare con precisione i soggetti che possano rientrare in tale categoria.

Uno dei primi riferimenti al concetto di fragilità nella disciplina italiana, in realtà, si trova nelle Linee guida per gli operatori dei centri per l'impiego, in particolare nella delibera ANPAL del 23 maggio 2018, n. 19, successivamente richiamata nel Decreto Ministeriale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dell'11 marzo 2022, n. 43. In entrambi i documenti, essendo riferiti alla materia del collocamento mirato delle persone con disabilità, la definizione di «lavoratore fragile» viene sovrapposta a quella di «lavoratore disabile», sottolineando come il profilo di fragilità «debba intendersi (...) come persona che richiede maggiore sostegno». In altre parole, all'interno di una platea di lavoratori già riconosciuti come disabili, vi possono essere situazioni di particolare difficoltà, che richiedono agli operatori un approfondimento specifico. Questa prima definizione genera quindi una erronea convergenza tra la categoria dei «lavoratori fragili» che non coincide necessariamente con quella dei «lavoratori con disabilità»⁸⁴.

Successivamente poi, durante il periodo pandemico, l'individuazione della categoria dei soggetti «fragili» è stata ripresa dal d.P.C.m. dell'8 marzo 2020, all'articolo 3, comma 1, lettera b, ove il legislatore ha ricondotto alla nozione in esame «tutte le persone anziane o affette da patologie croniche o con multimorbilità, ovvero con stati di immunodepressione congenita o acquisita». Si

⁸³ Turrin, M. 2021. *La tutela dei lavoratori fragili nel diritto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e oltre*. Lavoro, Diritti, Europa, vol. 2, pag.1-26.

⁸⁴ Caracciolo, A. 2022. *Patologie croniche e lavoratori fragili*. In M. Brollo, M. Del Conte, M. Martone, C. Spinelli e M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro agile e smart working nella società post-pandemica: Profili giuslavoristici e di relazioni industriali*. ADAPT University Press, pag. 136-139.

tratta di una definizione che si fonda principalmente sul criterio anagrafico o, in alternativa, su condizioni di salute preesistenti. In quest'ultimo caso, possono rientrare anche malattie croniche per le quali non sia disponibile una documentazione ufficiale, rendendo complessa la determinazione precisa di quali condizioni patologiche, sia singole che multiple, possano qualificare un soggetto come fragile.

Il legislatore ha sviluppato poi il concetto di fragilità andandolo ad individuare «in quelle condizioni dello stato di salute del lavoratore/lavoratrice rispetto alle patologie preesistenti che potrebbero determinare, in caso di infezione, un esito più grave o infausto e può evolversi sulla base di nuove conoscenze scientifiche sia di tipo epidemiologico sia di tipo clinico» tramite la Circolare interministeriale n.13 del 4 settembre 2020. La precedente definizione di lavoratori fragili è stata dunque superata, precisando che potevano essere qualificati come lavoratori o lavoratrici fragili coloro il cui stato di salute, in relazione a pregresse patologie tra cui, a titolo esemplificativo, malattie cardiovascolari, respiratorie, renali o dismetaboliche avrebbero potuto comportare, in caso di infezione da Covid-19, un rischio elevato di esiti gravi o persino infausti. Il parametro anagrafico, pertanto, non è più considerato come esaustivo, poiché non è stato riscontrato un nesso causale diretto tra le caratteristiche di età del soggetto, il suo stato di salute e l'eventuale condizione di fragilità. Nelle fasce più anziane della popolazione, infatti, un'esposizione maggiore al rischio di infezione è risultata presente soltanto in presenza di comorbilità; per tale motivo, questo criterio è stato escluso dalla definizione⁸⁵.

Una diversa definizione è, invece, contenuta nell'articolo 26, comma 2, del Decreto-Legge 17 marzo 2020, n. 18. In tale disposizione, i soggetti fragili vengono individuati nei «lavoratori dipendenti pubblici e privati in possesso di certificazione rilasciata dai competenti organi medico-legali, attestante una condizione di rischio derivante da immunodepressione, da esiti di patologie oncologiche o dallo svolgimento di relative terapie salvavita, ivi inclusi i lavoratori in possesso del riconoscimento di disabilità con connotazione di gravità». In questa prospettiva, la nozione di lavoratore fragile torna a comprendere anche i lavoratori disabili. È infatti precisato che rientrano tra i soggetti tutelati coloro che presentino, sulla base di idonea certificazione medica, una condizione di rischio legata a immunodepressione, patologie oncologiche o terapie salvavita, nonché coloro che abbiano ottenuto il riconoscimento della disabilità con connotazione di gravità ai

⁸⁵ Timellini, C. 2021. *I lavoratori fragili: personaggi in cerca di ... tutela*. In Biasi, M., Ferraro, F., Grieco, D. e Zirulia, S. (a cura di). *L'emergenza Covid nel quadro giuridico, economico e sociale. Distanza, disuguaglianza, comunicazione, responsabilità*. Atti del II convegno annuale del Dipartimento di Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria", 15-18 marzo 2021, Giuffrè, Milano, pag. 291-303.

sensi dell'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104. La ratio della norma, ancora una volta, risiede nella necessità di garantire una protezione rafforzata a quei lavoratori la cui salute, in ragione della condizione di fragilità, risulterebbe particolarmente esposta e gravemente compromessa in caso di contagio da virus⁸⁶.

Infine, il decreto del Ministero della Salute del 4 febbraio 2022⁸⁷ ha inteso fornire maggiore chiarezza in merito alle patologie considerate idonee a determinare una condizione di particolare debolezza del lavoratore. A tal fine, è stato individuato un elenco non esaustivo di situazioni riconducibili alla categoria dei lavoratori fragili, comprendente le patologie croniche caratterizzate da scarso compenso clinico e da una particolare connotazione di gravità. In presenza di tali condizioni, si configura pertanto lo status di fragilità⁸⁸.

Sebbene nella maggior parte delle definizioni fornite dal legislatore il concetto di fragilità sembri fare principalmente riferimento al più chiaro e definito concetto di disabilità, in realtà quest'ultimo rappresenta solo una parte della platea dei soggetti fragili. Pur costituendo la casistica più delicata, essa è numericamente inferiore rispetto agli altri lavoratori inclusi nella categoria, come evidenziato dall'ampia elencazione di soggetti fatta dal legislatore durante l'epidemia da Covid-19; tuttavia, l'inclusione dei lavoratori affetti da malattie croniche e dei lavoratori con disabilità in un'unica categoria ha evidenziato numerosi punti di convergenza e affinità⁸⁹.

3.3 I lavoratori svantaggiati

Un elemento di particolare rilievo nell'ambito delle politiche occupazionali è rappresentato dalla categoria dei lavoratori svantaggiati. La rilevanza di questo gruppo di lavoratori risulta ulteriormente accresciuta dal fatto che la normativa, sia a livello comunitario sia nazionale, riconosce espressamente questa categoria come destinataria di specifici interventi di sostegno volti a promuovere non solo l'accesso, ma anche la permanenza occupazionale. Tuttavia, la

⁸⁶ Turrin, M. 2021. *La tutela dei lavoratori fragili nel diritto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e oltre*. Lavoro, Diritti, Europa, vol. 2, pag.1-26.

⁸⁷ Cfr. art. 17, comma 2, del d.l. 24 dicembre 2021, n. 221, convertito con modificazioni della legge 18 febbraio 2022, n. 11

⁸⁸ Tamburro, L. 2025. *Dalla disabilità alla fragilità: il delicato "limbo" per le malattie croniche*. Lavoro Diritti Europa, vol. 2, pag. 7.

⁸⁹ Caracciolo, A. 2022. *Patologie croniche e lavoratori fragili*. In M. Brollo, M. Del Conte, M. Martone, C. Spinelli e M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro agile e smart working nella società post-pandemica: Profili giuslavoristici e di relazioni industriali*. ADAPT University Press, pag. 136-139.

perimetrazione definitoria di tale insieme di soggetti è alquanto complessa a fronte dell'estrema frammentarietà delle normative sezionali ad essa destinate.

Un primo riferimento normativo può essere individuato a livello internazionale, in due regolamenti elaborati dalla Commissione dell'Unione Europea: il Regolamento CE n. 68/2001 e il Regolamento CE n. 2204/2002. Entrambi costituiscono atti applicativi degli articoli 87 e 88 del Trattato CE, concernenti, rispettivamente, gli aiuti di Stato destinati alla formazione e quelli finalizzati a incentivare l'occupazione. In ambedue i testi compare la nozione di lavoratori svantaggiati, ma i testi non abbracciano una definizione univoca. Difatti, la principale differenza riguarda l'inclusione o meno della categoria dei lavoratori disabili nella delimitazione del concetto di «lavoratori svantaggiati». Nel primo testo, ovvero quello relativo alla normativa in materia di occupazione, i disabili non rientrano nella categoria dei lavoratori svantaggiati, ma costituiscono un gruppo distinto; al contrario, nel secondo testo, le due categorie vengono considerate unitariamente. Successivamente, nel Regolamento UE n. 651/2014 del 17 giugno 2014, che ha accorpato i due precedenti regolamenti, la categoria dei lavoratori svantaggiati viene definitivamente distinta da quella dei lavoratori disabili. In particolare, rientrano nella categoria dei lavoratori con disabilità esclusivamente coloro che sono riconosciuti tali dalla normativa dell'ordinamento nazionale o chiunque presenti durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali che, in combinazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione all'ambiente di lavoro su base di uguaglianza con gli altri lavoratori⁹⁰.

Rispetto alla normativa nazionale, invece, è il Decreto Ministeriale del 17 ottobre 2017, emanato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che definisce le categorie dei lavoratori svantaggiati e molto svantaggiati secondo criteri specifici legati alle condizioni personali e professionali dei destinatari. Tale decreto ha abrogato il precedente Decreto Ministeriale del 20 marzo 2013 e ha stabilito i criteri di riferimento per l'individuazione dei soggetti sopracitati, in conformità a quanto disposto dall'articolo 31, comma 2, del decreto legislativo n. 81/2015.

Sono, dunque, considerati lavoratori svantaggiati dalla legislazione coloro che da almeno sei mesi non dispongono di un impiego regolarmente retribuito, intendendosi per tale l'assenza di un rapporto di lavoro subordinato, lo svolgimento di attività autonoma o parasubordinata con reddito insufficiente a generare un'imposta superiore alle detrazioni previste. Successivamente, con riferimento al parametro anagrafico, rientrano in questa categoria i giovani di età compresa tra i 15

⁹⁰ Monaco, M. P. 2024. *Lavoro, svantaggio e occupazione: categorie e tecniche di tutela alla prova del principio di non discriminazione*. Diritto delle relazioni industriali, pag.745773.

e i 24 anni, ma altresì gli adulti con più di 50 anni. È considerato svantaggiato anche l'adulto con più di 25 anni che vive da solo con una o più persone a carico fiscale. Rientrano in questa definizione, inoltre, coloro che non hanno conseguito un diploma di istruzione secondaria superiore o che abbiano completato il percorso di studi da non oltre due anni senza avere ancora avuto accesso al primo impiego regolarmente retribuito. Sono inclusi tra i lavoratori svantaggiati anche i soggetti che, pur essendo occupati, lavorano in settori caratterizzati da un tasso di disparità di genere superiore del 25% rispetto alla media degli altri comparti economici, qualora appartengano al genere sottorappresentato. Infine, appartengono a tale definizione anche le minoranze etniche o linguistiche storicamente insediate in Italia, riconosciute dalla legge 15 dicembre 1999, n. 482 - vale a dire popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate, nonché i gruppi linguistici francese, franco-provenzale, friulano, ladino, occitano e sardo⁹¹ - e alle minoranze ufficialmente riconosciute da specifici provvedimenti, qualora necessitino di rafforzare le proprie competenze linguistiche, la formazione professionale o l'esperienza lavorativa per accedere più stabilmente al mercato del lavoro. Sono invece definiti lavoratori molto svantaggiati i soggetti disoccupati da almeno ventiquattro mesi, nonché coloro che, oltre a rientrare in una delle condizioni sopra descritte, siano privi di un impiego regolarmente retribuito da almeno dodici mesi⁹².

Un'ulteriore classificazione delle categorie di lavoratori svantaggiati è prevista dal legislatore nell'ambito della disciplina delle cooperative sociali, in particolare all'articolo 4 della legge n. 381 dell'8 novembre 1991. In tale contesto, sono considerati lavoratori svantaggiati le persone con disabilità fisica, intellettiva o sensoriale, nonché coloro che presentano problematiche di salute mentale, tra cui gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, e i soggetti sottoposti a trattamenti psichiatrici. Rientrano inoltre in questa categoria le persone affette da dipendenze, in carico ai Servizi per le Dipendenze (SERD), quali tossicodipendenti e alcolisti, così come i minori in età lavorativa che si trovano in situazioni di difficoltà familiare. Infine, sono considerati lavoratori svantaggiati anche i detenuti o gli internati negli istituti penitenziari, nonché i condannati e gli internati ammessi a misure alternative alla detenzione o al lavoro esterno⁹³.

Si tratta, come si può osservare, di definizioni particolarmente ampie di soggetti «svantaggiati», qualificati tali in virtù di condizioni di vulnerabilità non direttamente connesse alla posizione lavorativa. Diversamente, la definizione di «soggetti svantaggiati» contenuta nell'art. 1, comma 2

⁹¹ Legge 15 dicembre 1999, n. 482. *Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche*. Roma.

⁹² Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. 2012. *Decreto ministeriale 17 ottobre 2017*, Roma.

⁹³ Legge 8 novembre 1991, n. 381. *Norme per la cooperazione sociale*. Roma.

del decreto legislativo n. 181/2000, successivamente abrogato dall'art. 34, comma 1, del decreto legislativo n. 150/2015, teneva conto anche della situazione occupazionale, andando ad individuare i destinatari prioritari delle misure di politica attiva del lavoro. Essa viene poi ripresa dall'articolo 54 del decreto legislativo n. 276/2003 in materia di contratto di inserimento (anch'esso abrogato dall'articolo 1, comma 14, della legge n. 92/2012), aggiungendo però che, nella categoria di soggetti svantaggiati, rientravano anche le donne «prive di un impiego regolarmente retribuito, residenti in aree geografiche caratterizzate da un forte differenziale tra occupati/occupate». Venivano, inoltre, ricompresi anche gli adolescenti, vale a dire i minori di età compresa fra i quindici e diciotto anni non più soggetti all'obbligo scolastico; i giovani, ovvero coloro aventi un'età superiore a diciotto anni e fino a venticinque anni compiuti o, se in possesso di un diploma universitario di laurea, fino a ventinove anni compiuti. Venivano, poi, considerati tali sia i disoccupati di lunga durata, cioè coloro che avevano perso un'occupazione o cessato un'attività di lavoro autonomo, sia gli inoccupati di lunga durata, ovvero persone senza precedenti esperienze lavorative che erano in cerca di un impiego da oltre dodici mesi, o da più di sei mesi se giovani. Infine, si aggiungevano alla categoria anche le donne in reinserimento lavorativo che, già precedentemente occupate, che intendevano rientrare nel mercato del lavoro dopo un periodo di inattività non inferiore a due anni⁹⁴.

Il riferimento ai soggetti «svantaggiati» ricorre anche nella disciplina del contratto di somministrazione di lavoro⁹⁵, in particolare nella forma a tempo determinato e, più in generale, anche con riguardo allo *staff leasing*. In modo più specifico, l'azienda non è soggetta ai limiti di contingentamento stabiliti dall'articolo 31, comma 2 del decreto legislativo n. 81/2015, qualora l'assunzione riguardi lavoratori «svantaggiati» o «molto svantaggiati» ai sensi dell'articolo 2 del Regolamento Europeo n. 651/2014. Anche se è presente un chiaro riferimento alla normativa internazionale, già nel 2013 con il Decreto Ministeriale del 20 Marzo, successivamente sostituito dal Decreto Ministeriale del 17 Ottobre 2017, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali aveva fornito una propria definizione delle categorie di lavoratori da considerarsi tali.

Non da ultimo, tra i soggetti svantaggiati possono essere inclusi anche i beneficiari di progetti nazionali, regionali e locali volti all'inclusione sociale, all'integrazione lavorativa e alla

⁹⁴ Garofalo, C. 2023. *Il sostegno all'inclusione dei soggetti svantaggiati tramite convenzione*. In Professionalità Studi, trimestrale on-line di studi su formazione, lavoro, transizioni occupazionali, n. 3/IV. Studium Ed. La Scuola ADAPT University Press, pag. 12- 16.

⁹⁵ Legge 3 Luglio 2023, n. 85, conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 4 Maggio 2023, n. 48, che ha modificato il comma 1 dell'articolo 31 del decreto legislativo 15 Giugno 2015, n. 81

cittadinanza attiva. Rientrano in tale ambito, ad esempio, i destinatari delle misure di contrasto alla povertà introdotte nel tempo, quali il Reddito di Inclusione, il Reddito di Cittadinanza e, più recentemente, l'Assegno di Inclusione e il Supporto per la Formazione e il Lavoro⁹⁶.

Accanto ai casi di svantaggio sopraelencati esistono altre situazioni che, pur non formalmente certificate, si caratterizzano per una significativa precarietà. Tra queste rientrano, ad esempio, le condizioni di disagio economico e abitativo, quali le persone con esperienze di povertà estrema, generalmente seguite dai servizi socioassistenziali o sociosanitari, e oggetto di percorsi di inserimento lavorativo mirati. In tali casi, lo svantaggio è chiaramente identificabile e noto, e l'inserimento avviene nell'ambito di progetti espliciti volti a favorire la reintegrazione socio-lavorativa. Parallelamente rispetto a queste situazioni maggiormente note, vi è un ampio insieme di condizioni più sfumate, che rappresentano comunque ostacoli significativi all'inserimento e al mantenimento dell'occupazione. Appartengono a questa categoria, in particolare, le donne che affrontano carichi familiari e difficoltà nella conciliazione tra lavoro e vita privata. La condizione femminile riveste, infatti, un'attenzione particolare, soprattutto in quei settori in cui un genere risulta predominante. In tali contesti emerge la necessità di adeguare l'organizzazione del lavoro agli impegni familiari e ai carichi di cura, gravanti prevalentemente sulle donne. Tale responsabilità può generare situazioni transitorie di instabilità, con difficoltà concrete di conciliazione lavoro-vita privata e un aumentato rischio di uscita dal mercato del lavoro. Un'altra situazione comune riguarda i lavoratori anziani o con problemi fisici legati all'invecchiamento e conseguente assenteismo, così come accade per i dipendenti stranieri con competenze linguistiche limitate e difficoltà di integrazione. Vi sono inoltre situazioni difficilmente categorizzabili, ma ugualmente rilevanti, come problemi relazionali, scarsa gestione dell'emotività, disturbi dell'umore non trattati farmacologicamente né seguiti da servizi di psichiatria, lavoratori incostanti o incapaci di gestire le proprie responsabilità. In tutti questi casi, pur non essendo presente uno svantaggio in senso stretto, le condizioni transitorie o ricorrenti possono compromettere temporaneamente o definitivamente la capacità del lavoratore di operare con piena produttività nell'impresa. Si tratta quindi di criticità non riconosciute formalmente dalla legge, spesso inizialmente non percepibili, talvolta temporanee e talvolta destinate a intensificarsi nel corso della carriera lavorativa; spesso emergono “in corso

⁹⁶ Garofalo, C. *op. cit.*, pag. 16-18.

d'opera", a seguito di eventi nella vita privata del lavoratore, con conseguenze dirette sulle prestazioni quotidiane in azienda⁹⁷.

Pur tentando di circoscrivere, a livello definitorio, la platea dei lavoratori svantaggiati, la complessità del fenomeno risulta molto più ampia. L'area dello «svantaggio» non è infatti costante nel tempo, ma soggetta a mutamenti continui, influenzata dal contesto socioeconomico di riferimento, dalle trasformazioni del sistema produttivo e del mercato del lavoro, nonché dalle dinamiche demografiche che caratterizzano il Paese. Questo bacino di utenti tende a espandersi progressivamente, in ragione della crescente precarietà che interessa un numero sempre maggiore di persone a causa dei contesti socioeconomici attuali, nei quali i rischi di esclusione sociale risultano sempre più amplificati. Si osserva, così, la formazione di una utenza che temporaneamente si trova in situazioni critiche, per le quali non esiste ancora un modello di intervento strutturato e consolidato, come avviene per i soggetti con disabilità, né sono disponibili risposte condivise e integrate⁹⁸.

3.4 I lavoratori esclusi: una categoria tra esclusione sociale e svantaggio

Spesso, nel linguaggio comune, ci si riferisce ai lavoratori esclusi mediante espressioni quali «fragili», «vulnerabili» o «svantaggiati». Tuttavia, tale sovrapposizione terminologica non risulta del tutto corretta. La nozione di «soggetti esclusi» accolta nella presente tesi intende infatti delineare una categoria concettuale autonoma, con caratteristiche proprie e specifiche.

Come emerge dalle definizioni precedenti, infatti, sebbene i termini «vulnerabili», «fragili» e «svantaggiati» possano apparire inizialmente assimilabili, ciascuno di essi esprime differenti sfumature e aspetti peculiari della condizione individuale; tuttavia, la definizione che verrà adottata nella presente tesi è quella di soggetti «esclusi». Tale scelta deriva dall'esperienza di tirocinio svolta presso il Centro per l'Impiego di Modena, nel cui contesto è emerso come l'individuazione dei destinatari dei percorsi di inclusione sociale e lavorativa non risulti né immediata né univoca. In particolare, nella pratica operativa, si riscontra una significativa difficoltà nel ricondurre i singoli individui a categorie di utenza rigidamente definite, le quali risultano poi essere le destinatarie di tali politiche attive, soprattutto in presenza di situazioni complesse e multidimensionali.

⁹⁷ Lepore, P. 2024. *Accogliere e organizzare il lavoro fragile: I risultati di una ricerca empirica*. Impresa Sociale, vol. 1, pag. 81- 83.

⁹⁸ Garofalo, C. *op. cit.*, pag. 19-21.

Sebbene la definizione di «soggetti svantaggiati» sia quella che maggiormente si avvicina al significato che si intende esprimere mediante il termine «esclusi», essa non risulta pienamente adeguata a descrivere la complessità delle situazioni considerate. La nozione di «soggetti svantaggiati», infatti, ricomprende certamente anche individui che si trovano in condizioni di esclusione; tuttavia, nell'ambito della presente tesi, il termine «soggetti esclusi» assume un significato più specifico e operativo. Per una persona, l'appartenenza a tale categoria non deriva automaticamente dalla condizione di svantaggio, ma è determinata attraverso il profiling qualitativo previsto dal programma Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL), vale a dire la principale politica attiva del lavoro attualmente vigente in Italia. È l'esito di tale valutazione a determinare l'eventuale collocazione dell'individuo in uno dei cluster previsti dal programma, ma esclusivamente qualora il soggetto venga assegnato al Cluster 4 esso viene considerato, ai fini della presente analisi, come soggetto escluso. Tale cluster, difatti, ricomprende beneficiari che necessitano di interventi integrati e ad alta intensità, nei quali le misure di accompagnamento al lavoro si affiancano ad azioni di natura sociale, educativa e, ove necessario, sociosanitaria. Essi risultano avere bisogni complessi, riconducibili non solo alla dimensione lavorativa ma anche ad altre sfere della condizione personale, creando così un percorso che richiede la collaborazione con vari servizi territoriali⁹⁹.

Come già riportato sopra, i soggetti «esclusi», destinatari degli interventi mirati previsti nell'ambito del Cluster 4, non risultano facilmente identificabili attraverso una mera elencazione formale di caratteristiche, poiché tale approccio non è in grado di rappresentare adeguatamente la complessità e l'eterogeneità delle situazioni in cui possono manifestarsi le condizioni di esclusione. Le categorie tradizionalmente impiegate appaiono, infatti, spesso contigue o parzialmente sovrapponibili e il medesimo individuo può, nel corso del tempo, transitare da una categoria all'altra. Inoltre, le situazioni soggettive possono assumere carattere temporaneo o presentare un'evoluzione nel tempo. In tale prospettiva, si configura, dunque, un passaggio da una rappresentazione delle persone basata su categorie codificate e definite ad un approccio centrato sulle condizioni di difficoltà soggettiva, sociale e occupazionale: ciò comporta l'implementazione di un'analisi orientata all'individuazione delle specifiche criticità dei beneficiari, valutate attraverso parametri strutturati e condivisi. Tali indicatori consentono di esaminare il soggetto in maniera trasversale e dinamica, valorizzando il vissuto di ciascun individuo, indipendentemente da schemi rigidi di collocazione preventiva

⁹⁹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. *Percorsi Programma GOL*, <<https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/occupazione/focus/programma-gol/pagine/percorsi>>, ultimo accesso 15 dicembre 2025.

all'interno di determinate categorie sociali. A tal fine, il profiling qualitativo adottato dai servizi per l'impiego costituisce uno strumento operativo funzionale, il quale è utilizzato per individuare i destinatari degli interventi ad alta intensità previsti nell'ambito del Cluster 4, nonché, dunque, tutti coloro che rientrano nella definizione di «soggetti esclusi»¹⁰⁰.

L'assessment consente agli operatori dei Centri per l'Impiego di determinare l'iter personalizzato più idoneo per ciascuno, individuandolo tra i quattro percorsi previsti dal programma GOL. Il profiling qualitativo è basato sull'analisi di una serie di variabili di natura territoriale, demografica, familiare e individuale, che permette di delineare il profilo del soggetto e di modulare conseguentemente l'intensità e le caratteristiche delle azioni a suo favore. Ai diversi livelli di prossimità all'occupazione corrispondono proposte progettuali differenziate, calibrate in funzione della distanza dell'utente dal mercato del lavoro¹⁰¹. In particolare, il primo cluster, dedicato al reinserimento lavorativo, riguarda soggetti già molto vicini all'occupazione, per i quali è sufficiente un percorso accompagnamento al lavoro dopo un periodo di inattività di breve durata. Si tratta di persone che non presentano un divario di competenze da colmare con l'accesso all'offerta formativa, per le quali si prevedono principalmente attività di orientamento specialistico e incrocio domanda/offerta. Il secondo cluster concerne l'aggiornamento delle competenze (*upskilling*): anche in questo caso gli individui sono prossimi al mercato del lavoro, ma l'assenza più prolungata ha reso necessario un adeguamento delle abilità professionali rispetto ai cambiamenti intervenuti nel contesto produttivo. Il terzo cluster è dedicato alla riqualificazione (*reskilling*) e interessa soggetti più distanti dal mondo del lavoro, a causa di un'inattività più duratura, o della scelta di intraprendere un nuovo ambito professionale; in tali situazioni, la formazione rappresenta un passaggio imprescindibile per il successivo inserimento occupazionale. Infine, il quarto cluster, oggetto di specifico interesse in questo lavoro, denominato Lavoro e Inclusione, riguarda i soggetti maggiormente distanti dal mercato del lavoro, per i quali si rende necessario un programma articolato e interamente dedicato, finalizzato a favorire un progressivo avvicinamento all'occupazione¹⁰².

¹⁰⁰ Agneni, L., Linfante, G., Micheletta, C. 2022. *L'assessment dei beneficiari GOL: indicazioni operative per la profilazione qualitativa*. ANPAL Struttura di ricerca III, Ufficio di Statistica e Supporto Metodologico.

¹⁰¹ Linfante, G., Radicchia, D., Toti, E. 2025. *Dall'assessment all'erogazione dei servizi e delle politiche attive nel programma GOL*. Economia & Lavoro, vol. 2, pag. 58-66.

¹⁰² Agenzia regionale per il lavoro Regione EmiliaRomagna. 2025. *Programma GOL Garanzia Occupabilità Lavoratori*, < <https://www.agenzia lavoro.emr.it/cittadini/servizio-programma-gol-garanzia-occupabilita-lavoratori>>, ultimo accesso 20 Dicembre 2025.

Al fine di delineare in modo più preciso quali soggetti possano essere definiti come «esclusi», è opportuno analizzare le principali aree tematiche del profiling qualitativo; qualora si sia in presenza di più elementi tra quelli di seguito illustrati, l'utente viene generalmente assegnato al Cluster 4.

La prima area di indagine riguarda il livello di istruzione e le competenze possedute. In particolare, la presenza di bassi livelli di scolarizzazione o di competenze insufficienti, incluse carenze nelle competenze linguistiche e digitali, se associate ad altre condizioni di disagio, rappresenta un fattore che può determinare l'inserimento dell'individuo nel cluster di interesse. A seguire, la seconda sfera tematica concerne le esperienze lavorative e il percorso professionale, con specifico riferimento al tempo trascorso dall'ultima esperienza occupazionale. Vengono distinti i soggetti recentemente attivi sul mercato del lavoro da coloro che presentano periodi di prolungata disoccupazione, fino a includere chi non ha mai avuto esperienze lavorative. In particolare, una lunga inattività lavorativa o una totale assenza di esperienza occupazionale costituisce un elemento rilevante ai fini dell'assegnazione del soggetto al Cluster 4 del programma GOL. Un ulteriore campo di osservazione, di fondamentale importanza, riguarda le condizioni ostacolanti e la rete di supporto: rientrano in questa categoria i vincoli di natura personale o familiare che possono limitare lo svolgimento di un'attività lavorativa o la ricerca di un'occupazione, quali i carichi di cura, ma anche problematiche di natura sanitaria. L'osservazione diretta da parte degli operatori consente, difatti, di valutare il funzionamento sociale e personale degli individui, rilevando eventuali limitazioni fisiche o psichiche non adeguatamente controllate, che possono incidere negativamente sulla possibilità di inserimento lavorativo, e che quindi rendono in automatico l'utente come beneficiario del percorso di Lavoro e Inclusione. In tale ambito vengono, inoltre, considerate eventuali esperienze di accesso a servizi sociosanitari, quali il SERD o il Centro di Salute Mentale, come indicatori aggiuntivi di svantaggio. Contestualmente, viene analizzata la rete familiare e parentale di riferimento, valutandone la capacità di fornire supporto materiale e immateriale: la presenza di familiari a carico, la situazione abitativa e l'adeguatezza degli spazi e dei servizi domestici costituiscono elementi rilevanti ai fini della valutazione. Infine, il profiling qualitativo prende in considerazione le condizioni economiche dei soggetti, raccogliendo informazioni sul reddito mensile complessivo del nucleo familiare e sull'eventuale percezione di misure di sostegno al reddito, quali il Supporto per la Formazione e il Lavoro o l'Assegno di Inclusione. La fruizione di tali strumenti rappresenta un ulteriore indicatore di esclusione sociale. In questa fase vengono anche esaminate le reti di sostegno sociale esterne alla famiglia e il rapporto con i servizi sociali territoriali, valutando la frequenza e le modalità di accesso negli anni recenti. La presenza di un

coinvolgimento significativo con tali servizi costituisce, nella maggior parte dei casi, un ulteriore elemento che concorre all'assegnazione dell'individuo al cluster e alla sua definizione, ai fini dell'analisi, come soggetto escluso¹⁰³.

Si può quindi concludere che le persone in condizione di esclusione sociale sono portatrici di bisogni che diventano sempre più individuali e di fragilità che derivano da condizioni diverse e molteplici. Per queste ragioni è difficile individuare target di riferimento omogenei e precostituibili. In quest'ottica la disponibilità di uno strumento condiviso in grado di misurare la fragilità delle persone può rappresentare un supporto conoscitivo essenziale propedeutico per intercettare l'utenza beneficiaria di queste misure. Il percorso deve essere condiviso e partecipato tra tutti i soggetti che entrano in gioco per favorire l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale di queste persone, andando ad attivare azioni che superino il concetto di singolo servizio di riferimento, avviandosi verso una concezione integrata degli interventi e una progettazione sempre più «*tailor made*» su ogni utente.

4. Il Centro per l'Impiego e l'inclusione sociale: tra contesto e motivazioni

L'obiettivo principale da cui nasce questa Tesi è analizzare i percorsi di inclusione sociale e lavorativa all'interno dei servizi sociali e dei Centri per l'Impiego (CPI), per mettere in risalto gli strumenti presenti in Italia e in particolare nella regione Emilia-Romagna.

Alla base del sistema italiano di inclusione sociale e lavorativa vi è un impianto valoriale e normativo che ne definisce la struttura. Non si tratta soltanto di un insieme di istituzioni e strumenti, ma di un sistema fatto da principi, elencati nel secondo paragrafo del presente capitolo, che fungono da bussola per l'azione pubblica. Negli ultimi decenni, infatti, i sistemi di *welfare* hanno progressivamente superato l'impostazione meramente compensativa per assumere una logica attiva, per rispondere a nuovi *drivers* di esclusione sociale legati a lavoro precario, disoccupazione di lunga durata e carenza di competenze adeguate. Le politiche sociali sono state quindi ricalibrate affiancando a strumenti tradizionali di protezione sociale nuove misure di supporto volte a rimuovere gli ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro, ridurre la disoccupazione e migliorare l'occupabilità di gruppi particolarmente svantaggiati attraverso diversi tipi di

¹⁰³Agenzia Regionale per il Lavoro dell'Emilia-Romagna. 2015. *Lavoro, fragilità e vulnerabilità Documento Tecnico*, < https://www.agenzialavoro.emr.it/lavoro-disabilita/allegati/lavoro-e-inclusione-2015/Documento_tecnico_inclusione_sociale_10_11_15.pdf>, ultimo accesso 29 Dicembre 2025.

interventi¹⁰⁴. Il Consiglio europeo, nel 2023, ha ribadito la centralità di tali principi, invitando gli Stati membri a garantire un reddito minimo adeguato, l'accesso ai servizi essenziali e la promozione dell'integrazione lavorativa, secondo l'approccio di inclusione attiva. In quest'ottica, la povertà e l'esclusione vengono interpretati non solo come carenza di risorse materiali, ma anche come mancanza di opportunità e di strumenti in grado di assicurare una vita libera e dignitosa, nonché di favorire l'integrazione nel mercato del lavoro di chi può lavorare, in linea con l'approccio di inclusione attiva¹⁰⁵.

Il quadro istituzionale italiano si fonda, dunque, sull'interazione tra i Comuni, i Servizi Sociali ed i Centri per l'Impiego, i cui ruoli è esattamente quello di creare i suddetti percorsi di inclusione sociale e lavorativa. I Comuni, attraverso i Servizi Sociali, si occupano in particolare dei casi più svantaggiati, complessi, e più difficilmente collocabili sul mercato del lavoro, per i quali sono necessari percorsi di accompagnamento e sostegno più forti e articolati. Per questi casi, le misure di attivazione non hanno solo obiettivi di inserimento professionale, ma anche di promozione dell'autonomia personale in senso lato¹⁰⁶. I Centri per l'Impiego, invece, sono il terminale operativo delle politiche del lavoro, gestiscono i casi con maggiori risorse individuali e opportunità occupazionali. L'inclusione sociale e lavorativa, dunque, non è il risultato di un singolo attore, ma di un sistema istituzionale integrato, in cui amministrazioni locali, agenzie regionali per il lavoro e servizi sanitari collaborano alla definizione di percorsi personalizzati¹⁰⁷.

All'interno di questo sistema, gli strumenti operativi sono molteplici e rispondono a esigenze differenti. La tradizionale dimensione «passiva» del sistema di welfare fondata su strumenti di compensazione monetaria viene progressivamente affiancata da misure di attivazione e formazione: si tratta di strumenti che puntano non solo al sostegno economico, ma anche all'erogazione di servizi, o di soluzioni miste che combinano trasferimenti monetari e servizi. Per questo, gli schemi di inclusione sociale tramite un reddito minimo monetario prevedono anche la realizzazione di un percorso di reinserimento sociale e lavorativo. Questa doppia natura delle misure di inclusione sociale è data dal fatto che, solitamente, l'esclusione e la povertà non riguardano solamente la mancanza di risorse materiali, ma anche la carenza di opportunità e strumenti atti a garantire

¹⁰⁴ Ranci C. e Pavolini E. 2024. *Le politiche di welfare*. Seconda edizione, Il Mulino, pag. 293

¹⁰⁵ Consiglio Europeo. 2023. *Council Recommendation (2023/C 41/01), Adequate minimum income ensuring active inclusion*. Gazzetta Ufficiale UE.

¹⁰⁶ Ranci C. e Pavolini E. 2024. *Le politiche di welfare*. Seconda edizione, Il Mulino, pag. 137

¹⁰⁷ Bertoluzza, G., Mazzuca, L., Gori, C. 2024. *Percorsi di inclusione sociale e lavorativa nei servizi per il reddito minimo*. Autonomie locali e servizi sociali, vol. 3, pag. 522-523.

un'esistenza libera e dignitosa. L'obiettivo non è soltanto il reinserimento lavorativo, ma anche la promozione dell'autonomia personale e sociale, in linea con i principi europei e nazionali di *welfare attivo*¹⁰⁸.

Uno degli strumenti cardine per la traduzione operativa dei principi di inclusione e attivazione è rappresentato dal Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL). Si tratta di un intervento strutturato a sostegno delle persone disoccupate, con particolare riguardo a coloro che versano in condizioni di fragilità o di esclusione sociale, volto a favorirne il reinserimento nel mercato del lavoro. Il programma prevede un insieme articolato di misure e servizi, mirati non solo ad accompagnare i beneficiari nella ricerca di un'occupazione, ma anche a promuovere l'inserimento o il reinserimento lavorativo attraverso percorsi di formazione e riqualificazione professionale. Il progetto prevede un nuovo sistema di profilazione, basato su parametri qualitativi e quantitativi, per valutare il livello di occupabilità dei beneficiari, che vengono quindi indirizzati a uno dei quattro percorsi previsti. Qualora la valutazione qualitativa evidenzia un profilo di fragilità caratterizzato da bisogni complessi, l'utente viene assegnato al Cluster 4. In questo caso si attiva un'équipe multidisciplinare, composta da operatori dell'Agenzia regionale per il lavoro, dai servizi sanitari delle aziende sanitarie locali e dai servizi sociali comunali. Tale équipe ha il compito di individuare e pianificare le misure e gli interventi più appropriati per sostenere la persona nel suo percorso di inserimento lavorativo e di inclusione sociale¹⁰⁹.

Tra gli strumenti previsti nell'ambito delle politiche di inclusione sociale si annoverano, altresì, l'Assegno di Inclusione e il Supporto per la Formazione e il Lavoro. Entrambe le misure si configurano quali interventi di sostegno al reddito, finalizzati a garantire un livello minimo di mezzi di sussistenza ai nuclei familiari beneficiari. Per i soggetti che, in ragione delle proprie condizioni personali e familiari, risultino idonei a intraprendere un'attività lavorativa, l'erogazione della prestazione è subordinata al rispetto del principio di condizionalità, che impone l'obbligo di attivazione in percorsi di ricerca attiva di occupazione e di adesione a iniziative di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro.

¹⁰⁸ Saraceno, C. 2015. *Il lavoro non basta: la povertà in Europa negli anni della crisi*. Prima edizione, Milano, Feltrinelli.

¹⁰⁹ Regione Emilia-Romagna, Agenzia Regionale per il Lavoro. 2022. *GOL - Garanzia di occupabilità dei lavoratori: Attuazione GOL 4 - Soggetti accreditati*, < https://www.agenzialavoro.emr.it/operatori/gestire-le-procedure-per-lapplicazione-del-regime-di-condizionalita/arl_attuazione-gol-4_soggetti-accreditati.pdf/@@@download/file/ARL_Atтуazione%20GOL%204_Soggetti%20accreditati.pdf>, ultimo accesso il 10 Gennaio 2026.

Capitolo 2

Il quadro normativo nazionale sulle politiche del lavoro

1. I servizi per l'impiego e le politiche attive per il lavoro in Italia

Nell'ultimo ventennio il legislatore ha manifestato un interesse per la predisposizione di strumenti idonei al fine di favorire la collocazione del lavoratore nel mercato del lavoro, rispettando il principio enunciato dall'articolo 4 della Costituzione, il quale, nel riconoscere il diritto al lavoro dei cittadini, impegna la Repubblica a promuovere *«le condizioni che rendono effettivo questo diritto»*¹¹⁰.

Le principali modalità di intervento adottate si sostanziano nelle politiche del lavoro, intese come l'insieme delle misure pubbliche volte alla tutela dell'occupazione, con particolare attenzione ai soggetti svantaggiati e alle fasce più deboli della popolazione. Tradizionalmente, l'ordinamento italiano ha privilegiato strumenti di sostegno al reddito dell'inoccupato - quali indennità, cassa integrazione e misure di inclusione - rispetto a interventi diretti all'attivazione del soggetto nella ricerca di una nuova occupazione e al suo reinserimento nel mercato del lavoro.

Negli ultimi anni, tuttavia, si è assistito a una progressiva inversione di tendenza, rafforzando il principio di condizionalità delle prestazioni e lo sviluppo delle politiche attive del lavoro¹¹¹. Infatti, la domanda di accesso ad una prestazione di sostegno del reddito, quale NASpI o il Reddito di Cittadinanza - e le sue più recenti evoluzioni - comporta l'avvio di un percorso di inserimento lavorativo a carico del beneficiario. Tale iter inizia con la Dichiarazione di Immediata Disponibilità (DID) e prosegue con la stipulazione del Patto di Servizio Personalizzato.

Poiché il godimento di un trattamento di sostegno al reddito tende, di fatto, a disincentivare il beneficiario dalla ricerca o accettazione di un nuovo lavoro, si è reso necessario contrastare tale condotta di permanenza passiva nel sistema di assicurazione contro la disoccupazione. In quest'ottica, sono stati introdotti negli ordinamenti degli Stati meccanismi di attivazione dei beneficiari che condizionano le misure di sostegno al reddito a comportamenti virtuosi, consistenti generalmente nella ricerca attiva di un'occupazione, nella partecipazione e adesione a determinate

¹¹⁰ Costituzione della Repubblica Italiana. 1948. *Articolo 4*, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 27 dicembre 1947, n. 298.

¹¹¹ Fava, G. 2021. *Servizi per il lavoro e politiche attive: Gli strumenti per promuovere la ricollocazione dei lavoratori disoccupati. Il rapporto con gli strumenti di sostegno sociale*, Capitolo 2. In Dalla riforma Biagi al reddito di cittadinanza: L'evoluzione dei modelli di lavoro tra flessibilità e sicurezza, inclusione e politiche attive, pag. 155171.

misure di politica attiva come colloqui, attività formative e di riqualificazione, nonché l'accettazione di un lavoro congruo¹¹².

Quando si parla di condizionalità, infatti, si fa riferimento a tutte quelle misure di raccordo tra le politiche attive e le politiche passive del lavoro, ossia a tutti quegli strumenti che subordinano la fruizione di sussidi pubblici ad uno specifico comportamento attivo del percettore, che può avere diversi contenuti. Anche nel nostro ordinamento, elemento fondamentale del sistema di tutela contro la disoccupazione è divenuta la valorizzazione di meccanismi condizionali così da massimizzare l'effettività delle politiche attive che fanno da complemento agli strumenti di redistribuzione monetaria¹¹³.

Il principio di condizionalità trovò una prima applicazione con l'introduzione dell'assicurazione contro la disoccupazione nel 1919 tramite il Regio Decreto del 19 ottobre 1919, n. 2114¹¹⁴. Successivamente, il Regio Decreto del 7 dicembre 1924, n. 2270, all'articolo 52, comma 1, prevedeva la decadenza dal sussidio, tra l'altro, nei casi in cui il beneficiario rifiutasse un'offerta di lavoro adeguata, omettesse di comprovare la permanenza dello stato di disoccupazione mediante la frequenza quotidiana degli uffici competenti, oppure non partecipasse a misure di formazione professionale o di addestramento pratico¹¹⁵.

Come rilevato in dottrina, tali obblighi costituivano «il corollario necessario dell'involontarietà della disoccupazione oggetto di assicurazione». Il regolamento del 1924 rimase formalmente in vigore per un lungo periodo ma, tuttavia, l'effettività delle relative disposizioni risultò in larga misura solo teorica¹¹⁶.

All'inizio degli anni Novanta, con la comparsa dell'indennità di mobilità come strumento di tutela della disoccupazione a elevato impatto sociale il principio di condizionalità comincia a configurarsi

¹¹² Valente, L. 2023. *Il potenziamento dei Centri per l'Impiego e delle politiche attive del lavoro dal livello territoriale al PNRR*, Capitolo 2. In *Il diritto del mercato del lavoro: I servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*. CEDAM Scienze Giuridiche, pag. 64-66.

¹¹³ Valente, L. 2016. *La condizionalità in riferimento al sostegno del reddito delle persone disoccupate*, Capitolo 2. In *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, pag. 124-126.

¹¹⁴ Regio Decreto-Legge 19 ottobre 1919, n. 2214. 1919. *Norme circa l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria*. Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia, n. 291.

¹¹⁵ Regio Decreto 7 dicembre 1924, n. 2270. 1924. *Approvazione del regolamento per l'esecuzione del R. decreto 30 dicembre 1923, n. 3158, concernente provvedimenti per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria*. Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia, n. 27.

¹¹⁶ Mengoni, L. 1961. *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione nel diritto italiano*. In AA.VV., *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione*. Lussemburgo: CEECA, pag. 394395

come un vero e proprio strumento di politica attiva, finalizzato al reinserimento lavorativo dei percettori iscritti nelle liste di mobilità.

In particolare, l'art. 9, comma 1, della legge n. 223/1991 prevede la cancellazione dalla lista di mobilità e la decadenza dall'indennità per il lavoratore che rifiuti «l'offerta di un lavoro che sia professionalmente equivalente ovvero, in mancanza di questo, che presenti omogeneità anche intercategoriale e che, avendo riguardo ai contratti collettivi nazionali di lavoro, sia inquadrato a un livello retributivo non inferiore del dieci per cento rispetto a quello delle mansioni di provenienza»¹¹⁷.

Analogamente, la normativa sancisce la perdita del sussidio anche in caso di rifiuto o di frequenza irregolare di un corso di formazione professionale autorizzato dalle Regioni. La disposizione interviene altresì a circoscrivere la condizionalità sotto il profilo geografico, elemento poco definito nelle normative precedenti: gli obblighi di attivazione e di accettazione di lavoro non si applicano qualora la distanza superi i 50 chilometri o i 60 minuti di percorrenza mediante mezzi pubblici¹¹⁸.

Con l'avvio del nuovo millennio si registra un progressivo irrigidimento del principio di condizionalità, accentuatosi in particolare a seguito della legge Biagi. Le riforme intervenute nel periodo 2004-2008 segnano, infatti, un passaggio di fase così significativo da indurre la dottrina a parlare di «nuova condizionalità».

In tale contesto, l'articolo 1 del decreto legge del 5 ottobre 2004, n. 249 procede a una razionalizzazione della disciplina previgente ed estende l'applicazione del regime condizionale a tutti i beneficiari di ammortizzatori sociali, compresi i lavoratori sospesi in costanza di rapporto. La norma differenzia gli obblighi in ragione della posizione soggettiva del percettore: ai destinatari della cassa integrazione è imposto l'obbligo di partecipare a percorsi di formazione o riqualificazione professionale; ai disoccupati e inoccupati, oltre a tale adempimento, è richiesto l'inserimento in un progetto individuale e l'accettazione di un'offerta di lavoro congrua. È altresì previsto l'obbligo di sottoscrivere un patto di servizio con il Centro per l'impiego o con le agenzie accreditate per la ricollocazione. L'effettività della sanzione della decadenza risulta ulteriormente rafforzata dall'introduzione di specifici obblighi di comunicazione all'INPS - titolare del potere di

¹¹⁷ Legge 23 luglio 1991, n. 223. 1991. *Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 43.

¹¹⁸ Lassandari, A. 2016. *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*. Lavoro e Diritto, vol. 2.

adottare il relativo provvedimento - gravanti sugli enti di formazione e sulle agenzie per il lavoro che hanno in carico i beneficiari¹¹⁹.

Nel quadro di un progressivo irrigidimento della condizionalità, si colloca, in seguito, anche la legge Fornero. La legge n. 92 del 2012, pur abrogando l'art. 1 del decreto legge n. 249/2004 ne recepisce i criteri, introducendo tuttavia una significativa innovazione con riguardo al parametro retributivo. Quest'ultimo non è più determinato *per relationem* alla retribuzione precedentemente percepita, bensì rapportato all'indennità da ultimo goduta: l'offerta di lavoro è considerata congrua solo se prevede un trattamento economico superiore di almeno il 20% rispetto all'indennità.

Il passaggio dal riferimento alla retribuzione precedentemente percepita a quello, più basso, dell'indennità di disoccupazione comporta un potenziale peggioramento delle condizioni economiche che il lavoratore disoccupato è chiamato ad accettare per non perdere il diritto alla prestazione. In base a questo criterio, infatti, l'offerta di lavoro può essere considerata congrua anche quando prevede una retribuzione significativamente inferiore a quella del precedente impiego, purché superiore di una determinata percentuale rispetto all'indennità percepita. Ciò può comportare un sensibile ridimensionamento del reddito del lavoratore.

Proprio la severità di tali condizioni ha indotto l'autore Maurizio Cinelli a sollevare dubbi circa la compatibilità della disciplina con alcuni parametri costituzionali. In particolare, il fatto che la soglia retributiva dell'offerta congrua sia calcolata in relazione all'importo dell'indennità, ossia rispetto a un livello di sostegno già considerato minimo ai sensi dell'articolo 38 della carta costituzionale, potrebbe risultare problematico sotto il profilo della tutela di una retribuzione proporzionata e sufficiente¹²⁰.

Vengono ribaditi, inoltre, gli obblighi formativi gravanti sui percettori in costanza di rapporto di lavoro e, al contempo, vengono ampliati gli oneri dei beneficiari disoccupati, estendendoli alla partecipazione a misure di «politica attiva o di attivazione»¹²¹. In un'ulteriore prospettiva di rafforzamento della condizionalità, vengono anche introdotti criteri più restrittivi per la conservazione dello stato di disoccupazione. È abrogata, infatti, la lettera a) dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 181/2000, che consentiva di mantenere lo status in presenza di

¹¹⁹ Sartori, A. 2022. *La condizionalità tra coercizione ed empowerment del disoccupato*. Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro, Fascicolo 4.

¹²⁰ Cinelli, M. 2012. *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*. Rivista del diritto della sicurezza sociale, vol. 12, n. 2, pag. 262-263.

¹²¹ Spattini, S. 2012. *La condizionalità dei trattamenti di sostegno al reddito*, Parte III, Capitolo 1. In *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la legge 28 giugno 2012, n. 92*. ADAPT, Giuffrè editore, pag. 171-172.

un'attività lavorativa produttiva di un reddito annuo non superiore alla soglia minima personale esclusa da imposizione. Contestualmente, la durata massima del contratto di lavoro subordinato idoneo a determinare la sospensione dello stato di disoccupazione è ridotta da otto a sei mesi. Ne consegue che la conservazione o la perdita dello status, in caso di nuova occupazione, risulta subordinata esclusivamente a un criterio temporale - fissato in sei mesi - e non più anche a una soglia reddituale¹²².

In continuità con la legge Fornero, si colloca la legge n. 183/2014, che inaugura il Jobs Act, con l'obiettivo di rafforzare le misure volte a promuovere l'attivazione dei soggetti in cerca di occupazione e dei beneficiari di ammortizzatori sociali. L'intervento si sviluppa lungo due direttrici principali: da un lato, incentivare la ricerca attiva di lavoro; dall'altro, sanzionare l'ingiustificata indisponibilità ad accettare un'offerta di lavoro congrua o a partecipare a percorsi di formazione e di inserimento lavorativo.

In attuazione della delega, il decreto legislativo n. 150/2015 procede ad una complessiva razionalizzazione del sistema, introducendo una disciplina organica e semplificando il quadro normativo, con l'intento di superare le criticità e le incongruenze della regolazione precedente.

La condizionalità, ora oggetto di una disciplina sistematica, viene elevata a perno del nuovo assetto delle politiche attive. Attraverso l'istituzione di un "decalogo" dei servizi e l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), il legislatore mira a monitorare e orientare il comportamento attivo dei beneficiari, rendendo concreto il principio di reciprocità che regola l'accesso al sostegno economico¹²³.

Un'ulteriore novità consiste nell'introduzione di un sistema sanzionatorio graduato in funzione della gravità dell'inadempimento. In continuità con la ratio della riforma Fornero, infatti, il d.lgs. n. 150/2015 rimodula l'apparato sanzionatorio, distinguendo tra misure di minore e maggiore severità in relazione all'entità della violazione. Il sistema si fonda sul principio di gradualità: le sanzioni possono variare dalla decurtazione progressiva del sostegno al reddito fino alla completa perdita della prestazione e dello stato di disoccupazione. Il meccanismo sanzionatorio si applica qualora il beneficiario, pur dichiarato immediatamente occupabile, non partecipi alle iniziative di reinserimento lavorativo senza giustificato motivo. In particolare, sono sanzionati la mancata presentazione alle convocazioni, la mancata partecipazione alle iniziative di orientamento, la

¹²² Pascucci, P. 2012. *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012: Una prima ricognizione delle novità*. Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale (RDSS), n. 3, pag. 462-497.

¹²³ Ricci, M. 2017. *I Servizi per l'impiego dopo le modifiche legislative tra luci e ombre*. ADL, n. 2, pag. 342-355.

mancata adesione a iniziative formative, di riqualificazione o ad altre misure di politica attiva o di attivazione, nonché il rifiuto, senza giustificato motivo, di un'offerta di lavoro congrua¹²⁴.

Per garantire l'efficacia del sistema di condizionalità, è indispensabile assicurare l'effettiva applicazione delle sanzioni. A tal fine, gli articoli 21 e 22 del d.lgs. n. 150/2015 sottolineano l'importanza che i servizi competenti comunichino all'INPS tutti gli eventi che comportano la decadenza dal trattamento. In particolare, il Centro per l'impiego, una volta adottate le sanzioni, è tenuto a trasmettere tempestiva comunicazione sia all'ANPAL che all'INPS, la quale provvede contestualmente al recupero delle somme indebitamente erogate. La mancata adozione dei provvedimenti sanzionatori comporta, inoltre, la responsabilità disciplinare e contabile del funzionario responsabile¹²⁵.

Nell'ambito degli obblighi del percettore attivo assume particolare rilievo l'obbligo di accettare un'offerta di lavoro congrua: esso è considerato il vicolo più rigoroso, al quale tutte le altre misure risultano strumentali. L'art. 25 del d.lgs. n. 150/2015 attribuisce al Ministero del Lavoro, su proposta dell'ANPAL, il compito di definire i criteri per determinare la congruità dell'offerta di lavoro, secondo principi stabiliti dalla normativa. Successivamente, il D.M. 10 aprile 2018 ha disciplinato i parametri specifici mediante i quali un'offerta rivolta a un soggetto disoccupato può essere considerata congrua¹²⁶.

L'offerta di lavoro congrua viene valutata principalmente in relazione alla durata dello stato di disoccupazione, calcolata a partire dalla presentazione della Dichiarazione di Immediata Disponibilità (DID), escludendo eventuali periodi di sospensione dello stato di disoccupazione, fino alla data di proposta dell'offerta stessa.

Uno dei criteri fondamentali per determinare la congruità riguarda la tipologia contrattuale. L'offerta è considerata congrua quando soddisfa simultaneamente i seguenti requisiti: il rapporto di lavoro è a tempo indeterminato o, se a tempo determinato o tramite somministrazione, ha durata non inferiore a tre mesi; l'orario di lavoro è a tempo pieno o comunque non inferiore all'80% dell'orario previsto dal precedente contratto; la retribuzione prevista è almeno pari ai minimi

¹²⁴ Squeglia, M. 2012. *Decadenza (e incompatibilità) dell'indennità di disoccupazione*. Parte 3, Sezione A. n. Rauseri, P. e Tiraboschi, M. (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*. ADAPT University Press, pag. 224-226.

¹²⁵ D.lgs. 14 settembre 2015, n. 150. 2015. *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 53/L.

¹²⁶ Decreto 10 aprile 2018, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. 2018. *Definizione dei criteri per la determinazione della congruità dell'offerta di lavoro ai sensi dell'art. 25 del d.lgs. n. 150/2015*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 162.

salariali stabiliti dai contratti collettivi applicabili. Inoltre, al momento della presentazione, l'offerta deve contenere informazioni essenziali quali: la qualifica e le mansioni richieste, i requisiti del profilo, il luogo e l'orario di lavoro, la tipologia contrattuale, la durata del contratto e la retribuzione prevista, con eventuale riferimento al contratto collettivo nazionale applicato. Per quanto riguarda la distanza tra il domicilio del lavoratore e il luogo di lavoro, nonché i tempi di trasferimento mediante mezzi pubblici, sono previsti criteri differenziati in base alla durata dello stato di disoccupazione. La mancata accettazione di un'offerta di lavoro congrua, in assenza di giustificato motivo, comporta l'applicazione delle disposizioni di condizionalità previste dagli articoli 21 e 22 del d.lgs. n. 150/2015, con l'irrogazione delle relative sanzioni¹²⁷.

2. La ripartizione delle competenze nelle politiche attive del lavoro

Il percorso evolutivo del riparto delle competenze in materia di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro, a partire dalla fine degli anni Novanta, può essere suddiviso in due fasi principali: una prima fase caratterizzata da un forte decentramento e regionalizzazione, e una seconda fase orientata a promuovere relazioni cooperative tra Stato e Regioni¹²⁸. La fine del monopolio statale sui servizi di collocamento, sancita formalmente alla fine del 1997, segna l'inizio di un progressivo oscillare delle competenze tra Stato e Regioni. La riorganizzazione del mercato del lavoro, conseguente al decreto legislativo n. 469 del 1997, assegna alle Regioni e agli enti locali, in particolare alle Province, le funzioni relative al collocamento e alle politiche attive del lavoro, lasciando allo Stato un ruolo generale di indirizzo, promozione e coordinamento, finalizzato a garantire l'integrazione tra servizi per l'impiego, politiche attive del lavoro e politiche formative.

In questa fase, senza modificare la Costituzione, si osserva un consistente decentramento amministrativo: le Province assumono la responsabilità del funzionamento dei servizi per l'impiego; le Regioni conservano compiti di programmazione, coordinamento, valutazione e controllo dei servizi pubblici; lo Stato mantiene l'incarico di definire i principi generali, esercitare la vigilanza e coordinare le politiche con gli standard europei¹²⁹.

¹²⁷ Valente, L. 2023. *La condizionata in riferimento al sostegno al reddito: come contribuire a renderla ineffettiva*. Capitolo 3. In *Il diritto del mercato del lavoro: I servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*. CEDAM Scienze Giuridiche, pag. 140-145.

¹²⁸ Padrin, C. 2023. *Il sistema delle politiche attive del lavoro tra Stato e Regioni alla luce del PNRR: l'ennesima conferma di un'amministrativizzazione delle Regioni?*. Federalismi.it, n.17, pag. 170-173.

¹²⁹ Varesi, P. A. 2019. *Diritto del mercato del lavoro: disciplina ed organizzazione del mercato del lavoro*. In Tursi, A. e Varesi, P.A. *Istituzioni di diritto del lavoro*. Cedam Wolters Kluwer. Pag 51-55.

Nel quadro della costruzione del nuovo sistema dei servizi per l'impiego, nel 2001 il Parlamento approva la riforma del Titolo V della Costituzione, che attribuisce alle Regioni la competenza concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro, riservando allo Stato, che conserva la competenza esclusiva sull'ordinamento civile, la funzione di stabilire i principi fondamentali della materia. La formazione professionale, invece, rimane nella competenza esclusiva residuale delle Regioni, come già previsto dall'art. 117 della Costituzione¹³⁰.

Le Regioni sono tenute a garantire il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, definiti dalla legge statale e uniformi su tutto il territorio nazionale, in quanto rientranti nella competenza esclusiva dello Stato (nuovo art. 117, comma 2, lett. m, Cost.)¹³¹. A partire dal 2001, dunque, le Regioni organizzano e gestiscono i mercati del lavoro locali, valorizzando ciascuna il proprio modello.

Il 2015 avrebbe dovuto segnare una svolta significativa nell'evoluzione del sistema dei servizi per l'impiego in Italia. La legge-delega n. 183/2014 prevedeva una ristrutturazione incisiva del sistema, basata principalmente su una progressiva re-centralizzazione attuata tramite legislazione ordinaria concordata in sede di Conferenza Stato-Regioni. Tale riorganizzazione era destinata a essere confermata dal nuovo art. 117 della Costituzione, nell'ambito della riforma costituzionale in progetto, e prevedeva l'istituzione dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), con competenze gestionali sulle politiche attive¹³².

Tuttavia, per realizzare questo ambizioso programma mancava ancora un elemento fondamentale: un assetto chiaro della governance e dell'organizzazione dei servizi per l'impiego, conseguente alla riforma costituzionale imminente. Quest'ultima prevedeva l'abolizione delle Province, parzialmente anticipata dalla legge n. 56/2014, la così detta Legge Delrio, senza chiarire a chi fosse trasferita la titolarità dei rapporti di lavoro del personale dei Centri per l'impiego, fino ad allora dipendente dalle Province, a cui erano affidate le funzioni in materia di servizi al mercato del lavoro nell'ambito della competenza regionale. La Legge Delrio aveva, infatti, abrogato questi enti locali nella forma in cui erano conosciuti, privandoli di numerose competenze, tra cui quelle relative alle politiche attive del lavoro, in attesa di una più ampia riforma costituzionale.

¹³⁰Vergari, S. 2016. *Prove di convivenza. L'organizzazione del mercato del lavoro dopo il d.lgs. n. 150/2015*. Biblioteca '20 Maggio', vol. 1, pag. 260263.

¹³¹ Costituzione della Repubblica italiana. 1948. *Articolo 117*, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 27 dicembre 1947, n. 298.

¹³²Varesi, P. A. 2022. *Il sistema nazionale di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro: aspetti strutturali*. Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro, vol. 4, pag. 617-619

Tuttavia, l'esito negativo del referendum costituzionale del Dicembre 2016, che avrebbe modificato il Titolo V della Costituzione e favorito la centralizzazione della governance dei servizi per l'impiego, ha fatto sfumare l'opportunità di istituire una gestione accentrata delle politiche attive¹³³. Il regime transitorio che ne è seguito si è concluso solo nel 2018, con il definitivo trasferimento del personale dei Centri per l'impiego dalle Province alle Regioni, in attuazione di quanto previsto dalla legge n. 205/2017¹³⁴.

A seguito della bocciatura della riforma costituzionale, si è assistito a una sorta di ritorno al regionalismo, caratterizzato da una rinnovata richiesta di ampliamento delle competenze regionali in materia di governo del territorio, noto come regionalismo differenziato. In questo contesto, ogni decisione relativa alle competenze concorrenti tra Stato, Regioni e Province autonome deve necessariamente essere definita tramite specifiche intese. Ciò implica che, per ogni iniziativa normativa su tali materie, sia necessario raggiungere un accordo politico tra i diversi livelli amministrativi in sede di Conferenza delle Regioni e di Conferenza Unificata Stato-Regioni, pena il blocco di qualsiasi intervento legislativo. Rimane invece intatta la competenza esclusiva delle Regioni in materia di orientamento scolastico e professionale, nonché di formazione e riqualificazione professionale¹³⁵.

Il quadro fin qui delineato, caratterizzato dalla complessità della governance e dalle difficoltà nell'intervenire sulla gestione amministrativa dei servizi per l'impiego, ha determinato la decisione del Governo italiano di seguire le indicazioni della Commissione europea per rilanciare una riforma della tutela della persona nel mercato del lavoro. In questo contesto, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), sviluppato nell'ambito del programma Next Generation EU, riorganizza l'amministrazione centrale, con particolare riferimento ad Anpal e al Ministero del Lavoro, e promuove un rafforzamento qualitativo dei servizi per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro nel nuovo millennio¹³⁶.

In particolare, il superamento della fase di decentramento e regionalismo trova conferma nella ratio del Piano, che mira a garantire livelli essenziali unitari nella formazione professionale,

¹³³ Ricci, M. 2017. *I Servizi per l'impiego dopo le modifiche legislative tra luci e ombre*. ADL, n. 2, pag. 357-359.

¹³⁴ Legge 27 dicembre 2017, n. 205. 2017. *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n.62/L

¹³⁵ Caruso, S. B. e Cuttone, M. 2016. *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: Il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*. Diritto delle Relazioni Industriali, vol. 1, pag. 63-64.

¹³⁶ Valente, L. 2023. *Introduzione*. Capitolo 2. In *Il diritto del mercato del lavoro: I servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*. CEDAM Scienze Giuridiche, pag. 44-46

promuovendo standard uniformi su tutto il territorio nazionale per prevenire disparità, pur valorizzando la prossimità dei servizi. Ne deriva un approccio integrato e collaborativo tra Stato e Regioni, rafforzato dalla previsione che tutti i programmi guida del PNRR prevedano linee di finanziamento da attuare d'intesa con le Regioni aderenti.

Il Piano evidenzia, inoltre, la necessità di una governance multi-attore e multilivello, articolata su scala regionale mediante l'affidamento di compiti di programmazione e organizzazione secondo le specifiche esigenze territoriali. Allo stesso tempo, gli strumenti regionali devono essere standardizzati e inter-operabili, in coerenza con le disposizioni centrali per il monitoraggio e l'alimentazione del fascicolo elettronico personale, al fine di garantire l'unitarietà dei servizi, elemento costante del PNRR.

La sinergia Stato-Regioni è ulteriormente confermata dal Programma GOL, il quale, nello specifico prevede l'adozione entro il 2022 dei Piani regionali, previa valutazione di coerenza con il Programma nazionale da parte di Anpal, e stabilisce, inoltre, che almeno l'80% dei Centri per l'Impiego di ciascuna Regione debba rispettare entro il 2025 gli standard definiti come livelli essenziali del Programma¹³⁷.

2.1. L'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro

All'esito dell'analisi della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, si rende necessario esaminare i principali soggetti istituzionali operanti nell'ambito del sistema dei servizi per il lavoro. In tale contesto, assume particolare rilievo l'ANPAL, di cui si illustreranno funzioni e ambiti di intervento.

L'ANPAL rappresenta il fulcro del sistema dei Servizi per l'Impiego. Istituita dall'articolo 4 del Decreto Legislativo n. 150 del 2015, e operativa dal 1° Gennaio 2016, ha l'obiettivo di garantire indirizzo e coordinamento unitari delle politiche attive del lavoro¹³⁸. L'Agenzia svolge il ruolo di cabina di regia, assumendo la responsabilità di definire linee guida uniformi a livello nazionale.

Il compito principale dell'ANPAL consiste nell'organizzazione delle politiche del lavoro rivolte a persone in cerca di occupazione e nel favorire la ricollocazione dei disoccupati, mediante la predisposizione di strumenti e metodologie a supporto degli operatori pubblici e privati del mercato

¹³⁷ Varesi, P. A. 2022. *Le politiche attive del lavoro nella prima fase di attuazione del PNRR*. Capitolo 2. In XXIV Rapporto Mercato del lavoro e contrattazione collettiva CNEL, pag. 71-73.

¹³⁸ Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150. 2015. *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, Articolo 4. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 53/L.

del lavoro. Tali attività sono realizzate attraverso la Rete Nazionale dei Servizi per le politiche del lavoro, di cui l'Agenzia è componente centrale. L'Agenzia è chiamata, dunque, ad assicurare lo sviluppo e l'implementazione della Rete, nel rispetto del principio di leale collaborazione, e a promuovere una semplificazione reale delle modalità di accesso, facilitando le procedure, migliorando la comunicazione tra i servizi e tra servizi e cittadini, garantendo sempre unità e coerenza nell'erogazione dei percorsi assistenziali¹³⁹.

L'ANPAL è dotata di personalità giuridica e di autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, contabile e di bilancio. Essa opera sotto la vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che ne verifica periodicamente il raggiungimento degli obiettivi e la corretta gestione delle risorse finanziarie. L'art. 4 del d.lgs. n. 150/2015 prevede che l'Agenzia, al fine di favorire sinergie operative e logistiche, stipuli apposite convenzioni a titolo gratuito con diversi enti istituzionali. In particolare, con l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), per lo svolgimento di funzioni di vigilanza e controllo; con l'INPS, per assicurare il coordinamento nella gestione dei sistemi informativi; con l'INAIL, per raccordare le attività relative al collocamento e al reinserimento lavorativo delle persone con disabilità da lavoro; e con l'INAPP, allo scopo di armonizzare le rispettive attività istituzionali con quelle del Ministero vigilante. Tali forme di collaborazione mirano a garantire un'azione amministrativa integrata ed efficiente nell'ambito delle politiche del lavoro¹⁴⁰.

L'attività dell'ANPAL è regolata dal decreto istitutivo e dal relativo Statuto, adottato con D.P.R. 26 maggio 2016, n. 108, il quale ne definisce in modo puntuale le attribuzioni, l'assetto organizzativo, il funzionamento e la composizione degli organi¹⁴¹. Con riferimento alle politiche attive, all'Agenzia competono compiti di proposta e definizione di standard e metodologie relative all'erogazione delle politiche attive del lavoro, inclusa la predisposizione di strumenti tecnologici a supporto dell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e dell'interconnessione con i CPI e gli altri soggetti pubblici e privati coinvolti.

In particolare, l'Agenzia provvede a definire gli standard di servizio relativi alle misure di politica attiva del lavoro e le metodologie di profilazione degli utenti, finalizzate alla determinazione del

¹³⁹ Cazzola, G. 2016. *L'istituzione dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL): ruolo e compiti*. In I nuovi ammortizzatori sociali nel Jobs Act. Giuffrè Editore, pag. 91-93.

¹⁴⁰ Andrea Lassandri. 2016. *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*. Lavoro e Diritto, Fascicolo 2, pag. 244-245, doi: 10.1441/83362.

¹⁴¹ Decreto del Presidente della Repubblica 26 maggio 2016, n. 108. 2016. *Regolamento recante approvazione dello Statuto dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 143.

profilo personale di occupabilità, nonché alla individuazione dei costi standard applicabili ai servizi e agli interventi previsti. Essa cura inoltre lo sviluppo e la gestione del Sistema Informativo Unitario delle politiche del lavoro, quale strumento di supporto all'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e di interconnessione con gli altri soggetti pubblici e privati coinvolti. Inoltre, l'ANPAL sostiene lo sviluppo e il rafforzamento dei Centri per l'Impiego, assicurando il rispetto uniforme dei Livelli Essenziali di Prestazione: l'Agenzia è chiamata a definire e attuare programmi di riallineamento nelle aree in cui non siano rispettati, o vi sia il rischio di mancato rispetto, dei LEP in materia di politiche attive del lavoro. In tali ipotesi, può svolgere attività di supporto alle Regioni, anche mediante interventi di gestione diretta dei servizi per il lavoro e delle politiche attive¹⁴².

In aggiunta a quelli elencati, possono poi essere attribuiti all'ANPAL ulteriori compiti e funzioni, mediante la stipula di apposite convenzioni con le Regioni, in materia di gestione diretta dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro.

Per ultimo, l'ANPAL esercita un rilevante compito di monitoraggio e valutazione in ordine alla gestione delle politiche attive del lavoro e dei servizi per l'impiego, nonché al conseguimento dei risultati da parte degli operatori pubblici e privati. Tale attività si avvale del Sistema Informativo Unico dei servizi per l'impiego, quale strumento di raccolta e analisi dei dati. Sulla base delle evidenze rilevate, l'Agenzia redige, con cadenza almeno annuale, specifici rapporti sullo stato di attuazione delle singole misure, al fine di verificarne l'efficacia e l'andamento complessivo¹⁴³.

Nonostante le finalità assegnatele, l'Agenzia ha incontrato rilevanti difficoltà sin dalla fase di avvio. È stato necessario oltre un anno affinché divenisse pienamente operativa, completasse la propria organizzazione interna e realizzasse il portale nazionale; tuttavia, almeno nella fase iniziale, non è riuscita a garantire un sistema di coordinamento realmente efficace.

L'ANPAL, concepita come ente dotato di autonomia rispetto al Governo e deputato ad assicurare a livello centrale una gestione unitaria e coordinata dei mercati del lavoro territoriali, ha attraversato una fase particolarmente critica, segnata dalle difficoltà emerse durante la pandemia e da significativi contrasti interni, che ne hanno compromesso l'operatività¹⁴⁴.

¹⁴² Valente, L. 2016. *L'Agenzia nazionale per le politiche del lavoro (ANPAL)*. Capitolo 2. In *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, pag. 59-63.

¹⁴³ Lion, C., Linfante, G., Santomieri, K., Stocco, P., e Toti, E. 2022. *Nota di monitoraggio di attuazione del Programma GOL. Dati aggiornati al 9 settembre 2022*. Collana Focus ANPAL, n. 135.

¹⁴⁴ Pogliotti, G. 2023. *Per le politiche attive stop all'ANPAL, funzioni tutte al Ministero del Lavoro*. Il Sole 24 Ore, <<https://www.bollettinoadapt.it/per-le-politiche-attive-stop-allanpal-funzioni-tutte-al-ministero-del-lavoro/>>, ultimo accesso 16 Febbraio 2026.

Nel 2023, pertanto, a seguito della pubblicazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 novembre, è stata disposta la soppressione dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, con decorrenza dal 1° marzo 2024¹⁴⁵. Le relative funzioni sono state attribuite al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, tra cui anche la gestione del Programma GOL, quale misura centrale nell'ambito delle politiche attive del lavoro¹⁴⁶.

3. L'evoluzione della normativa in materia di politiche attive: dal pacchetto Treu al Jobs Act

A partire dalla fine degli anni Novanta, il legislatore ha avviato un incisivo processo di riforma dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, fondato sulla progressiva decentralizzazione di funzioni a favore delle Regioni e degli enti locali. Tale processo è stato orientato all'obiettivo di adeguare l'assetto del sistema alle trasformazioni economiche e sociali intervenute a livello nazionale e sovranazionale.

In questo contesto, si sono susseguiti interventi normativi di ampia portata, che hanno inciso sia sulle modalità di accesso al mercato del lavoro sia sulla disciplina delle politiche del lavoro. In particolare, assumono rilievo il cosiddetto Pacchetto Treu, la riforma Biagi, la riforma Fornero e, da ultimo, il Jobs Act, ciascuno dei quali ha contribuito, seppur secondo differenti impostazioni, a ridefinire l'equilibrio tra politiche attive e tutela del lavoratore. Il presente paragrafo si propone, pertanto, di esaminare tali interventi normativi, evidenziandone i principali contenuti e le ricadute sul sistema del diritto del lavoro, al fine di individuarne le linee evolutive e le eventuali discontinuità¹⁴⁷.

3.1. Il pacchetto Treu

L'analisi delle riforme delle politiche del lavoro inizia con la legge 24 giugno 1997, n. 196, comunemente nota come «Pacchetto Treu», e con il decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469. Questo pacchetto normativo aveva come obiettivo principale la promozione dell'occupazione e mirava a modernizzare il mercato del lavoro, che fino a quel momento non risultava adeguatamente

¹⁴⁵Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 novembre 2023, n. 230. *Regolamento di riorganizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e degli Uffici di diretta collaborazione*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 38

¹⁴⁶ ANPAL. 2024. *Soppressione di ANPAL: pubblicato il DPCM che chiude l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro*, <<https://storicoanpal.politicheattive.lavoro.gov.it/-/soppressione-di-anpal-pubblicato-il-dpcm-che-chiude-l-agenzia-nazionale-per-le-politiche-attive-del-lavoro.html>>ultimo accesso 18 Febbraio 2026.

¹⁴⁷Padrin, C. 2023. *Il sistema delle politiche attive del lavoro tra Stato e Regioni alla luce del PNRR: l'ennesima conferma di un'amministrativizzazione delle Regioni?*. Federalismi.it, n.17, pag. 156161.

attrezzato a svolgere funzioni di tutela e di incentivo all'impiego. In particolare, il pacchetto Treu rappresenta la prima disciplina in cui l'intervento pubblico non si limita alle sole misure passive di sostegno ai lavoratori disoccupati, ma pone al centro le politiche attive del lavoro. La legge n. 196/1997 costituisce, infatti, uno dei più rilevanti capitoli dell'impegno governativo nella lotta alla disoccupazione, in quanto dà attuazione alle disposizioni del Patto del Lavoro del 1996 relative alla promozione dell'occupazione, introducendo strumenti idonei a rendere le politiche del lavoro più flessibili e razionali.

I principali obiettivi del Patto consistevano in una profonda riorganizzazione dell'assetto istituzionale e organizzativo dell'intervento pubblico, finalizzata a sanare la frattura determinatasi nel 1972 con la separazione delle competenze in materia di formazione professionale da quelle relative al collocamento. Tale riorganizzazione mirava a ricondurre unitariamente alle Regioni le competenze in materia di politiche del lavoro. Un ulteriore punto era rappresentato dalla progressiva riduzione delle politiche di sostegno passivo alla disoccupazione, a favore di politiche attive di promozione dell'occupazione, nonché dal miglioramento qualitativo dell'intervento pubblico nel mercato del lavoro, attraverso l'offerta di servizi per l'impiego e opportunità di formazione professionale rivolti a lavoratori e imprese. Infine, il Patto si proponeva di superare anche formalmente il monopolio pubblico del collocamento, prevedendo la conseguente apertura ai soggetti privati delle attività di mediazione e intermediazione tra domanda e offerta di lavoro¹⁴⁸.

In particolare, la legge n. 196 del 1997, dal punto di vista delle politiche del lavoro, ha introdotto la legalizzazione delle agenzie di fornitura di lavoro temporaneo, nonché un articolato piano di incentivi volto alla riduzione e alla rimodulazione degli orari di lavoro.

La normativa ha inoltre previsto la revisione della disciplina del lavoro a tempo parziale e l'introduzione di strumenti finalizzati all'emersione del lavoro sommerso e al sostegno dell'occupazione, con particolare attenzione ai giovani inoccupati del Mezzogiorno. A tal fine, la legge, tramite l'articolo 26, ha istituito un piano straordinario per 100.000 disoccupati stanziando risorse pari a mille miliardi di lire da impiegare nell'arco di due anni.

Contestualmente, è stato avviato il lavoro interinale, disciplinato all'interno del secondo articolo, attraverso l'istituzione dell'albo delle società di fornitura di lavoro temporaneo e la definizione delle modalità di presentazione delle domande di autorizzazione all'esercizio dell'attività. Sono state inoltre emanate disposizioni, contenute nell'articolo 14, volte a favorire la crescita

¹⁴⁸ Varesi, P.A. 1998. *La nuova disciplina del mercato del lavoro: riordino dell'intervento pubblico e ruolo dei privati*. Diritto delle relazioni industriali, n. 2/VIII. Giuffrè Editore, pag. 136-139.

occupazionale nel settore della ricerca, mediante la concessione di contributi per l'assunzione di laureati con contratti a tempo determinato destinati allo svolgimento di attività di ricerca, nonché attraverso il distacco a titolo gratuito di ricercatori appartenenti a enti pubblici di ricerca presso piccole e medie imprese. Nell'articolo 22 la legge ha, altresì, introdotto una nuova disciplina dei lavori socialmente utili, individuando i settori di intervento, le categorie dei beneficiari e le caratteristiche dei lavori di pubblica utilità.

Particolare rilievo assumono, le disposizioni in materia di apprendistato e di tirocini formativi e di orientamento presenti, rispettivamente presentate negli articoli 16 e 18. Rispetto al contratto di apprendistato vengono definiti i contenuti delle iniziative formative per gli apprendisti, le modalità di certificazione della formazione svolta e i requisiti professionali dei tutori; invece in riferimento ai tirocini è stata aggiornata la disciplina.

Infine, come citato in precedenza, ulteriori articoli disciplinano il ruolo della contrattazione collettiva nazionale di lavoro, individuando i casi in cui è consentito il ricorso al lavoro interinale, le qualifiche a basso contenuto professionale escluse da tale tipologia contrattuale e la percentuale massima di lavoratori interinali sul totale degli occupati¹⁴⁹.

Il primo orientamento verso l'adozione di politiche attive del lavoro, introdotto dalla legge n. 196 del 1997, ha trovato ulteriore attuazione nel decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469. Tale provvedimento definisce i criteri ed i principi direttivi per l'organizzazione del rinnovato sistema pubblico per l'impiego e regola le procedure e le modalità di autorizzazione dei soggetti privati allo svolgimento delle attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro.

Più precisamente, il decreto disciplina il conferimento alle Regioni delle funzioni di politica del lavoro, tra cui il collocamento e l'avviamento al lavoro, i servizi per l'impiego e la gestione delle eccedenze temporanee e strutturali di personale. In tale quadro, il legislatore individua nella Provincia il principale livello istituzionale destinatario delle funzioni in materia di collocamento e dispone l'istituzione degli organi necessari all'esercizio delle competenze attribuite alle amministrazioni regionali e provinciali.

Il decreto legislativo n. 469 del 1997 non si è limitato a delineare il modello istituzionale di riparto delle competenze, ma ha altresì individuato un assetto organizzativo vincolante per le Regioni e le Province, incidendo su profili fondamentali dell'organizzazione amministrativa e sulle modalità di esercizio delle funzioni. Nello specifico, l'intervento normativo si sofferma sulla configurazione

¹⁴⁹ Di Pace, M. 1998. *Il «Pacchetto Treu», un anno dopo*. Diritto delle relazioni industriali, vol. 4, pag. 515-517

delle strutture competenti, sulle forme di concertazione con le parti sociali e sui meccanismi di integrazione tra Regione ed enti locali.

Difatti, un significativo elemento di dettaglio che è stato introdotto è l'istituzione di strutture provinciali denominate Centri per l'Impiego, vale a dire le articolazioni operative del sistema pubblico per l'impiego, alle quali è attribuito un bacino di utenza minimo stabilito in 100.000 abitanti¹⁵⁰.

Con riferimento alle politiche attive del lavoro, l'atto normativo esaminato valorizza la funzione di programmazione e coordinamento dei Centri dell'Impiego, tramite iniziative dirette a specifiche finalità, che spaziano dal generale incremento dell'occupazione alla promozione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, fino agli interventi a favore dell'occupazione di particolari categorie di lavoratori.

Accanto a tali funzioni, il decreto attribuisce competenze di indirizzo, verifica e programmazione in relazione a specifici strumenti di inserimento lavorativo, quali i tirocini formativi e di orientamento, le borse di studio ed i lavori socialmente utili.

Tuttavia, il conferimento delle funzioni in materia di politiche attive del lavoro presenta caratteristiche parzialmente differenti rispetto a quello relativo al collocamento. Le Regioni, destinatarie di tali competenze, non sono, infatti, vincolate ad un successivo trasferimento alle Province, ma sono piuttosto chiamate, secondo l'impostazione del D.Lgs. n. 469 del 1997, ad affidare talune funzioni a una specifica struttura regionale dotata di personalità giuridica, prevista dall'articolo 4, comma 1, lettera d). Dunque, le leggi regionali, in attuazione del decreto legislativo n. 469, si sono attenute strettamente all'indicazione e hanno costituito le Agenzie Regionali per il Lavoro. A tali strutture è attribuito, in particolare, lo svolgimento delle funzioni di assistenza tecnica e di monitoraggio in materia di politiche attive del lavoro, nonché compiti di collaborazione finalizzati all'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative, oltre al raccordo con il sistema informativo del lavoro¹⁵¹.

3.2. La riforma Biagi

Cinque anni dopo, la Riforma Biagi ha ulteriormente rafforzato il processo di rinnovamento del mercato del lavoro avviato con il Pacchetto Treu. Tale intervento si è, infatti, concretizzato

¹⁵⁰ Ricciardelli, M. 2001. *Lo stato del conferimento delle funzioni concernenti il lavoro*. Le istituzioni del federalismo, n. 5, pag. 1011-1024.

¹⁵¹ Ricciardelli, M. 2001. *Op cit*, pag. 1025-1029.

nell'approvazione della legge delega 14 febbraio 2003, n. 30 a cui ha fatto seguito il decreto legislativo n. 276 del 2003, recante la disciplina attuativa. La legge Biagi si colloca in una prospettiva di completamento degli interventi legislativi introdotti nel biennio 1996-1997, ed è espressamente finalizzata al consolidamento del decentramento amministrativo già in atto, estendendolo anche alla regolazione dei rapporti di lavoro. In tal modo, essa prosegue nel processo di liberalizzazione del mercato del lavoro, in particolare attraverso la disciplina dei servizi privati per l'impiego.

Pur garantendo il rispetto dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato, la legge 30/2003 recepisce una logica di territorializzazione del mercato del lavoro, promuovendo la creazione di una rete integrata e decentrata di servizi per l'impiego. In tale contesto, viene valorizzato il ruolo delle Regioni mediante la previsione di un sistema unico di accreditamento degli operatori, sia pubblici sia privati gestito a livello regionale¹⁵².

Le parole chiave per comprendere la Riforma Biagi sono occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità: termini all'epoca innovativi e di chiara matrice europea, introdotti nell'ordinamento italiano attraverso la «Strategia Europea per l'Occupazione». L'aspetto più originale di questa strategia risiede nell'approccio proattivo, che si traduce in tecniche normative, legislative e contrattuali finalizzate non solo alla tutela del lavoro, ma anche alla promozione dell'occupazione. Tra i diversi Stati europei, l'Italia si è dimostrata, fin dalle prime fasi di implementazione della strategia a livello nazionale, il Paese meno preparato, soprattutto sul piano giuridico-istituzionale, a sostenere il rafforzamento delle capacità di inserimento professionale dei lavoratori, in particolare dei gruppi svantaggiati e dei disoccupati di lungo periodo.

Dal punto di vista del mercato del lavoro, l'analisi proposta dalla Strategia Europea evidenzia che le carenze del quadro giuridico-istituzionale italiano non si limitano alla semplice attuazione della riforma dei servizi per l'impiego, destinata a sostenere politiche preventive e di reinserimento attivo, al contrario essi si espandono all'intero impianto normativo e concettuale del diritto del lavoro italiano, il quale riflette una tradizionale impostazione orientata alla tutela del «contraente debole», che ha spesso disincentivato l'offerta di lavoro dei beneficiari dei sistemi di protezione sociale e ha ostacolato il reinserimento dei disoccupati di lungo periodo.

Fino a quel momento, infatti, le politiche di tutela dell'occupazione si erano concentrate prevalentemente sul sostegno passivo del reddito, senza prevedere strumenti di attivazione dei disoccupati. Di conseguenza, il quadro giuridico risultava distante dai criteri di «convergenza» delle

¹⁵² Padrin, C. 2023. *Op. cit.*, pag. 162173.

politiche attive del lavoro indicati dalla Strategia Europea. L'assenza di strumenti adeguati a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, anche attraverso misure di flessibilità e investimenti in formazione e istruzione, ha fatto sì che gran parte delle politiche attive italiane si traducesse, sino a quel momento, in semplici incentivi economici alle imprese, rivolti in modo generico all'occupazione¹⁵³.

Alla luce di queste considerazioni, risulta evidente l'importanza della Riforma Biagi. Il decreto legislativo n. 276 del 2003, infatti, ha attuato le deleghe previste dalla legge 14 febbraio 2003, n. 30, rispondendo in modo puntuale alle sollecitazioni della Strategia Europea per l'Occupazione. L'obiettivo era introdurre strumenti e approcci volti a promuovere occupabilità, mobilità e reinserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro. Come spunto di riflessione, è interessante approfondire quali fossero gli obiettivi del Governo in carica nell'introduzione delle deleghe. Secondo quanto riportato dagli organi governativi, infatti, le finalità erano principalmente quelle di garantire trasparenza ed efficienza nel mercato del lavoro e favorire, anche mediante interventi sul lavoro irregolare, la partecipazione dei soggetti più a rischio di esclusione sociale. Le misure adottate, moderne e modulabili, intendevano rispondere alle esigenze sia dei lavoratori sia delle imprese, assicurando un'organizzazione efficiente dei rapporti e dei mercati del lavoro¹⁵⁴.

Gli interventi introdotti dal decreto legislativo n. 276 del 2003 hanno riguardato, in primo luogo, la disciplina del mercato del lavoro e il suo modello organizzativo, ispirandosi ai principi di sussidiarietà orizzontale e verticale, nonché alla necessità di incentivare la collaborazione e il coordinamento tra operatori pubblici e privati.

Il decreto ha definito le norme di accesso degli operatori ai servizi per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, attraverso sistemi di accreditamento, ampliando le tipologie di soggetti ammessi a operare sul mercato e attribuendo alle Regioni la gestione del sistema. Tale assegnazione di competenze ha fornito agli enti regionali strumenti operativi per attuare politiche locali per il lavoro, organizzare i servizi per l'impiego, coordinare l'azione dei soggetti pubblici e privati e favorire la partecipazione al mercato del lavoro di categorie di soggetti deboli, in particolare donne, giovani, disoccupati di lungo periodo e fasce deboli.

¹⁵³ Tiraboschi, M. 2004. *Riforma Biagi e Strategia europea per la occupazione*. Parte 1, Sezione A. In M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*. Collana ADAPT Fondazione "Marco Biagi", n. 2, Giuffrè Editore, pag. 41-44.

¹⁵⁴ Relazione di accompagnamento al decreto di attuazione della riforma Biagi (decreto di attuazione degli artt. 1-6 della legge 14 febbraio 2003, n. 30). *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, Trimestrale della Svimez, n. 2-3, pag. 1036-1045, doi: 10.1444/11515

In tale contesto, i regimi di accreditamento regionale hanno assunto particolare rilevanza, poiché permettono di creare sul territorio, secondo una logica di pianificazione e ottimizzazione delle risorse, una rete integrata e decentrata di servizi al lavoro, finalizzata a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, a prevenire la disoccupazione di lunga durata a promuovere l'inserimento lavorativo di gruppi svantaggiati e fasce deboli, a sostenere la mobilità geografica dei lavoratori e a garantire coordinamento e cooperazione tra operatori pubblici e privati¹⁵⁵.

La riforma del collocamento implica un passaggio da una funzione burocratica e passiva a un servizio attivo e propositivo, volto a supportare le parti nella costituzione dei rapporti di lavoro, promuovendo l'orientamento, la formazione, la mobilità e l'inserimento dei lavoratori. Tale trasformazione risulta necessaria per affrontare una situazione occupazionale caratterizzata da elevati tassi di disoccupazione e dalla scarsità di strumenti efficaci di attivazione dei lavoratori.

La riforma comporta altresì un deciso decentramento amministrativo, istituzionale e normativo, volto ad adattare le politiche del lavoro alle specificità dei mercati locali e regionali e a garantire un nuovo equilibrio tra Stato e Regioni nella regolazione e gestione dei servizi per l'impiego. Il collocamento, pertanto, non è più concepito come mero strumento pubblico, ma come servizio orientato a sostenere politiche attive del lavoro, incrementare la qualità dell'occupazione e migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, con regole moderne e flessibili.

I punti qualificanti della riforma consistono, in sintesi, nell'unificazione delle competenze in materia di politiche del lavoro, nella progressiva riduzione delle misure passive di sostegno al reddito e nella riqualificazione dell'intervento pubblico nel mercato del lavoro, attraverso l'offerta di servizi competitivi rispetto agli operatori privati e di opportunità occupazionali e formative adeguate alle esigenze dei lavoratori e delle imprese, nonché nella creazione di un sistema integrato e coerente, finalizzato a garantire trasparenza ed efficienza e a migliorare le capacità di inserimento professionale dei disoccupati. Come previsto dall'art. 3 del d.lgs. n. 276/2003, l'obiettivo complessivo della Riforma Biagi è, dunque, la realizzazione di un mercato del lavoro moderno, efficace e trasparente, in grado di sostenere politiche attive, incrementare i livelli occupazionali e garantire pari opportunità, integrando la gestione dei servizi pubblici con la partecipazione qualificata degli operatori privati¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Tiraboschi, M. 2023. *Un bilancio (im)possibile? La legge Biagi tra politiche del lavoro e (mancato) monitoraggio istituzionale*. Working Paper n. 4, ADAPT University Press

¹⁵⁶ Tiraboschi, M. 2012. *Mediazione e interposizione nei rapporti di lavoro: dal monopolio pubblico del collocamento alla liberalizzazione controllata dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro*. Capitolo 4. In Istituzioni di diritto del lavoro, Il Mulino, Bologna, pag. 232-234.

3.2.1. I soggetti svantaggiati ed i servizi per l'impiego nella Riforma Biagi

Nell'ambito della disciplina del d.lgs. 276/2003 concernente i servizi per l'impiego assume particolare rilievo il rafforzamento delle tutele a favore dei lavoratori più deboli, qualificati dal decreto come soggetti svantaggiati. Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. k), rientra in tale categoria chiunque appartenga a un gruppo che incontri difficoltà di inserimento autonomo nel mercato del lavoro, secondo quanto previsto dall'art. 2, lett. f), del regolamento (CE) n. 2204/2002 e dall'art. 4, comma 1, della legge 8 novembre 1991, n. 381¹⁵⁷. In riferimento al regolamento CE, esso considerano svantaggiati, tra gli altri, i giovani sotto i 25 anni, i lavoratori migranti, le persone appartenenti a minoranze etniche, i disoccupati di lungo periodo, gli over 50 senza lavoro, le persone prive di un titolo di studio secondario superiore, nonché soggetti con precedenti penali o con condizioni di particolare fragilità sociale¹⁵⁸.

D'altra parte, la legge n. 381/1991, come illustrato nel capitolo precedente, ricomprende tra i soggetti svantaggiati gli invalidi, gli ex degenti psichiatrici, i tossicodipendenti, i minori in situazione di difficoltà familiare, nonché i detenuti e le persone ammesse a misure alternative alla detenzione¹⁵⁹. Tali definizioni, pur se non perfettamente coincidenti, presentano rilevanti elementi di affinità e risultano sostanzialmente coerenti con quelle già analizzate nel capitolo precedente, al paragrafo 3.3.

Si tratta di un'innovazione di portata rilevante, che incide non solo sulle politiche del lavoro, ma anche, in modo decisivo, sugli strumenti di intervento e sul ruolo dei servizi per l'impiego.

Per lungo tempo, nell'ordinamento italiano, l'inserimento lavorativo dei soggetti più deboli è stato affidato a politiche di tipo dirigistico, fondate su obblighi imposti alle imprese e finalizzate a incidere sul funzionamento del mercato del lavoro attraverso vincoli amministrativi.

Tale impostazione, sebbene progressivamente attenuata, è tuttora presente nel diritto del lavoro, in particolare attraverso istituti quali il collocamento obbligatorio, le quote di riserva e le graduatorie di precedenza. L'efficacia di tali strumenti si è, tuttavia, rivelata limitata, non tanto per carenze organizzative o di vigilanza, quanto per la loro intrinseca inadeguatezza a produrre risultati in un mercato del lavoro profondamente mutato.

¹⁵⁷ Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. 2003. *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30*. Articolo 2, comma 1, lett. k). Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 159.

¹⁵⁸ Regolamento (CE) del 12 dicembre 2002, n. 2204. 2002. *Relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione*. Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, n. 337.

¹⁵⁹ Legge 8 novembre 1991, n. 381. 1991. *Disciplina delle cooperative sociali*. Articolo 4, comma 1. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 283.

Analogamente, le politiche di incentivazione finanziaria, volte a ridurre il costo del lavoro dei soggetti svantaggiati hanno mostrato un impatto contenuto, sia a causa delle scarse risorse stanziare, sia per la loro applicazione indifferenziata a categorie molto ampie di soggetti, determinando un utilizzo poco mirato dei fondi disponibili.

Il decreto legislativo in esame recepisce pienamente la strategia europea dell'occupabilità, traducendola nel rafforzamento degli strumenti di inclusione. Si afferma così un approccio profondamente diverso, fondato su un insieme coordinato di misure attive e passive, finalizzate alla costruzione di percorsi di inserimento personalizzati, gestiti dai servizi per l'impiego a livello territoriale.

In tale contesto assume rilievo centrale il ruolo dei servizi per l'impiego e la loro capacità di operare in rete: ciò è chiaramente visibile negli articoli 12, 13 e 14 del decreto, i quali, pur riferendosi a fattispecie differenti, promuovono coordinamento tra soggetti pubblici e privati nella gestione delle politiche attive del lavoro. L'obiettivo è garantire la massima accessibilità dei servizi a cittadini e imprese, favorendo forme di cooperazione volte a migliorare la qualità e a ridurre i costi delle prestazioni.

Infine, in vista di accrescere la trasparenza del mercato del lavoro e agevolare l'incontro tra domanda e offerta, il Capo III del decreto Biagi, tramite gli articoli 15 e 16, prevede l'istituzione della Borsa nazionale del lavoro e la creazione di un sistema nazionale di monitoraggio statistico e di valutazione delle politiche del lavoro¹⁶⁰. La Borsa nazionale del lavoro costituisce un sistema virtuale aperto finalizzato all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, fondato su una rete di nodi regionali e alimentato dai dati conferiti da tutti gli operatori del mercato del lavoro, sia pubblici sia privati, nonché dai lavoratori e dalle imprese. Il modello organizzativo dei servizi della Borsa del lavoro è affidato alla gestione delle Regioni ed è strutturato prevalentemente secondo una logica di rete.

La condivisione delle informazioni e dei dati trasmessi dai diversi soggetti rappresenta, infatti, il pilastro fondamentale del sistema. I centri per l'impiego, le agenzie per il lavoro, gli organismi pubblici e privati accreditati e gli altri operatori dell'intermediazione sono tenuti a trasmettere alla Borsa continua nazionale del lavoro tutti i dati acquisiti relativi ai lavoratori e alle imprese. In particolare, i soggetti che svolgono attività di intermediazione devono comunicare le informazioni

¹⁶⁰ Rosato, S. 2004. *Il quadro di regolazione del nuovo mercato del lavoro tra regimi autorizzatori e accreditamento: il ruolo delle Regioni*. Capitolo 2, Sezione A. In M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro: Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003*, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma. Giuffrè Editore, pag. 500-520.

concernenti le candidature dei lavoratori; le società di ricerca e selezione del personale sono tenute a trasmettere i dati relativi alle ricerche di personale e i curricula raccolti nell'ambito della propria attività. Le imprese possono pubblicare nella Borsa continua nazionale del lavoro gli annunci di ricerca del personale, mentre i soggetti in cerca di occupazione possono inserire i propri dati e candidarsi alle offerte disponibili¹⁶¹.

Nella medesima prospettiva di presidio del territorio si colloca anche il sostegno legislativo alla bilateralità, intesa dalla legge Biagi, all'art. 2, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 276/2003, quale strumento privilegiato di regolazione e di governo condiviso del mercato del lavoro.

Tale intervento normativo introduce per la prima volta nel nostro ordinamento una definizione di ente bilaterale e individua una serie di funzioni attribuibili esclusivamente a soggetti in possesso dei requisiti previsti dal decreto, in particolare la costituzione ad iniziativa delle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative.

Gli enti bilaterali sono definiti come organismi promossi da una o più associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro, attraverso lo svolgimento di molteplici attività. Le funzioni, infatti, spaziano, dall'attività di intermediazione ai compiti in materia di formazione, sostegno al reddito e tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, fino alla certificazione dei contratti di lavoro. Proprio quest'ultima rappresenta una delle principali innovazioni introdotte dalla riforma Biagi: si tratta di una procedura finalizzata a verificare e attestare la coerenza tra la qualificazione formale del rapporto di lavoro e le modalità concrete della sua esecuzione, con l'obiettivo di prevenire e ridurre il contenzioso in ambito lavoristico¹⁶².

Il quadro delineato evidenzia, dunque, l'ampiezza e la portata organica dell'intervento di riforma e modernizzazione del mercato del lavoro operato dal decreto legislativo n. 276 del 2003 e dalla Riforma Biagi.

3.3. La riforma Fornero

Nel giugno 2012 viene approvata la legge n. 92, dedicata alla «riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita». Si tratta di un intervento normativo di grande ampiezza, che incide sui

¹⁶¹ IUS Lavoro Lefebvre Giuffrè. 2023. *Borsa continua nazionale lavoro* <<https://ius.lefebvreoggiuffre.it/dettaglio/6341815/borsa-continua-nazionale-lavoro>>, ultimo accesso il 10 Gennaio 2026

¹⁶² Spattini, S. 2023. *Cosa resta oggi del decreto legislativo n. 276/2003 (legge Biagi) tra previsioni ancora vigenti e nuovo modello di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*. Interventi ADAPT Mercato del lavoro, Bollettino ADAPT, n. 6.

principali ambiti del diritto del lavoro e che si colloca, sotto il profilo tecnico e culturale, in netta discontinuità rispetto alla riforma Biagi e al pacchetto Treu. L'obiettivo prioritario del legislatore era quello di correggere la progressiva precarizzazione del lavoro e, a tal fine, la strategia adottata fu quella di scoraggiare le forme contrattuali diverse dal rapporto di lavoro considerato "standard", ossia il contratto a tempo indeterminato.

La riforma interviene, inoltre, sul sistema degli ammortizzatori sociali, introducendo l'ASpI e la miniASpI, istituendo i fondi di solidarietà bilaterali, definendo nuove linee guida in materia di tirocini, prevedendo misure per la conciliazione tra vita privata e lavoro e rafforzando i meccanismi di contrasto alle dimissioni in bianco.

Dal punto di vista della dottrina, alcuni autori, tra cui Emanuele Massagli e Alessandro Garilli, evidenziano che, in considerazione dell'adozione della riforma Fornero in una fase economica particolarmente critica per il Paese, gli obiettivi non sono stati pienamente conseguiti. In particolare, Massagli riporta che, a seguito della riforma, la disoccupazione giovanile sarebbe aumentata dal 35,3% nel 2012 al 42,7% nel 2014¹⁶³. In linea con questa valutazione, anche Garilli osserva che la riforma mirava a fronteggiare il grave problema della disoccupazione mediante misure finalizzate a riequilibrare il rapporto tra flessibilità in entrata e in uscita dal mercato del lavoro; tuttavia, il protrarsi della crisi economico-finanziaria ha determinato un'ulteriore contrazione dei tassi di occupazione e un aggravamento della precarietà lavorativa. Nel complesso, secondo questi autori, il quadro del mercato del lavoro rimaneva critico e le politiche adottate non avevano prodotto gli effetti sperati¹⁶⁴.

L'istituzione dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego o ASpI, come sopra riportato, è in linea con quanto previsto - almeno sul piano programmatico - dalla legge delega n. 247 del 2007. La misura è concepita come un unico strumento di sostegno del reddito e di reinserimento lavorativo dei soggetti disoccupati, senza distinzioni legate alla qualifica professionale, al settore di appartenenza, alla dimensione dell'impresa o alla tipologia contrattuale.

In questa prospettiva, l'ASpI segna il passaggio dal tradizionale concetto di tutela della disoccupazione a quello di sostegno all'impiego, assumendo la funzione di sostituire il reddito del lavoratore durante il periodo di ricerca di una nuova occupazione, piuttosto che di indennizzare la

¹⁶³ Massagli, E. 2018. *Piccolo compendio delle riforme del lavoro dal 1997 al 2018: dalla "qualità" alla "dignità"*. In *Misure per il contrasto al precariato: primo commento al decreto legge n. 87/2018 (c.d. decreto dignità)*. ADAPT E-Book Series, n. 73, pag.132-133.

¹⁶⁴ Garilli, A. 2014. *Occupazione e diritto del lavoro. Le politiche del lavoro del governo Renzi*. Biblioteca '20 Maggio', vol. 2, pag. 303.

mera perdita del posto di lavoro. In concreto, l'erogazione dell'indennità è subordinata al permanere dello stato di disoccupazione: in caso di nuova occupazione con contratto di lavoro subordinato, la prestazione è sospesa d'ufficio, sulla base delle comunicazioni obbligatorie, per un periodo massimo di sei mesi. Qualora il rapporto di lavoro abbia una durata inferiore, l'indennità riprende a decorrere dal momento in cui era stata sospesa.

Accanto alla misura ordinaria, la riforma ha introdotto la prestazione ridotta, la cosiddetta mini-ASpI di cui all'art. 2, comma 20, della legge n. 92 del 2012, la quale, eliminando il requisito dell'anzianità assicurativa richiesto per l'ASpI ordinaria e ampliando l'accesso a tipologie di lavoro diverse da quello subordinato in senso stretto, ha esteso significativamente la platea dei beneficiari.

La mini-ASpI si configura come uno strumento di tutela immediata e transitoria, destinato a operare nel periodo necessario alla ricerca di una nuova occupazione e rivolto in particolare alla protezione dell'occupazione giovanile¹⁶⁵.

Non va trascurato che l'intervento sugli ammortizzatori sociali previsto dalla legge n. 92 del 2012 mirava anche a limitare l'uso improprio degli strumenti di flessibilità contrattuale. In quest'ottica, l'art. 2, comma 28, della stessa legge ha introdotto un contributo addizionale a carico del datore di lavoro per tutti i rapporti di lavoro subordinato diversi da quelli a tempo indeterminato. Questo contributo viene calcolato sulla retribuzione imponibile ai fini dell'ASpI e funge da disincentivo all'uso di contratti diversi dal tempo indeterminato, considerato la forma ordinaria di occupazione.

L'obiettivo era duplice: da un lato ridurre il ricorso al lavoro a termine; dall'altro aumentare le risorse destinate al finanziamento delle prestazioni di disoccupazione, dato che i lavoratori a tempo determinato sono più esposti al rischio di perdita del lavoro¹⁶⁶.

Parallelamente, la riforma del mercato del lavoro ha delineato un nuovo assetto dei servizi per l'impiego, volto ad affiancare i lavoratori nella ricerca di una nuova occupazione e nel percorso di crescita professionale. Il sistema è stato concepito secondo una logica incentrata sul sostegno al lavoratore che si attivi nella ricerca di un nuovo impiego e sul controllo del comportamento attivo del beneficiario delle prestazioni, attraverso specifici meccanismi di verifica affidati alla pubblica amministrazione.

¹⁶⁵ Spattini, S., Tiraboschi, M. E Tscholl, J. 2012. *Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali*. Parte 5, Sezione A. In Magnani, M. e Tiraboschi, M. (a cura di). *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Giuffrè, pag. 341-343.

¹⁶⁶ Fava, G. 2021. *Ammortizzatori sociali e integrazione del reddito per i lavoratori in difficoltà*. Parte II, Capitolo 1 2021. In *Dalla riforma Biagi al reddito di cittadinanza. L'evoluzione dei modelli di lavoro tra flessibilità e sicurezza, inclusione e politiche attive*. Giuffrè, pag. 110-116.

In tale contesto, la legge n. 92 del 2012 ha ridefinito in termini più puntuali il concetto di offerta di lavoro congrua, precisando il rapporto tra la corresponsione delle prestazioni a sostegno del reddito e l'obbligo di attivazione del lavoratore¹⁶⁷.

La nuova disciplina prevede, in particolare, la decadenza dal trattamento per il lavoratore sospeso dall'attività lavorativa e beneficiario di una prestazione di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, qualora rifiuti di partecipare a un corso di formazione o non lo frequenti regolarmente senza giustificato motivo.

Analogamente, il lavoratore titolare di indennità di mobilità, di disoccupazione o di altri sussidi connessi allo stato di disoccupazione decade dalla prestazione qualora rifiuti, senza giustificato motivo, di partecipare a iniziative di politica attiva promosse dai servizi competenti, non vi partecipi regolarmente, oppure non accetti un'offerta di lavoro definita congrua, ovvero non accetti una proposta contrattuale che preveda un livello retributivo non inferiore del venti per cento rispetto all'importo lordo dell'indennità spettante, purché l'attività lavorativa si svolga entro cinquanta chilometri dalla residenza del lavoratore o sia comunque raggiungibile in un tempo medio non superiore a ottanta minuti con i mezzi di trasporto pubblico ¹⁶⁸.

Riguardo la riduzione o sospensione dell'attività di impresa per ragioni economiche, la L. 92/2012 affiancava alla cassa integrazione guadagni, con esclusione delle imprese soggette a procedure concorsuali, l'erogazione di sussidi da parte di fondi bilaterali di solidarietà, anche residuali, alimentato dai contributi dei datori di lavoro dei settori interessati.

Attraverso le prestazioni integrative dei fondi di solidarietà si riteneva non solo di adeguare le prestazioni ASpI, bensì coniugare al beneficio degli ammortizzatori sociali uno strumento di collegamento per l'accesso più agile al pensionamento anticipato, a fronte dell'innalzamento dell'età pensionabile; lasciando alle parti sociali, per i settori non coperti dall'intervento, la possibilità di adeguare le fonti istitutive dei rispettivi fondi bilaterali alle finalità perseguite attraverso i fondi di solidarietà, prevedendo un completamento delle loro funzioni di intervento di sostegno al reddito e di riqualificazione e formazione per il reimpiego¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Spattini, S. 2012. *La condizionalità dei trattamenti di sostegno al reddito*, Parte III, Capitolo 1. In *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la legge 28 giugno 2012, n. 92*. ADAPT, Giuffrè editore, pag. 173-174.

¹⁶⁸ Fava, G. 2021. *Op. cit.*, pag. 120-126.

¹⁶⁹ Magnani, M. 2012. *La riforma del mercato del lavoro: impianto generale, finalità e impatto*. Parte I. In Magnani, M. e Tiraboschi, M. (a cura di). *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*. Giuffrè, pag. 4-7

L'impianto normativo delineato si configura, più che come una riforma in senso stretto, come un intervento di riordino e di semplificazione della disciplina previgente, incentrato principalmente sull'istituto del trattamento di disoccupazione. Tuttavia, malgrado l'intento di delineare un quadro normativo più coerente e uniforme, il sistema introdotto dalla legge n. 92 del 2012 risulta ancora carente sotto il profilo dell'organicità complessiva e distante dall'obiettivo di una piena universalizzazione delle tutele.

L'introduzione dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego non si è infatti accompagnata alla predisposizione di un apparato complessivo idoneo ad assistere efficacemente il lavoratore nelle fasi di disoccupazione e di vulnerabilità economica, né a sostenere percorsi strutturati di formazione continua e di adeguamento delle competenze alle dinamiche evolutive del mercato del lavoro. In conclusione, sebbene il sistema degli ammortizzatori sociali abbia contribuito a mitigare gli effetti della crisi occupazionale, la pluralità e l'eterogeneità degli strumenti adottati hanno finito per evidenziare la disorganicità del quadro complessivo¹⁷⁰.

3.4. Il Jobs Act

L'adozione della legge delega n. 183 del 2014, da cui derivano i decreti legislativi attuativi comunemente ricondotti al Jobs Act, ha suscitato valutazioni contrastanti all'interno della dottrina. Le opinioni circa la continuità o la discontinuità di tale riforma rispetto agli interventi precedenti risultano, in effetti, divise: secondo una parte della dottrina, per impostazione e contenuti, il Jobs Act può essere accostato alle precedenti riforme del mercato del lavoro, in particolare al Pacchetto Treu e alla riforma Biagi¹⁷¹; un'altra parte, invece, ritiene che tale parallelismo sia improprio, in quanto la riforma rappresenterebbe una chiara e significativa discontinuità rispetto alla disciplina introdotta nel 2012¹⁷².

La legge in esame interviene sui principali strumenti del mercato del lavoro, riformando gli ammortizzatori sociali, i servizi per l'impiego e le politiche attive, oltre a riordinare la disciplina dei rapporti di lavoro, l'attività ispettiva e gli strumenti di tutela e conciliazione tra esigenze di cura,

¹⁷⁰Zaccardi, G. 2012. *Vecchi e nuovi strumenti: cassa integrazione, indennità di mobilità, A.S.P.I.* Parte 4. In Amato, F. e Sanlorenzo, R. (a cura di). La legge n. 92 del 2012 (Riforma Fornero): un'analisi ragionata, <https://www.questionegiustizia.it/data/doc/52/commentario_riforma_fornero_-legge_92_2012.pdf>, ultimo accesso 25 Gennaio 2026.

¹⁷¹ Reboani, P. 2024. *È sul lavoro la sfida finale tra riformisti e conservatori*. Libero Quotidiano, <<https://www.liberoquotidiano.it/news/politica/39383064/lavoro-sfida-finale-tra-riformisti-conservatori/>>, ultimo accesso 7 Marzo 2026.

¹⁷² Tiraboschi, M. 2024. *Il Jobs Act è in linea di continuità con la legge Biagi?*. Bollettino ADAPT, <<https://www.bollettinoadapt.it/il-jobs-act-e-in-linea-di-continuita-con-la-legge-biagi/>>, ultimo accesso 7 Marzo 2026

vita privata e lavoro. Gli obiettivi perseguiti attraverso l'attuazione della delega si riconducono, in primo luogo, alla semplificazione del quadro normativo del diritto del lavoro, anche mediante la razionalizzazione delle molteplici forme di gestione dei rapporti di lavoro. A tale finalità si affiancano l'estensione delle misure di tutela in caso di perdita dell'occupazione a tutti i settori produttivi e a tutte le categorie di lavoratori, l'istituzione di un'Agenzia nazionale incaricata del coordinamento e dell'indirizzo dei centri per l'impiego, nonché il riordino della disciplina degli ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e la promozione della ricollocazione dei lavoratori disoccupati. Ne emerge, dunque, un intervento di ampia portata, destinato a incidere in modo significativo su quasi tutti gli aspetti della legislazione relativa al rapporto e al mercato del lavoro¹⁷³.

Quasi a sottolinearne l'importanza, la delega in materia di ammortizzatori sociali è stata inserita nei commi 1 e 2 dell'unico articolo che compone il testo della legge n. 183/2014, mettendo in evidenza la criticità occupazionale emersa a seguito della crisi esplosa nel secondo semestre del 2008. In questo contesto, il Governo è stato autorizzato ad adottare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge delega, su proposta del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, più decreti legislativi volti al riordino della normativa sugli ammortizzatori sociali¹⁷⁴.

Il 4 marzo 2015 è stato approvato il decreto legislativo n. 22/2015, recante le disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge delega 10 dicembre 2014, n. 183. Con tale provvedimento è stata introdotta la NASpI, ovvero la Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego, destinata ai lavoratori che abbiano perso involontariamente l'occupazione e che siano disponibili a partecipare a percorsi di ricollocazione lavorativa.

In questo modo il Governo ha dato attuazione al secondo ambito di intervento previsto dalla legge delega in materia di ammortizzatori sociali, procedendo a una complessiva riforma dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego. Sotto il profilo soggettivo, la NASpI è riconosciuta a tutti i lavoratori subordinati, salvo le esclusioni espressamente previste. Ne sono beneficiari anche gli apprendisti, i soci lavoratori di cooperative che abbiano instaurato un rapporto di lavoro subordinato

¹⁷³ Staropoli, P. 2025. *Dieci anni di Jobs act. Un primo bilancio, parziale*. NT+ Lavoro Guida al Lavoro I Supplementi, n. 21.

¹⁷⁴ Balletti, E. 2014. *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*. Parte 2. In F. Carinci (a cura di), *La politica del Lavoro del Governo Renzi*. Adapt Labour Studies, E-Book series, n. 40, pag. 277-278.

e il personale artistico con contratto di lavoro subordinato. Il diritto alla prestazione non dipende dalla qualifica o dalla categoria professionale: vi rientrano quindi operai, impiegati, quadri e dirigenti. Restano invece esclusi i lavoratori con contratto part-time verticale su base annua. Inoltre, per espressa previsione normativa, la disciplina della NASpI non si applica ai dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni né agli operai agricoli, sia a tempo determinato sia indeterminato, per i quali continua a trovare applicazione la specifica disciplina della disoccupazione agricola.

La NASpI è riconosciuta ai lavoratori che abbiano perso involontariamente l'occupazione e che siano in stato di disoccupazione, purché possano avere almeno tredici settimane di contribuzione contro la disoccupazione nei quattro anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione e almeno trenta giornate di lavoro effettivo, indipendentemente dal minimale contributivo, nei dodici mesi precedenti. D'altra parte invece, i collaboratori coordinati e continuativi che perdano involontariamente la propria occupazione non rientrano nell'ambito di applicazione della NASpI, ma sono destinatari di una tutela specifica e distinta, denominata DIS-COLL. Tale misura è stata introdotta dall'art. 15 del d.lgs. n. 22/2015, con riferimento agli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1° gennaio al 31 dicembre 2015, ed è stata successivamente oggetto di proroghe¹⁷⁵.

Infine, tra i principi e criteri direttivi era prevista la possibilità di introdurre, al termine della fruizione della NASpI, una prestazione aggiuntiva destinata ai lavoratori in stato di disoccupazione involontaria che si trovassero in condizioni economiche particolarmente svantaggiate, subordinandone l'erogazione alla partecipazione a iniziative di attivazione promosse dai servizi competenti.

In attuazione di tale previsione è stato istituito l'ASDI, l'Assegno di disoccupazione, una misura di sostegno rivolta a coloro che, dopo aver percepito la NASpI per l'intera durata, non abbiano trovato una nuova occupazione e versino in una situazione di rilevante disagio economico¹⁷⁶.

La prestazione è riservata ai disoccupati appartenenti a nuclei familiari in cui sia presente almeno un minorenni oppure ai soggetti che abbiano compiuto 55 anni e non abbiano ancora maturato i requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato. Per accedere all'ASDI è necessario possedere un'attestazione ISEE con un valore pari o inferiore a 5.000 euro. È inoltre richiesta la sottoscrizione di un patto di servizio personalizzato presso il centro per l'impiego competente, che

¹⁷⁵ Gaetani, M. e Marrucci, M. 2017. *La Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI)*. Capitolo 9. In *Il sistema degli ammortizzatori sociali dopo il Jobs Act*. Giuffrè Editore, pag. 326-330.

¹⁷⁶ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. *Assegno di disoccupazione (ASDI)*, <<https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/asdi/pagine/default>>, ultimo accesso 22 Gennaio 2026.

comporta specifici obblighi in materia di ricerca attiva del lavoro, partecipazione a iniziative di orientamento, formazione e accettazione di offerte di lavoro congrue. La partecipazione a tali iniziative è obbligatoria, a pena di decadenza dal beneficio. L'ASDI è erogato mensilmente per un periodo massimo di sei mesi e la domanda può essere presentata solo da chi non abbia già fruito dell'ASDI per più di sei mesi nei dodici mesi precedenti la conclusione della NASpI e, comunque, per più di ventiquattro mesi nel quinquennio antecedente il medesimo termine¹⁷⁷.

Nell'ambito delle politiche attive del lavoro, un passaggio centrale nell'attuazione del Jobs Act è rappresentato dal decreto legislativo n. 150/2015. Esso si pone come complemento necessario rispetto alla maggiore flessibilità introdotta nella disciplina dei rapporti di lavoro e nei meccanismi di uscita dall'impiego: alla flessibilità in entrata e in uscita doveva infatti corrispondere un rafforzamento delle politiche attive.

In questa prospettiva, l'istituzione dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, ANPAL, costituisce il fulcro del disegno tracciato dalla legge n. 183/2014. L'obiettivo è costruire un sistema capace di accompagnare i lavoratori nelle fasi di transizione occupazionale, evitando sia l'abbandono della ricerca di un nuovo impiego sia la perdita di competenze essenziali per restare competitivi nel mercato del lavoro. La sua architettura si fonda su alcuni pilastri qualificanti e rappresenta uno dei tentativi più significativi di dare concreta attuazione a un vero sistema nazionale in un contesto istituzionale caratterizzato dalla divisione delle competenze legislative e, in parte, amministrative tra Stato e Regioni¹⁷⁸.

Il Decreto legislativo 150/2015 delinea un sistema di governance delle politiche attive del lavoro fondato su una competenza condivisa tra Stato e Regioni. L'articolo 1, comma 1, riconosce infatti una competenza congiunta al Ministro del Lavoro e alle Regioni e Province autonome, «per le parti di rispettiva competenza», in materia di indirizzo politico delle politiche attive, con il compito di individuare strategie, obiettivi e priorità della politica nazionale, comprese le attività relative al collocamento dei disabili ai sensi della Legge 68/1999.

In tale prospettiva, il comma 2 del medesimo articolo istituisce la Rete dei servizi per le politiche del lavoro, composta da soggetti pubblici e privati tra cui ANPAL, le strutture regionali competenti, INPS per gli incentivi e gli strumenti di sostegno al reddito, INAIL per il reinserimento lavorativo

¹⁷⁷ INPS Istituto Nazionale della Previdenza Sociale. 2016. *Circolare n. 47*, <<https://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2016/06/INPS4703032016.pdf>>, ultimo accesso 23 Gennaio 2026.

¹⁷⁸ Varesi, P. A. 2022. *Il sistema nazionale di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro: aspetti strutturali*. Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro, vol. 4, pag. 617-618.

delle persone con disabilità da lavoro, le agenzie per il lavoro e gli altri soggetti autorizzati all'intermediazione ai sensi del Decreto legislativo 276/2003.

Alla Rete dei servizi per le politiche del lavoro è affidato il compito di promuovere l'effettività dei diritti costituzionali al lavoro e alla formazione professionale, nonché il diritto di accesso gratuito ai servizi di collocamento, attraverso interventi volti a migliorare l'efficienza del mercato del lavoro. Ciò implica garantire, da un lato, ai datori di lavoro la possibilità di reperire competenze adeguate ai propri fabbisogni e, dall'altro, ai lavoratori un sostegno concreto per l'inserimento o il reinserimento occupazionale. La Rete è coordinata dall'ANPAL, nuovo ente dotato di personalità giuridica, che opera nel rispetto delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni e alle Province autonome.

All'Agenzia sono attribuite numerose e rilevanti funzioni operative, tra cui compiti in materia di coordinamento, gestione delle politiche attive e monitoraggio del mercato del lavoro. Il sistema di governance delineato dal decreto si fonda su un modello integrato di cooperazione tra istituzioni diverse, nel quale la logica della rete assume un ruolo centrale non solo come metodo organizzativo, ma anche come strumento di condivisione di dati e informazioni, anche attraverso le nuove tecnologie¹⁷⁹.

Per quanto concerne l'organizzazione dei servizi ai cittadini, l'articolo 11 del Decreto legislativo n. 150 del 2015 è finalizzato a garantire i livelli essenziali delle prestazioni, abbreviato in LEP, in materia di politiche attive del lavoro.

A tal fine, si prevede che il Ministero del Lavoro stipuli con ciascuna Regione specifici accordi volti ad attribuire alle Regioni le funzioni e i compiti amministrativi in materia di politiche attive, imponendo loro l'obbligo di istituire e assicurare il corretto funzionamento di uffici territoriali aperti al pubblico, denominati Centri per l'impiego. Più precisamente, i livelli essenziali dei servizi per l'impiego che i sistemi regionali sono tenuti a garantire ai disoccupati prevedono lo svolgimento di un colloquio di orientamento entro tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione e la formulazione di una proposta di adesione a iniziative di inserimento lavorativo, di formazione, di riqualificazione professionale o ad altre misure di integrazione professionale.

Tale proposta deve intervenire entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione nel caso di adolescenti, giovani e donne in cerca di reinserimento lavorativo, ed entro sei mesi per gli altri soggetti esposti al rischio di disoccupazione di lunga durata.

¹⁷⁹ Lassandri, A. 2016. *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*. Lavoro e Diritto, n. 2, pag. 244-246.

Nei confronti dei disoccupati beneficiari di ammortizzatori sociali, per i quali lo stato di disoccupazione costituisce un requisito per l'accesso al trattamento, è, inoltre, prevista almeno l'offerta di un colloquio di orientamento entro tre mesi dall'inizio della disoccupazione, nonché di azioni di orientamento collettivo tra il terzo e il sesto mese, comprensive di attività formative sulle tecniche di ricerca attiva del lavoro coerenti con il contesto produttivo territoriale. Tra il sesto e il dodicesimo mese deve essere garantita anche un'attività formativa di durata non inferiore a due settimane, adeguata alle competenze professionali del disoccupato e alla domanda di lavoro dell'area di residenza.

In tal modo, il legislatore ha inteso fissare standard minimi uniformi su tutto il territorio nazionale, rafforzando l'integrazione tra politiche passive e politiche attive e rendendo più stringente il collegamento tra sostegno al reddito e percorsi di reinserimento nel mercato del lavoro¹⁸⁰.

Da ultimo, un'ulteriore profilo di rilievo è rappresentato dall'articolo 23 del decreto legislativo in esame, che amplia la strumentazione delle politiche attive del lavoro mediante l'introduzione dell'Assegno individuale di ricollocazione, A.d.R.

Tale istituto si sostanzia nel riconoscimento, in favore del lavoratore, di una somma erogata sotto forma di voucher, destinata all'acquisto di un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di occupazione. L'assegno può essere utilizzato presso un Centro per l'impiego ovvero, su scelta del beneficiario, presso un soggetto accreditato.

La disciplina distingue, in modo puntuale, tra le attività riservate in via esclusiva ai Centri per l'impiego - quali la presa in carico dell'utente, la profilazione e la sottoscrizione del patto di servizio personalizzato - e l'erogazione dei servizi intensivi propriamente detti, tra cui rientrano, a titolo esemplificativo, la formazione, l'orientamento specialistico e le attività di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Quest'ultima fase è regolata secondo una logica di concorrenza tra operatori pubblici e soggetti accreditati, in un'ottica di apertura e pluralismo nell'erogazione dei servizi per il lavoro. In origine, l'Assegno di ricollocazione era riservato a una categoria determinata di disoccupati, ossia ai beneficiari della NASpI da oltre quattro mesi; tuttavia, l'impianto normativo sotteso evidenzia la volontà del legislatore di sperimentare un modello suscettibile di progressiva generalizzazione¹⁸¹.

¹⁸⁰ Rausei, P., Asnaghi, A. e Tavella, M. 2021. *Politiche attive del Lavoro*. Parte Seconda. In Consulente del lavoro Lavoro e legislazione sociale, II Edizione. IPSOA.

¹⁸¹ Marini, A., Ciglieri, A., Zaccari, E. e Cenedese, F. 2018. *Assegno di ricollocazione*. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali & Banca Mondiale, <<https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-Inclusione-Rel/Documents/Assegno-ricollocazione.pdf>>, ultimo accesso 2 Febbraio 2026.

3.5. Profili di continuità e innovazione tra le principali riforme delle politiche del lavoro

Come evidenziato nei paragrafi precedenti, negli ultimi anni si è assistito a una successione di interventi legislativi riguardanti i principali ambiti delle politiche e del mercato del lavoro. Secondo una parte della dottrina, tale evoluzione normativa si caratterizza per una marcata variabilità, riconducibile al contesto economico-sociale contraddistinto da elevata instabilità e incertezza.

In questo quadro, numerosi commentatori, soprattutto tra i più critici, hanno sostenuto che il Jobs Act rappresenti un vero e proprio mutamento di paradigma nel diritto del lavoro italiano rispetto alle riforme precedenti, segnando una significativa discontinuità. Le critiche rivolte alla riforma, infatti, non si sono limitate ai singoli istituti, ma hanno investito la sua impostazione complessiva, giungendo talvolta a sollevare dubbi di legittimità costituzionale e di compatibilità con il diritto europeo.

Parallelamente, un diverso orientamento dottrinale sottolinea come, accanto agli elementi innovativi, siano comunque rintracciabili rilevanti profili di continuità con le riforme precedenti. In tale prospettiva, il Jobs Act avrebbe il merito di ricondurre a unità, in un disegno organico, interventi già avviati o rimasti incompiuti, contribuendo al progressivo superamento del modello tradizionale del diritto del lavoro. Le discontinuità introdotte, pur presenti, vengono interpretate non tanto come una rottura netta, quanto come espressione di un processo evolutivo più ampio, realizzato anche attraverso scelte normative incisive volte a superare rigidità e resistenze del sistema. Secondo l'autore Ugo Mascini, la percezione di una marcata discontinuità risulterebbe inoltre amplificata dalla presenza di interventi normativi non sempre coerenti tra loro e dai frequenti mutamenti dell'indirizzo politico, che hanno compromesso la linearità del percorso riformatore. Tali elementi avrebbero contribuito a rendere meno evidente una direzione unitaria delle riforme, attenuando la percezione dei profili di continuità¹⁸².

Con riferimento, infine, alle politiche attive del lavoro, parte della dottrina evidenzia come il profilo maggiormente rilevante non risieda tanto nella continuità o nella discontinuità tra le riforme, quanto piuttosto nel profondo mutamento del contesto di riferimento. In particolare, il rafforzamento degli investimenti, anche a livello europeo come nel caso del PNRR e del Programma GOL ha inciso in modo significativo sulle modalità di intervento. In questa prospettiva, si può tuttavia individuare un elemento di continuità di fondo, rintracciabile sin dal Pacchetto Treu, rappresentato dalla costante attenzione all'attivazione dei beneficiari delle politiche del lavoro.

¹⁸² Treu, T. e Mascini, U. 2023. *Gli elementi di continuità nelle riforme del lavoro, fino al Jobs Act*, <<https://www.tizianotreu.it/articoli/gli-elementi-di-continuita-nelle-riforme-del-lavoro-fino-al-jobs-act.php>>, ultimo accesso 8 Marzo 2026.

Tale profilo, pur presente in tutte le principali riforme, assume oggi una valenza diversa proprio in ragione del mutato contesto economico e istituzionale. Alla luce di tali trasformazioni, secondo lo studioso Manuel Marocco, emerge l'esigenza di superare modelli fondati prevalentemente sull'attivazione, ritenuti non più sufficienti a rispondere alla complessità attuale. Nella sua opinione è necessario adottare un approccio integrato, in grado di coordinare efficacemente politiche attive e passive e di accompagnare i lavoratori nelle diverse transizioni occupazionali. In un contesto sempre più caratterizzato da incertezza e dinamicità, le politiche del lavoro sono dunque chiamate a evolvere verso strumenti più flessibili e inclusivi, capaci di sostenere in modo continuativo i percorsi professionali degli individui¹⁸³.

4. Le politiche del lavoro oggi

La trasformazione dell'economia e del mercato del lavoro, insieme alla crisi occupazionale seguita alla pandemia, hanno costituito un forte impulso per l'adozione di interventi rilevanti da parte del legislatore nazionale. L'obiettivo è stato quello di superare le iniziali politiche di mera gestione dell'emergenza per orientarsi verso politiche attive, capaci di sostenere una crescita economica strutturale e di favorire una piena e qualificata occupazione. In questa prospettiva, il legislatore ha perseguito un obiettivo strategico ulteriore: costruire un sistema organico di politiche attive che affiancasse e completasse le politiche passive introdotte negli ultimi anni. In passato, infatti, la scarsità di risorse destinate ai programmi di inserimento lavorativo e di formazione aveva fortemente limitato l'efficacia degli interventi¹⁸⁴.

Sul piano funzionale, la finalità era quella di accelerare l'integrazione tra ambiti tradizionalmente separati del sistema: formazione professionale, servizi per l'impiego e misure di politica attiva. Tale integrazione avrebbe dovuto garantire una tutela più efficace delle competenze e dell'occupabilità dei lavoratori nelle diverse fasi di transizione professionale, contribuendo a superare la storica distinzione tra tutele nel rapporto di lavoro e tutele nel mercato del lavoro¹⁸⁵.

L'ultima fase del processo di riforma dei servizi per le politiche attive del lavoro è rappresentata dalle misure previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Tra queste, lo strumento

¹⁸³ **Marocco, M. 2024.** *Per una nuova politica del lavoro: insegnamenti dalla pandemia.* Lavoro Diritti Europa, n. 1, pag. 9-10

¹⁸⁴ Padrin, C. 2023. *Il sistema delle politiche attive del lavoro tra Stato e Regioni alla luce del PNRR: l'ennesima conferma di un'amministrativizzazione delle Regioni?* Federalismi.it, n.17, pag. 162167.

¹⁸⁵ Sacchi, S., Scarano, G. e Di Palma, A. 2024. *Le politiche attive in Italia dopo la grande recessione: retaggi, innovazioni e sfide per il futuro.* Politiche Sociali, Social Policies, n. 3, pag. 511-530, doi: 10.7389/116169

centrale adottato dal Governo è il Piano Nazionale Nuove Competenze, PNC, promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con ANPAL e d'intesa con le Regioni, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 307 del 28 dicembre 2021.

Il focus del PNC è quello di definire livelli essenziali e uniformi nel settore della formazione professionale, aggiornandoli alla luce delle nuove competenze richieste dal mercato del lavoro, in particolare quelle connesse alle transizioni digitale ed ecologica. Accanto alla definizione di standard minimi di contenuto, il PNC mira anche a garantire adeguati livelli di accessibilità ai servizi, attraverso il rafforzamento e la diffusione capillare dei centri per l'impiego sul territorio¹⁸⁶.

Il Piano si articola in tre programmi tra loro complementari: il Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori o GOL, rivolto ai disoccupati; il Fondo Nuove Competenze, destinato ai lavoratori occupati; e il Sistema duale, indirizzato soprattutto ai giovani.

Il Piano Sistema Duale è rivolto a favorire l'apprendistato come contratto di formazione e lavoro, poiché permette ai soggetti disoccupati di acquisire nuove *skill* e metterle subito in pratica; mentre il Fondo Nuove Competenze ha l'obiettivo di finanziare i progetti di rimodulazione dell'orario di lavoro nelle aziende, qualora siano finalizzati ad inserire più formazione per i lavoratori¹⁸⁷.

Un ulteriore elemento qualificante è rappresentato dalla personalizzazione degli interventi, che devono essere modulati in funzione dell'età dei destinatari, dei fabbisogni espressi dalle imprese, delle concrete opportunità occupazionali e delle competenze possedute, nonché delle caratteristiche del mercato del lavoro di riferimento.

Questa parte del Piano può essere letta come il tentativo di portare a compimento il percorso di modernizzazione del sistema delle politiche attive avviato nel 1997 e consolidato con il decreto legislativo 150/2015. In tale quadro, il Programma GOL rappresenta il fulcro della riforma, poiché si rivolge ai disoccupati e alle persone in transizione occupazionale con l'obiettivo di favorirne l'inserimento lavorativo attraverso una stretta integrazione tra politiche attive e formazione.

La disciplina del programma si può rivenire, oltre che come detto nel PNRR, anche nel Decreto del ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 5 Novembre 2021. Esso si caratterizza non solo per una maggiore definizione del quadro normativo, ma anche per l'ambizione degli obiettivi e per l'entità delle risorse finanziarie stanziare. In particolare, l'impegno assunto con l'Unione europea

¹⁸⁶ Varesi, P. A. 2022. *Il sistema nazionale di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro: aspetti strutturali*. Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro, vol. 4, pag. 614-616.

¹⁸⁷ Decreto 14 dicembre 2021. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. 2021. *Adozione del Piano nazionale nuove competenze. Allegato A Piano Nazionale Nuove Competenze*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 307.

prevede che il Programma GOL garantisca la presa in carico di almeno tre milioni di beneficiari entro il 2025, tra disoccupati e soggetti in transizione occupazionale, tra cui percettori di NASpI, CIGS, Reddito di cittadinanza, Assegno di inclusione e Supporto per la formazione e il lavoro. Di questi, almeno 800.000 dovranno essere coinvolti in percorsi formativi, con una specifica attenzione allo sviluppo delle competenze digitali, che dovranno interessare almeno 300.000 persone¹⁸⁸.

Per quanto riguarda i contenuti, in coerenza con le linee guida del Piano Nazionale Nuove Competenze, il Programma GOL individua specifici livelli essenziali delle prestazioni, che si inseriscono come sottoinsieme nel più ampio quadro normativo vigente. Il Programma si articola in quattro percorsi di intervento, nei quali la formazione assume un ruolo trasversale, finalizzati rispettivamente al reinserimento lavorativo, all'aggiornamento delle competenze (*upskilling*), alla riqualificazione professionale (*reskilling*) e alla promozione dell'inclusione lavorativa. Tali percorsi possono essere attivati singolarmente oppure in modo integrato, a seconda delle caratteristiche dei destinatari. La loro applicazione varia infatti in base alla distanza del lavoratore dal mercato del lavoro e alla natura delle competenze possedute, distinguendo tra competenze immediatamente spendibili e competenze che necessitano di aggiornamento o riqualificazione.

Per le sue caratteristiche, il GOL si configura come un programma ombrello, in quanto finanzia una pluralità di interventi, anche già esistenti, purché conformi agli standard di servizio definiti dai livelli essenziali delle prestazioni. Questi standard devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale, con l'obiettivo di ridurre l'eterogeneità delle prestazioni erogate a livello locale¹⁸⁹.

5. Il programma GOL

Il Programma Garanzia Occupabilità Lavoratori (GOL) viene introdotto dall'articolo 1, comma 324, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, nell'ambito del nuovo «Fondo per l'attuazione di misure relative alle politiche attive rientranti tra quelle ammissibili dalla Commissione europea nell'ambito del programma React EU». La legge prevede che, con apposito decreto interministeriale, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, siano individuate le prestazioni connesse al Programma nazionale Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori, compresa la definizione delle medesime prestazioni per tipologia di beneficiari, le caratteristiche dell'assistenza intensiva nella ricerca di

¹⁸⁸ Treu, T. 2025. *Le innovazioni di sistema: dal Job Act al programma GOL*. In *Formazione e politiche del lavoro nelle transizioni*. WP CSDLE Massimo D'Antona, n. 501, pag. 14-16.

¹⁸⁹ Saracchini, J. 2021. *Il programma GOL: un nuovo sistema per supportare le transizioni occupazionali*. Nuove professionalità, vol. 5, pag. 50-53.

lavoro, i tempi e le modalità di erogazione da parte della rete dei servizi per le politiche del lavoro, nonché la specificazione dei livelli di riqualificazione delle competenze.

Il Decreto Interministeriale datato 5 novembre 2021, «Adozione del Programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori GOL» ha dato attuazione a questa disposizione incardinando i contenuti di GOL nell'ambito della Missione 5 Componente 1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Le politiche attive del lavoro potranno godere, per il quinquennio 2021-2025, di notevoli risorse ad esse destinate dal Piano: per la prima volta possiamo constatare che le riforme in materia di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro sono accompagnate anche da adeguate risorse umane e finanziarie¹⁹⁰.

Il Programma GOL si inserisce, infatti, nel contesto post-pandemico, caratterizzato da profonde trasformazioni che hanno inciso in modo rilevante sull'assetto e sul funzionamento dei servizi per il lavoro. Tale situazione ha messo in luce i limiti strutturali del sistema e l'inadeguatezza delle misure di politica attiva allora vigenti, rendendo necessario un intervento di riforma organico e l'introduzione di nuovi strumenti. In tale prospettiva, il Programma si propone di superare le criticità del sistema pubblico delle politiche attive, rafforzando i servizi territoriali e restituendo loro una funzione di prossimità e centralità rispetto alla persona.

ANPAL, le Regioni e le altre amministrazioni pubbliche coinvolte hanno pertanto assunto l'impegno, nel quinquennio di riferimento, di inserire tre milioni di beneficiari in percorsi personalizzati di accompagnamento al lavoro¹⁹¹. L'obiettivo fondamentale del Programma consiste nel garantire la centralità dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), superando l'attuale eterogeneità, sia sotto il profilo quantitativo sia qualitativo, dei servizi e delle prestazioni erogati nei diversi territori.

Accanto all'esigenza di assicurare uniformità su tutto il territorio nazionale, assume rilievo strategico anche il principio di prossimità dei servizi, da realizzarsi mediante una diffusione capillare dei Centri per l'impiego (CPI). La maggiore accessibilità alle prestazioni, infatti, costituisce un presupposto essenziale per garantire l'effettivo rispetto dei LEP.

Nel quadro delineato dai Livelli essenziali, una volta definite in maniera condivisa le politiche nazionali del Programma, spetta alle Regioni e alle Province Autonome provvedere alla loro attuazione, assicurando l'integrazione con le politiche attive territoriali e l'uniformità degli

¹⁹⁰ Varesi, P. A. 2022. *Il sistema nazionale di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro: aspetti strutturali*. Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro, vol. 4, pag. 618-620.

¹⁹¹ Chiaromonte, W., Del Punta, R., Romei, R., e Vallauri, M. L. 2024. *Dal reddito di cittadinanza all'assegno di inclusione*. Capitolo 12. In *Diritto del lavoro*. Giappichelli, pag. 758-760.

interventi all'interno di una cornice unitaria. In tale prospettiva, si rende necessario promuovere un rinnovato protagonismo degli operatori privati nel sistema delle politiche attive del lavoro. Tali soggetti non devono essere individuati esclusivamente nelle Agenzie per il Lavoro, ma anche negli attori delle relazioni industriali, chiamati a svolgere un ruolo complementare e integrato. Il decreto interministeriale prevede che le Regioni e le Province Autonome, sulla base delle indicazioni del Programma GOL e favorendo la consultazione delle parti sociali, adottino un Piano regionale per la relativa attuazione. Tale Piano deve essere previamente sottoposto alla valutazione di coerenza con il Programma nazionale da parte di ANPAL¹⁹².

In questo quadro si colloca il Piano Attuativo Regionale del Programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori della Regione Emilia-Romagna, approvato dall'Assemblea legislativa con delibera n. 81 del 2022. Il Piano si inserisce in una strategia unitaria di programmazione dei fondi europei, nazionali e regionali, che trova il suo principale riferimento nel Patto per il lavoro e per il Clima. La Regione intende realizzare il Piano in stretta collaborazione con le strutture competenti a livello regionale e nazionale, valorizzando la sinergia, la complementarità e la coerenza tra i diversi interventi. In particolare, l'attuazione si integra con il Programma FSE+, il Piano di rafforzamento dei Centri per l'impiego e il Piano nazionale nuove competenze, con l'obiettivo di garantire un accesso universale alle politiche attive del lavoro¹⁹³.

Nell'ambito del Programma GOL è delineato un percorso strutturato di attivazione della persona in cerca di occupazione, fondato sull'individuazione di servizi aventi carattere obbligatorio. Tale processo prende avvio dall'analisi dei fabbisogni individuali e si sviluppa attraverso una serie coordinata di interventi, fino a culminare nell'accesso a un percorso formativo finalizzato all'occupazione o all'inclusione sociale.

I servizi previsti possono essere erogati anche in modalità integrata, consentendo all'utente, in conformità al principio di libera scelta, di rivolgersi tanto al soggetto pubblico quanto al soggetto privato accreditato. Al fine di assicurare l'effettiva erogazione dei Livelli essenziali delle prestazioni, tutti i Centri per l'impiego sono tenuti a dotarsi di personale qualificato e adeguato. Le prestazioni previste nell'ambito del Programma GOL sono state ulteriormente integrate dalla

¹⁹² Professioni & Concorsi. 2022. *Le politiche per l'occupazione e il mercato del lavoro*. Capitolo 1, Libro IV. In Concorsi nei Centri per l'Impiego (CPI) e nelle Agenzie regionali per il lavoro. Teoria, test e simulazioni per la preparazione alle prove selettive. Edises, 2^a edizione, pag. 897-899.

¹⁹³ Regione Emilia-Romagna. 2026. *Piano attuativo regionale GOL Garanzia di occupabilità dei lavoratori*, <<https://formazionelavoro.regione.emilia-romagna.it/piani-programmi-progetti/piano-attuativo-regionale-gol-garanzia-occupabilita-lavoratori>>, ultimo accesso 5 Febbraio 2026.

deliberazione del Commissario Straordinario di ANPAL n. 5 del 9 maggio 2022¹⁹⁴, che costituisce fonte di disciplina degli obblighi gravanti sui servizi per l'impiego e ne specifica puntualmente i contenuti.

In tale quadro normativo, i LEP si articolano in un sistema strutturato di prestazioni che accompagnano la persona lungo l'intero percorso di orientamento, formazione, accompagnamento e inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, garantendo coerenza, continuità e uniformità degli interventi sull'intero territorio nazionale¹⁹⁵. Essi comprendono, anzitutto, le attività di accoglienza e prima informazione, cui si affiancano la Dichiarazione di immediata disponibilità (DID), la profilazione dell'utente e l'aggiornamento della Scheda Anagrafica Professionale (SAP).

Il percorso prosegue con l'orientamento di base e la stipula del patto di servizio personalizzato, per poi svilupparsi attraverso interventi di orientamento specialistico, accompagnamento al lavoro, attivazione di tirocini e facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta. Rientrano inoltre tra le prestazioni l'avviamento a percorsi formativi, la gestione di strumenti finalizzati alla conciliazione tra tempi di lavoro e obblighi di cura nei confronti di minori o soggetti non autosufficienti, la presa in carico integrata delle persone in condizione di vulnerabilità e, infine, il supporto all'autoimpiego¹⁹⁶.

Il programma GOL prevede un'ulteriore articolazione del flusso di attività che ciascun Centro per l'Impiego (CPI) è tenuto a garantire al beneficiario. Tale flusso prende avvio dalla fase di valutazione del soggetto tramite un test di *assessment* e si conclude con l'individuazione del percorso GOL più adeguato. L'operatore del CPI, sulla base di una procedura di valutazione quantitativa e qualitativa definita a livello nazionale e dell'esito di uno specifico punteggio, determina il percorso al quale il beneficiario deve essere assegnato. Al termine del processo, il beneficiario sottoscrive il patto di servizio e procede alla scelta dell'ente erogatore, pubblico o privato, per l'avvio del percorso individuato. Il programma prevede inoltre che il percorso sia formalmente definito all'interno del patto di servizio, lasciando margini estremamente limitati all'autonomia negoziale delle parti. Tutti i percettori di un sostegno al reddito sono tenuti, entro

¹⁹⁴ANPAL Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro. 2022. *Deliberazione del Commissario Straordinario n. 5 del 9 maggio 2022*, <<https://storicoanpal.politicheattive.lavoro.gov.it/programma-gol.html>>, ultimo accesso 8 Febbraio 2026.

¹⁹⁵ Valente, L. 2023. *La disciplina delle prestazioni di servizi: I percorsi di GOL*. Capitolo 3. In *Il diritto del mercato del lavoro: I servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*. CEDAM Scienze Giuridiche, pag. 102.

¹⁹⁶ ANPAL Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro. 2022. *Allegato C: Standard dei servizi di GOL e relative unità di costo standard*. Deliberazione del Commissario Straordinario n. 5 del 9 maggio 2022, <https://www.lavorosi.it/fileadmin/user_upload/PRASSI_2022/anpal-delibera-n-5-del-09-05-2022-programma-gol-livelli-essenziali-prestazioni.pdf?utm_source=chatgpt.com>, ultimo accesso 8 Febbraio 2026.

quattro mesi dall'inizio della prestazione, a essere inseriti in un percorso personalizzato e a fruire delle misure previste dai livelli essenziali del programma. Per tali soggetti, la partecipazione al programma costituisce condizione necessaria per il mantenimento del beneficio economico, secondo il principio della «condizionalità»¹⁹⁷.

5.1. Le attività dei Centri per l'Impiego nel Programma GOL

Le attività svolte dal Centro per l'impiego nell'ambito del Programma GOL si conformano ai LEP, riproducendone puntualmente struttura e contenuti. Il primo passaggio nella presa in carico dell'utente è rappresentato dall'accoglienza e dalla prima informazione, che costituiscono il momento iniziale di contatto tra operatore e utente.

Tale fase assume un rilievo centrale, poiché è funzionale alla costruzione di un clima di fiducia reciproca, presupposto indispensabile per un approccio realmente centrato sulla persona, nel quale l'utente sia proattivo, consapevole e partecipe del percorso che lo riguarda. In questa fase l'operatore illustra il funzionamento del servizio, le metodologie adottate, le attività previste e gli obiettivi che si intendono perseguire nel corso degli incontri, assicurando trasparenza rispetto alle fasi successive del percorso. Vengono inoltre chiariti eventuali dubbi e fornite informazioni di approfondimento affinché l'utente disponga di un quadro chiaro e completo delle attività e delle finalità previste. L'accoglienza rappresenta anche un momento conoscitivo, utile a definire le modalità comunicative e a impostare correttamente la relazione tra operatore e utente.

Segue la fase di aggiornamento della Scheda Anagrafica Professionale (SAP). Tale strumento raccoglie in modo strutturato i dati personali del lavoratore, lo storico delle esperienze lavorative pregresse e le informazioni aggiornate sullo stato occupazionale. La scheda comprende, in particolare, i dati anagrafici, l'indirizzo di residenza e lo storico dei rapporti di lavoro¹⁹⁸.

Successivamente si procede alla presentazione della Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID), atto che segna formalmente l'inizio dello stato di disoccupazione. Possono renderla i soggetti privi di occupazione o destinatari di un provvedimento di licenziamento, al fine di accedere ai servizi di politica attiva e di reinserimento nel mercato del lavoro.

La DID ha la funzione di attestare lo stato di disoccupazione e consente di fruire dei servizi erogati dai Centri per l'impiego per favorire una nuova collocazione lavorativa. Attraverso tale

¹⁹⁷ Valente, L. 2022. *Gli attori del mercato del lavoro in rapporto diretto con imprese e lavoratori*. Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro, n. 4, pag. 639-640.

¹⁹⁸ ANPAL Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro. 2022. *Allegato C: Standard dei servizi di GOL e relative unità di costo standard*. Op. cit.

dichiarazione, l'interessato attesta di essere privo di lavoro oppure di svolgere un'attività lavorativa con reddito inferiore alle soglie previste dalla normativa vigente. Dichiarare, inoltre, di non risultare già iscritto presso altri Centri per l'impiego sul territorio nazionale e di essere immediatamente disponibile allo svolgimento di un'attività lavorativa nonché alla partecipazione alle misure di politica attiva, che verranno definite mediante la sottoscrizione del Patto di servizio personalizzato¹⁹⁹.

Il comma 5 dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 150 del 2015 stabilisce che, sulla base delle informazioni raccolte al momento della registrazione dello stato di disoccupazione (DID), gli utenti dei servizi per l'impiego vengano assegnati ad una specifica classe di profilazione²⁰⁰. Tale classificazione consente di valutare il livello di occupabilità della persona mediante una procedura automatizzata di elaborazione delle informazioni, sviluppata in linea con i migliori standard internazionali.

In questo contesto, l'accesso al Programma GOL è subordinato all'assessment, una metodologia innovativa che integra la profilazione quantitativa e qualitativa. Rispetto alle prassi precedenti, questa procedura riduce l'incidenza della valutazione discrezionale dell'operatore, poiché si avvale di strumenti e algoritmi standardizzati²⁰¹.

La profilazione quantitativa, automatica, individua se la persona è *work ready* o *weaker*, mentre la profilazione qualitativa prevede un colloquio diretto con l'utente, finalizzato ad approfondire la valutazione. L'assessment costituisce lo standard di erogazione del livello essenziale delle prestazioni di orientamento di base, volto a determinare il posizionamento della persona nel mercato del lavoro e a individuare i suoi bisogni specifici.

La normativa prevede che il percorso verso l'occupazione o l'accrescimento delle competenze sia definito e concordato nel Patto di servizio. Sulla base della profilazione quantitativa e qualitativa elaborata a livello nazionale dall'ANPAL e tenendo conto del contesto del mercato del lavoro di

¹⁹⁹ Agenzia regionale per il lavoro Regione Emilia-Romagna. 2025. *Rilascia online la Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro (DID)*, <<https://www.agenzialavoro.emr.it/lavoro-per-te/servizi/per-le-persone/rilascia-la-did-online>>, ultimo accesso 10 Febbraio 2026.

²⁰⁰ Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150. 2015. *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, Articolo 19, comma 5. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 53/L.

²⁰¹ Lupo, V., Radicchia, D., e Toti, E. 2025. *Attuazione del programma GOL: sfide e prospettive*. Economia & lavoro, Fascicolo 2, pag. 77-78.

riferimento, l'operatore del Centro per l'impiego stabilisce a quale dei quattro percorsi differenziati deve essere avviato il soggetto assistito²⁰².

Entrando nel dettaglio della profilazione quantitativa, il nuovo sistema consente agli operatori dei Centri per l'impiego di valutare il livello di occupabilità degli utenti sulla base delle informazioni fornite al momento della Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID) e dei dati aggiornati nella Scheda Anagrafica Professionale (SAP). Vengono valutate le informazioni anagrafiche, il genere, il titolo di studio, la condizione occupazionale dell'anno precedente, le caratteristiche del nucleo familiare, la cittadinanza, l'eventuale fruizione di misure di sostegno al reddito, la tipologia di formazione e qualifica posseduta, la residenza e il possesso della patente di guida. Si tratta di informazioni rilevabili in *back-office*, che l'operatore dovrà controllare, insieme al beneficiario, per confermarne la validità.

L'assegnazione alla classe di profilazione quantitativa avviene in modo automatizzato e individua tre livelli di rischio di disoccupazione: classe 1 che identifica l'utente come *work ready*; classe 2 la quale evidenzia un rischio medio di disoccupazione e classe 3 associata a una situazione di maggiore debolezza o *weakness*.

Tale classificazione fornisce una prima indicazione del grado di occupabilità dell'utente, permettendo di stimare con maggiore accuratezza la probabilità di inserimento lavorativo entro un determinato periodo e di definire in modo più efficace la distanza dal mercato del lavoro, al fine di personalizzare gli interventi di politica attiva²⁰³.

Le informazioni fornite dalla profilazione quantitativa vengono integrate e approfondite dagli operatori dei Centri per l'impiego attraverso un colloquio di orientamento con l'utente, nella successiva fase di valutazione qualitativa.

La definizione del profilo degli utenti, al fine di indirizzarli verso i diversi percorsi previsti dal Programma GOL, avviene tramite l'Assessment iniziale. Si tratta di un processo mediante il quale l'operatore del Centro per l'impiego rileva le caratteristiche individuali dell'utente, le confronta con le specificità del mercato del lavoro e individua, sulla base di tale confronto, il percorso più

²⁰² Chiaromonte, W., Del Punta, R., Romei, R., e Vallauri, M. L. 2024. *Dal reddito di cittadinanza all'assegno di inclusione*. Capitolo 12. In *Diritto del lavoro*. Giappichelli, pag. 763-767.

²⁰³ Linfante, G., Radicchia, D., e Toti, E. 2024. *Analisi valutativa del modello di assessment del programma GOL*. Focus ANPAL n. 168, pag. 10-12.

appropriato per favorirne l'inserimento lavorativo, condividendolo con l'utente stesso. Il processo di Assessment si realizza nell'ambito della fase di Orientamento di base prevista dai LEP²⁰⁴.

La seconda fase dell'assessment, dunque, consiste in un colloquio individuale tra l'operatore del Centro per l'impiego e l'utente. Nel corso dell'intervista, l'operatore utilizza un questionario finalizzato alla verifica di tre aree: la condizione lavorativa, le competenze e le condizioni personali. A ciascuna domanda viene attribuito un punteggio compreso tra 0 e 3. Per ogni area il punteggio massimo conseguibile è pari a 15 punti, per un totale complessivo di 45 punti. Nell'ambito dell'assessment iniziale, al fine di approfondire le caratteristiche dell'utente, l'operatore dispone di un margine di intervento attraverso l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo pari a +3 o -3 punti, che può incrementare o ridurre il punteggio complessivo conseguito nell'assessment iniziale.

Questa facoltà incide direttamente sull'individuazione del percorso da attivare, in quanto il punteggio aggiuntivo può migliorare o aggravare la condizione rilevata e determinare una diversa collocazione dell'utente all'interno dei percorsi previsti. L'eventuale modifica deve essere adeguatamente motivata dall'operatore. Qualora il punteggio conseguito nell'area C, vale a dire quella relativa alla condizione personale, sia pari o superiore a 6, l'operatore è tenuto a procedere ad un ulteriore approfondimento, volto a valutare le fragilità emerse e a verificare l'eventuale attivazione del Percorso 4, Lavoro e inclusione. In tale ipotesi si avvia l'assessment approfondito tramite l'area D, che indaga ulteriori aspetti di natura psico-sociale. Anche in questo caso il punteggio massimo conseguibile è pari a 15 punti, risultante dalla combinazione delle aree C e D. Sulla base del punteggio finale, elaborato mediante un algoritmo, viene individuato il percorso GOL più appropriato che costituirà l'elemento centrale del Patto di servizio personalizzato redatto al termine del colloquio con l'utente²⁰⁵.

5.2. L'analisi qualitativa attraverso il test di Assessment: ambiti e dimensioni analizzate

Di seguito sono illustrati gli ambiti e le dimensioni di analisi, esplorati nelle diverse sezioni che compongono il questionario di assessment qualitativo.

²⁰⁴ Agneni, L., Linfante, G. e Micheletta, C. *L'assessment dei beneficiari GOL. Indicazioni operative per la profilazione qualitativa*, Struttura di ricerca III Ufficio di Statistica e Supporto Metodologico, ANPAL, pag. 6-8.

²⁰⁵ Valente, L. 2023. *La disciplina delle prestazioni di servizi: I percorsi di GOL*. Capitolo 3. In *Il diritto del mercato del lavoro: I servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*. CEDAM Scienze Giuridiche, pag. 104-108.

Nella Sezione A, dedicata alla condizione lavorativa dell'utente, vengono rilevate informazioni relative al grado di scolarizzazione, al tempo trascorso dall'ultima esperienza di lavoro, al percorso professionale, alla durata delle esperienze lavorative pregresse, alla mobilità territoriale e al lavoro ricercato. Il grado di scolarizzazione riguarda il livello di istruzione effettivamente posseduto dall'utente, indipendentemente dall'eventuale riconoscimento formale dei titoli di studio conseguiti all'estero (per cittadini UE ed extra UE). Il tempo trascorso dall'ultima esperienza lavorativa fa riferimento all'intervallo temporale dall'ultimo impiego svolto.

L'operatore deve considerare non solo la durata dell'inattività, ma anche l'età dell'utente, assumendo come soglia di riferimento i 29 anni. La rilevazione prevede due variabili: il numero di mesi trascorsi dall'ultima occupazione (con classi di risposta articolate in intervalli semestrali, nonché l'opzione «non ha mai lavorato») e l'età, distinta tra maggiore o minore di 29 anni.

Il percorso professionale attiene alla qualità dell'esperienza maturata nel tempo e alla coerenza del processo di professionalizzazione, con particolare riferimento ai ruoli e alle mansioni svolte e al settore economico di inserimento.

Prima di procedere alla valutazione, l'operatore è tenuto a verificare le informazioni fornite nella sezione precedente e ad accompagnare l'utente nella descrizione chiara delle attività svolte, dei settori di riferimento e delle mansioni esercitate, con particolare attenzione agli ultimi tre anni.

L'esperienza lavorativa, invece, concerne la durata complessiva delle attività svolte nel corso della vita, anche se discontinue. La dimensione relativa a mobilità e spostamenti riguarda il grado di autonomia negli spostamenti mediante mezzi pubblici o privati, inclusa la disponibilità e l'utilizzo di un'automobile. Tali informazioni risultano rilevanti ai fini dell'inserimento lavorativo, in quanto contribuiscono a definire i vincoli e le disponibilità individuali che possono ampliare o restringere le opportunità di accesso al lavoro. Infine, per la dimensione relativa al lavoro ricercato non è prevista l'attribuzione di un punteggio, ma esclusivamente la rilevazione della professione cui l'utente aspira. Tale informazione è funzionale alla successiva valutazione professionale da parte dell'operatore, sia in relazione alla coerenza tra aspettative, competenze ed esperienze pregresse, sia rispetto alla domanda di lavoro espressa dal contesto territoriale di riferimento²⁰⁶.

La Sezione B del questionario è dedicata alla valutazione delle competenze possedute dall'utente in diversi ambiti: linguistico-comunicativo, digitale, formativo, tecnico-professionale, in relazione alle

²⁰⁶ Agneni, L., Linfante, G. e Micheletta, C. *L'assessment dei beneficiari GOL. Indicazioni operative per la profilazione qualitativa*, Struttura di ricerca III Ufficio di Statistica e Supporto Metodologico, ANPAL, pag. 9-12.

competenze acquisite nel corso delle esperienze lavorative. Ciascun ambito è oggetto di specifiche aree di approfondimento.

Per quanto riguarda le competenze comunicative in lingua italiana, la rilevazione concerne la capacità dell'utente di leggere, comprendere, parlare, scrivere e interagire efficacemente in italiano, al fine di determinarne il livello di padronanza.

Le competenze digitali attengono alla capacità di utilizzare il computer e altri dispositivi (quali smartphone e tablet) per ricercare e selezionare informazioni, comunicare, interagire e risolvere problemi, sia nella vita quotidiana sia in ambito lavorativo. La rilevazione si basa su una serie di attività riconducibili all'uso della rete internet e di applicazioni di impiego comune; rispetto a tali attività, l'utente è chiamato a dichiarare il proprio livello di autonomia, distinguendo tra utilizzo con supporto, in autonomia o con un grado di competenza tale da poter fornire assistenza ad altri.

La dimensione relativa alla formazione extrascolastica riguarda le attività formative svolte al di fuori dei percorsi di istruzione formale, considerando sia il completamento dei corsi sia l'eventuale conseguimento di qualifiche, certificazioni o attestati.

Infine, le competenze tecnico-professionali riguardano le abilità acquisite nel corso delle esperienze lavorative pregresse, con particolare riferimento a quella più significativa o di maggiore durata, generalmente collocata negli ultimi tre anni. L'analisi si articola in tre ambiti: il contenuto del lavoro, inteso come varietà e complessità delle mansioni svolte; il grado di autonomia e responsabilità esercitato nel raggiungimento degli obiettivi assegnati; l'utilizzo di strumenti, tecniche e tecnologie specifiche connesse all'attività lavorativa considerata²⁰⁷.

La Sezione C del questionario è dedicata all'analisi di aspetti personali e sensibili dell'utente, comprendendo vincoli che possono limitare lo svolgimento di attività lavorative o la ricerca di lavoro, la presenza di una rete di sostegno familiare, il numero di persone a carico e i relativi oneri economici, la condizione abitativa e le pratiche di cura personale.

La prima area riguarda le condizioni ostacolanti il lavoro o la ricerca di lavoro e si concentra sui vincoli oggettivi derivanti da fattori personali o familiari. Tra quelli personali si considerano, ad esempio, problemi di salute, età avanzata o impegni di studio e formazione. Tra quelli familiari, invece, rientrano i carichi di cura verso figli piccoli, persone con disabilità o anziane. L'operatore rileva se tali vincoli esistono e ne specifica la natura, classificandoli tra accudimento di bambini o ragazzi, assistenza a familiari anziani o non autosufficienti, esigenze di studio o formazione,

²⁰⁷ Agneni, L., Linfante, G., Micheletta, C., e Tersigni, V. 2023. *Lo strumento per l'assessment qualitativo. La definizione del profilo dei beneficiari*. Collana Focus ANPAL, n. 8, pag. 17-19.

problemi di salute personali, o altro. Viene inoltre registrato il numero di ore giornaliere dedicate a questi impegni.

La Rete familiare, riguarda la presenza e la qualità del sostegno offerto dalle relazioni familiari e parentali. Tale rete costituisce una risorsa fondamentale per la definizione delle strategie di ricerca e mantenimento del lavoro. Durante il colloquio, l'operatore identifica i membri della rete, le loro caratteristiche e il tipo di supporto fornito, sia materiale che emotivo e relazionale. L'operatore rileva, inoltre, il numero dei familiari a carico, eventuali condizioni di salute, l'accesso a servizi sociali o sanitari e l'impatto economico o di responsabilità legato a tali carichi. Queste informazioni sono integrate con quelle relative alle condizioni ostacolanti il lavoro.

Indagando la condizione abitativa, si considerano, invece, due aspetti principali: il livello di autonomia, indipendenza e stabilità abitativa dell'utente e l'adeguatezza dell'abitazione rispetto agli standard base di salubrità.

Infine, la dimensione riguardante la cura della persona si basa sull'osservazione diretta dell'operatore. Questa valutazione riguarda l'igiene personale, la pulizia e la cura del proprio aspetto. La scarsa cura del sé, difatti, potrebbe derivare da fattori diversi, quali disturbi comportamentali, standard di vita inadeguati, povertà culturale o marginalità sociale, e può incidere sulle possibilità di occupabilità dell'utente²⁰⁸.

Successivamente all'assessment iniziale, qualora emergano elementi di criticità personale, l'operatore procede a un approfondimento mirato della condizione dell'utente, tramite la sezione D. Lo strumento prevede, a tal fine, una specifica sezione dedicata all'analisi di bisogni e vulnerabilità emersi nel colloquio, in particolare in relazione agli esiti della Sezione C. L'obiettivo è approfondire quei fattori personali che possono ostacolare in modo significativo il percorso di inserimento o reinserimento lavorativo e che potrebbero rendere necessaria l'attivazione della rete dei servizi territoriali per una presa in carico integrata.

La fase di approfondimento rappresenta un passaggio particolarmente delicato, nel quale assume un ruolo centrale la competenza dell'operatore nella conduzione del colloquio. In questo contesto, lo strumento di assessment costituisce una guida di riferimento, da utilizzare con flessibilità per esplorare ambiti sensibili della storia personale dell'utente, quali la situazione economica, le risorse relazionali disponibili e le caratteristiche del funzionamento sociale nei diversi contesti di vita e di lavoro.

²⁰⁸ Agneni, L., Linfante, G. e Micheletta, C. *Op. cit.*, pag. 19-21.

Risulta pertanto fondamentale la capacità dell'operatore di integrare ascolto attivo, osservazione diretta e costruzione di un clima di fiducia, favorendo un'interazione non invasiva che consenta alla persona di esprimere in modo autentico eventuali condizioni di fragilità personale, sociale ed economica²⁰⁹. L'operatore sceglie modalità, sequenza e formulazione delle domande in base alle caratteristiche dell'utente, potendo adottare un approccio più strutturato o, se opportuno, privilegiare il dialogo aperto. In ogni caso, le informazioni raccolte devono essere ricondotte alle risposte pre-codificate previste dallo strumento, così da consentire l'attribuzione automatica del punteggio.

La prima area valutata riguarda le condizioni economiche del nucleo familiare, con l'obiettivo di individuare eventuali criticità reddituali o situazioni di difficoltà finanziaria. In stretta connessione con tale ambito si colloca l'analisi dell'esposizione debitoria, che considera l'esistenza, l'entità e la sostenibilità di eventuali debiti della persona o del nucleo familiare, quali mutui, finanziamenti, acquisti rateali o prestiti. Si tratta di informazioni particolarmente sensibili, che l'operatore deve far emergere con cautela e competenza, al fine di distinguere situazioni ordinarie da condizioni di grave difficoltà.

Un'ulteriore area riguarda le reti di sostegno informali, ossia l'eventuale presenza di relazioni amicali, di vicinato o di prossimità in grado di offrire aiuto concreto in caso di necessità. L'analisi si concentra sull'esistenza e sul funzionamento di tali reti esterne alla famiglia, valutandone il potenziale supporto materiale o relazionale.

Viene, inoltre, approfondito il rapporto con i servizi sociali negli ultimi due anni, rilevando eventuali accessi, prese in carico, tipologia e frequenza degli interventi, motivazioni e servizi coinvolti. Tali informazioni, che possono derivare sia dal colloquio sia da documentazione pregressa o da contatti con altri operatori, risultano fondamentali per comprendere il livello di complessità del bisogno e per valutare l'opportunità di un intervento multidimensionale integrato.

Infine, l'area del funzionamento sociale mira a rilevare eventuali limitazioni di natura fisica, sensoriale, psico-motoria o cognitiva che possano incidere sulla vita quotidiana e lavorativa. L'analisi si basa prevalentemente sull'osservazione e sull'interazione nel corso del colloquio, approfondendo l'eventuale presenza di certificazioni, terapie o strumenti compensativi. Data la complessità e la delicatezza di questa dimensione, può risultare utile, ove possibile, consultare

²⁰⁹ Professioni & Concorsi. 2022. *Le politiche per l'occupazione e il mercato del lavoro*. Capitolo 1, Libro IV. In Concorsi nei Centri per l'Impiego (CPI) e nelle Agenzie regionali per il lavoro. Teoria, test e simulazioni per la preparazione alle prove selettive. Edises, 2^a edizione, pag. 901-909.

documentazione o informazioni provenienti da altri servizi che abbiano precedentemente seguito l'utente²¹⁰.

Come evidenziato in precedenza, alle risposte fornite nelle diverse aree oggetto di indagine è attribuito un punteggio predeterminato; ciascuna risposta corrisponde a un determinato valore in punti. Sulla base del punteggio complessivo conseguito in ogni area, l'utente viene quindi collocato in uno dei cinque percorsi di GOL. Il Percorso 1, Reinserimento lavorativo, è destinato a cittadini con un'elevata prossimità al mercato del lavoro e con una significativa probabilità di rapido reimpiego. Il Percorso 2, Aggiornamento e adeguamento delle competenze (*upskilling*), è rivolto a utenti le cui competenze risultano solo parzialmente allineate alle richieste del mercato del lavoro; l'intervento principale consiste in un percorso formativo mirato a colmare specifici divari di competenze e a rafforzare le opportunità occupazionali. Il Percorso 3, Qualificazione e riqualificazione (*reskilling*), si indirizza a persone le cui competenze non sono più coerenti con le esigenze del mercato e che necessitano di un intervento formativo strutturato per acquisire nuove professionalità. Percorso 4, Lavoro e inclusione, è dedicato a soggetti in condizioni di fragilità multidimensionale, che richiedono un supporto integrato tra politiche attive del lavoro e interventi di natura sociale. Infine, il Percorso 5, la Ricollocazione collettiva, rappresenta l'unico intervento di carattere collettivo ed è destinato a gruppi di lavoratori coinvolti in situazioni di crisi aziendale²¹¹. Di seguito si procederà a un'analisi più approfondita di ciascun percorso.

5.3. I Cluster di utenza del Programma GOL

Il primo cluster presentato nel programma riguarda il reinserimento occupazionale. Esso è destinato a soggetti più prossimi al mercato del lavoro e, pertanto, più facilmente collocabili. Il bisogno principale di questi individui consiste nell'accompagnamento al lavoro e nell'analisi delle opportunità occupazionali, affiancati da un percorso di orientamento specialistico volto a illustrare gli strumenti di formazione e addestramento disponibili. Tale approccio valorizza l'autonomia del partecipante, tenendo conto delle opportunità occupazionali presenti sul territorio.

L'analisi qualitativa è più semplice e si limita a restituire al lavoratore (registrandoli nel suo fascicolo elettronico) titoli di studio, qualifiche ed esperienze lavorative pregresse. La valutazione del bisogno per questi lavoratori è limitata ad un orientamento di base, comunque arricchito da un

²¹⁰ Agneni, L., Linfante, G. e Micheletta, C. *Op. cit.*, pag. 22-26.

²¹¹ Lupo, V., Radicchia, D., e Toti, E. 2025. *Attuazione del programma GOL: sfide e prospettive*. Economia & Lavoro, vol. 2, pag. 79-80.

assessment qualitativo, seppur non approfondito. Per questi utenti GOL suggerisce un orientamento specialistico semplificato, in un'ottica di progressivo superamento della distinzione tra orientamento di base e orientamento specialistico.

Per questi lavoratori non si prevedono attività di formazione specifica a valere su GOL, ferme restando attività formative leggere o a valere su altre risorse per lo più regionali. L'ente erogatore del percorso può essere sia pubblico tramite il Centro per l'Impiego, sia privato, attraverso un ente accreditato ai servizi per il lavoro, e la scelta verrà indicata nel patto di servizio. Per accedere al programma appena descritto, l'utente deve conseguire un punteggio inferiore a 7 punti nell'area A, inferiore a 8 punti nell'area B e inferiore a 6 punti nell'area C. Tali risultati attestano l'assenza di criticità rilevanti sotto il profilo occupazionale, delle competenze e personale; di conseguenza, l'utente è considerato *work ready*²¹².

Per alcuni utenti può rendersi necessario un percorso di accompagnamento più intensivo, in ragione di una maggiore distanza dal mercato del lavoro. In tali situazioni, il quadro di analisi richiede un approfondimento ulteriore, con un passaggio dall'orientamento di base a un orientamento specialistico. L'obiettivo di questa valutazione più strutturata è individuare il percorso più adeguato in funzione dell'intensità dell'intervento formativo necessario e della complessità del bisogno rilevato.

Per gli utenti inseriti nel Percorso 2 del Programma GOL è previsto un intervento di aggiornamento delle competenze o *upskilling*, caratterizzato da attività formative generalmente di breve durata e con contenuti prevalentemente professionalizzanti. Tali interventi sono finalizzati all'adeguamento e all'aggiornamento di competenze già possedute dal lavoratore che, anche a causa di un prolungato periodo di inattività o di un'esperienza lavorativa non recente, possono non risultare pienamente coerenti con le attuali richieste del settore di riferimento. Si tratta, pertanto, di percorsi mirati, che comportano un livello di intensità inferiore rispetto a interventi di riqualificazione più articolati.

Per altri lavoratori, invece, può risultare più appropriata l'attivazione di un Percorso di riqualificazione o *reskilling*, corrispondente al Cluster 3, che prevede un intervento formativo più strutturato e consistente. In questo caso, l'obiettivo è favorire l'acquisizione di nuove competenze per avvicinare la persona ai profili professionali richiesti dal mercato del lavoro. La formazione professionalizzante può comportare un innalzamento del livello di qualificazione rispetto al titolo di studio posseduto e può includere anche attività di rafforzamento delle competenze di base e

²¹² Chiaromonte, W., Del Punta, R., Romei, R., e Vallauri, M. L. 2024. *Op. cit.*, pag. 770-772.

trasversali. Tale percorso è particolarmente indicato nei casi di riconversione professionale o di cambiamento di settore rispetto alle esperienze lavorative pregresse.

Sia i percorsi di aggiornamento sia quelli di riqualificazione, così come ogni altro intervento formativo previsto nell'ambito del programma, devono in ogni caso essere progettati tenendo conto delle transizioni ecologica e digitale in atto, al fine di garantire coerenza con l'evoluzione del mercato del lavoro.

Con riferimento ai Cluster 2 e 3, assumono particolare rilievo i punteggi conseguiti nell'area B, riferita alle competenze. Qualora l'utente ottenga un punteggio pari o superiore a 7 punti nell'area A, un punteggio inferiore a 8 punti nell'area B ed un punteggio inferiore a 6 punti nell'area C, le caratteristiche rilevate evidenziano una criticità sotto il solo profilo delle competenze, tale da rendere necessario un intervento di aggiornamento o adeguamento. In questo caso, si attiva il percorso di *upskilling*. Diversamente, se l'utente consegue un punteggio pari o superiore a 7 punti nell'area A, pari o superiore a 8 punti nell'area B e inferiore a 6 punti nell'area C, emerge una criticità più marcata sia sul piano occupazionale che su quello delle competenze, tanto da richiedere un intervento di qualificazione o riqualificazione, attivando il percorso di *reskilling*²¹³.

Qualora, invece, l'utente consegua un punteggio pari o superiore a 6 punti nell'area C significa che le caratteristiche rilevate evidenziano elementi di criticità nella sfera personale, ritenute determinanti ai fini dell'individuazione del percorso successivo. In tal caso, indipendentemente dal punteggio ottenuto nelle altre aree, è prevista l'attivazione dell'approfondimento della Condizione Personale, vale a dire la sezione D, al fine di verificare la conferma o meno della fragilità emersa in prima istanza.

Se, all'esito dell'approfondimento, il punteggio complessivo nelle aree C e D risulta pari o superiore a 12 punti, si configura una condizione di elevata criticità personale e viene attivato il Percorso 4, Lavoro e inclusione. Qualora, invece, il punteggio complessivo C+D sia inferiore a 12 punti, le criticità personali non risultano tali da compromettere il percorso di inserimento lavorativo; in questo caso, la scelta del percorso (1, 2 o 3) è effettuata sulla base degli esiti dell'Assessment iniziale e dei punteggi conseguiti nelle altre aree²¹⁴.

²¹³Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. 2021. Decreto 5 novembre 2021. *Adozione del Programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL)*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 306

²¹⁴ Agneni, L., Linfante, G. e Micheletta, C. *Op. cit.*, pag. 28-30

Infatti, in presenza di situazioni di fragilità o di marcato disagio, le sole politiche attive del lavoro possono rivelarsi insufficienti, poiché la complessità dei bisogni espressi dall'utente eccede la dimensione strettamente occupazionale.

Tali circostanze è necessario che emergano in sede di assessment qualitativo, per predisporre un progetto personalizzato fondato sull'integrazione tra servizi per il lavoro e rete territoriale dei servizi sociali, socio-sanitari ed eventualmente educativi, in relazione alla specifica situazione individuale. Per i residenti nel distretto di riferimento viene attivata un'équipe multidisciplinare composta da operatori dell'Agenzia Regionale per il Lavoro e da operatori dei servizi sanitari, delle Aziende sanitarie e dei servizi sociali comunali.

L'équipe ha il compito di individuare e coordinare le misure più idonee a sostenere il percorso di inclusione lavorativa e sociale della persona. Tale équipe costituisce un momento strutturato di confronto che può essere promosso sia quando l'operatore socio-sanitario che segue l'utente ritiene che egli si trovi in una fase di stabilità tale da consentire un graduale avvicinamento al lavoro, sia quando lo stesso interessato manifesti la volontà di attivarsi in tal senso.

In altri casi, l'esigenza di coordinamento emerge qualora, durante la presa in carico presso il Centro per l'Impiego, risulti che l'utente è già seguito dai servizi sociali: prima di avviare un percorso di inserimento lavorativo, l'operatore del Centro per l'Impiego si confronta dunque con l'operatore socio-sanitario di riferimento, al fine di approfondire le criticità e definire congiuntamente un intervento coerente e sostenibile²¹⁵.

Durante l'équipe viene presentata la storia dell'utente, prendendo in considerazione l'eventuale patologia, le condizioni personali, abitative e debitorie, nonché la sua situazione attuale. In un'ottica collaborativa, si individuano le attività e le misure previste dal programma che meglio si adattano al percorso di reinserimento sociale e lavorativo del soggetto. Tra queste vi sono l'avvio di un tirocinio, sia part-time sia full-time, indennizzato rispettivamente con €250 o €450 mensili, e percorsi di aggiornamento per lo sviluppo di conoscenze e competenze, tra cui percorsi di riqualificazione professionale, formazione per il rafforzamento delle competenze digitali e linguistiche, e percorsi di formazione per la sicurezza sul lavoro, i quali possono anch'essi essere indennizzati, con una remunerazione di €3,50 all'ora per la partecipazione.

L'équipe individua le misure più appropriate per supportare l'utente nel percorso di inserimento lavorativo e sociale. L'operatore del CPI dovrà poi specificare quali misure attivare nell'ambito del

²¹⁵ Valente, L. 2023. *La disciplina delle prestazioni di servizi: I percorsi di GOL*. Capitolo 3. In *Il diritto del mercato del lavoro: I servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*. CEDAM Scienze Giuridiche, pag. 120-127.

programma GOL 4 e potrà indicare, se previste, le misure di natura sociale attraverso il programma «Interventi di natura sociale». Tra i componenti dell'équipe viene designato un responsabile del programma, incaricato di mantenere un contatto periodico con l'utente e con i soggetti che attuano le misure del programma personalizzato, al fine di monitorarne l'andamento e, se necessario, adottare azioni correttive o modifiche in caso di criticità rilevate.

L'operatore del CPI inserisce quindi nel sistema il programma di Politiche attive con le misure individuate dall'équipe, associando al soggetto attuatore e all'ente accreditato incaricato di erogare le politiche attive per l'utente. Successivamente, viene prenotato sul portale Lavoro x Te l'appuntamento dell'utente con l'ente accreditato nel distretto di residenza, registrando l'incontro nel Patto di Servizio Personalizzato²¹⁶.

Rispetto ai quattro percorsi precedentemente descritti, esistono situazioni in cui risulta più appropriato valutare i profili di occupabilità non a livello individuale, ma per gruppi di lavoratori. È il caso del Programma 5, denominato «Ricollocazione Collettiva», che riguarda contesti di crisi aziendale in cui i lavoratori, pur formalmente occupati, sono potenzialmente in transizione. In particolare, l'accordo di transizione occupazionale, disciplinato dal nuovo articolo 22-ter del decreto legislativo n. 148/2015²¹⁷, stabilisce che, durante la consultazione sindacale finalizzata a evitare eccedenze di personale, le parti possano definire un accordo che consenta ai lavoratori interessati dal trattamento di integrazione salariale per riorganizzazione o crisi aziendale di accedere al programma GOL.

Nell'accordo sindacale vengono definite le azioni mirate alla rioccupazione o all'autoimpiego, tra cui formazione e riqualificazione professionale. A caratterizzare questo percorso è la precoce attivazione delle politiche attive, in stretta collaborazione con il sindacato e, se necessario, con le Regioni coinvolte nella crisi aziendale. In Emilia-Romagna, tuttavia, questo percorso non è stato attivato né implementato ulteriormente, a differenza degli altri quattro percorsi²¹⁸. In Emilia-Romagna questo percorso non è stato attivato né implementato ulteriormente, al contrario degli altri quattro.

²¹⁶ Regione Emilia-Romagna e Agenzia Regionale per il Lavoro Emilia-Romagna. 2022. *GOL Garanzia di occupabilità dei lavoratori: Attuazione delle misure di politica attiva. Programma Gol e attuazione degli interventi per Cluster 4*.

²¹⁷ Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 148. 2015. *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*. Articolo 22-ter. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n.53/L.

²¹⁸ Chiaromonte, W., Del Punta, R., Romei, R., e Vallauri, M. L. 2024. *Op. cit.*, pag. 778-779

L'ultimo passaggio per completare l'assegnazione di un soggetto disoccupato ad un Cluster è la sottoscrizione del Patto di Servizio Personalizzato. Il patto di servizio rappresenta un accordo formale tra il disoccupato e il Centro per l'Impiego, nel quale vengono definite le azioni da intraprendere per la ricerca attiva del lavoro.

Dopo aver dichiarato la propria disponibilità tramite la DID, la persona in cerca di lavoro è tenuta a partecipare alle misure di politica attiva indicate nel patto. Al termine del processo di assessment, o al termine dell'attività dell'Équipe nel caso del Programma 4, viene stipulato il Patto di Servizio Personalizzato, che definisce in modo concordato le attività e gli strumenti di accompagnamento più idonei al profilo professionale e alla situazione personale dell'utente²¹⁹.

Il Patto di Servizio Personalizzato svolge una duplice funzione: da un lato, consente al lavoratore rimasto privo di occupazione di accedere alle misure di sostegno al reddito; dall'altro, lo impegna nella partecipazione a interventi di politica attiva del lavoro, quali attività formative, percorsi di riqualificazione professionale e iniziative volte a favorirne la ricollocazione nel mercato del lavoro, anche mediante la proposta di offerte di impiego congrue.

Nel PSP sono individuate le misure di politica attiva più idonee a sostenere l'occupabilità dell'interessato. Esso rappresenta il principale strumento di attivazione del soggetto in cerca di lavoro e costituisce un mezzo essenziale per promuoverne il reinserimento professionale. Si tratta di un documento dinamico, suscettibile di aggiornamenti e integrazioni in relazione all'evoluzione delle condizioni personali e dei bisogni dell'utente nel corso del percorso di ricerca attiva²²⁰.

Ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 150 del 2015, il Patto di Servizio Personalizzato (PSP) deve prevedere l'individuazione di un responsabile delle attività, quale referente dell'utente, e la definizione del profilo personale di occupabilità secondo le modalità tecniche originariamente predisposte da ANPAL, oggi sostituite da quelle stabilite dal Ministero del Lavoro. Il Patto deve inoltre determinare gli atti di ricerca attiva del lavoro da compiere e la relativa tempistica, nonché prevedere la frequenza ordinaria dei contatti con il responsabile delle attività, finalizzati al monitoraggio del percorso, alla valutazione della sua efficacia e, se necessario, alla sua rimodulazione. Devono essere indicate anche le modalità attraverso cui l'utente dimostra l'effettivo svolgimento delle attività di ricerca attiva del lavoro. Per ultimo, il Patto deve esplicitare la

²¹⁹ Agenzia regionale per il lavoro - Emilia-Romagna. 2025. *Il patto di servizio personalizzato*, <<https://www.agenzialavoro.emr.it/cittadini/il-patto-di-servizio-personalizzato>>, ultimo accesso 15 Febbraio 2026.

²²⁰ Professioni & Concorsi. 2022. *Il patto di servizio personalizzato*. Capitolo 3, Sezione II, Libro IV. In Concorsi nei Centri per l'Impiego (CPI) e nelle Agenzie regionali per il lavoro. Teoria, test e simulazioni per la preparazione alle prove selettive. Edises, 2^a edizione, pag. 1137-1139.

disponibilità del richiedente a partecipare a iniziative e laboratori volti al rafforzamento delle competenze per la ricerca attiva del lavoro, come la redazione del curriculum vitae, la preparazione ai colloqui o altre attività di orientamento²²¹.

Infine, il rapporto tra l'utente e l'operatore del Centro per l'Impiego si conclude con la cessazione dello stato di disoccupazione, che interviene per effetto dell'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato o dell'avvio di un'attività di lavoro autonomo.

5.4. I beneficiari del programma GOL

Come possibile notare in base a quanto detto fin ora, la platea di utenti a cui il Programma GOL si rivolge è alquanto eterogenea quanto a vicinanza al mercato del lavoro, ed è per questo che si rende necessaria una personalizzazione degli interventi di politica attiva, differenziando gli interventi a seconda dell'età, del livello di competenze, della complessità del bisogno, delle esigenze di conciliazione vita-lavoro, ma anche del contesto del mercato del lavoro di riferimento, dei fabbisogni espressi dalle imprese e delle concrete opportunità occupazionali²²².

Una prima individuazione delle categorie potenzialmente ricomprese tra i destinatari del Programma GOL è fornita dall'Allegato A del Decreto 5 novembre 2021, *Adozione del Programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL)*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana²²³. L'allegato offre un quadro generale dei potenziali beneficiari del programma e tra questi vi sono, innanzitutto, i fruitori di ammortizzatori sociali in assenza di rapporto di lavoro, ossia i disoccupati percettori di NASpI e DIS-COLL.

Un'ulteriore categoria è rappresentata da coloro che usufruiscono di sostegni al reddito di natura assistenziale, per i quali l'erogazione del beneficio è vincolata al rispetto di specifici obblighi di condizionalità, come nel caso dei percettori dell'Assegno di Inclusione o del Supporto Formazione Lavoro.

Vi rientrano, inoltre, anche i lavoratori fragili o vulnerabili, i quali vengono definiti dall'allegato come i giovani NEET, vale a dire tutti i giovani sotto il trentesimo anno di età, tutte le donne in condizioni di svantaggio, le persone con disabilità ed i lavoratori anziani che abbiano compiuto

²²¹Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150. 2015. *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, Articolo 20. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 53/L.

²²² Linfante, G., Radicchia, D., e Toti, E. 2024. *Analisi valutativa del modello di assessment del programma GOL*. Focus ANPAL n. 168, pag. 13-14

²²³Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. 2021. Decreto 5 novembre 2021. *Adozione del Programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL)*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 306

almeno cinquantacinque anni²²⁴. Il gruppo comprende anche varie tipologie di disoccupati, in particolare coloro che hanno minori possibilità occupazionali, come, ad esempio, i disoccupati di lunga durata in cerca di occupazione da almeno sei mesi, i giovani e le donne anche non in condizioni conclamate di fragilità, ed i lavoratori autonomi che cessano l'attività o percepiscono redditi molto bassi.

Infine, tra i destinatari vi sono anche i lavoratori a basso reddito, i cosiddetti *working poor*, definiti ai fini del programma GOL come coloro che, pur risultando occupati, mantengono lo stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 4, comma 15-quater, del DL n. 4/2019, ossia i lavoratori il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo risulta inferiore alla soglia di incapacienza stabilita dalla disciplina fiscale²²⁵.

Il programma ha inserito tra le categorie di soggetti contemplate anche i fruitori di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, ovvero quei lavoratori che, pur risultando formalmente occupati, presentano caratteristiche che rendono il loro impiego potenzialmente instabile o in transizione. Nella realtà dei fatti, però, si osserva che questa categoria di soggetti usufruisce in misura marginale dei percorsi di inclusione sociale e delle politiche attive del lavoro previsti dal programma GOL²²⁶. In conclusione, gli enti pubblici e i soggetti privati accreditati sono tenuti ad assicurare, in favore di tutti i destinatari sopra individuati, l'erogazione dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro previsti, garantendo il rispetto degli standard di servizio stabiliti per i beneficiari del Programma GOL.

I dati più recenti sull'attuazione del Programma GOL evidenziano che la presa in carico formale dei beneficiari ha raggiunto dimensioni rilevanti: al 31 Agosto 2025 risultano coinvolte 3.966.571 persone. Tuttavia, le percentuali dei percorsi offerti dal Programma presentano differenze significative. Il percorso 1, dedicato al reinserimento occupazionale di soggetti più prossimi al mercato del lavoro, risulta il più rappresentativo, con il 51,3% delle prese in carico. Il percorso 2, finalizzato all'aggiornamento delle competenze, riguarda il 24% dei partecipanti, mentre il percorso 3, di riqualificazione, coinvolge il 20,7%. Percentuali più contenute si registrano per il percorso 4,

²²⁴ Delibera dell'Assemblea legislativa del 10 maggio 2022, n. 81. 2022. *Piano attuativo regionale del Programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL): Missione 5 Componente 1 Riforma 1.1 PNRR. Regione Emilia Romagna.*

²²⁵ Decreto-Legge del 28 gennaio 2019, n. 4. 2019. *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensione.* Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 23.

²²⁶ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. 2021. Decreto 5 novembre 2021. *Adozione del Programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL).* Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 306

dedicato a lavoro e inclusione sociale con il 3,7%, e per il percorso di ricollocazione collettiva, che rappresenta lo 0,2% delle prese in carico.

Anche in riferimento al numero di beneficiari effettivamente destinatari delle misure previste e alla tipologia dei servizi erogati emerge una marcata eterogeneità territoriale. A livello nazionale, per il 68,4% dei beneficiari presi in carico risulta avviata o conclusa almeno una politica attiva tra quelle previste nei patti di servizio personalizzati. Per quanto concerne gli esiti occupazionali, al 31 agosto 2025 risultano occupati 1.606.027 beneficiari, pari al 40% del totale delle persone prese in carico. Tra questi, il 47,7% ha ottenuto un contratto a tempo determinato, il 36,7% un contratto a tempo indeterminato e il 7,2% un contratto di apprendistato. Anche in questo caso si registrano significative differenze territoriali: nelle regioni del Centro-Nord le percentuali di inserimento superano spesso il 40%, mentre nel Mezzogiorno si attestano su valori inferiori²²⁷.

A livello regionale, per l'Emilia-Romagna, gli ultimi dati fanno riferimento al monitoraggio aggiornato al 31 agosto 2025. Dall'avvio del Programma fino a tale data, sono stati registrati complessivamente 259.558 utenti nell'ambito del Programma GOL. Con riferimento alla distribuzione per percorsi, il 62,51% delle prese in carico riguarda il programma di reinserimento lavorativo, mentre il 22,15% dei beneficiari ha aderito all' *upskilling* o aggiornamento delle competenze e solo l'8,43% al programma di riqualificazione professionale. Il restante 6,92% è riconducibile al Cluster 4, il percorso di Lavoro e Inclusione. Come già in precedenza evidenziato, nella Regione non è stato ulteriormente implementato il programma relativo alla ricollocazione collettiva, o cluster 5, dunque non è disponibile alcun dato²²⁸.

Un primo bilancio evidenzia che il Programma GOL ha ampliato e diversificato l'offerta di servizi per un numero di lavoratori senza precedenti. Ciononostante, pur a fronte di risultati incoraggianti, il programma non è riuscito a ridurre in misura adeguata i tradizionali squilibri territoriali nell'erogazione dei servizi essenziali per l'occupazione.

La criticità principale, difficilmente superabile attraverso una misura di natura temporanea come il GOL, risiede nelle persistenti carenze strutturali del sistema dei servizi per l'impiego, che - nonostante i tentativi di rafforzamento delle capacità operative - non appare ancora pienamente in grado di sostenere l'attuazione uniforme, su scala nazionale, di obiettivi così ambiziosi.

²²⁷ Treu, T. 2025. *Le innovazioni di sistema: dal Job Act al programma GOL*. In *Formazione e politiche del lavoro nelle transizioni*. WP CSDLE Massimo D'Antona, n. 501, pag. 16-17.

²²⁸ Regione Emilia-Romagna. 2025. *Attuazione GOL Monitoraggio al 31 agosto 2025*, <<https://formazioneelavoro.regione.emilia-romagna.it/piani-programmi-progetti/allegati/attuazione-gol-monitoraggio-al-31-08-2025-pubblicazione.pdf>>, ultimo accesso 8 Marzo 2026.

A tali criticità si aggiunge un ulteriore profilo problematico: appare difficile che il Programma GOL possa incidere in modo strutturale sulla presa in carico dei soggetti esclusi, oggi ricompresi nel Percorso 4. L'intervento su questa platea richiede infatti non solo risorse, ma anche un solido coordinamento tra servizi per l'impiego, servizi sociali e sistema territoriale, nonché un adeguato quadro normativo regionale.

Tuttavia, non tutte le regioni risultano attualmente dotate di strumenti normativi e organizzativi idonei a garantire una presa in carico integrata e continuativa. In tale contesto, la natura temporanea del GOL rischia di limitarne l'impatto nel lungo periodo: in assenza di un consolidamento strutturale delle misure introdotte, vi è il pericolo che, una volta concluso il programma, venga meno una tutela effettiva e stabile per questi soggetti²²⁹.

6. Misure per l'inclusione sociale: ADI e SFL

Di seguito viene presentato il quadro complessivo degli strumenti di sostegno alla povertà e all'inclusione sociale attualmente vigenti in Italia, strettamente collegati alle politiche attive del lavoro e al Programma GOL.

In particolare, il Reddito di Cittadinanza, inizialmente concepito come misura ibrida tra politiche attive per l'occupazione e strumenti di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, ha subito un processo di trasformazione funzionale che ne ha ridefinito l'orientamento operativo. Tale percorso ha trovato compimento con il Decreto Lavoro, vale a dire il decreto legge n. 48/2023²³⁰, convertito nella legge 3 luglio 2023, n. 85, che ha rafforzato il collegamento tra le politiche passive di sostegno al reddito e le politiche attive per l'occupazione, intervenendo in maniera significativa sul rapporto tra misure di contrasto alla povertà e interventi di inclusione lavorativa.

Negli ultimi anni si è progressivamente parlato di reddito minimo per l'inclusione sociale, a partire dall'introduzione, nel 2018, del Reddito di Inclusione (ReI), seguito, nel 2019, con il Reddito di Cittadinanza e, più recentemente, con le misure di Assegno di Inclusione (ADI) e Supporto per la Formazione ed il Lavoro, oggetto della presente analisi²³¹.

²²⁹ Del Gaiso, V. 2025. *I patti territoriali quali accordi di programmazione negoziata strumentali al raggiungimento degli obiettivi del programma «GOL». Analisi e riflessioni a margine di alcuni casi empirici*. Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, vol. 1, pag. 57-62.

²³⁰ Decreto- Legge 4 maggio 2023, n. 48. 2023. *Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro*. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 3 luglio 2023, n. 85. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n.153

²³¹ Miscione, M. 2023. *Maxi Decreto lavoro 2023*. Diritto delle Politiche del Lavoro, n. 22, pag. 13741375.

I dati elaborati da INPS e ANPAL evidenziano come le persone in condizioni di povertà relativa o assoluta presentino caratteristiche molto eterogenee, sia sotto il profilo sociale ed educativo, sia rispetto alla distanza dal mercato del lavoro. Questa complessità rende necessarie forme di intervento differenziate. Sebbene tutti gli strumenti di reddito minimo includano qualche elemento di attivazione verso il mercato del lavoro, il livello di condizionalità e di intensità delle politiche attive varia significativamente, a seconda della struttura dei servizi per l'impiego e dell'organizzazione complessiva delle politiche attive nei diversi contesti.

Il caso italiano, in particolare, non ha ancora affrontato pienamente il raccordo tra le dimensioni di sostegno economico e di inclusione lavorativa. Le misure più recenti - ADI e SFL - rappresentano un tentativo di colmare questa lacuna, integrando strumenti di sostegno al reddito con interventi mirati di accompagnamento e qualificazione professionale²³².

Un primo aspetto da sottolineare nell'analisi della nuova normativa riguarda la struttura stessa della misura, la quale si compone di due strumenti distinti differenziandosi così dalla configurazione unitaria del Reddito di Cittadinanza. Quest'ultimo, infatti, prevedeva due percorsi paralleli, uno gestito dai Comuni e l'altro dai Centri per l'Impiego, a seconda delle condizioni dei beneficiari, ma sempre all'interno di un quadro unitario.

Proprio questa unità è stata oggetto di numerosi dibattiti, sollevando interrogativi sull'efficacia della coesistenza di due finalità distinte - politiche attive del lavoro e contrasto alla povertà - all'interno dello stesso strumento.

Le modifiche introdotte dal d.l. n. 48/2023 cercano in parte di superare questa ambiguità mediante l'introduzione della categoria di «persona occupabile», definita in base a criteri anagrafici, ovvero di età compresa tra i 18 e i 59 anni e di capacità lavorativa, vale a dire non disabile e non inabile al lavoro, integrati ai criteri reddituali già presenti nel RdC²³³.

L'intervento normativo del Governo, dividendo la misura in due strumenti distinti, l'ADI e l'SFL, rende esplicita la volontà di separare le finalità: l'Assegno di Inclusione è orientato al contrasto della povertà, mentre il Supporto per la Formazione e il Lavoro si configura come strumento di politica attiva, volto all'accompagnamento dei beneficiari verso percorsi formativi o occupazionali, seppur di durata e intensità limitata.

²³² Spattini, S. 2023. *Reddito minimo: le raccomandazioni dell'Europa*. Bollettino ADAPT , <<https://www.bollettinoadapt.it/reddito-minimo-le-raccomandazioni-delleuropa/>>, ultimo accesso 16 Febbraio 2026.

²³³ Maitino, M. L., Ravagli, L., e Sciclone, N. 2023. *Due misure al posto di una: come cambia il sostegno contro la povertà*. LaVoce.info, <<https://lavoce.info/archives/101172/due-misure-al-posto-di-una-come-cambia-il-sostegno-contro-la-poverta/>>, ultimo accesso 16 Febbraio 2026.

In questo schema dicotomico, la dimensione assistenziale dello strumento di contrasto alla povertà viene salvaguardata, pur affiancandovi requisiti di meritevolezza, rappresentati da obblighi di attivazione dei beneficiari finalizzati a prevenire esclusione sociale e marginalità. La funzione di promozione dell'occupazione, invece, è riservata al secondo strumento e viene attivata solo quando nel nucleo familiare sia presente almeno un soggetto definito occupabile; in tal caso, l'erogazione della prestazione è subordinata al rispetto di specifici requisiti di condizionalità e partecipazione ai percorsi formativi o di inserimento lavorativo.

Nonostante ciò con l'introduzione del criterio di occupabilità, in Italia viene effettivamente eliminato un reddito minimo universale fondato esclusivamente su criteri reddituali e riportando il sistema verso lo scenario pre-ReI, configurandosi come un'eccezione nel contesto europeo. Questa scelta potrebbe sollevare dubbi rispetto ai principi comunitari, in particolare rispetto al Pilastro Europeo dei Diritti Sociali che indica chiaramente come il diritto a un'esistenza dignitosa e al sostegno sociale non debba più dipendere esclusivamente dallo status lavorativo²³⁴.

In Italia, l'attuale misura nazionale di reddito minimo è rappresentata dall'Assegno di inclusione (AdI), destinato ai nuclei familiari in condizione di povertà che rispettino determinati requisiti di residenza e di composizione del nucleo. In base a quanto previsto dall'articolo 3 del Decreto-Legge n. 48/2023, l'accesso alla misura è riservato alle famiglie al cui interno sia presente almeno un minore, una persona con disabilità, un soggetto di età superiore ai 60 anni oppure un componente in condizione di svantaggio inserito in un programma di cura e assistenza attivato dai servizi sociosanitari territoriali e certificato dalla pubblica amministrazione²³⁵.

Per le persone in condizione di povertà che non rientrano in tali categorie è stato previsto uno strumento distinto e di carattere temporaneo, il Supporto per la Formazione e il Lavoro, finalizzato a favorire l'attivazione lavorativa attraverso percorsi formativi e di inserimento occupazionale. Ai sensi dell'articolo 3, comma 5, del Decreto Ministeriale 15 dicembre 2023, rientrano nella condizione di svantaggio i soggetti presi in carico dai servizi sociali o sociosanitari, tra cui persone con disturbi mentali o con disabilità fisica, psichica o sensoriale certificata in misura non inferiore al 46 per cento; individui con problematiche connesse a dipendenze patologiche; vittime di tratta o di violenza di genere; persone ex detenute; soggetti con specifiche fragilità sociali inseriti in

²³⁴ Sigillò Massara, G. 2023. *Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione. Prime osservazioni sulle nuove misure di inclusione sociale e lavorativa*. Massimario di giurisprudenza del lavoro, n. 2, pag. 378-380.

²³⁵ Decreto- Legge 4 maggio 2023, n. 48. 2023. *Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro*. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 3 luglio 2023, n. 85, Articolo 3. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n.153.

strutture di accoglienza o in programmi di intervento per emergenza abitativa; nonché neomaggiorenni di età compresa tra i 18 e i 21 anni che vivono fuori dalla famiglia di origine in forza di un provvedimento dell'autorità giudiziaria che ne abbia disposto il collocamento in comunità residenziali o in affido eterofamiliare²³⁶. Vengono inoltre richieste specifiche condizioni di cittadinanza ed economiche del richiedente. In particolare, il richiedente deve essere cittadino dell'Unione Europea, oppure avere un familiare titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente; in alternativa, può essere cittadino di paesi terzi in possesso di un permesso di soggiorno UE. Dal punto di vista economico, il richiedente deve avere un ISEE non superiore a 10.140 euro²³⁷.

L'Assegno di inclusione si articola in due principali componenti: la prima consiste in un trasferimento monetario mensile, il cui importo è determinato sulla base della composizione del nucleo familiare e del reddito disponibile prima dell'erogazione del beneficio; il secondo fattore riguarda i percorsi di inclusione sociale. I beneficiari sono presi in carico dai servizi sociali, che, a seguito di un primo colloquio e di una valutazione complessiva del nucleo, definiscono specifiche linee di intervento formalizzate in un patto di inclusione sociale. Tale patto prevede un monitoraggio periodico, con incontri almeno ogni novanta giorni²³⁸.

La richiesta viene presentata all'INPS e il relativo percorso di attivazione prende avvio tramite l'iscrizione alla Piattaforma di Attivazione per l'Inclusione Sociale e Lavorativa, disponibile nel Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL). In particolare, coloro che richiedono l'Assegno di Inclusione devono registrarsi alla piattaforma digitale SIISL, che ha l'obiettivo di facilitare la ricerca di lavoro, l'individuazione di percorsi formativi e di rafforzamento delle competenze, nonché la partecipazione a progetti di utilità collettiva, attraverso l'interoperabilità dei sistemi informativi degli enti pubblici e privati operanti nel mercato del lavoro. Una volta presentata la domanda, l'INPS ne verifica la regolarità e, in caso di accoglimento, la famiglia viene presa in carico dai Servizi Sociali del Comune, che provvedono a effettuare una valutazione multidimensionale dei bisogni e a far sottoscrivere un Patto di Inclusione da parte dei componenti del nucleo familiare beneficiario. Sulla base della valutazione effettuata, ciascun

²³⁶Decreto Ministeriale del 13 dicembre 2023, n. 154. 2023. *Assegno di inclusione*, Articolo 3, comma 5. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 293.

²³⁷INPS. 2025. *Assegno di inclusione (ADI)*, <<https://www.inps.it/it/it/dettaglio-scheda.it.schede-servizio-strumento.schede-servizi.assegno-di-inclusione-adi.html>>, ultimo accesso 18 Febbraio 2026.

²³⁸Apra, M., Galeone, P. e Michele Raitano, M. 2025. *Assegno di inclusione e Supporto formazione lavoro: la riforma italiana e il confronto europeo*. In *Assegno di inclusione. Un primo bilancio tra dati, esperienze e possibili scenari futuri*. Rapporto Caritas 2025 sulle politiche di contrasto alla povertà in Italia, Palumbi, pag. 9-11.

membro del nucleo viene assegnato a una specifica categoria che determina il tipo di percorso a cui sarà destinato²³⁹.

I soggetti attivabili al lavoro sono quelli della Categoria 1, tenuti agli obblighi di partecipazione ai percorsi di politica attiva del lavoro definiti in un Patto di Servizio Personalizzato, mentre quelli della Categoria 2 sono attivabili al lavoro ma non obbligati, potendo aderire ai percorsi su base volontaria ed essendo esonerati anche dalle attività con i servizi sociali. La Categoria 3 comprende i membri del nucleo che non rientrano nella scala di equivalenza e, pertanto, non sono considerati beneficiari ADI. Infine, i soggetti della Categoria 4 sono attivabili al lavoro, non obbligati ma volontariamente partecipanti, e svolgono parallelamente un percorso con i Servizi Sociali. I membri delle categorie considerate attivabili al lavoro, ossia la Categoria 1 e, su base volontaria, le categorie 2 e 4, vengono indirizzati dai Servizi Sociali ai Centri per l'Impiego per la sottoscrizione di un Patto di Servizio e l'avvio di un percorso di politiche attive, tramite il programma GOL.

L'utente ha 30 giorni dalla valutazione comunale per sottoscrivere, all'interno della piattaforma SIISL, un Patto di Attivazione Digitale (PAD) individuale e inviare la notifica ADI ai Centri per l'Impiego, e deve inoltre presentarsi al Centro per l'Impiego entro 60 giorni dalla valutazione del Comune per formalizzare il Patto di Servizio. Per i nuclei beneficiari dell'Assegno di Inclusione, sono soggetti al Patto di Servizio i componenti maggiorenni del nucleo familiare che esercitano la responsabilità genitoriale, non occupati, non iscritti a un corso di studi regolare e privi di carichi di cura. Sono invece esclusi dall'obbligo di sottoscrivere il Patto di Servizio i beneficiari titolari di pensione diretta o con età pari o superiore a 60 anni, i componenti con disabilità ai sensi della Legge 68/1999 salvo le iniziative di collocamento mirato, i componenti affetti da patologie oncologiche e i componenti con carichi di cura verso minori di tre anni, verso tre o più figli minori, o verso componenti del nucleo familiare con disabilità o non autosufficienza²⁴⁰.

Fino al 31 Dicembre 2025, il beneficio economico è erogato mensilmente per un periodo continuativo massimo di 18 mesi e può essere rinnovato, previa sospensione di un mese, per ulteriori periodi di 12 mesi.

L'erogazione decorre dal mese successivo alla sottoscrizione del Patto Digitale e avviene tramite uno strumento di pagamento elettronico ricaricabile, denominato «Carta di Inclusione». Per

²³⁹ Agenzia regionale per il lavoro dell'Emilia-Romagna. 2024. *Misure nazionali SFL e ADI. Impatti organizzativi e sui sistemi*, <https://www.agenzialavoro.emr.it/operatori/gestire-le-procedure-per-lapplicazione-del-regime-di-condizionalita/accreditati_revisione-standard-e-impatti_28022024.pdf>, ultimo accesso 16 Febbraio 2026.

²⁴⁰ Caffio, S. 2023. *L'introduzione dell'Assegno di inclusione (artt. 1-6, 9, 11, 13, d.l. n. 48/2023)*. In Dagnino, E., Garofalo, C., Picco, G. e Rausei, P. L. (a cura di). Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro". ADAPT Labour Studies, E-Book Series, n. 99, pag. 120-123

garantire la continuità del sostegno, la Legge di Bilancio 2026, n. 199/2025, articolo 1, commi 158-161 ha abolito il mese di pausa previsto in precedenza²⁴¹. Pertanto, il beneficio continua a essere erogato mensilmente fino a 18 mesi e può essere rinnovato per ulteriori periodi di 12 mesi senza interruzione obbligatoria. Tuttavia, il rinnovo non è automatico: il nucleo familiare deve presentare una nuova domanda per attestare il possesso dei requisiti previsti dalla normativa. Queste modifiche mirano a rendere l'Assegno di Inclusione (AdI) più fluido, eliminando eventuali periodi di sospensione del sostegno per le famiglie fragili, pur mantenendo rigidi controlli sulla partecipazione dei beneficiari ai programmi di politica attiva.

In aggiunta, la legge prevede che, per la prima mensilità del nuovo ciclo di fruizione a partire dal 1° Gennaio 2026, l'importo erogato sia ridotto del 50%, corrispondente alla metà del beneficio mensile spettante. Nonostante queste novità, il carattere essenziale dell'AdI resta invariato: il beneficio presuppone l'attivazione da parte dei beneficiari, sia per accedervi che per mantenerlo. A tal fine, i componenti del nucleo attivabili al lavoro sono tenuti a partecipare a percorsi personalizzati di inclusione sociale o lavorativa e ad accettare offerte di lavoro congrue; il mancato rispetto di tali obblighi comporta la decadenza immediata dal beneficio²⁴².

D'altra parte, invece, il Supporto per la Formazione e il Lavoro è l'attuale strumento di attivazione al lavoro, introdotto dal Decreto-Legge del 4 maggio 2023, n. 48, convertito con la Legge 85/2023, e rappresenta l'evoluzione delle precedenti misure MIA (Misure di Inclusione Attiva) e GAL (Garanzia per l'Attivazione Lavorativa). Il decreto segna un cambio di paradigma rispetto al Reddito di Cittadinanza: L'SFL costituisce una misura di inclusione sociale e lavorativa rivolta a soggetti singoli e non all'intero nucleo familiare, la cui erogazione è limitata alla durata dei percorsi di formazione, qualificazione o tirocinio, con l'obiettivo di accompagnare i beneficiari verso l'inserimento lavorativo per un periodo massimo di dodici mesi²⁴³.

A decorrere dal 1° settembre 2023, il Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL) è rivolto ai cittadini in età lavorativa appartenenti a nuclei familiari che versano in condizioni economiche inferiori alla soglia di povertà.

²⁴¹ Legge 30 dicembre 2025, n. 199. 2025. *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 42/L.

²⁴² Gianni Bocchieri, G. 2026. *Assegno di inclusione, rinnovo senza stop ma importo dimezzato*. Il Sole 24 Ore.

²⁴³ Nardelli, F. 2023. *L'avvio del Supporto per la formazione e il lavoro (art. 12, d.l. n. 48/2023)*. In Dagnino, E., Garofalo, C., Picco, G. e Rausei, P. L. (a cura di). Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro". ADAPT Labour Studies, E-Book Series, n. 99, pag. 142-143

L'erogazione dell'indennità di partecipazione è subordinata alla frequenza di percorsi di formazione, qualificazione o riqualificazione professionale finalizzati all'inserimento lavorativo, ai sensi dell'articolo 12 del decreto-legge 48/2023. Il medesimo articolo 12, che disciplina la prestazione, individua quali beneficiari i nuclei familiari in possesso dei medesimi requisiti reddituali e patrimoniali previsti per l'Assegno di inclusione, nonché delle analoghe condizioni in materia di residenza e soggiorno²⁴⁴.

L'elemento distintivo tra i destinatari del Supporto per la Formazione e il Lavoro e quelli dell'Assegno di inclusione risiede nella composizione del nucleo familiare. In presenza di componenti non occupabili - quali soggetti ultrasessantenni, minori o persone con disabilità in condizione di gravità e non autosufficienza - il beneficio riconoscibile è l'Assegno di inclusione. Al contrario, qualora il nucleo familiare sia composto esclusivamente da soggetti occupabili, la misura applicabile è il Supporto per la Formazione e il Lavoro²⁴⁵.

Il sostegno previsto dall'SFL si articola in due componenti: una economica e una di attivazione. Il sostegno economico consiste in un trasferimento monetario mensile, riconosciuto a titolo di indennità per la partecipazione alle attività formative e ai percorsi di politica attiva del lavoro. Tale importo non configura un sussidio assistenziale in senso stretto, ma rappresenta un compenso strettamente legato all'effettiva adesione alle misure di attivazione.

La componente di inclusione prevede, invece, la sottoscrizione di un Patto con i servizi per il lavoro, attraverso il quale vengono definiti gli obblighi specifici del beneficiario riguardo alla partecipazione a corsi di formazione, iniziative di orientamento, progetti di utilità collettiva e accettazione di offerte di lavoro congrue. In tal modo, il Supporto integra il contributo economico con un percorso strutturato di accompagnamento al lavoro, finalizzato a favorire il reinserimento occupazionale mediante strumenti concreti e personalizzati.

A seguito della legge di bilancio 2025, a partire dal 1° gennaio 2025, l'importo mensile della prestazione SFL è stato incrementato da 350 a 500 euro. È stata inoltre introdotta la possibilità di

²⁴⁴ Decreto- Legge 4 maggio 2023, n. 48. 2023. *Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro*. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 3 luglio 2023, n. 85, Articolo 12. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n.153.

²⁴⁵ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. 2024. *Supporto per la formazione e il lavoro*, <<https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/decreto-lavoro/pagine/supporto-formazione-e-lavoro>>, ultimo accesso 19 Febbraio 2026.

prorogare la misura alla scadenza dei 12 mesi iniziali, qualora il beneficiario stia ancora partecipando a un corso di formazione, per un periodo massimo aggiuntivo di ulteriori 12 mesi²⁴⁶.

Per quanto concerne la procedura di accesso e gli obblighi gravanti sui richiedenti la misura, essendo espressamente finalizzata all'inserimento nel mercato del lavoro, impone l'iscrizione al Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL), nonché la sottoscrizione del Patto di attivazione digitale e, successivamente, del Patto di servizio personalizzato.

In particolare, l'interessato presenta domanda esclusivamente con modalità telematiche e, una volta sottoscritto il PAD tramite la piattaforma SIISL, viene convocato dal Centro per l'Impiego territorialmente competente per la stipula del Patto di Servizio Personalizzato, che formalizza la presa in carico. Tale Patto disciplina il percorso formativo e di attivazione del beneficiario, il quale è tenuto a rendere periodicamente conto della propria partecipazione ai servizi per l'impiego competenti²⁴⁷.

Come già accennato, diversamente da quanto previsto per il Reddito di cittadinanza, il beneficio economico riconosciuto nell'ambito del Supporto per la Formazione e il Lavoro è strettamente subordinato all'effettiva partecipazione, nel mese di riferimento, ai progetti e agli interventi di politica attiva del lavoro. In tal senso, il Messaggio INPS n. 27 del 03 Gennaio 2024, ha stabilito che, a decorrere dal mese di Marzo 2024, i Centri per l'impiego, tramite i sistemi informativi regionali, sono tenuti a comunicare con cadenza mensile, per ciascun beneficiario con domanda accolta e con misura di politica attiva valida ai fini del SFL, la conferma della prosecuzione dell'attività.

L'erogazione dell'indennità da parte dell'INPS è subordinata all'esito positivo della verifica, effettuata nel Sistema informativo (SAP), circa la partecipazione mensile ad almeno una delle seguenti attività: formazione; tirocinio; orientamento specialistico; accompagnamento al lavoro; incontro tra domanda e offerta; sostegno alla mobilità territoriale; supporto all'autoimpiego²⁴⁸. Il

²⁴⁶ INPS. 2026. *Comunicato stampa: Osservatorio semestrale Assegno di Inclusione e Supporto per la Formazione e il Lavoro*, <https://www.inps.it/content/dam/inps-site/it/scorporati/comunicati-stampa/2026/02/Allegati/4005_Cs_Osservatorio_Adi_Sfl.pdf>, ultimo accesso 19 Febbraio 2026.

²⁴⁷ INAPP. 2024. *Supporto per la formazione e il lavoro*. Capitolo 2. In *Rapporto 2024: Lavoro e formazione necessario un cambio di paradigma*, pag. 120-122.

²⁴⁸ INPS. 2024. *Supporto per la Formazione ed il Lavoro (SFL) indicazioni operative per la gestione dei percorsi formativi o altre iniziative di politica attiva del lavoro, ai fini dell'erogazione del beneficio economico*, Messaggio numero n. 27 del 03-01-2024. <https://www.inps.it/it/inps-comunica/atti/circolari-messaggi-e-normativa/dettaglio.circolari-e-messaggi.2024.01.messaggio-numero-27-del-03-01-2024_14419.html>, ultimo accesso 20 Febbraio 2026.

decreto-legge n. 48/2023 prevede, inoltre, un obbligo di conferma trimestrale dell'attivazione da parte del beneficiario.

In mancanza di tale adempimento, il Centro per l'impiego è tenuto a segnalare uno specifico evento di condizionalità, ai fini della sospensione dell'erogazione del contributo economico. Sotto il profilo operativo, si ritiene che l'obbligo di attivazione trimestrale possa considerarsi assolto qualora il beneficiario abbia effettivamente partecipato ad almeno un'attività di politica attiva nel periodo di novanta giorni previsto dalla norma. Conseguentemente, gli operatori dei Centri per l'impiego effettuano una verifica mensile della presenza di attività valide per tutti i percettori del SFL, indipendentemente dalla tipologia di soggetto attuatore²⁴⁹.

Le misure dell'Assegno di inclusione (ADI) e del Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL) sono state oggetto di rilievi critici da parte di numerosi osservatori, con particolare riferimento ai requisiti reddituali richiesti e alle modalità di accesso, ritenute eccessivamente complesse e non pienamente adeguate alle caratteristiche della platea dei destinatari. È opportuno ricordare, infatti, che la maggior parte dei beneficiari di tali misure viene ricondotta al Cluster 4 del Programma GOL, categoria che identifica soggetti caratterizzati da condizioni ricorrenti di svantaggio sociale. Si tratta, in prevalenza, di persone con un livello di istruzione basso, spesso non superiore alla scuola dell'obbligo, e con percorsi professionali discontinui, di modesto profilo e talvolta incoerenti.

A ciò si aggiunge una prolungata distanza dal mercato del lavoro, mediamente pari ad almeno due anni, nonché competenze digitali scarse o del tutto assenti. Alle difficoltà strettamente connesse alla ricerca di un'occupazione si sommano frequentemente ulteriori criticità, quali situazioni debitorie o condizioni di emergenza abitativa, che aggravano la fragilità complessiva di tali soggetti. In simili contesti, il solo sostegno economico difficilmente può ritenersi sufficiente a determinare un effettivo superamento della condizione di svantaggio.

Va tuttavia precisato che, sebbene una parte significativa dei soggetti attivabili venga collocata nel Cluster 4 a seguito della profilazione qualitativa, non mancano, soprattutto tra i beneficiari del SFL, persone che non presentano un livello di esclusione sociale o di distanza dal mercato del lavoro tale da giustificare l'inserimento in tale categoria. In questi casi, i destinatari potrebbero più

²⁴⁹ Agenzia regionale per il lavoro dell'Emilia-Romagna. 2024. *Misure nazionali SFL e ADI. Impatti organizzativi e sui sistemi*, <https://www.agenzia lavoro.emr.it/operatori/gestire-le-procedure-per-lapplicazione-del-regime-di-condizionalita/accreditati_revisione-standard-e-impatti_28022024.pdf>, ultimo accesso 20 Febbraio 2026.

opportunamente essere orientati verso i percorsi previsti dai cluster 1, 2 o 3 del Programma GOL, in ragione di un diverso grado di occupabilità e di minore svantaggio²⁵⁰.

7. Il ruolo dei Centri per l'Impiego nelle politiche del lavoro

I Centri per l'Impiego rappresentano il principale punto di riferimento pubblico per l'erogazione dei servizi al lavoro in Italia, svolgendo funzioni di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, supporto alla ricerca attiva di occupazione e attuazione delle politiche attive del lavoro a livello territoriale. Il comma 1 dell'articolo 18 del Decreto Legislativo n. 150/2015 stabilisce che «le Regioni e le Province autonome costituiscono propri uffici territoriali, denominati Centri per l'Impiego»²⁵¹, con l'obiettivo di promuovere percorsi efficaci di inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro, garantire supporto integrato ai disoccupati e ai lavoratori a rischio di disoccupazione beneficiari di strumenti di sostegno al reddito, nonché coordinare a livello territoriale le attività di formazione, orientamento professionale, avvio di nuove imprese e incontro tra domanda e offerta di lavoro.

I CPI costituiscono quindi il primo punto di contatto per i cittadini in cerca di occupazione. La loro missione principale consiste nel fornire servizi mirati a valorizzare le competenze acquisite, definire percorsi di aggiornamento e riqualificazione professionale e rafforzare le capacità di accesso al mercato del lavoro, in stretta collaborazione con il tessuto produttivo locale e le esigenze delle imprese. In seguito a tali disposizioni, alcune Regioni hanno istituito nuove Agenzie regionali per l'impiego o hanno riorganizzato quelle già esistenti. Tuttavia, l'inquadramento dei Centri per l'Impiego presso le Regioni non ha comportato la creazione di un modello unico di organizzazione dei servizi per l'impiego a livello nazionale. Le Regioni, infatti, hanno adottato soluzioni organizzative differenziate: alcune hanno posto i CPI sotto la diretta responsabilità degli Assessorati regionali competenti, mentre altre li hanno collocati all'interno delle proprie Agenzie regionali, come avvenuto, ad esempio, in Emilia-Romagna²⁵².

²⁵⁰ ADAPT. 2023. *Dimmi di SIISL. Una semplice proposta per la qualità delle Politiche attive del Lavoro in Italia*. Bollettino ADAPT, <<https://www.bollettinoadapt.it/dimmi-di-siisl-una-semplice-proposta-per-la-qualita-delle-politiche-attive-del-lavoro-in-italia/>>, ultimo accesso 19 Febbraio 2026.

²⁵¹Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150. 2015. *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, Articolo 18, comma 1. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 53/L.

²⁵² Vergari, S. 2016. *Prove di convivenza. L'organizzazione del mercato del lavoro dopo il d.lgs. n. 150/2015*. Biblioteca '20 Maggio', vol. 1, pag. 267270.

Il Decreto stabilisce, inoltre, alcune attività che possono essere erogate in via esclusiva dai Centri per l'Impiego, sebbene siano possibili deroghe a livello regionale. Tra queste rientrano il *profiling* qualitativo del disoccupato, finalizzato a valutare la distanza dal mercato del lavoro, la presa in carico del soggetto per l'accesso ai servizi di politica attiva, la sottoscrizione del Patto di Servizio Personalizzato e la gestione dei meccanismi di condizionalità.

Tuttavia, il monitoraggio dei Servizi per l'Impiego ha evidenziato diverse criticità che riguardano le strutture pubbliche sotto molteplici aspetti: dotazioni informatiche insufficienti, limitata gamma dei servizi erogati, competenze non sempre adeguate degli operatori e carenze organizzative, soprattutto con riferimento a figure altamente specializzate.

Al momento, i Centri per l'Impiego non sembrano disporre degli strumenti necessari a fronteggiare le sfide di un mercato del lavoro in continua evoluzione, in cui risulta essenziale elevare la qualità dei servizi di inserimento professionale. Un'ulteriore criticità riguarda il fatto che il nucleo delle attività erogate si concentra principalmente sull'accoglienza e sul primo orientamento, con la conseguenza che la maggior parte dei servizi risulta di carattere informativo e consulenziale, svolgendo prevalentemente un ruolo di supporto nella definizione delle candidature dei lavoratori²⁵³.

Recentemente, i Centri per l'Impiego sono tornati al centro dell'attenzione delle forze politiche e delle realtà sociali, soprattutto per evidenziare le carenze presenti sotto diversi profili e per sottolineare la necessità di un loro rafforzamento. Tale potenziamento è considerato essenziale per rendere effettive le politiche attive del lavoro e per integrarle con le forme di sostegno al reddito, nonché con le misure di contrasto alla povertà, come l'Assegno di Inclusione ed il Supporto Formazione Lavoro.

L'obiettivo principale è garantire un personale altamente qualificato, in grado di fornire servizi di orientamento, consulenza e supporto ai disoccupati, attività che richiedono un elevato grado di professionalità. Ciò implica, tra l'altro, il rafforzamento delle strumentazioni tecnologiche a disposizione, assicurando livelli adeguati di connettività e dotazioni hardware e software commisurate al numero di operatori e ai bacini socio-economici serviti dai CPI.

È inoltre necessario realizzare un software unico per integrare tutte le banche dati dei Centri per l'Impiego presenti sul territorio, al fine di migliorare l'efficienza dei servizi e la qualità

²⁵³ Giubileo, F., e Marocco, M. 2024. *Reclutamento, riorganizzazione ed erogazione del servizio: le opinioni degli stakeholder*. Capitolo 2. In Il piano di potenziamento dei Centri per l'Impiego: prime evidenze sui processi di assunzione e riorganizzazione dei servizi al lavoro, INAPP Report, n.55, pag. 36-41

dell'assistenza ai cittadini. Difatti, una delle principali cause dell'attuale inefficienza dei Centri per l'Impiego risiede proprio nella scarsa comunicazione tra le diverse sedi.

Il progetto di riordino mira a costruire un modello di governance efficiente in cui i Centri svolgano un duplice ruolo: da un lato, garantire ai cittadini servizi di prima accoglienza e presa in carico, accompagnandoli nel percorso di ricollocazione; dall'altro, supportare le persone nella scelta del percorso di politica attiva più adeguato, anche mediante il ricorso ai soggetti privati accreditati. Questi ultimi, grazie alla conoscenza delle realtà produttive locali e alla vicinanza alle esigenze professionali delle imprese, possono fornire un valido supporto ai Centri territorialmente competenti, operando in sinergia con essi nell'erogazione di servizi²⁵⁴.

²⁵⁴ Pogliotti, G. 2025. *Centri per l'impiego: in ritardo il piano di ammodernamento*. Il Sole 24 Ore, <<https://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2025/11/2025111661161585-1.pdf>>, ultimo accesso 16 Febbraio 2026.

Capitolo 3

Il quadro normativo regionale sulle politiche del lavoro

1. La Regione e le competenze nelle politiche del lavoro

Per comprendere la nascita e l'attuale configurazione dell'Agenzia Regionale per il Lavoro è necessario ripercorrere le principali riforme che, negli ultimi trent'anni, hanno ridefinito le competenze regionali, l'organizzazione dei servizi per il lavoro ed i rapporti tra Stato e Regioni.

Inizialmente, con la legge n. 56/1987 sono state istituite, presso le Regioni a statuto ordinario, le Agenzie regionali per l'impiego, modellate sull'esperienza già avviata nelle Regioni ad autonomia speciale. Le sperimentazioni realizzate in questo ambito hanno rappresentato il primo passaggio dal modello tradizionale degli uffici di collocamento statali ad una nuova configurazione dei servizi per l'impiego, orientata alle politiche attive del lavoro.

In seguito, un cambiamento più strutturale si è avuto tra il 1997 e il 1999, con la riforma degli organismi pubblici di governo del mercato del lavoro. Il d.lgs. n. 469/1997, insieme ai decreti di trasferimento delle risorse e alle leggi regionali di attuazione, ha definito il nuovo assetto organizzativo: il «Sistema Regionale per l'Impiego». Le funzioni prima esercitate dagli uffici periferici del Ministero del Lavoro - soppressi da Dicembre del 1999 - sono state trasferite alle Regioni, che si sono dotate di proprie strutture amministrative. Lo Stato ha scelto di delegare tutte le funzioni relative al collocamento e alle politiche attive del lavoro, riservandosi un ruolo generale - e non puntualmente definito - di indirizzo, promozione e coordinamento. Alle Regioni sono state attribuite responsabilità non solo gestionali, ma anche programmatiche e strategiche: coordinamento delle iniziative per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, misure per il reimpiego dei lavoratori in mobilità ed interventi per l'inserimento delle categorie svantaggiate. Alle stesse è stato inoltre affidato il compito di coordinarsi tra loro, mediante intese pluriregionali²⁵⁵.

Per quanto riguarda specificamente le politiche attive del lavoro, il conferimento operato dal d.lgs. n. 469/1997 aveva caratteristiche particolari: le Regioni non erano obbligate a trasferire tali funzioni alle Province, ma erano chiamate a istituire una struttura regionale dotata di personalità giuridica.

A questa struttura venivano affidati compiti di assistenza tecnica e monitoraggio, nonché funzioni di integrazione tra servizi per l'impiego, politiche attive e politiche formative, oltre al collegamento con il sistema informativo lavoro. La quasi totalità delle Regioni ha dato attuazione a questa

²⁵⁵ Marocco, M. 2008. *Regionalizzazione e mercato del lavoro*. Rivista di Politica Sociale, vol. 3, pag. 242-244.

previsione istituendo Agenzie regionali con personalità giuridica²⁵⁶. Questa scelta organizzativa ha posto le basi per il successivo riconoscimento, con la riforma costituzionale del 2001, di competenze concorrenti proprie in capo alle Regioni. Da quel momento, lo sviluppo dei servizi per l'occupazione è divenuto prevalentemente una prerogativa regionale.

Nel rispetto dei principi stabiliti dal d.lgs. n. 276/2003 - soprattutto in materia di rapporto tra pubblico e privato - i sistemi regionali si sono evoluti in modo autonomo, secondo modelli solo in parte omogenei. L'elemento comune è stato l'affidamento della gestione operativa dei servizi per l'impiego alle Province, in coerenza con l'impostazione già delineata dal d.lgs. n. 469/1997 e poi confermata dalle stesse Regioni. Si è così consolidato uno schema organizzativo rimasto sostanzialmente invariato fino a tempi recenti: alla Regione spettano le funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento, controllo, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro; alle Province competono l'erogazione dei servizi per l'impiego, il collocamento mirato e l'attuazione delle politiche attive, mentre lo Stato, invece, ha mantenuto una funzione più esterna: si è occupato soprattutto dell'acquisizione e della distribuzione delle risorse comunitarie e ha sostenuto, attraverso propri programmi, le politiche regionali, senza assumere un diretto ruolo gestionale²⁵⁷.

In tale contesto si inserisce il d.lgs. n. 150/2015, che rappresenta un ulteriore passaggio nella trasformazione del modello organizzativo. Le Province, che per lungo tempo hanno esercitato la gestione operativa dei servizi per l'impiego, sono progressivamente uscite di scena. Difatti, con la legge del 7 aprile 2014, n. 56, cosiddetta legge Del Rio, erano state ridimensionate le funzioni provinciali, escludendo tra quelle fondamentali le competenze in materia di servizi per il lavoro.

Parallelamente, le Regioni sono state chiamate ad assumere responsabilità più dirette anche sul piano gestionale. Lo Stato, da parte sua, ha progressivamente superato il ruolo di mero supervisore, ponendosi come guida del sistema nazionale e assumendo una più incisiva funzione di indirizzo, coordinamento e garanzia dell'efficienza complessiva. L'art. 18, comma 1 del d.lgs 150/2015, dispone infatti che le Regioni costituiscano propri uffici territoriali denominati Centri per l'Impiego (CPI), quali presidi essenziali per l'attuazione delle politiche attive del lavoro. In alcuni casi essi sono stati collocati sotto la diretta responsabilità degli Assessorati regionali competenti mentre in

²⁵⁶ Ricciardelli, M. 2001. *Lo stato del conferimento delle funzioni concernenti il lavoro*. Le istituzioni del federalismo, n. 5, pag.1024-1025.

²⁵⁷ Vergari, S. 2016. *Prove di convivenza. L'organizzazione del mercato del lavoro dopo il d.lgs. n. 150/2015*. Biblioteca '20 Maggio', vol. 1, pag. 252-254

altri sono stati incardinati nelle Agenzie regionali per il lavoro, come avvenuto, ad esempio, in Emilia-Romagna²⁵⁸.

A seguito dell'approvazione della legge statale n. 56 del 2014, la Regione Emilia-Romagna ha partecipato attivamente al processo di riordino istituzionale avviato a livello nazionale. In collaborazione con la neoistituita Città metropolitana di Bologna, la Regione ha intrapreso il percorso di attuazione della riforma, improntando le relazioni interistituzionali al confronto, alla condivisione e all'analisi congiunta delle principali criticità. L'assunto di fondo era che un intervento di riassetto di tale portata potesse produrre risultati efficaci solo se sostenuto da un'ampia e solida condivisione territoriale.

In questa prospettiva, il 22 maggio 2015 le istituzioni territoriali dell'Emilia-Romagna hanno sottoscritto il *Patto tra Regione e sistema delle autonomie per la riforma del sistema regionale e locale e per il riordino delle funzioni amministrative*, che ha sancito l'esito positivo del confronto sui nodi centrali della riforma: il ruolo delle Province, quello della Città metropolitana di Bologna e quello della Regione. Il medesimo metodo collaborativo ha caratterizzato sia la fase di approvazione della Legge regionale 30 luglio 2015, n. 13, sia la successiva fase di attuazione, segnata dalla gestione del complesso regime transitorio relativo al riordino delle funzioni e al trasferimento del personale e delle risorse provinciali.

In un contesto contraddistinto da significativa incertezza istituzionale, la Legge regionale n. 13 ha compiuto una scelta chiara e strategica: non limitarsi a un mero adeguamento formale alle innovazioni introdotte dalla Legge statale n. 56/2014, ma utilizzare il riordino come occasione per definire un modello rinnovato ed efficiente di governance territoriale. Il legislatore regionale ha così perseguito una duplice finalità.

Da un lato, garantire il riordino delle funzioni provinciali in attuazione della normativa statale; dall'altro, delineare un assetto istituzionale idoneo non solo a gestire la delicata fase transitoria connessa al trasferimento di competenze e personale alla Regione, ai Comuni e alle Unioni, ma anche a rafforzare in modo strutturale il sistema territoriale nel suo complesso. In tale quadro, il punto di partenza è stato rappresentato dalla ridefinizione del ruolo istituzionale di Regione, Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e Unioni, secondo un modello ispirato al principio della massima integrazione tra i diversi livelli di governo²⁵⁹.

²⁵⁸ Vergari, S. 2016. *Op. cit.* pag. 256-257.

²⁵⁹ Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna. 2016. *Riforma delle Province: leggi regionali in Emilia-Romagna*. Biblioteca dell'Assemblea legislativa, <<https://www.assemblea.emr.it/biblioteca/approfondire/selezioni-proposte/tutti-dossier/Riforma-province/leggi-ER>>, ultimo accesso 22 Febbraio 2026.

Una volta delineato il nuovo assetto territoriale nel Titolo I, la legge ha individuato, nel Titolo II, le funzioni amministrative attribuite a ciascun livello istituzionale, organizzandole per settori organici. Per ciascun ambito sono state indicate non solo le funzioni oggetto di riordino, ma anche i principi destinati a orientare i successivi interventi legislativi regionali.

Nell'attribuzione delle competenze, la legge ha perseguito finalità di semplificazione e razionalizzazione delle modalità di esercizio delle funzioni amministrative. Un profilo di particolare rilievo innovativo riguarda l'assetto organizzativo. Al fine di assicurare maggiore efficienza nella gestione di funzioni complesse - in particolare nei settori dell'ambiente, della protezione civile e del lavoro - il legislatore regionale ha previsto l'istituzione di specifiche Agenzie regionali.

Nello specifico ne sono state istituite tre: tramite l'articolo 16 si è dato vita all'Agenzia Regionale per la Prevenzione, l'Ambiente e l'Energia, con l'articolo 19 è stata creata l'Agenzia Regionale per la Sicurezza Territoriale e la Protezione Civile ed infine, l'articolo 52 ha istituito l'Agenzia Regionale per il Lavoro.

Tali Agenzie sono configurate quali centri di competenza interistituzionali, ossia strutture amministrative deputate all'esercizio coordinato e condiviso, tra diversi livelli di governo, di funzioni caratterizzate da elevata complessità tecnica e organizzativa. Questo modello organizzativo è finalizzato a garantire uniformità e coerenza nell'esercizio delle funzioni regionali, assicurando al contempo adeguatezza operativa rispetto alle specificità territoriali e agli interessi pubblici coinvolti, in un'ottica di complessiva razionalizzazione e rafforzamento del sistema.

La legge disciplina, inoltre, la fase transitoria del riordino; particolare attenzione è riservata alla regolazione delle procedure di mobilità del personale interessato dal trasferimento delle funzioni. Anche in tale ambito è stato valorizzato il metodo della collaborazione interistituzionale, accompagnato dal confronto con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello regionale. L'obiettivo perseguito è stato quello di assicurare una riallocazione efficiente delle risorse umane in coerenza con il nuovo assetto istituzionale delineato, valorizzando le competenze maturate e garantendo la continuità amministrativa e la professionalità del personale nel nuovo contesto organizzativo²⁶⁰.

²⁶⁰ Rapporto intermedio oggetto 6063. 2017. *Relazione amministrativa intermedia sull'attuazione della legge regionale 30 Luglio 2015 n. 13, recante "Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni"*, <https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2015:13&dl_t=xml&dl_a=y&dl_id=10&pr=correlati,valutazionepolitichepubbliche> ultimo accesso 22 Febbraio 2026.

1.1. L'Agenzia Regionale per il Lavoro: struttura e funzioni

Con l'articolo 52, capo II, della Legge regionale n. 13 del 30 luglio 2015, la Regione Emilia-Romagna ha costituito l'Agenzia Regionale per il Lavoro²⁶¹. L'Agenzia è stata concepita per garantire il massimo livello di efficienza nella gestione delle funzioni amministrative di elevata complessità in materia di servizi per il lavoro. Essa ha il compito di attuare gli indirizzi politici definiti dalla Giunta regionale, in coordinamento con le altre istituzioni territoriali, assicurando la gestione e la qualificazione dei servizi destinati a cittadini e imprese²⁶².

L'Agenzia regionale per il lavoro svolge un ruolo strategico nella gestione e nello sviluppo delle politiche attive del lavoro a livello regionale, operando in coordinamento con i diversi livelli istituzionali e con i soggetti privati coinvolti nel sistema dei servizi per l'impiego. Tra le sue principali funzioni vi era il raccordo con l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, istituita dal Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 150. Tale collegamento istituzionale garantiva la coerenza tra le politiche nazionali e quelle regionali, favorendo un'integrazione efficace dei servizi per il lavoro. A seguito della soppressione dell'Agenzia, il coordinamento delle politiche attive avviene oggi direttamente con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali²⁶³.

L'Agenzia ha inoltre il compito di proporre e attuare standard qualitativi per i servizi pubblici per il lavoro, definendo criteri volti a garantire efficienza, uniformità e qualità delle prestazioni offerte a cittadini e imprese. Parallelamente, è responsabile dell'individuazione degli ambiti territoriali ottimali per l'organizzazione dei servizi, al fine di assicurare una distribuzione equilibrata delle risorse e una maggiore prossimità dei servizi rispetto ai bisogni dei territori.

Essa interviene anche nella gestione e nel coordinamento della rete dei servizi pubblici per il lavoro, con l'obiettivo di governare il sistema regionale delle politiche attive e di promuovere sinergie tra i soggetti pubblici e privati accreditati. In tale ambito assicura il raccordo tra i diversi attori coinvolti, contribuendo alla realizzazione di un sistema integrato e coerente di interventi per l'occupazione.

Tra le sue funzioni rientra, inoltre, il supporto alla programmazione regionale delle politiche del lavoro, attraverso la proposta di iniziative e strumenti operativi e il monitoraggio costante delle

²⁶¹ Legge regionale 30 luglio 2015, n. 13. 2015. *Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, province, comuni e loro unioni*. Articolo 52. Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna, n. 187.

²⁶² Agenzia Regionale per il Lavoro Emilia-Romagna. 2025. *L'Agenzia*, <<https://www.agenzialavoro.emr.it/chi-siamo/agenzia>>, ultimo accesso 23 Febbraio 2026.

²⁶³ Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150. 2015. *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, Articolo 4. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 53/L.

prestazioni dei servizi. L'Agenzia svolge anche compiti operativi nella gestione delle crisi aziendali e nei procedimenti di autorizzazione degli ammortizzatori sociali, strumenti fondamentali per sostenere lavoratori e imprese nei periodi di difficoltà economica.

Ulteriori attività riguardano l'attuazione di progetti affidati dalla Regione, tra cui interventi finalizzati a favorire la disponibilità delle imprese ad accogliere giovani con contratti di apprendistato, promuovendo così il loro ingresso nel mercato del lavoro. Particolare attenzione è rivolta anche agli interventi destinati alle persone con disabilità, fragilità o situazioni di vulnerabilità, realizzati in collaborazione con i servizi sociali comunali e con i dipartimenti di salute mentale delle aziende AUSL, al fine di garantire un approccio inclusivo e integrato. Essa supporta l'elaborazione della normativa regionale in materia di lavoro, tirocini e apprendistato, fornendo consulenza tecnica e proponendo soluzioni coerenti con le esigenze del territorio e con le politiche nazionali ed europee.

L'Agenzia svolge, infine, funzioni di osservatorio del mercato del lavoro, monitorando le dinamiche occupazionali e contribuendo all'analisi dei fabbisogni professionali, attività essenziali per orientare la programmazione dell'offerta formativa regionale²⁶⁴.

In attuazione di quanto previsto dalla normativa regionale, con la Delibera della Giunta della Emilia-Romagna n. 1620 del 29 Ottobre 2015 è stato approvato lo Statuto dell'Agenzia Regionale per il Lavoro dell'Emilia-Romagna, che ne definisce gli elementi essenziali, le funzioni e gli obiettivi strategici²⁶⁵.

L'Agenzia rappresenta un elemento centrale nella governance territoriale delle politiche occupazionali. La sua azione si fonda sui principi di partecipazione, integrazione interistituzionale, trasparenza e semplificazione amministrativa, nonché sul rispetto delle pari opportunità e della parità di trattamento nell'accesso ai servizi da parte di cittadini e imprese. Essa è dotata di personalità giuridica e di autonomia tecnica, operativa, amministrativo-contabile, finanziaria, patrimoniale e organizzativa, pur operando nel rispetto degli indirizzi politici della Giunta regionale.

Con sede legale e amministrativa a Bologna, l'Agenzia è organizzata secondo una struttura territoriale articolata in sedi operative distribuite su tutto il territorio regionale. Tale articolazione

²⁶⁴ Agenzia Regionale per il Lavoro Emilia-Romagna. 2025. *Cosa facciamo*, <<https://www.agenzia lavoro.emr.it/chi-siamo/cosa-facciamo>>, ultimo accesso 23 Febbraio 2026.

²⁶⁵ Delibera di Giunta Regionale del 29 Ottobre 2015, n. 1620. 2015. *Approvazione dello Statuto dell'Agenzia Regionale per il Lavoro in attuazione della L.R. 13/2015 (GPG/2015/1760)*. Bollettino Ufficiale Regione Emilia-Romagna, n. 277

consente di adattare le politiche del lavoro alle specificità socio-economiche locali e di garantire una maggiore capillarità dei servizi di orientamento, formazione, intermediazione e accompagnamento al lavoro.

Gli organi dell'Agenzia Regionale per il Lavoro dell'Emilia-Romagna sono il Direttore e il Revisore Unico. Il Direttore, nominato dalla Giunta della Emilia-Romagna, esercita i poteri di gestione tecnica, amministrativa e contabile dell'ente. Egli coordina le risorse umane, materiali e finanziarie nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità, efficienza ed efficacia, assicurando al contempo collaborazione con il Revisore Unico. Inoltre, predispone la relazione annuale sull'attività svolta e svolge funzioni rilevanti quali Responsabile della trasparenza e datore di lavoro ai fini della sicurezza sul lavoro.

Il Revisore Unico, invece, è scelto tra gli iscritti al Registro dei revisori legali e resta in carica per un mandato triennale. A egli spetta il compito di vigilare sulla regolarità contabile e finanziaria dell'Agenzia, redigere le relazioni sui bilanci e formulare eventuali proposte volte a migliorare l'efficienza della gestione.

Le attività dell'Agenzia sono finanziate principalmente attraverso contributi regionali ordinari e finalizzati, nonché tramite risorse provenienti da soggetti pubblici e privati, donazioni, eredità e legati.

Al fine di garantire il monitoraggio e la valutazione delle proprie prestazioni, l'Agenzia si avvale di un sistema di controllo di gestione basato anche sull'utilizzo di banche dati relative ai servizi erogati. La valutazione complessiva dei risultati è affidata all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)²⁶⁶.

2. Le politiche attive per il lavoro in Emilia-Romagna

Il presente paragrafo si propone di analizzare l'evoluzione delle politiche attive per il lavoro in Emilia-Romagna attraverso l'esame delle principali fonti normative e degli strumenti di programmazione al fine di evidenziare continuità ed elementi di innovazione del modello regionale.

La regione ha sviluppato, nel tempo, un modello strutturato e integrato di politiche attive, fondato su una forte concertazione istituzionale e sociale e su un raccordo stabile tra formazione, lavoro e sviluppo territoriale. Un primo momento fondamentale di tale processo è rappresentato dalla Legge

²⁶⁶ NLD Concorsi. 2025. *Lo Statuto dell'Agenzia Regionale per il Lavoro*. Sezione IV, Capitolo 1. In *Manuale concorso Agenzia Regionale per il Lavoro Emilia-Romagna*, pag. 777780

Regionale 17/2005, che ha posto le basi per la costruzione del sistema regionale dei servizi per il lavoro, introducendo principi di integrazione tra politiche formative e occupazionali. Successivamente, la Legge Regionale 1/2019 ha riorganizzato l'assetto istituzionale alla luce delle riforme nazionali intervenute nel frattempo, ridefinendo strumenti e competenze nell'ambito dei tirocini.

Accanto alla dimensione strettamente normativa, assume rilievo strategico il Patto per il Lavoro e per il Clima, che rappresenta un esempio significativo di governance partecipata e di programmazione condivisa, orientata alla promozione della piena e buona occupazione, alla transizione ecologica e alla valorizzazione del capitale umano. Tale documento segna il passaggio da una concezione prevalentemente amministrativa delle politiche attive a una visione sistemica, integrata con le strategie di sviluppo sostenibile regionale.

In questo quadro si colloca anche il Programma Regionale Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+), principale strumento finanziario attraverso cui l'Emilia-Romagna traduce in interventi concreti gli obiettivi regionali in materia di occupazione, inclusione sociale e formazione, sostenendo percorsi di qualificazione professionale, accompagnamento al lavoro e rafforzamento delle opportunità lungo tutto l'arco della vita dei cittadini. Il Programma rappresenta dunque la leva finanziaria attraverso cui rendere operative, a livello territoriale gli impegni assunti con il Patto per il Lavoro e per il Clima, contribuendo a orientare le politiche del lavoro e della formazione verso uno sviluppo sostenibile, inclusivo e fondato sulla centralità delle competenze.

Innanzitutto, la legge della Emilia-Romagna entrata in vigore nell'Agosto 2005, recante «Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro», ha dato attuazione alle nuove competenze legislative attribuite alle Regioni dalla riforma costituzionale. La Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, infatti, ha modificato il Titolo V della Costituzione, collocando la tutela e la sicurezza del lavoro tra le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni e consolidando ulteriormente il ruolo delle autonomie regionali.

Con la Legge regionale l'Emilia-Romagna ha, quindi, inteso riordinare e sistematizzare in un quadro unitario le proprie competenze in materia di lavoro, adeguandole al mutato contesto normativo nazionale. Nel frattempo, infatti, erano intervenute importanti riforme del mercato e dei servizi per il lavoro, tra cui la Legge 14 febbraio 2003, n. 30 e il Decreto legislativo 10 settembre

2003, n. 276. La legge del 2005 risponde, dunque, all'esigenza di costruire un quadro normativo organico in materia di lavoro, con l'obiettivo di promuovere l'occupazione, migliorarne la qualità e la sicurezza, valorizzare le competenze e i saperi delle persone e garantire la tutela dei loro diritti nel mercato del lavoro. In tale prospettiva, essa pone particolare attenzione anche all'attuazione del principio delle pari opportunità, considerato un elemento fondamentale per lo sviluppo economico e sociale del territorio regionale²⁶⁷.

L'articolo 8 della Legge regionale 17/2005 definisce le politiche attive del lavoro promosse dalla Regione Emilia-Romagna. Tali politiche sono volte a favorire l'inserimento, il reinserimento e l'integrazione lavorativa delle persone in condizioni di svantaggio personale o sociale. Esse mirano anche a promuovere condizioni di lavoro stabili e continuative, contrastando la precarizzazione, e sostengono la conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di cura. Ulteriori obiettivi includono la valorizzazione delle competenze professionali, il supporto a processi di trasformazione e riorganizzazione economica e produttiva in grado di aumentare l'occupazione o migliorare le condizioni lavorative, nonché il reinserimento dei lavoratori coinvolti in tali processi. Per il raggiungimento di questi obiettivi, le politiche attive del lavoro si avvalgono di strumenti come i percorsi formativi finalizzati all'accesso al lavoro e alla qualificazione delle competenze professionali, attività di orientamento, incrocio tra domanda ed offerta di lavoro e tirocini formativi²⁶⁸.

2.1. Le misure di formazione

L'analisi che segue prende avvio proprio dalle misure di formazione e dagli assegni formativi, che costituiscono il nucleo centrale delle politiche attive del lavoro nella Regione Emilia-Romagna. Attualmente, la formazione è erogata prevalentemente tramite il Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori, le cui opportunità sono progettate secondo un approccio personalizzato, calibrato sui bisogni specifici dei destinatari. I percorsi disponibili per i beneficiari

²⁶⁷ Regione Emilia-Romagna. 2012. *Nota tecnica: Relazione alla clausola valutativa della L.R. 17/2005 "Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro"* (ogg. 3285). Servizio legislativo e qualità della legislazione, <https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2005;17&dl_t=xml&dl_a=y&dl_id=10&pr=correlati,valutazionepolitichepubbliche> ultimo accesso 25 Febbraio 2026

²⁶⁸ Legge regionale 1 agosto 2005, n. 17. 2005. *Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro*. Articolo 8 e 9, capo III, sezione I. Bollettino Ufficiale Regione Emilia-Romagna, n. 387.

variano in base ai diversi fabbisogni formativi. Il programma di *Upskilling* è rivolto a soggetti che, a seguito dell'assessment test previsto dal Programma, necessitano di interventi di breve durata volti principalmente allo sviluppo di competenze professionalizzanti. L'attività formativa, di intensità contenuta, mira ad adeguare le competenze alle richieste del mercato del lavoro. Il percorso di Riqualficazione o *Reskilling* si rivolge invece a persone che richiedono un rafforzamento strutturale delle proprie competenze professionali. Rispetto all'*Upskilling*, il *Reskilling* prevede interventi più intensivi e di maggiore durata, progettati sulla base di un'analisi del divario di competenze e coerenti con le opportunità occupazionali e le aspettative individuali dei partecipanti. Infine, il percorso di Lavoro e Inclusione è destinato a soggetti con bisogni complessi che richiedono un'integrazione strutturata tra formazione e strumenti di politica attiva del lavoro, come previsti dal Piano Attuativo Regionale GOL e dalla Legge regionale Emilia-Romagna 14/2015, relativa all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale delle persone in condizioni di fragilità o vulnerabilità. Le misure formative di questo percorso prevedono la collaborazione tra servizi pubblici per il lavoro, servizi sociali e servizi sanitari, garantendo un accompagnamento personalizzato e multiprofessionale.

Nel complesso, l'attuazione delle misure formative del Programma GOL ha rappresentato per la Regione Emilia-Romagna un'importante opportunità di rafforzamento dell'offerta formativa nell'ambito delle politiche attive del lavoro. L'ampia disponibilità di risorse e il coinvolgimento di numerosi beneficiari hanno, inoltre, favorito la crescita del sistema regionale dei servizi per il lavoro e della formazione, consolidando le relazioni tra soggetti pubblici e privati, promuovendo nuovi modelli di collaborazione, rafforzando le capacità gestionali e migliorando complessivamente l'efficacia, l'efficienza e la qualità dei processi operativi condivisi²⁶⁹.

Accanto alla formazione nell'ambito del programma GOL, la normativa regionale prevede specifici percorsi di qualificazione collegati al contratto di apprendistato. Tali interventi mirano a sostenere e promuovere l'istituto, consentendo ai giovani di acquisire qualifiche professionali o certificati di specializzazione tecnica e favorendo al contempo un inserimento qualificato nel mercato del lavoro.

²⁶⁹Regione Emilia-Romagna. 2025. *Relazione sull'attuazione della Legge Regionale 17/2005 "Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro": Art. 47 - Clausola valutativa*, <https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2005:17&dl_t=xml&dl_a=y&dl_id=10&pr=correlati,valutazionepolitichepubbliche> ultimo accesso 26 Febbraio 2026, pag. 16-17.

Per l'apprendistato di I livello, finalizzato al conseguimento di qualifiche e diplomi professionali, l'obiettivo è garantire ai giovani l'accesso a percorsi di specializzazione tecnica superiore. L'accesso e la fruizione dei percorsi formativi è facilitata dall'assegno individuale, denominato voucher, che finanzia sia la componente formativa esterna all'impresa sia le attività di accompagnamento e personalizzazione. La formazione esterna è erogata nell'ambito del sistema di istruzione e formazione professionale.

L'apprendistato professionalizzante o di II livello, invece, è rivolto ai giovani fino a 29 anni che abbiano assolto il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione. La componente formativa si articola in una formazione professionalizzante interna, a cura dell'impresa, la cui durata e modalità sono stabilite dai contratti collettivi o dagli accordi interconfederali, ed una formazione esterna obbligatoria. La formazione esterna ha una durata pari a 40 ore ed è obbligatoria solo per la prima annualità del contratto. Essa è finanziata dalla Regione con risorse del Fondo Sociale Europeo, tramite l'erogazione, anche in questo caso, di assegni formativi annuali per ciascun apprendista. Le ore sono articolate in modo tale da garantire l'acquisizione di competenze di base, trasversali e tecnico-professionali, correlate ad un'area professionale del Sistema Regionale delle Qualifiche, individuata in base al profilo professionale d'inserimento dell'apprendista. L'impresa che assume con il contratto di apprendistato professionalizzante individua l'ente di formazione professionale accreditato che garantisce l'erogazione della formazione.

Infine, l'apprendistato di III livello, destinato all'alta formazione e alla ricerca, permette ai giovani di conseguire titoli di studio universitari e di alta formazione, compresi master e dottorati di ricerca, nonché diplomi rilasciati dagli istituti tecnici superiori, oppure di svolgere attività di ricerca o praticantato per l'accesso alle professioni ordinistiche, sempre nell'ambito di un rapporto di lavoro regolare. In questo contesto le procedure di formazione risultano essere aperte «a sportello», consentendo agli Atenei e alle imprese di aggiornare e ampliare costantemente l'offerta formativa in funzione delle esigenze del mercato del lavoro. La collaborazione tra università, istituzioni di ricerca, istituti di alta formazione e imprese risulta, dunque, fondamentale per garantire percorsi coerenti con le esigenze occupazionali e formative del territorio²⁷⁰.

²⁷⁰ Regione Emilia-Romagna. 2016. *Qualità, sicurezza e regolarità del lavoro in Emilia-Romagna. Relazione all'Assemblea Legislativa sullo stato d'attuazione della L. 17/2005 nel triennio 2012-2014*, <https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2005:17&dl_t=xml&dl_a=y&dl_id=10&pr=correlati,valutazionepolitichepubbliche> ultimo accesso 26 Febbraio 2026, pag. 13-15.

Alla luce di quanto esposto si realizza che il complesso degli interventi formativi realizzati a partire dall'attuazione del Programma GOL fino all'offerta strutturata in apprendistato, sostenuta da misure concrete come gli assegni formativi individuali, restituisce l'immagine di un sistema regionale che ha posto la formazione al centro delle politiche attive del lavoro così come previsto dalla L.R. 17/2005. La formazione si conferma, così, una leva strategica per l'occupabilità, la riqualificazione e l'inclusione.

2.2. Le attività di orientamento

Tra gli strumenti di politica attiva del lavoro rientrano anche le attività di orientamento al lavoro. Esse consistono nell'erogazione di servizi finalizzati a sostenere la persona nella ricerca della prima occupazione o di una nuova opportunità lavorativa, attraverso iniziative di accoglienza, informazione, accompagnamento e consulenza. Nell'ambito delle politiche attive, l'orientamento riveste un ruolo fondamentale per la costruzione di percorsi personalizzati di inserimento e reinserimento lavorativo. Si tratta, infatti, di una prestazione ad alto valore aggiunto, rivolta in particolare ai cittadini che si trovano in condizioni di vulnerabilità occupazionale, in fase di transizione professionale o in situazioni di difficoltà di accesso al mercato del lavoro, e che necessitano pertanto di un accompagnamento qualificato e continuativo.

Attraverso l'analisi delle esperienze maturate, delle competenze possedute, delle potenzialità da valorizzare e delle eventuali criticità da affrontare, l'attività di orientamento consente di individuare obiettivi professionali realistici e coerenti, favorendo la definizione di un progetto personalizzato di sviluppo professionale. L'efficacia di tale strumento risiede nella capacità di mettere in relazione in modo mirato la persona con il mercato del lavoro, facilitando l'accesso a opportunità occupazionali, formative o ad altre misure di politica attiva, in coerenza sia con il profilo individuale sia con il fabbisogno espresso dai territori e l'evoluzione dei settori produttivi.

Con l'attivazione del Programma GOL, le attività di orientamento hanno conosciuto un significativo rafforzamento, sia sul piano metodologico sia su quello operativo. Il programma ha infatti introdotto un approccio universalistico, personalizzato e graduale alla presa in carico degli utenti, rendendo l'orientamento una fase centrale del percorso nei servizi per il lavoro. Un elemento qualificante introdotto è rappresentato dall'utilizzo dello strumento di assessment test, volto alla

valutazione sistematica della distanza tra il soggetto ed il mercato del lavoro di riferimento. Tale strumento consente di individuare con maggiore precisione i fabbisogni individuali in termini di formazione, orientando in modo più efficace le successive azioni di accompagnamento all'inserimento lavorativo. In questo senso, la profilazione qualitativa trova applicazione diretta nell'ambito dell'orientamento specialistico e costituisce il presupposto per l'elaborazione del progetto personalizzato, nel quale vengono individuate le misure più appropriate in relazione agli obiettivi professionali dell'utente e alle opportunità presenti nel territorio.

Infine, per completare il quadro relativo alle attività di orientamento, è opportuno ricordare che, accanto alla prestazione erogata direttamente dai Centri per l'impiego (CpI), l'Agenzia Regionale per il Lavoro ha sviluppato anche un modulo online di orientamento specialistico, accessibile tramite il Portale Lavoro x Te. Tale modulo può essere utilizzato da tutti gli utenti registrati al portale, indipendentemente dal loro stato occupazionale, sia in autonomia sia con il supporto degli operatori dei Centri per l'impiego nell'ambito delle attività di orientamento specialistico²⁷¹.

Riassumendo si può dire che, in coerenza con l'art. 8 della Legge regionale 17/2005, l'orientamento specialistico è stato promosso con l'obiettivo di favorire l'inserimento e il reinserimento lavorativo dei soggetti disoccupati. La prestazione è finalizzata, infatti, a supportare gli utenti nell'acquisizione di una maggiore consapevolezza rispetto alle proprie competenze, attitudini e aspirazioni, contribuendo alla definizione di percorsi professionali coerenti e sostenibili.

2.3. L'incontro tra Domanda ed Offerta di Lavoro

D'altra parte, anche il servizio di preselezione e di Incontro tra Domanda e Offerta di lavoro (IDO) ha progressivamente consolidato il proprio ruolo all'interno delle politiche attive del lavoro regionali, affermandosi come uno strumento strategico per rafforzare l'occupabilità dei cittadini e sostenere la competitività del sistema produttivo dell'Emilia-Romagna.

Nel tempo, infatti, questo servizio ha conosciuto un'evoluzione significativa: da attività prevalentemente operativa si è trasformato in un servizio strutturato, accessibile e omogeneo su tutto il territorio regionale. Tale trasformazione è stata resa possibile grazie all'introduzione di un modello gestionale condiviso, all'adozione di strumenti digitali in particolare il portale Lavoro per

²⁷¹ Regione Emilia-Romagna. 2025. *Op. cit.*, pag. 23-26

Te e al rafforzamento del ruolo dei Centri per l'Impiego nelle attività di preselezione. Parallelamente, l'impegno dell'Agenzia Regionale per il Lavoro nel garantire la qualità dei profili selezionati e la loro coerenza con le esigenze espresse dalle imprese ha contribuito ad elevare gli standard del servizio, in linea con i principi di omogeneizzazione delle prestazioni e di miglioramento dell'efficacia degli interventi²⁷².

Le attività di preselezione e di incrocio tra domanda e offerta di lavoro possono essere svolte dalle Regioni attraverso i propri uffici, vale a dire i Centri per l'impiego, oppure tramite soggetti accreditati. In particolare, il servizio di Incontro tra Domanda e Offerta erogato dai CpI si articola in due distinte modalità. La prima consiste in un servizio rivolto a persone e imprese che decidono spontaneamente di utilizzarlo. Le persone che si candidano alle offerte di lavoro possono essere sia disoccupate che occupate, mentre le imprese possono scegliere se gestire autonomamente il processo di selezione delle candidature ricevute oppure avvalersi del supporto dei Centri per l'impiego nelle attività di preselezione.

Per comprendere le caratteristiche di questa modalità di erogazione è utile richiamare il percorso di implementazione avviato nel 2019 dall'Agenzia Regionale per il Lavoro. A partire da settembre 2019 è stato, infatti, intrapreso un processo di riorganizzazione e sviluppo della prestazione di IDO, che ha portato, nel settembre 2020, all'introduzione di nuove modalità operative definite nelle *Linee guida per la gestione delle richieste di personale delle imprese e delle candidature delle persone*. Tali linee guida sono state progettate con l'obiettivo di armonizzare le procedure su scala regionale e rendere il servizio più efficiente e trasparente per imprese e cittadini.

Con questa revisione, la prestazione di incontro tra domanda e offerta di lavoro è stata riorganizzata e configurata come un vero e proprio servizio accessibile a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro condizione occupazionale. Inoltre, l'introduzione di sistemi informativi dedicati, messi a disposizione dall'Agenzia Regionale per il Lavoro attraverso il portale Lavoro per Te, ha reso più semplice e tempestiva l'interazione tra utenti e Centri per l'impiego²⁷³.

La seconda modalità è, invece, rivolta alle persone che hanno sottoscritto un Patto di Servizio nel quale è prevista l'erogazione di questa prestazione, spesso in integrazione con altri interventi.

²⁷² Regione Emilia-Romagna. 2025. *Op. cit.*, pag. 39-41

²⁷³ Agenzia Regionale per il Lavoro. 2021. *Linee guida per la gestione delle richieste di personale delle imprese e delle candidature delle persone*, <<https://www.agenzialavoro.emr.it/lavoro-per-te/servizi/per-le-imprese/allegati/gestione-richieste-personale-e-candidature.pdf>>, ultimo accesso 1 Marzo 2026.

Anche in questo caso l'obiettivo principale è accompagnare l'utente nel percorso di ricerca attiva del lavoro. In particolare, il servizio prevede la promozione dei profili, delle competenze e delle professionalità dei candidati presso il sistema imprenditoriale, la registrazione degli esiti del processo di selezione all'interno del sistema informativo unitario ed il supporto alla fase di inserimento lavorativo del lavoratore²⁷⁴.

Nel complesso, il servizio di Incontro Domanda-Offerta rappresenta uno strumento strategico per il perseguimento degli obiettivi previsti dalla L.R. 17/2005. Esso contribuisce a favorire la piena occupazione, rafforzando la capacità del sistema pubblico di rispondere ai cambiamenti del mercato del lavoro e migliorando il raccordo tra le politiche occupazionali e i fabbisogni espressi dal tessuto produttivo regionale.

2.4. Il tirocinio e il successivo intervento di revisione normativa

Infine, tra gli strumenti di politica attiva del lavoro previsti dall'articolo 9 e funzionali al perseguimento delle finalità della L.R. 17/2005, assume particolare rilievo l'istituto del tirocinio, disciplinato dagli articoli 24, 25 e 26 della medesima legge regionale. Il tirocinio, inteso dalla normativa come esperienza extra-curriculare, rappresenta uno degli strumenti principali attraverso cui la Regione Emilia-Romagna promuove l'inserimento qualificato delle persone nel mercato del lavoro, con particolare attenzione ai giovani e ai soggetti che si trovano in una fase di transizione tra percorsi formativi e occupazionali. Si tratta di una misura a carattere prevalentemente formativo che, non configurandosi come rapporto di lavoro, è finalizzata all'acquisizione e allo sviluppo di competenze professionali attraverso esperienze dirette all'interno di contesti produttivi reali. I tirocini sono attivati da un soggetto promotore, terzo rispetto sia al datore di lavoro ospitante sia al tirocinante, il quale garantisce la regolarità e la qualità dell'iniziativa sulla base di un'apposita convenzione stipulata tra le parti.

La normativa regionale individua quattro tipologie di tirocinio, differenziate in base a finalità, durata e destinatari.

In primo luogo, il tirocinio formativo e di orientamento è rivolto ai giovani che hanno conseguito un titolo di studio da non più di dodici mesi e ha l'obiettivo di agevolare la transizione dal percorso

²⁷⁴Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. *Incontro tra domanda ed offerta*, <<https://www.lavoro.gov.it/pagine/incontro-tra-domanda-ed-offerta>>, ultimo accesso 1 Marzo 2026.

formativo al mondo del lavoro, costituendo un'importante occasione di acquisizione di competenze professionalizzanti immediatamente spendibili. La durata massima prevista è di sei mesi.

Una seconda tipologia è rappresentata dal tirocinio di inserimento o reinserimento lavorativo, destinato a persone inoccupate o disoccupate, finalizzato a favorire l'ingresso o il rientro nel mercato del lavoro. In questo caso la durata massima è pari a dodici mesi e lo strumento può assumere un ruolo particolarmente rilevante per i disoccupati di lunga durata, configurandosi come un'opportunità di riqualificazione e di reinserimento occupazionale.

Accanto a queste tipologie, la disciplina regionale prevede il tirocinio rivolto alle persone disabili ai sensi della legge n. 68/1999, nonché ai richiedenti asilo e ai titolari di protezione internazionale. In tali casi la durata massima è pari a dodici mesi, elevabile fino a ventiquattro mesi per i soggetti con disabilità, per poter garantire percorsi formativi più adeguati alle specifiche esigenze dei destinatari²⁷⁵.

Da ultimo, è previsto il tirocinio finalizzato all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione, rivolto a soggetti presi in carico dai servizi sociali o sanitari, quali Comuni, Aziende Unità Sanitarie Locali (AUSL) e Aziende di Servizi alla Persona. La normativa regionale, come previsto dall'articolo 26 novies della Legge regionale 17/2005, disciplina in modo specifico i tirocini destinati a persone in condizione di esclusione sociale, caratterizzate da una significativa distanza dal mercato del lavoro. Tali percorsi sono riconosciuti come strumenti di orientamento, formazione e inserimento lavorativo e sono finalizzati prioritariamente a promuovere l'inclusione sociale, lo sviluppo di competenze socio-relazionali e l'acquisizione di competenze tecnico-professionali riconducibili ad una specifica qualifica. Questa tipologia di intervento ha una durata massima di ventiquattro mesi ed è regolamentata in maniera più dettagliata dalla legge regionale n. 14/2015, che verrà esaminata nei paragrafi successivi.

In tali situazioni il tirocinio assume un valore particolarmente significativo, poiché può rappresentare un'esperienza utile a rafforzare l'autonomia personale e a favorire percorsi di integrazione sociale e lavorativa, anche attraverso un costante raccordo con i servizi socio-sanitari di riferimento.

²⁷⁵ Regione Emilia-Romagna. 2019. *La legge regionale n. 17 del 1° agosto 2005 "Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro" Clausola valutativa per il triennio 2015-2017*, <https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2005:17&dl_t=xml&dl_a=y&dl_id=10&pr=correlati,valutazionepolitichepubbliche> ultimo accesso 2 Marzo 2026, pag. 12-15.

Nel corso degli anni il tirocinio inclusivo è stato progressivamente riconosciuto come uno strumento strutturale ed efficace di accompagnamento al lavoro, capace di coniugare finalità formative, personalizzazione dei percorsi e accesso graduale all'occupazione in un'ottica di inclusione attiva e duratura.

Nel complesso il tirocinio rappresenta, in Emilia-Romagna, uno strumento strategico di politica attiva del lavoro, capace di rispondere in modo differenziato ai bisogni di occupabilità delle persone e alle esigenze di qualificazione del mercato del lavoro regionale. La diffusione trasversale nei diversi settori economici, l'efficacia in termini di inclusione e gli esiti occupazionali complessivamente positivi confermano la coerenza dello strumento con gli obiettivi istituzionali previsti dalla L.R. 17/2005, rafforzandone il ruolo come misura pubblica a sostegno del lavoro, dell'autonomia e della cittadinanza attiva²⁷⁶.

In seguito, la disciplina dei tirocini è stata oggetto di un significativo aggiornamento normativo con l'entrata in vigore della Legge Regionale n. 1 del 4 Marzo 2019, che ha inciso in modo sostanziale sulla L.R. 17/2005. Le modifiche introdotte perseguono due obiettivi strategici principali.

Il primo riguarda la qualificazione dello strumento del tirocinio, da realizzarsi attraverso un sistema regolativo più rigoroso. Tale sistema prevede un controllo puntuale degli elementi progettuali prima dell'avvio del percorso, l'affidamento della promozione dei tirocini a soggetti iscritti in un apposito elenco regionale e l'attivazione di un sistema di monitoraggio continuo finalizzato a verificarne andamento ed efficacia.

Il secondo obiettivo è il rafforzamento delle misure di contrasto a eventuali utilizzi impropri o elusivi dello strumento. A tal fine è stato introdotto un apparato sanzionatorio strutturato, volto a garantire che i percorsi attivati siano pienamente coerenti con le finalità formative proprie del tirocinio. L'intero impianto normativo attribuisce inoltre particolare rilievo al principio di tutela del tirocinante, in coerenza con la funzione formativa che caratterizza questo istituto²⁷⁷.

Tra le principali novità introdotte dalla legge regionale n. 1/2019, vi è l'eliminazione della precedente distinzione tra diverse tipologie di tirocinio e l'introduzione, quale requisito soggettivo fondamentale per l'accesso, dell'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione. In

²⁷⁶ Regione Emilia-Romagna. 2025. *Op. cit.*, pag. 28-30

²⁷⁷ INAPP Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche. 2019. *Emilia-Romagna Legge regionale 4 marzo 2019, n. 1*, <<https://www.inapp.gov.it/strumenti-normativa/norme-regionali/emilia-romagna-legge-regionale-4-marzo-2019-n-1>>, ultimo accesso 4 Marzo 2026.

particolare, l'articolo 2 relativo ai destinatari e alla durata dei tirocini, al comma 3 stabilisce che la durata massima dei tirocini è fissata a sei mesi per la generalità dei beneficiari. Sono, tuttavia, previste alcune eccezioni per le persone con disabilità, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 68 del 1999, dove la durata massima è pari a ventiquattro mesi. Mentre per le persone svantaggiate, individuate dalla legge n. 381 del 1991 già in precedenza richiamata, nonché per i richiedenti asilo, i titolari di protezione internazionale, le vittime di violenza o di grave sfruttamento da parte di organizzazioni criminali, la durata massima è fissata a dodici mesi.

La norma introduce, inoltre, la previsione di un elenco regionale dei soggetti promotori di tirocini, istituito con modalità definite dalla Giunta regionale. I soggetti abilitati alla promozione rimangono sostanzialmente quelli già previsti dalla legge regionale n. 17/2005, ma la creazione di un elenco ufficiale rappresenta un elemento di novità finalizzato a rafforzare il sistema di controllo e qualificazione dello strumento²⁷⁸.

Vengono, poi, disciplinati i vincoli posti in capo ai soggetti ospitanti tramite l'articolo 4. I commi 2 e 4 stabiliscono i limiti numerici dei tirocini attivabili contemporaneamente. Tra le innovazioni si prevede che, ai fini del calcolo dei limiti, siano considerati non solo i lavoratori con contratto a tempo indeterminato ma anche quelli con contratto a tempo determinato.

La normativa conferma, inoltre, diversi vincoli per i soggetti ospitanti, tra cui il divieto di attivare più di un tirocinio con lo stesso tirocinante, di utilizzare i tirocinanti per attività non coerenti con il progetto formativo e l'obbligo di rispettare la normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Tali limiti non si applicano ai tirocini destinati a persone svantaggiate e persone con disabilità, né ai tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia e alla riabilitazione.

L'articolo 5 introduce, poi, la procedura di verifica regionale e di qualificazione dei tirocini. Attraverso il sistema informativo dedicato viene verificata l'idoneità e la coerenza delle comunicazioni trasmesse dai soggetti promotori e ospitanti. A seguito di tale verifica, l'Agenzia regionale per il lavoro rilascia l'autorizzazione all'avvio del tirocinio. La norma prevede iniziative di sostegno volte a migliorare la capacità dei soggetti pubblici e privati di promuovere e realizzare percorsi formativi di qualità. Le funzioni di monitoraggio restano affidate all'Agenzia regionale per

²⁷⁸ Regione Emilia-Romagna. 2019. *Scheda tecnico-finanziaria allegata al testo della legge regionale approvata dalla AulA*, <https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2019;1&dl_t=xml&dl_a=y&dl_id=10&pr=correlati,schedatecnicofinanziaria>, ultimo accesso il 4 Marzo 2026.

il lavoro, che opera in collaborazione con il Ministero del Lavoro, per migliorare la qualità e controllare il corretto utilizzo dei tirocini.

È inoltre introdotto un formulario di valutazione del tirocinio, compilato dal tirocinante e trasmesso all'Agenzia per finalità di monitoraggio. La valutazione qualitativa dello strumento avviene anche attraverso l'analisi dei progetti formativi, delle qualifiche professionali coinvolte, degli obiettivi di apprendimento e delle metodologie didattiche utilizzate.

Successivamente viene chiarito che l'obbligo di corrispondere l'indennità mensile grava sul soggetto ospitante e viene confermato l'importo minimo di 450 euro. La Giunta regionale può tuttavia prevedere, con specifiche deliberazioni, eventuali deroghe motivate sia in merito alla corresponsione sia all'ammontare dell'indennità.

Infine, l'articolo 11 stabilisce che i tirocini di orientamento, formazione e inserimento o reinserimento finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione, previsti dalla legge regionale n. 14/2015, sono disciplinati sia da tale normativa sia dalla legge regionale n. 1/2019, che prevale in caso di contrasto²⁷⁹.

Nel complesso, le modifiche introdotte dalla legge regionale n. 1/2019 mirano a rafforzare la qualità dei tirocini, attraverso un controllo preventivo dei progetti, l'istituzione dell'elenco dei soggetti promotori e un sistema di monitoraggio continuo, anche di tipo qualitativo; e contrastare gli utilizzi impropri dello strumento, mediante l'introduzione di un sistema sanzionatorio più strutturato. Parallelamente, la normativa pone particolare attenzione alla tutela del tirocinante, prevedendo che, in caso di violazioni da parte del soggetto promotore o ospitante, non possa in alcun caso essere richiesta la restituzione dell'indennità di partecipazione percepita.

2.5. Il Patto per il Lavoro ed il Clima

La Regione Emilia-Romagna, prima dell'approvazione del Programma GOL, ha adottato, con deliberazione della Giunta regionale n. 1899 del 14 dicembre 2020, il Patto per il Lavoro e per il Clima. L'accordo è stato sottoscritto da oltre cinquanta soggetti tra cui enti locali, organizzazioni sindacali e datoriali, atenei e istituti di ricerca. L'obiettivo del Patto è superare le criticità presenti

²⁷⁹ Regione Emilia-Romagna. 2019. *Relazione illustrativa al progetto di legge n. 6244: Disposizioni in materia di tirocini. Modifiche alla legge regionale 1 agosto 2005, n. 17*. Assemblea Legislativa, <<https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:pdlicenziato:10;6244>>, ultimo accesso 4 Marzo 2026.

nell'attuale mercato del lavoro, ma anche promuovere un nuovo modello di sviluppo sostenibile e generare nuova occupazione, accompagnando l'Emilia-Romagna nella transizione ecologica e contribuendo a ridurre le disuguaglianze economiche, sociali e ambientali che interessano il territorio regionale. In particolare, esso è orientato alla creazione di lavoro di qualità in coerenza con gli obiettivi fissati dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. In tale prospettiva, all'interno del documento, vengono chiaramente definite le nozioni di «lavoro», vale a dire un'occupazione di qualità - sia essa dipendente che autonoma - caratterizzata da stabilità, adeguata remunerazione e adeguate tutele, e di «sviluppo sostenibile», interpretato nella sua dimensione integrata, fondata sulle tre componenti tra loro inscindibili: ambientale, sociale ed economica²⁸⁰.

Il Patto si configura come uno strumento funzionale inserito all'interno del più ampio sistema delle politiche attive del lavoro. L'Emilia-Romagna, infatti, è chiamata ad affrontare alcune sfide decisive che incidono profondamente sulle prospettive di sviluppo economico e sociale del territorio.

La prima riguarda la dimensione demografica. Il progressivo calo delle nascite, l'invecchiamento della popolazione e una non piena integrazione sociale rischiano di compromettere l'equilibrio socio-economico e le prospettive di uno sviluppo equo e sostenibile. Emerge, dunque, la necessità di progettare politiche strutturali capaci di contrastare le disuguaglianze di genere promuovendo la piena parità, favorendo la conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro e incentivando l'attrattività e la permanenza dei giovani nel territorio regionale.

A seguire ci si concentra sull'emergenza climatica, che rende la transizione ecologica un obiettivo non più rinviabile. L'intensità e la crescente frequenza dei cambiamenti climatici, unite alla maggiore sensibilità dell'opinione pubblica verso le questioni ambientali, richiedono una visione condivisa e una governance efficace della transizione ecologica. Tale processo implica il coinvolgimento coordinato di istituzioni, comunità e imprese, sostenuto da investimenti pubblici e privati di portata rilevante.

Un'ulteriore sfida è rappresentata dalla trasformazione digitale, che sta modificando profondamente la realtà economica e sociale. Si parla infatti di una vera e propria rivoluzione digitale, in ragione dell'impatto che essa produce sulle dinamiche sociali ed economiche e, più in generale, sulle stesse forme di partecipazione democratica.

²⁸⁰ Regione Emilia-Romagna. 2020. *Patto per il lavoro e per il clima*, <<https://www.regione.emilia-romagna.it/pattolavoroeclima/il-patto-per-il-lavoro-e-per-il-clima>>, ultimo accesso 6 Marzo 2026, pag. 5-6.

Infine, particolare attenzione è rivolta al crescente fenomeno delle disuguaglianze. Nonostante l'Emilia-Romagna si distingua tra le regioni italiane con i più elevati livelli di benessere e qualità della vita, emerge la necessità di rafforzare politiche capaci di sostenere uno sviluppo equo e inclusivo. In questa prospettiva si intende porre al centro il lavoro di qualità e sviluppare politiche fondate, da un lato, sulla capacità del sistema economico di generare valore e, dall'altro, su interventi e servizi in grado di redistribuirlo in modo equo, contribuendo a ridurre le disuguaglianze e a rafforzare la coesione sociale²⁸¹.

In continuità con le priorità illustrate, il Patto si propone di sviluppare strategie e iniziative che configurano un vero e proprio metodo generalizzabile, in grado di integrare strategia ed esecuzione, favorire la convergenza tra politiche e assetti organizzativi e attivare processi di coesione e partecipazione. I servizi socio-assistenziali, sono, infatti, chiamati a rispondere ai profondi cambiamenti sociali e demografici in atto. Una priorità è rappresentata dallo sviluppo di interventi e percorsi di sostegno rivolti alle persone in condizione di svantaggio o esclusione sociale, alle persone con disabilità e a coloro che se ne prendono cura, con l'obiettivo di intercettare tempestivamente i bisogni emergenti e garantire risposte adeguate.

Le politiche di welfare sono destinate ad assumere un peso economico e occupazionale sempre più rilevante; per questo si intende affrontare le nuove sfide attraverso strumenti innovativi, promuovendo una rete capillare di servizi di prossimità capace di anticipare i bisogni, svolgere funzioni di prevenzione e contrastare fenomeni di isolamento e solitudine, anche attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie. In questa prospettiva si conferma la centralità del settore pubblico nelle funzioni di regolazione, programmazione, controllo e garanzia dell'accesso ai servizi, favorendo al contempo lo sviluppo di un sistema integrato sempre più inclusivo e partecipato.

Il lavoro è riconosciuto come uno strumento fondamentale per promuovere autonomia individuale, l'inclusione e la coesione sociale. In tale direzione si prevede il rafforzamento dell'Agenzia Regionale per il Lavoro con l'obiettivo di qualificare i servizi e le politiche attive rivolte ai giovani, alle donne e a coloro che hanno perso o rischiano di perdere il lavoro. Vengono anche attivati percorsi di inclusione delle cittadine e dei cittadini stranieri al fine di rafforzare i processi di integrazione attraverso il potenziamento delle competenze e della promozione di iniziative di

²⁸¹ Regione Emilia-Romagna. 2020. *Patto per il lavoro e per il clima*, <<https://www.regione.emilia-romagna.it/pattolavoroeclima/il-patto-per-il-lavoro-e-per-il-clima>>, ultimo accesso 6 Marzo 2026, pag. 9-14

comunità orientate alla conoscenza reciproca e alla partecipazione sociale. Infine, si prevede anche una nuova programmazione dei servizi fondata su modelli integrati di residenzialità, domiciliarità e prossimità territoriale, al fine di garantire interventi più efficaci e vicini ai bisogni delle persone socialmente escluse²⁸².

Alla luce di quanto esposto, si può affermare che il Patto per il lavoro e il clima dell'Emilia-Romagna, pur essendo stato sottoscritto prima dell'approvazione del Programma GOL, presenta caratteristiche tali da poter costituire un autentico volano per il conseguimento degli obiettivi del Programma. Il Patto definisce strategie e linee d'intervento in ambiti centrali come la formazione, il contrasto alle disuguaglianze, lo sviluppo sostenibile e l'innovazione, configurandosi così come un modello concertativo capace di sostenere e facilitare l'attuazione delle politiche previste dal Programma GOL.

In particolare, il Patto riconosce la formazione come condizione imprescindibile per lo sviluppo economico e sociale dei territori. Il coinvolgimento delle imprese locali riveste un ruolo strategico, poiché permette di monitorare la domanda di lavoro, individuare i fabbisogni di competenze e orientare in modo mirato l'offerta formativa. Analogamente, nel Programma GOL le attività formative, totalmente gratuite, offrono ai partecipanti la possibilità di aggiornare o riqualificare le proprie competenze professionali, garantendo un collegamento diretto con le esigenze del mercato del lavoro. Entrambi gli strumenti pongono una particolare attenzione verso le persone più vulnerabili e i soggetti a rischio di esclusione sociale e lavorativa. Nel Patto, come nel Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori, le politiche del lavoro sono rivolte principalmente a coloro che presentano fragilità legate al mercato del lavoro, offrendo percorsi personalizzati di inclusione e accompagnamento. In particolare, gli utenti più svantaggiati, individuati nel Percorso 4 del Programma GOL, beneficiano di una presa in carico integrata e multidimensionale, coerente con l'approccio inclusivo e concertativo promosso dal Patto.

Sia il Patto per il Lavoro e per il Clima che il Programma GOL hanno un focus comune sull'integrazione tra politiche del lavoro, sviluppo sostenibile e innovazione, sulla centralità della formazione e sull'inclusione sociale dei soggetti svantaggiati. Tale convergenza configura un

²⁸² Del Gaiso, V. 2026. *Il Programma GOL, la concertazione territoriale e le politiche di sviluppo locale. Casi empirici a confronto*. In Alaimo, A., Corazza, L., Speziale, V. e Tebano, L. (a cura di). *Mercato del lavoro, politiche attive e formazione nella doppia transizione*. Diritto del lavoro nei sistemi giuridici nazionali, integrati e transnazionali, pag. 543546.

quadro coerente e sinergico, dove le politiche attive regionali possono trarre significativo beneficio da forme di concertazione territoriale. L'efficacia di tali strumenti, tuttavia, dipende dal contesto in cui vengono applicati: le azioni di concertazione finalizzate allo sviluppo locale producono risultati più consistenti in territori già caratterizzati da dinamismo, risorse disponibili, capitale sociale, relazioni istituzionali consolidate e un quadro normativo favorevole²⁸³.

Nel 2025 sono stati avviati i lavori tra Regione, istituzioni e rappresentanze economiche e sociali per aggiornare il Patto del 2020, dando vita al nuovo Patto per il Lavoro e il Clima dell'Emilia-Romagna, denominato «Patto per l'Emilia-Romagna. Insieme, con cura». Il documento aggiorna quello precedente, conservandone in parte lo spirito e gli obiettivi generali, tra cui la promozione di uno sviluppo sostenibile, la creazione di lavoro di qualità e il sostegno alla transizione ecologica e digitale, con l'obiettivo di ridurre le fratture economiche, sociali, ambientali e territoriali²⁸⁴.

Prioritario rimane delineare una strategia in grado di conciliare sviluppo e tutela ambientale, valorizzando le opportunità offerte dai cambiamenti per il territorio e le nuove generazioni. Tra le novità, il Patto estende il coinvolgimento di tutti i sottoscrittori nelle scelte relative alle politiche regionali e amplia il campo del confronto a nuove materie, dalla salute alla casa, dalla sicurezza del territorio all'integrazione dei migranti. Il nuovo Patto, una volta adottato, costituirà uno strumento in grado di accompagnare l'Emilia-Romagna nella promozione dello sviluppo sostenibile, nel sostegno a lavoro di qualità e nella valorizzazione delle potenzialità del territorio, offrendo una visione strategica condivisa tra istituzioni e parti sociali, sul modello di quanto realizzato finora dal Patto per il Lavoro e per il Clima²⁸⁵.

²⁸³ Del Gaiso, V. 2025. *I patti territoriali quali accordi di programmazione negoziata strumentali al raggiungimento degli obiettivi del programma «GOL»: Analisi e riflessioni a margine di alcuni casi empirici*. Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, vol. 1, pag. 7377.

²⁸⁴ Regione Emilia-Romagna. 2025. *Verso il nuovo Patto per il Lavoro e il Clima dell'Emilia-Romagna*, <<https://imprese.regione.emilia-romagna.it/notizie/notizie-attualita/2025/verso-il-nuovo-patto-per-il-lavoro-e-il-clima-dell2019emilia-romagna>>, ultimo accesso 7 Marzo 2026.

²⁸⁵ Regione Emilia-Romagna. 2025. *Patto per l'Emilia-Romagna "Insieme con cura": al via i lavori per il nuovo patto tra Regione, istituzioni, rappresentanze economiche e sociali*, <<https://notizie.regione.emilia-romagna.it/comunicati/2025/regione-patto-per-lemilia-romagna-insieme-con-cura-al-via-i-lavori-per-il-nuovo-patto-tra-regione-istituzioni-rappresentanze-economiche-e-sociali-tra-le-priorita-modello-di-sviluppo-qualita-e-salvaguardia-occupazionale-sanita-pubblica-crisi-climatica-1>>, ultimo accesso 7 Marzo 2026.

2.6. Il Programma Regionale Fondo Sociale Europeo Plus

Il Programma regionale FSE+ 2021-2027 è il documento attraverso cui la Regione Emilia-Romagna ha definito la propria strategia di investimento sulle competenze delle persone, sull'occupazione di qualità e sull'inclusione sociale, territoriale e di genere. La strategia è stata costruita attraverso un ampio percorso di confronto interistituzionale e di concertazione con le parti sociali e si inserisce in una visione integrata della programmazione dei fondi europei, nazionali e regionali.

Il Fondo Sociale Europeo Plus è, infatti, il principale strumento finanziario attraverso cui l'Unione Europea investe sulle persone. Attraverso il FSE+, l'Europa assegna agli Stati membri risorse destinate a qualificare le competenze dei cittadini, rafforzare la loro capacità di affrontare i cambiamenti del mercato del lavoro, promuovere occupazione di qualità e contrastare le disuguaglianze economiche, sociali, di genere e generazionali²⁸⁶.

Il Programma Regionale assume come riferimento prioritario il Patto per il Lavoro e per il Clima e si propone di accompagnare la Regione nella doppia transizione ecologica e digitale, sostenendo la creazione di nuovo sviluppo sostenibile e inclusivo e di lavoro di qualità, oltre a ridurre le fratture economiche, sociali, generazionali, territoriali e di genere. Al centro di questa strategia vi è l'investimento sulle persone. Il percorso verso la sostenibilità economica, sociale e ambientale richiede infatti una solida infrastruttura educativa e formativa, capace di garantire a tutte e a tutti l'accesso a servizi di qualità fin dalla prima infanzia e di sostenere l'accrescimento delle conoscenze e delle competenze lungo tutto l'arco della vita. Questo significa accompagnare le persone sia nella fase che precede l'ingresso nel mercato del lavoro sia durante l'intero percorso professionale, favorendo la crescita delle competenze, sostenendo la qualità dell'occupazione e accompagnando le transizioni lavorative.

La prima priorità del Programma è dedicata alla promozione dell'occupazione. L'obiettivo è favorire un'occupazione di qualità, stabile, adeguatamente remunerata e tutelata, sia in forma di lavoro dipendente sia autonomo, con una particolare attenzione alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro. La Regione intende rafforzare le politiche rivolte alle persone disoccupate, con particolare attenzione ai disoccupati di lunga durata e ai soggetti che incontrano maggiori difficoltà di accesso al mercato del lavoro. A tal fine vengono messe a disposizione misure formative

²⁸⁶ Regione Emilia-Romagna. *Fondo sociale europeo Plus (FSE+). Programmazione regionale 2021-2027*, <<https://formazione.lavoro.regione.emilia-romagna.it/sito-fse>>, ultimo accesso 8 Marzo 2026.

finalizzate all'innalzamento delle competenze, in risposta ai fabbisogni del tessuto produttivo, con l'obiettivo di ridurre il divario tra competenze possedute e competenze richieste. Parallelamente, si prevede il potenziamento dei servizi per l'inserimento lavorativo. Tra gli interventi previsti rientrano misure integrate di accompagnamento all'inserimento e al reinserimento professionale, con un'attenzione particolare alla prevenzione della disoccupazione. Tali misure comprendono servizi di orientamento, servizi di supporto nella ricerca di opportunità lavorative e strumenti di incrocio tra domanda e offerta di lavoro.

Sempre in questo ambito il Programma regionale promuove una partecipazione più equilibrata al mercato del lavoro sotto il profilo di genere, favorendo pari condizioni di lavoro e un migliore equilibrio tra vita professionale e vita privata, anche attraverso il rafforzamento dell'accesso ai servizi di cura per l'infanzia e per le persone non autosufficienti²⁸⁷.

Il Programma Regionale FSE attribuisce, inoltre, un ruolo centrale alla formazione. L'obiettivo è consentire a tutte le persone, indipendentemente dalla loro condizione nel mercato del lavoro, di acquisire o aggiornare le competenze necessarie per accedere a un'occupazione di qualità e rafforzare la spendibilità del proprio profilo professionale.

In questa prospettiva, i percorsi formativi sono finalizzati allo sviluppo di competenze trasversali e di base, in particolare competenze green e digitali, oltre che di competenze tecniche specifiche, anche attraverso programmi di formazione orientati al conseguimento di qualifiche professionali. E' importante rafforzare e qualificare ulteriormente l'infrastruttura educativa e formativa regionale, al fine di sostenere la costruzione di una società fondata sulla conoscenza e sui saperi, capace di rispondere sia alle aspettative delle persone sia ai fabbisogni di competenze espressi dal sistema economico e produttivo. Ciò contribuisce a promuovere lavoro di qualità e a garantire le competenze necessarie per affrontare le trasformazioni verso un'economia più verde, inclusiva e digitale. Per questo la Regione investe nello sviluppo delle competenze di giovani e adulti, mettendo a disposizione un'offerta strutturata e continua di formazione permanente²⁸⁸.

Un ulteriore obiettivo del Programma riguarda la promozione dell'inclusione sociale, con l'intento di contrastare disuguaglianze e condizioni di marginalità attraverso politiche integrate e azioni di

²⁸⁷ Regione Emilia-Romagna. 2022. *Programma regionale FSE Plus 2021-2027. Documento di sintesi*, <<https://formazione.lavoro.regione.emilia-romagna.it/sito-fse/programmazione-2021-2027/documenti>>, ultimo accesso 9 Marzo 2026, pag. 16-17

²⁸⁸ Regione Emilia-Romagna. 2022. *Op. cit.* pag. 19-20

innovazione sociale. Si punta a garantire a tutte le persone l'accesso a servizi educativi di qualità fin dalla prima infanzia, la possibilità di raggiungere livelli elevati di istruzione, di costruire autonomi progetti di vita e di conseguire piena autonomia attraverso il lavoro. Il Programma promuove percorsi di inclusione attiva, finalizzati a favorire le pari opportunità, prevenire e contrastare ogni forma di discriminazione e migliorare l'occupabilità, in particolare delle persone appartenenti ai gruppi più vulnerabili.

Alla base di tali interventi vi è la convinzione che il lavoro rappresenti una condizione fondamentale per contrastare marginalità ed esclusione sociale, riducendone al contempo i costi individuali e collettivi. Le azioni previste si fondano su un approccio integrato e multidisciplinare, basato sulla convergenza di diverse risorse finanziarie e sulla collaborazione tra istituzioni, servizi per il lavoro, organismi di formazione professionale accreditati e soggetti del terzo settore. In questo quadro, la programmazione si traduce in un'offerta di misure integrate e personalizzate di orientamento, formazione e accompagnamento al lavoro, progettate e realizzate attraverso una stretta collaborazione tra attori pubblici e privati.

Attraverso le risorse del FSE+ sono state sostenute diverse tipologie di intervento rivolte a specifiche categorie di destinatari. Tra queste rientrano azioni orientative e formative destinate alle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale, con l'obiettivo di promuovere percorsi di reinserimento sociale fondati sul lavoro, attraverso l'acquisizione di competenze e la costruzione di un profilo professionale spendibile nel mercato del lavoro.

Ulteriori interventi riguardano progetti di inclusione attiva per persone ospitate in comunità pedagogico-terapeutiche o in strutture riabilitative, nonché per persone vittime di tratta e donne vittime di violenza seguite dai servizi competenti. In questi casi, le azioni prevedono opportunità di orientamento e formazione integrate nei percorsi di recupero e autonomia personale²⁸⁹.

Infine anche l'Occupazione giovanile risulta essere un importante pilastro del programma regionale. In questo caso l'Obiettivo è promuovere l'occupazione giovanile programmando un'offerta di servizi e di formazione che, nell'integrazione con l'istruzione e nella collaborazione tra

²⁸⁹ Regione Emilia-Romagna. 2025. *Relazione sull'attuazione della Legge Regionale 17/2005 "Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro": Art. 47 - Clausola valutativa*, <https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2005:17&dl_t=xml&dl_a=y&dl_id=10&pr=correlati,valutazionepolitichepubbliche> ultimo accesso 9 Marzo 2026, pag. 70-71

le autonomie formative e le imprese, permetta di valorizzare attitudini, contrastare gli stereotipi nelle scelte, promuovere il successo formativo, innalzare i livelli di istruzione e sostenere un inserimento qualificato nel mercato del lavoro, cogliendo tutte le opportunità che derivano dalla doppia transizione.

In questa priorità sono programmati gli interventi finalizzati a promuovere il successo formativo dei giovani. contrastare la dispersione scolastica, accompagnare i giovani nell'inserimento qualificato nel mercato del lavoro, contrastando il fenomeno dei NEET attraverso un'offerta formativa capace di valorizzare le attitudini e le propensioni dei singoli. promuovere la continuità dei percorsi individuali e favorire l'apprendimento nei contesti di lavoro. Elemento qualificante dell'offerta formativa è l'attenzione alla personalizzazione. al supporto nelle transizioni e all'accompagnamento nella continuità dei percorsi per permettere a tutti i giovani di accedere ai diversi livelli di specializzazione nell'ambito della filiera dell'istruzione e formazione tecnica e professionale e nella partecipazione e collaborazione con le imprese²⁹⁰.

3. Inclusione sociale e inserimento lavorativo delle persone in condizione di vulnerabilità

A partire dalla crisi finanziaria del 2008, il mercato del lavoro e le condizioni di vita di molte persone hanno subito profonde trasformazioni. Uno degli aspetti più rilevanti è stato il progressivo consolidarsi, per una parte significativa della popolazione, di una condizione di distanza dal mercato del lavoro, spesso accompagnata da difficoltà di natura sociale e sanitaria. È, infatti, aumentato il numero di persone che si è rivolto ai Servizi sociali non solo per ricevere supporto economico o assistenziale, ma anche per cercare un'occupazione. Allo stesso tempo, è cresciuto il numero di utenti che si sono rivolti ai Centri per l'Impiego presentando, oltre alle difficoltà lavorative, problematiche legate alla precarietà economica, all'isolamento sociale o alle condizioni di salute.

I servizi territoriali regionali si sono trovati, quindi, ad affrontare bisogni nuovi e complessi. Tra questi vi erano, ad esempio, persone che avevano perso il lavoro da lungo tempo e che, a causa della perdita di competenze, di condizioni personali sfavorevoli o dell'assenza di reti familiari di supporto, incontravano notevoli difficoltà nel reinserirsi nel mercato del lavoro. In alcuni casi,

²⁹⁰ Regione Emilia-Romagna. 2022. *Programma regionale FSE Plus 2021-2027. Documento di sintesi*, <<https://formazioneelavoro.regione.emilia-romagna.it/sito-fse/programmazione-2021-2027/documenti>>, ultimo accesso 9 Marzo 2026, pag. 23

inoltre, il senso di vergogna legato alla propria condizione ha portato queste persone ad isolarsi ulteriormente. Il lavoro rappresenta la principale fonte di autonomia economica, ma svolge anche un ruolo fondamentale nel rafforzare l'identità personale, l'autostima e il senso di appartenenza alla comunità. Per questo motivo esso ha costituito un ambito di intervento prioritario per la Regione, per l'Agenzia regionale per il lavoro e per i Centri per l'Impiego presenti sul territorio. Allo stesso tempo, per il sistema sociale e sociosanitario il lavoro assume un valore rilevante anche quando non rappresenta direttamente una fonte di reddito, poiché può diventare uno strumento di inclusione sociale: promuove l'acquisizione di regole, stimola la partecipazione attiva e favorisce la costruzione di relazioni interpersonali²⁹¹.

La condivisione di questi principi ha portato all'approvazione, da parte dell'Assemblea legislativa regionale, della Legge Regionale 30 luglio 2015, n. 14, intitolata «Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari»²⁹².

Con questa legge, elaborata con il contributo professionale di operatori, tecnici e responsabili dei servizi, nonché con il coinvolgimento degli organismi istituzionali di rappresentanza sociale, la Regione ha inteso affrontare il problema delle persone in condizione di esclusione sociale. Si tratta di individui che incontrano difficoltà nell'accesso al mercato del lavoro e che, allo stesso tempo, presentano problematiche di natura sociale e/o sanitaria. Per queste persone le difficoltà contingenti, se non affrontate tempestivamente, rischiano di aggravarsi progressivamente, generando un circolo vizioso che può condurle verso una crescente marginalizzazione e ridurre ulteriormente l'accesso alle opportunità di inclusione lavorativa.

La Legge regionale n. 14/2015 si colloca all'interno di questo contesto, riconoscendo la specificità della condizione di questi soggetti socialmente esclusi. La norma mira a promuovere e sostenere il loro inserimento lavorativo, favorendo al contempo l'inclusione sociale e il raggiungimento di una maggiore autonomia attraverso il lavoro. Inoltre, la legge prevede una programmazione congiunta

²⁹¹Regione Emilia-Romagna. 2017. *Legge regionale 30 luglio 2015, n. 14: Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari*, <https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2015;14&dl_t=xml&dl_a=y&dl_id=10&pr=correlati,valutazionepolitichepubbliche> ultimo accesso 10 Marzo 2026, pag. 2-4

²⁹² Legge regionale 30 luglio 2015, n. 14. 2015. *Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari*. Bollettino Ufficiale Regione Emilia-Romagna, n. 188.

degli interventi e, a tal fine, disciplina i processi istituzionali e operativi finalizzati a rendere stabile la collaborazione tra i servizi sociali, sanitari e del lavoro, promuovendo un modello di intervento basato sulla presa in carico integrata²⁹³.

Al fine di favorire la piena realizzazione degli obiettivi previsti dalla legge, la Giunta regionale ha provveduto a modificare gli ambiti territoriali dei Centri per l'Impiego, adeguandoli, ove necessario, a quelli dei distretti socio-sanitari, come previsto dall'articolo 7 della L.R. 14/2015. In attuazione di tale previsione, con la deliberazione di Giunta regionale n. 1230 del 2015 la Regione ha ridefinito i territori di riferimento dei Centri per l'Impiego facendoli coincidere con quelli dei distretti socio-sanitari, con l'obiettivo di garantire un pieno allineamento territoriale tra i tre principali sistemi di intervento: servizi per il lavoro, servizi sociali e servizi sanitari²⁹⁴.

Agli ambiti distrettuali è affidato il compito di definire, sulla base delle linee di programmazione regionali, il Piano integrato territoriale che, come stabilito dall'articolo 4 della Legge Regionale in esame, «individua gli obiettivi, le priorità, le misure di intervento e le modalità organizzative delle équipe multi-professionali» Tale piano deve inoltre essere oggetto di consultazione preventiva con le organizzazioni datoriali e sindacali maggiormente rappresentative a livello regionale²⁹⁵.

Ai sensi dell'articolo 6 della L.R. 14/2015, il budget complessivo a disposizione delle équipe territoriali per la realizzazione delle attività previste dalla legge è costituito da risorse provenienti da diverse fonti di finanziamento. In particolare, tali risorse provengono dal Fondo Sociale Europeo, dalle risorse assegnate ai Comuni singoli o associati attraverso il Fondo Sociale Regionale, dalle risorse dei bilanci comunali e dalle risorse delle Aziende sanitarie destinate al supporto degli interventi riabilitativi²⁹⁶.

²⁹³ Regione Emilia-Romagna. 2021. *L.R. 14/2015. Art. 31 Clausola valutativa: Relazione sull'attuazione della legge*, < https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2015;14&dl_t=xml&dl_a=y&dl_id=10&pr=correlati,valutazionepolitichepubbliche > ultimo accesso 10 Marzo 2026, pag. 25-26

²⁹⁴ Legge regionale 30 luglio 2015, n. 14. 2015. *Op. cit.* Articolo 7.

²⁹⁵ Legge regionale 30 luglio 2015, n. 14. 2015. *Op. cit.* Articolo 4.

²⁹⁶ Legge regionale 30 luglio 2015, n. 14. 2015. *Op cit.* Articolo 6.

3.1. Il Profilo di Fragilità

La gestione integrata dei servizi per il lavoro, sociali e sanitari rappresenta la principale modalità di intervento prevista per sostenere le persone che si trovano in condizioni di fragilità e vulnerabilità. In questo modello, l'erogazione delle prestazioni avviene attraverso una collaborazione strutturata tra i diversi servizi pubblici coinvolti, con l'obiettivo di garantire una presa in carico coordinata e multidimensionale dei bisogni delle persone. I destinatari delle prestazioni integrate possono accedere ai servizi rivolgendosi indistintamente al Centro per l'Impiego, al servizio sociale territoriale oppure ai servizi sanitari. Ciascuno di questi punti costituisce un possibile primo accesso al sistema degli interventi integrati, all'interno del quale viene avviato il percorso di presa in carico e di valutazione della situazione individuale.

L'utenza a cui si rivolge la legge non è, infatti, definita sulla base di categorie predeterminate, ma comprende tutte le persone che presentano condizioni di fragilità e vulnerabilità derivanti dalla compresenza di difficoltà in ambito lavorativo e, contemporaneamente, in ambito sociale o sanitario. In questa prospettiva, la fragilità viene intesa come una condizione complessa e multidimensionale che richiede interventi integrati²⁹⁷.

A partire da tale impostazione, la Regione ha previsto uno specifico strumento di valutazione volto a individuare le situazioni che necessitano di una presa in carico integrata. In attuazione di quanto stabilito dall'articolo 2, comma 2, della Legge Regionale 14/2015 e come riportato nell'articolo 10 della medesima legge, con la Delibera di Giunta Regionale n. 191 del 15 febbraio 2016 è stato introdotto il cosiddetto «Profilo di fragilità». Questo strumento consente di verificare la presenza delle condizioni necessarie per l'accesso ai percorsi previsti dalla normativa attraverso un processo articolato in due fasi: una prima fase di screening, definita valutazione di accesso, e una eventuale fase successiva di valutazione approfondita. Il Profilo di fragilità rappresenta quindi un supporto operativo per gli operatori dei servizi sociali, sanitari e dei Centri per l'Impiego, guidandoli nell'analisi delle condizioni della persona e facilitando l'individuazione degli interventi più

²⁹⁷ Regione Emilia-Romagna. 2019. *Legge regionale 30 luglio 2015, n. 14. Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari. Art. 31 Clausola valutativa: relazione sull'attuazione della legge*, <https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2015;14&dl_t=xml&dl_a=y&dl_id=10&pr=correlati,valutazionepolitichepubbliche> ultimo accesso 10 Marzo 2026.

adeguati. Attraverso questo processo è possibile definire percorsi personalizzati finalizzati a favorire l'inclusione sociale e l'avvicinamento al mercato del lavoro.

Esso è costruito a partire da una serie di dimensioni di analisi, denominate *item*, raggruppate in *domini*. Con il termine dominio si fa riferimento a specifiche aree della qualità della vita delle persone all'interno di un determinato contesto sociale e culturale. I domini e i relativi item riguardano quindi aspetti ritenuti rilevanti per la definizione della condizione di fragilità.

Lo strumento prevede complessivamente 30 item, distribuiti in cinque domini: funzionamento personale, condizione sociale, funzionamento sociale, condizione economica e occupabilità. A ciascun item è associata una scala di valutazione articolata in quattro livelli, con punteggi progressivamente crescenti di fragilità. Il valore 0 indica una condizione di adeguatezza o assenza di criticità, mentre il valore 3 segnala una situazione di non adeguatezza o elevata criticità. I valori 1 e 2 rappresentano condizioni intermedie: il valore 1 corrisponde a una situazione di sufficienza o lieve criticità, mentre il valore 2 indica la presenza di limitazioni o una criticità moderata.

Il punteggio complessivo può variare da 0 a 90 punti. All'interno di questa scala sono stati individuati tre intervalli di punteggio che corrispondono a diversi livelli di fragilità e, di conseguenza, a differenti modalità di presa in carico²⁹⁸.

Il processo di valutazione si articola in due fasi. La prima, denominata valutazione d'accesso, prende in considerazione 10 item trasversali, che riguardano condizioni di base della vita delle persone, e prevede un punteggio massimo di 30 punti. Se l'utente supera la soglia di 11 punti, indicativa della possibile presenza di multiproblematicità, si procede con la valutazione approfondita, che analizza ulteriori 20 item specifici e consente l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo fino a un massimo di 60 punti. Nei casi in cui il punteggio complessivo si collochi in prossimità delle soglie previste, il risultato può essere perfezionato sulla base della valutazione professionale degli operatori. Questo avviene attraverso l'aggiunta o la sottrazione di fino a 4 punti

²⁹⁸ Regione Emilia-Romagna. 2016. *Deliberazione della Giunta Regionale n. 191 del 15 febbraio 2016: Approvazione dell'indice di fragilità, strumento di valutazione della condizione di fragilità e vulnerabilità (art. 2, comma 2, L.R. 14/2015 e attuazione art. 3, comma 2, L.R. 12/2014)*, <<https://formazione.lavoro.regione.emilia-romagna.it/leggi-atti-bandi/bandi-regionali/bandi-per-annualita/2016/approvazione-invito-operazioni-inserimento-lavoro-linclusione-sociale-fragilita-e-vulnerabilita/altra-documentazione-1/delibera-di-gr-n-191-del-15-02-2016>>, pag. 9-15, ultimo accesso 10 Marzo 2026.

rispetto al punteggio risultante dallo strumento, permettendo così di integrare la valutazione quantitativa con la conoscenza diretta della situazione della persona²⁹⁹.

La raccolta delle informazioni necessarie alla valutazione avviene attraverso due principali modalità: l'osservazione diretta della persona (che considera comportamenti, linguaggio non verbale, modalità relazionali ed emotività) e l'intervista diretta, durante la quale vengono poste domande mirate relative ai dati e agli aspetti oggetto di valutazione.

3.2. L'équipe multiprofessionale

La Legge Regionale 14/2015 all'articolo 11 stabilisce che la presa in carico unitaria delle persone in condizione di fragilità sia realizzata da un'équipe multi-professionale composta da operatori appartenenti ai diversi servizi pubblici coinvolti nel sistema di intervento. All'interno dell'équipe è sempre presente un operatore del Centro per l'Impiego, affiancato, in relazione alle specifiche esigenze e problematiche della persona, da operatori dei servizi sociali e, ove necessario, dei servizi sanitari, che possono intervenire singolarmente o in maniera congiunta.

Per le persone per le quali viene rilevato un profilo di fragilità o debolezza è prevista la definizione di un progetto personalizzato e integrato, finalizzato a favorire l'inserimento lavorativo o, più in generale, i processi di inclusione sociale. In questi casi il lavoro rappresenta uno strumento centrale per promuovere l'inclusione sociale, rafforzare l'autonomia personale e contribuire, quando possibile, al superamento della condizione di fragilità³⁰⁰.

Ogni Piano integrato territoriale riporterà il numero di operatori che, per ciascun servizio, potrà essere chiamato a comporre le équipe. Tale numero sarà definito da ciascun servizio in base alle proprie caratteristiche organizzative e professionali salvaguardando il principio della composizione ottimale dell'équipe per garantire tempestività della risposta alla persona presa in carico.

L'integrazione tra i servizi si realizza quindi attraverso il coinvolgimento di diversi professionisti, chiamati a partecipare alle riunioni dell'équipe in relazione alle specifiche esigenze dei casi trattati.

²⁹⁹ Agenzia regionale per il lavoro Regione Emilia-Romagna. *Indicazioni operative per la rilevazione del profilo di fragilità: linee metodologiche e operative*, <<https://www.agenzialavoro.emr.it/operatori/legge-regionale-n-14-2015-indicazioni-operative>>, ultimo accesso 10 Marzo 2026, pag. 4-7

³⁰⁰ Regione Emilia-Romagna. 2016. *Deliberazione della Giunta Regionale 1 agosto 2016, n. 1229. Linee di programmazione integrata ai sensi dell'art. 3 della L.R. 30 luglio 2015, n. 14*, <<https://formazione.lavoro.regione.emilia-romagna.it/leggi-atti-bandi/bandi-regionali/bandi-per-annualita/2016/approvazione-invito-operazioni-inserimento-lavoro-linclusione-sociale-fragilita-e-vulnerabilita/altra-documentazione-1/delibera-di-gr-n-1229-del-01-08-2016>>, ultimo accesso 10 Marzo 2026, pag. 14-15.

L'istituzione delle équipes multi-professionali rappresenta una novità organizzativa introdotta dalla Legge regionale 14/2015. In molti territori questo modello è stato implementato ex novo, poiché la collaborazione strutturata tra servizi non era sempre una pratica consolidata. Solo in alcuni contesti territoriali, infatti, esistevano già esperienze di lavoro integrato tra servizi o forme di collaborazione istituzionalmente riconosciute. Analogamente, in alcuni casi i servizi territoriali avevano già sviluppato relazioni consolidate con i soggetti attuatori degli interventi, mentre in altri territori tali rapporti hanno dovuto essere costruiti progressivamente.

Per garantire un funzionamento efficace del sistema, la maggior parte dei distretti ha individuato una funzione di coordinamento delle équipes, con il compito di organizzare le convocazioni e l'agenda degli incontri, monitorare i rapporti con i soggetti attuatori degli interventi e presidiare gli aspetti economico-finanziari connessi alla gestione del budget distrettuale. Per ciascun utente preso in carico, l'équipe individua inoltre un responsabile del caso tra i propri operatori. Questa figura rappresenta il punto di riferimento per l'utente durante tutto il percorso di presa in carico e svolge anche il ruolo di principale interlocutore con il soggetto attuatore degli interventi. Quest'ultimo, a sua volta, individua al proprio interno un responsabile dell'attuazione, con il quale il responsabile del caso e l'équipe si confrontano per la gestione operativa del singolo percorso.

Il raccordo tra équipes e soggetti attuatori avviene in modo continuativo e si realizza prevalentemente attraverso contatti telefonici, ma anche mediante incontri in presenza e scambi via e-mail. Nella maggior parte dei distretti questi momenti di confronto si svolgono con cadenza quindicinale, oppure ogniqualvolta emergano esigenze specifiche che richiedano un aggiornamento tempestivo tra i soggetti coinvolti³⁰¹.

Secondo quanto stabilito dall'articolo 13 della L.R. 14/2015, l'équipe multi-professionale, al termine del proprio lavoro, elabora un programma personalizzato che integra interventi sociali, sanitari e lavorativi volti a promuovere l'inserimento nel mondo del lavoro e l'inclusione sociale. Tali interventi sono progettati per rispondere in modo specifico ai bisogni e agli obiettivi individuali, caratterizzandosi per personalizzazione e flessibilità. La loro efficacia deriva

³⁰¹ Regione Emilia-Romagna. 2018. Deliberazione della Giunta Regionale n. 73 del 22 gennaio 2018. *Linee di programmazione integrata ai sensi dell'art. 3 della L.R. 30 luglio 2015, n. 14*. Proposta GPG/2017/2209 del 11 dicembre 2017, <<https://bur.regione.emilia-romagna.it/dettaglio-inserzione?i=8835eadfc32b44e3829d829ac1333cc6>>, ultimo accesso 11 Marzo 2026, pag. 19-20.

dall'approccio integrato: gli interventi sono correlati tra loro e organizzati in tempi e modalità coerenti, in modo da costituire un percorso unitario e coordinato³⁰²

L'articolo 15, stabilisce che il programma deve essere sottoscritto sia dai componenti dell'équipe multi-professionale sia dalla persona in condizione di esclusione sociale. L'articolo prevede, inoltre, che l'équipe e la persona concordino gli impegni che quest'ultima è tenuta a rispettare. Il programma personalizzato contiene, infatti, gli interventi previsti, i benefici corrisposti e i reciproci impegni. La persona destinataria è tenuta a rispettare sia l'impegno a presentarsi alla sottoscrizione del programma sia tutti gli altri impegni previsti nel percorso. Qualora tali impegni non vengano rispettati, i benefici individuati decadono, tramite un principio di condizionalità³⁰³. Tuttavia, nella pratica questo criterio è spesso percepito come presente ma non rigidamente applicato. Molti operatori, infatti, temono che un'applicazione troppo severa possa penalizzare eccessivamente le persone già in condizione di debolezza. In coerenza con il monitoraggio continuo dei casi e con il principio di personalizzazione degli interventi, essi ritengono più appropriato procedere con cautela, evitando di imporre sanzioni che potrebbero aggravare la situazione degli utenti³⁰⁴.

L'attuazione della L.R. 14/2015 introduce, dunque, una realtà nuova che i responsabili e gli operatori dei servizi sociali, sociosanitari e del lavoro devono affrontare. A tal fine, tutti gli operatori, in particolare i membri delle équipe multi-professionali, sono stati coinvolti in specifiche attività formative, predisposte dalla Regione. Gli Operatori dell'accesso, vale a dire coloro che si occupano della prima parte della presa in carico dell'utente, hanno partecipato ad un incontro della durata di una giornata, centrato sulla valutazione dei requisiti base delle persone disoccupate che accedono ai servizi. Parallelamente, gli Operatori dell'Integrazione hanno seguito due giornate di formazione dedicate alla valutazione approfondita degli utenti ritenuti potenzialmente fragili o vulnerabili dopo la fase di accesso, alla definizione del Programma personalizzato all'interno delle

³⁰² Legge regionale 30 luglio 2015, n. 14. 2015. *Op. cit.* Articolo 13.

³⁰³ Legge regionale 30 luglio 2015, n. 14. 2015. *Op. cit.* Articolo 15.

³⁰⁴ Regione Emilia-Romagna. 2021. *Legge regionale 14/2015. Art. 31 Clausola valutativa: relazione sull'attuazione della legge*, <https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2015;14&dl_t=xml&dl_a=y&dl_id=10&pr=correlati,valutazionepolitichepubbliche> ultimo accesso 11 Marzo 2026, pag. 161.

équipe multi-professionali e alle funzioni specifiche del Responsabile del Programma, come previsto dalla legge³⁰⁵.

3.3. Il Programma Personalizzato

Gli interventi correlati alle politiche attive del lavoro sono inseriti nel Programma Personalizzato, e costituiscono l'oggetto del Patto di Servizio regolato dal D.lgs. 150/2015. Le aree di intervento e gli interventi sono periodicamente verificati e, se necessario, aggiornati, per garantirne la coerenza con il percorso dell'utente preso in carico.

Il Programma personalizzato comprende un insieme articolato di interventi finalizzati all'inserimento lavorativo, alla formazione, all'inclusione sociale e al supporto alla persona. Nell'ambito dell'orientamento, vengono erogati servizi specialistici volti a guidare le persone nella definizione dei propri percorsi professionali e formativi. Per quanto riguarda l'accompagnamento al lavoro, il programma prevede attività di *scouting* delle opportunità occupazionali, incrocio tra domanda e offerta di lavoro e sostegno durante la fase di inserimento, al fine di favorire la concreta collocazione lavorativa. Il sostegno nei contesti formativi e lavorativi si realizza attraverso interventi mirati a supportare la persona nei percorsi di apprendimento e nei contesti professionali, fornendo tutoraggio e misure personalizzate di accompagnamento che facilitano l'inclusione in impresa, particolarmente rilevanti per i destinatari della Legge Regionale 14/2015.

L'area della formazione comprende percorsi progettati con riferimento al Sistema Regionale delle Qualifiche e opportunità di formazione permanente, volti all'acquisizione di conoscenze e competenze necessarie per il rilascio di qualifiche professionali o di singole unità di competenze.

Le attività concernenti il servizio sociale includono interventi di supporto alla persona, alla famiglia e alla rete sociale, come sostegno alla genitorialità, mentre l'integrazione sociale si realizza attraverso corsi di lingua italiana e attività di mediazione culturale per immigrati. Gli interventi educativo-assistenziali garantiscono supporto socio-educativo sia territoriale sia domiciliare, favorendo l'inclusione e il benessere della persona. Sono inclusi anche servizi di distribuzione pasti e lavanderia a domicilio.

³⁰⁵ Agenzia regionale per il lavoro Regione Emilia-Romagna. *Incontri di formazione per gli operatori delle équipe multi-professionali sulla Legge regionale n. 14/2015*, <<https://www.agenzialavoro.emr.it/operatori/legge-regionale-n-14-2015-indicazioni-operative>>, ultimo accesso 11 Marzo 2026, pag. 8-16

I trasferimenti in denaro costituiscono un'altra area di intervento, comprendendo contributi per servizi alla persona, prestazioni sanitarie, trasporto e mobilità, buoni pasto o spesa, sostegno per servizi scolastici, prestiti, contributi per l'alloggio e integrazione del reddito familiare. Il programma prevede inoltre soluzioni di accoglienza abitativa temporanea, finalizzate al reinserimento sociale e al recupero dell'autonomia delle persone³⁰⁶.

Infine, i tirocini rappresentano uno strumento centrale del Programma personalizzato integrato. L.R. 14/2015 della Regione Emilia-Romagna, attraverso gli articoli 19 e 20, inserisce il tirocinio inclusivo tra le misure di politiche attive del lavoro realizzabili in regione, a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone vulnerabili. I tirocini inclusivi sono definiti come tirocini di orientamento, formazione e inserimento o reinserimento, finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione in favore di persone prese in carico dal servizio sociale professionale o dai servizi sanitari competenti. Si tratta di uno strumento specifico, regolamentato secondo precise modalità, che offre opportunità a persone fragili o vulnerabili per le quali altri strumenti risultano inadeguati.

La durata del tirocinio può arrivare fino a un massimo di 24 mesi, con possibilità di proroga o di ripetizione dello stesso, qualora il servizio pubblico responsabile della persona ne certifichi la necessità. L'ente che prende in carico il tirocinante corrisponde, di norma, un'indennità. Gli obiettivi di apprendimento del tirocinio includono sia competenze socio-relazionali sia competenze tecnico-professionali, a seconda delle necessità della persona. Nell'attuazione del tirocinio inclusivo sono coinvolti diversi soggetti: il Soggetto che ha in carico la persona, requisito indispensabile per l'attivazione del tirocinio; il Soggetto promotore; il Soggetto ospitante; il Soggetto certificatore, qualora sia previsto l'apprendimento di competenze tecnico-professionali; e il tutor responsabile didattico-organizzativo, con compiti specifici che comprendono la progettazione del tirocinio, il coordinamento dell'organizzazione e il monitoraggio dell'andamento, affinché siano raggiunti gli obiettivi indicati nel Progetto personalizzato³⁰⁷.

³⁰⁶ Regione Emilia-Romagna. 2016. *Deliberazione della Giunta Regionale 1 agosto 2016, n. 1229. Op. cit.*, pag. 12-13

³⁰⁷ Regione Emilia-Romagna Agenzia regionale per il lavoro. 2015. *Tirocini di inclusione sociale: tirocinio di orientamento, formazione e inserimento/reinserimento*, <https://formazionelavoro.regione.emilia-romagna.it/tirocini/allegati/documentazione/Tirocini_inclusione_10_2015.pdf>, ultimo accesso 11 Marzo 2026, pag. 24-35.

4. Il programma GOL in Emilia-Romagna

Negli ultimi anni l'Italia ha progressivamente rafforzato il proprio quadro normativo e programmatico in materia di inclusione sociale e lavorativa, introducendo diverse misure finalizzate al contrasto della povertà, al sostegno dell'occupabilità e all'accompagnamento delle persone in condizione di svantaggio. In Emilia-Romagna, questo processo di rinnovamento si è inserito in un contesto già caratterizzato da un'esperienza consolidata.

La Legge Regionale 14/2015 ha rappresentato, sin dalla sua introduzione, un riferimento fondamentale per la costruzione di un sistema integrato di inclusione socio-lavorativa. L'esperienza maturata a livello regionale ha consentito di affrontare con maggiore efficacia l'implementazione delle successive misure nazionali, offrendo una base solida sia dal punto di vista operativo sia sotto il profilo culturale. La presenza di un modello già strutturato, fondato sulla multidisciplinarietà degli interventi e sulla centralità della persona, ha permesso ai servizi territoriali di adattarsi progressivamente alle innovazioni introdotte nel sistema delle politiche sociali e del lavoro, garantendo continuità e coerenza nei percorsi di presa in carico.

A partire da luglio 2022 è stato avviato il Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori, con l'obiettivo di rafforzare e riorganizzare il sistema delle politiche attive del lavoro. Il programma rappresenta un passaggio significativo nel processo di riorganizzazione e standardizzazione dei percorsi di accompagnamento al lavoro. Esso prevede, infatti, una classificazione dei beneficiari in base al livello di occupabilità, definito attraverso una specifica profilazione, e l'attivazione di percorsi differenziati di presa in carico, caratterizzati da diversi livelli di intensità e tipologie di prestazioni. Tra questi, il Percorso 4 denominato «Lavoro e Inclusione» è rivolto alle persone più distanti dal mercato del lavoro e in condizione di esclusione, spesso caratterizzate dalla compresenza di bisogni di natura sociale e lavorativa. Tale percorso prevede infatti una presa in carico intensiva attraverso l'intervento di équipe multiprofessionali, chiamate a rispondere non solo ai bisogni occupazionali ma anche alle necessità di carattere sociale, socio-sanitario e personale dei beneficiari. Il Cluster 4 presenta significativi elementi di complementarità con il modello di presa in carico integrata previsto dalla Legge Regionale 14/2015³⁰⁸.

³⁰⁸ Regione Emilia-Romagna. 2025. *Relazione sull'attuazione della L.R. 14/2015, Art. 31 Clausola valutativa*, <https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2015:14&dl_t=xml&dl_a=y&dl_id=10&pr=correlati,valutazionepolitichepubbliche> ultimo accesso 12 Marzo 2026, pag. 9-10

Le modalità di attuazione del Programma GOL nei diversi contesti territoriali sono definite all'interno dei Piani Attuativi Regionali (PAR). Tali piani sono stati adottati nel corso del 2022 da tutte le Regioni e dalle due Province autonome, con l'obiettivo di declinare a livello territoriale gli indirizzi previsti dal programma nazionale. In questo quadro si colloca il Piano Attuativo Regionale del Programma nazionale per la Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL) della Regione Emilia-Romagna, approvato dall'Assemblea legislativa con deliberazione n. 81 del 10 maggio 2022. La Regione intende realizzare il Piano in stretta collaborazione con le strutture competenti a livello regionale e nazionale, valorizzando la sinergia, la complementarità e la coerenza tra i diversi interventi.

All'interno del PAR viene esplicitamente riconosciuto il ruolo della Legge Regionale 14/2015 come riferimento normativo, strategico e operativo per il raggiungimento degli obiettivi del programma nazionale. Inoltre, lo strumento di profilazione adottato a livello nazionale nell'ambito del Programma GOL presenta diverse dimensioni di valutazione che risultano in parte assimilabili agli *item* del « Profilo di fragilità » sviluppato e utilizzato a livello regionale a partire dal 2016. Questo elemento ha consentito ai servizi per il lavoro dell'Emilia-Romagna di valorizzare il patrimonio di competenze, metodologie e strumenti costruito negli anni attraverso l'attuazione della Legge Regionale 14/2015. Il consolidamento di un approccio integrato, basato sulla valutazione multidimensionale dei bisogni della persona, ha infatti favorito una piena coerenza con le logiche del Programma GOL, facilitando l'adozione delle nuove procedure e garantendo una rapida implementazione degli interventi previsti³⁰⁹

Procedendo con un'analisi del PAR è possibile individuare cinque principali ambiti di intervento: le politiche formative, l'organizzazione territoriale dei servizi, il rapporto tra pubblico e privato, l'innovazione dei sistemi di erogazione dei servizi e le azioni rivolte ai soggetti maggiormente vulnerabili.

Per quanto riguarda il primo ambito, emerge con chiarezza il ruolo centrale attribuito alla formazione all'interno del Programma GOL. I percorsi di aggiornamento e riqualificazione professionale rappresentano, infatti, uno degli elementi fondamentali della nuova politica attiva del

³⁰⁹ Regione Emilia-Romagna. 2022. *Presentazione del Piano attuativo regionale del Programma nazionale Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL)*, <<https://formazione.lavoro.regione.emilia-romagna.it/piani-programmi-progetti/piano-attuativo-regionale-gol-garanzia-occupabilita-lavoratori/documenti>>, ultimo accesso 12 Marzo 2026.

lavoro. La Regione Emilia-Romagna ha progressivamente definito e consolidato un'infrastruttura educativa e formativa orientata allo sviluppo del territorio, finalizzata a promuovere un'occupazione qualificata e sostenere processi di crescita economica sostenibile. Si tratta di un sistema inclusivo e accessibile, fondato sulla specializzazione e sulla complementarietà tra i diversi attori del sistema formativo, sulla collaborazione con il sistema produttivo e sulla sinergia tra risorse europee, nazionali e regionali. Questa infrastruttura si articola in quattro principali percorsi formativi, differenziati per obiettivi e finalità.

Il primo è denominato «Sistema regionale di Istruzione e Formazione Professionale» (IeFP). Esso offre percorsi orientati a promuovere il successo formativo dei giovani, contrastare la dispersione scolastica e favorire un inserimento qualificato nel mercato del lavoro, contribuendo anche a ridurre il fenomeno dei NEET attraverso un'offerta formativa capace di valorizzare le attitudini e le potenzialità individuali.

Un'altro percorso è «Rete Politecnica», il quale mira a offrire una formazione fondata sulla valorizzazione delle competenze professionali, tecniche, tecnologiche e scientifiche, in coerenza con i fabbisogni espressi dal sistema produttivo regionale.

A seguito, «Alta formazione e Ricerca» è un programma attraverso cui la Regione promuove lo sviluppo di un sistema regionale dell'innovazione basato sulle competenze delle persone e sul rafforzamento delle relazioni tra imprese, università ed enti di ricerca.

L'ultimo percorso è intitolato «Lavoro e Competenze»: la Regione ha avviato un'iniziativa volta a promuovere lo sviluppo di un nuovo modello economico basato sulla valorizzazione del lavoro, delle imprese e delle opportunità occupazionali, con particolare attenzione alla creazione di un'occupazione di qualità in grado di sostenere i processi di transizione ecologica e digitale.

Pur nella diversità degli obiettivi specifici, tutti questi percorsi contribuiscono a offrire a persone e imprese opportunità di acquisizione e sviluppo di competenze orientate alla specializzazione, all'innovazione e all'internazionalizzazione, con l'obiettivo di rafforzare, attraverso la qualificazione delle risorse umane, la competitività dei territori³¹⁰.

³¹⁰ Regione Emilia-Romagna. 2022. *Piano attuativo regionale del Programma nazionale Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL)*. Approvato con Deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 81 del 10 maggio 2022, <<https://formazione.lavoro.regione.emilia-romagna.it/piani-programmi-progetti/piano-attuativo-regionale-gol-garanzia-occupabilita-lavoratori/documenti>>, ultimo accesso 12 Marzo 2026, pag 31-32.

Un secondo ambito di intervento riguarda l'organizzazione territoriale dei servizi. In questo contesto, il Programma GOL rappresenta un'opportunità di riorganizzazione complessiva del sistema delle politiche attive del lavoro, con l'obiettivo di sviluppare un modello di intervento più diffuso sul territorio e maggiormente integrato con il sistema economico e produttivo locale.

Il PAR dell'Emilia-Romagna, in particolare, punta al rafforzamento della rete territoriale dei servizi. Infatti, tra i compiti attribuiti alla Agenzia Regionale per il Lavoro, assume rilievo l'azione di promozione e coordinamento di tutti i soggetti coinvolti, supportando la costituzione delle cosiddette «Reti Territoriali per l'Occupazione», finalizzate alla realizzazione di progetti condivisi attorno a obiettivi comuni. I soggetti che possono far parte di queste reti includono Scuole e Università, amministrazioni comunali e provinciali, imprese e Centri per l'Impiego.

L'Agenzia Regionale per il Lavoro opera quindi come un nodo centrale che coordina e mette in rete tutti gli enti e soggetti coinvolti, individuando e attivando Reti Territoriali con le quali collabora per trasformare le situazioni di crisi in occasioni di ripartenza. L'Agenzia opera a due livelli: a livello centrale, sviluppando e gestendo i rapporti con i soggetti attivi su tutto il territorio regionale e a livello territoriale, tramite i Centri per l'Impiego, coordinando le relazioni con i soggetti operanti localmente.

Nella pratica, essa individua i soggetti da coinvolgere e ne promuove la partecipazione alla definizione e all'attuazione di iniziative di interesse della comunità. Quando necessario, formalizza le relazioni attraverso accordi di collaborazione e partecipa attivamente alla realizzazione dei progetti condivisi, apportando il proprio contributo in base alle competenze specifiche. Parallelamente, promuove la definizione di indicatori di efficacia condivisi e ne assicura il monitoraggio, garantendo così un costante controllo dei risultati e dell'impatto delle attività³¹¹.

Un ulteriore ambito di intervento riguarda la cooperazione tra il sistema pubblico e i soggetti privati. Il Piano Attuativo Regionale pone particolare attenzione allo sviluppo di forme strutturate di collaborazione tra attori pubblici e privati, con l'obiettivo di garantire una maggiore diffusione e articolazione dei servizi sul territorio.

In questo contesto riveste un ruolo centrale il sistema regionale di accreditamento, che regola la partecipazione degli operatori privati all'erogazione dei servizi. Il PAR considera la collaborazione

³¹¹ Regione Emilia-Romagna. 2022. *Piano attuativo regionale del Programma nazionale Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL)*. Op. cit, pag 41-42.

con i soggetti privati come un elemento strategico per l'intervento pubblico, sottolineando al contempo che il loro contributo ha carattere integrativo e non sostitutivo delle funzioni attribuite agli enti pubblici.

L'obiettivo è duplice: da un lato, ampliare la diffusione dei servizi per il lavoro e garantire una risposta di qualità ai cittadini disoccupati; dall'altro, assicurare il rispetto dell'art. 18 del D.lgs. 150/2015, che riconosce all'utente la possibilità di scegliere se rivolgersi a un soggetto pubblico o a un privato accreditato per usufruire delle politiche attive del lavoro. In Emilia-Romagna, la collaborazione tra servizi pubblici e privati si fonda sul sistema di accreditamento regolamentato dalla Deliberazione di Giunta Regionale n. 1959/2016, che ne definisce criteri, modalità e standard operativi³¹².

A seguire, l'innovazione tecnologica e organizzativa dei servizi risulta essere un elemento centrale del PAR. Il piano regionale prevede l'introduzione di nuovi strumenti per la gestione delle informazioni e per l'erogazione dei servizi formativi e occupazionali, funzionali al raggiungimento degli obiettivi del Programma GOL.

In Emilia-Romagna, parte delle prestazioni dei servizi per il lavoro viene già erogata da remoto grazie a strumenti digitali, sia per gli appuntamenti con i Centri per l'Impiego, sia per le attività che l'utenza può svolgere in autonomia tramite il portale regionale dei servizi per il lavoro «Lavoro per Te» e l'App ad esso collegata. Attraverso questi strumenti, gli utenti possono: rilasciare la dichiarazione di immediata disponibilità; consultare il proprio percorso lavorativo, visualizzare le offerte di lavoro delle imprese, inviare candidature e prenotare appuntamenti presso i Centri per l'Impiego. La gamma dei servizi disponibili è in continuo ampliamento, con l'obiettivo di rendere progressivamente possibile la fruizione autonoma o assistita di un numero sempre maggiore di prestazioni.

A garantire la gestione costante e integrata dei servizi per il lavoro sul territorio regionale è il SILER, il Sistema Informativo Lavoro Emilia-Romagna. Questo sistema modulare permette, grazie a manutenzione continua e interventi evolutivi, la gestione, il monitoraggio e la valutazione qualitativa dei servizi per il lavoro e, più in generale, del mercato del lavoro regionale. Il SILER è progettato in modalità cooperativa, interagendo sia con sistemi locali, sia con piattaforme a livello

³¹² Regione Emilia-Romagna. 2022. *Piano attuativo regionale del Programma nazionale Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL)*. Op. cit. pag 44-45.

nazionale. Al sistema accedono operatori dei servizi pubblici per l'impiego, soggetti delle pubbliche amministrazioni con competenze sociali e sanitarie (Comuni e AUSL) e operatori accreditati ai servizi per il lavoro regionali impegnati nell'attuazione delle politiche attive del lavoro³¹³.

Infine, il Piano Attuativo dedica una particolare attenzione alle azioni rivolte ai soggetti più vulnerabili. In questo ambito, la Regione Emilia-Romagna ha sviluppato un approccio coerente con la metodologia delineata dalla L.R. 14/2015, adottandone i principi fondamentali della presa in carico multidimensionale e dell'integrazione tra servizi.

Gli interventi destinati a questi gruppi si fondano principalmente sull'integrazione tra politiche attive del lavoro e politiche di inclusione sociale, nonché sul rafforzamento delle reti territoriali. Il collegamento tra politiche occupazionali e interventi di inclusione attiva mira, da un lato, a favorire l'inserimento lavorativo delle persone che possiedono le condizioni per accedere al mercato del lavoro e, dall'altro, a garantire adeguati strumenti di sostegno e partecipazione sociale a coloro che si trovano in situazioni di maggiore fragilità. La presa in carico delle persone, promossa con la L.R. 14/2015, è organizzata secondo una logica di rete territoriale integrata, un modello che è stato adottato anche nell'attuazione del Programma GOL.

Tale impostazione è stata infatti riconosciuta anche a livello nazionale come una condizione preliminare per assicurare l'efficacia degli interventi. In questa prospettiva, la Regione Emilia-Romagna ha investito nella costruzione di relazioni stabili tra enti locali, Centri per l'Impiego, AUSL, servizi sociali comunali, soggetti del terzo settore, operatori accreditati ai servizi per il lavoro e agenzie formative. Queste collaborazioni rappresentano una vera e propria palestra istituzionale, consentendo alla Regione di consolidare e affinare i meccanismi di cooperazione tra i diversi attori coinvolti, elemento fondamentale per garantire un'attuazione efficace e tempestiva del Programma GOL³¹⁴.

Nel complesso, attraverso il Piano Attuativo Regionale, il Programma GOL si inserisce in un quadro di intervento articolato, basato sulla complementarità tra diverse risorse e strumenti di policy. Le azioni previste sono orientate alla costruzione di percorsi di attivazione coerenti sia con i bisogni dei beneficiari sia con le caratteristiche dei contesti territoriali, attraverso il coinvolgimento

³¹³ Regione Emilia-Romagna. 2022. *Piano attuativo regionale del Programma nazionale Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL)*. Op. cit, pag 50-51.

³¹⁴ Regione Emilia-Romagna. 2022. *Piano attuativo regionale del Programma nazionale Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL)*. Op. cit, pag 33-35.

degli attori locali e la progettazione di interventi integrati e personalizzati. Sia nella fase di elaborazione sia in quella di attuazione, la Regione si è impegnata a valorizzare gli elementi maggiormente innovativi e qualificanti del Programma, facendone propri gli orientamenti strategici. Tra questi assumono particolare rilievo: il principio di prossimità, realizzato attraverso un'offerta di servizi integrata; l'integrazione tra le nuove opportunità introdotte dal Programma e le politiche attive e formative regionali già esistenti; la valorizzazione della dimensione di rete territoriale, che favorisce il coordinamento tra i diversi servizi; il rafforzamento della cooperazione strutturale tra sistema pubblico e soggetti privati; la personalizzazione degli interventi; e il pieno coinvolgimento delle imprese e degli attori del territorio.

A supporto di questo impianto strategico si colloca l'infrastruttura che la Regione Emilia-Romagna ha progressivamente costruito negli ultimi anni per promuovere un'occupazione qualificata, anche attraverso elevati livelli di integrazione tra politiche formative e politiche del lavoro. All'interno di tale sistema rivestono un ruolo centrale l'Agenzia Regionale per il Lavoro e i Centri per l'Impiego, che costituiscono i principali punti di accesso e di coordinamento dei servizi rivolti ai cittadini e alle imprese³¹⁵

³¹⁵ Regione Emilia-Romagna. 2025. *Piano attuativo regionale del Programma nazionale per la Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL)*, <<https://formazioneelavoro.regione.emilia-romagna.it/piani-programmi-progetti/piano-attuativo-regionale-gol-garanzia-occupabilita-lavoratori>>, ultimo accesso 12 Marzo 2026

Capitolo 4

Inclusione sociale e lavoratori esclusi: l'approccio del CPI di Modena

1. Le categorie “non protette”: il Programma GOL nella realtà

Come evidenziato nei capitoli precedenti dedicati ai soggetti esclusi e, in particolare, nell'analisi del Programma GOL, negli ultimi anni si è registrato un progressivo aumento delle situazioni di distanza dal mercato del lavoro, spesso accompagnate da difficoltà di natura sociale e sanitaria. È, infatti, cresciuto il numero di utenti che accedono ai Centri per l'Impiego presentando, oltre alle criticità occupazionali, problematiche legate alla precarietà economica, all'isolamento sociale o a condizioni di salute fragili.

Tale bacino di utenza risulta in costante ampliamento, in ragione della crescente precarietà che caratterizza le traiettorie di vita di una parte sempre più consistente della popolazione e delle trasformazioni dei contesti socioeconomici, nei quali aumentano i rischi di esclusione ed emarginazione. Si assiste, pertanto, alla formazione di una nuova utenza multiproblematica, che la presente tesi ha definito «lavoratori esclusi», rispetto alla quale non esiste ancora un modello di intervento strutturato e consolidato. A differenza di quanto avviene per le persone con disabilità - per le quali l'ordinamento prevede specifiche tutele, percorsi dedicati di inserimento lavorativo e obblighi normativi per i datori di lavoro - questi soggetti non rientrano in categorie giuridicamente protette e risultano, di conseguenza, privi di strumenti formalizzati di inclusione lavorativa³¹⁶.

Proprio in questo spazio di mancato riconoscimento formale si colloca il Programma GOL e, in particolare, il Percorso 4, che intercetta utenti i quali, pur non essendo classificabili come persone con disabilità ai sensi della normativa vigente, presentano bisogni complessi e multidimensionali. Si tratta di soggetti che incontrano ostacoli e barriere che eccedono la dimensione strettamente lavorativa e che richiedono, pertanto, interventi integrati e personalizzati.

In molti casi, tali individui risultano già in carico a uno o più servizi e, per essi, l'accesso al mercato del lavoro viene valutato secondo modalità e tempi compatibili con le specifiche condizioni personali, prevedendo un accompagnamento costante lungo tutto il percorso.

In questa prospettiva, il Cluster 4 rappresenta un tentativo innovativo di colmare un vuoto di intervento, offrendo opportunità di inclusione anche a quella fascia di popolazione che, pur

³¹⁶ Garofalo, C. 2023. *Il sostegno all'inclusione dei soggetti svantaggiati tramite convenzione*. In Professionalità Studi, trimestrale on-line di studi su formazione, lavoro, transizioni occupazionali, n. 3/IV. Studium Ed. La Scuola ADAPT University Press, pag. 19-20

trovandosi in condizioni di marcato svantaggio, non beneficia di un riconoscimento giuridico e delle relative tutele.

Per questi soggetti, il programma prevede l'attivazione di una rete territoriale articolata, che coinvolge in maniera integrata i servizi per il lavoro, i servizi sociali ed i servizi socio-sanitari, in funzione delle specifiche difficoltà dell'individuo. Si configura così un approccio fondato sul lavoro di rete, finalizzato alla costruzione di percorsi personalizzati di inclusione sociale e lavorativa, anche in assenza delle tutele previste per le persone con disabilità. L'efficacia di tale modello risiede proprio nell'integrazione tra servizi, che consente di rispondere in modo più adeguato a bisogni di natura complessa e problematica anche attraverso la costituzione di un'équipe multiprofessionale³¹⁷.

1.1. Il lavoro di rete con altri enti e soggetti del territorio

Il decreto di adozione del Programma GOL evidenzia la rilevanza dell'integrazione tra i servizi territoriali quale condizione essenziale per garantire l'efficacia dei percorsi di inclusione lavorativa rivolti ai soggetti più fragili. In tale contesto si introduce il concetto di presa in carico integrata, che implica il coinvolgimento coordinato di diversi professionisti e servizi, finalizzato ad una valutazione multidimensionale dei bisogni della persona e alla definizione del progetto di inserimento lavorativo e inclusione più adeguato.

È possibile affermare, in termini generali, che l'introduzione del Programma GOL ha contribuito al rafforzamento e, in alcuni casi, all'attivazione di un sistema integrato di servizi afferenti agli ambiti del lavoro, della formazione e del sociale in tutte le regioni d'Italia. Permangono, tuttavia, differenze nelle modalità organizzative e gestionali tra i diversi contesti territoriali, riconducibili alle specifiche tradizioni regionali³¹⁸.

Nel caso dell'Emilia-Romagna, dove era già preesistente una rete territoriale integrata prima dell'introduzione del Programma, si è proceduto alla formalizzazione della gestione delle misure di politica attiva del lavoro, introducendo modalità integrate sia nella progettazione dei servizi sia

³¹⁷ Regione Emilia-Romagna. 2015. *Lavoro, fragilità e vulnerabilità: costruire l'integrazione tra i servizi per favorire l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale delle persone fragili e vulnerabili: approcci, strumenti e prospettive di sviluppo* (Documento tecnico). Elaborato per conto della Regione Emilia-Romagna da SCS Consulting, pag. 27-28

³¹⁸ D'Arista, F., Micheletta, C., e Tersigni, V. 2025. *Lavoro e inclusione: strategie per un futuro migliore. Analisi regionale sulle reti territoriali e l'integrazione dei servizi*. INAPP, <<https://oa.inapp.gov.it/items/a89ba479-ec19-4eb6-8439-1abebf28415e>>, ultimo accesso 15 Marzo 2026, pag 14-16.

nella realizzazione degli interventi. La Regione, infatti, rappresenta un modello di rete consolidato, caratterizzato da una strutturazione delle relazioni tra i diversi soggetti coinvolti.

In particolare, l'Emilia-Romagna adotta un modello di integrazione territoriale in continuità con l'esperienza avviata a seguito dell'emanazione della Legge Regionale n. 14/2015, nell'ambito della quale l'integrazione tra servizi sociali, sanitari e per il lavoro costituisce l'approccio sistemico per la presa in carico e l'erogazione di interventi rivolti alle persone in condizione di svantaggio.

Anche nel caso del Programma GOL, come per la normativa regionale, la programmazione e la realizzazione degli interventi destinati al Cluster 4 sono definite su base distrettuale, facendo riferimento ai 38 distretti socio-sanitari regionali, individuati quali ambiti territoriali idonei a garantire la prossimità degli interventi e a favorire il lavoro di rete.

E' prevista, dunque, una modalità di collaborazione ampiamente partecipativa tra i soggetti pubblici, realizzata attraverso la costituzione di apposite reti integrate di servizi, finalizzate all'erogazione delle misure per il lavoro attivabili nell'ambito del Percorso 4. Tali reti sono composte dai Comuni, responsabili dei servizi sociali; dalle Aziende Sanitarie, che assicurano l'offerta dei servizi sanitari tramite le proprie articolazioni territoriali; dai Centri per l'Impiego (CPI), a cui compete l'erogazione dei servizi per il lavoro. I CPI assumono un ruolo centrale nella gestione delle politiche attive, fungendo da snodo principale per l'attivazione del percorso di Lavoro e Inclusione. In parallelo, i servizi sociali e socio-sanitari intervengono in una logica complementare, contribuendo alla valutazione multidimensionale dei bisogni, attraverso interventi di supporto che garantiscono la sostenibilità complessiva del percorso di inclusione³¹⁹. Questa configurazione garantisce un'organizzazione strutturata e coordinata degli interventi e dei servizi da erogare.

All'interno di questo quadro, agli attori istituzionali si affiancano ulteriori soggetti territoriali, in particolare enti privati che svolgono un ruolo operativo specifico. Tali organismi costituiscono partner obbligatori per l'attuazione dei progetti previsti nel Percorso 4 del Programma GOL e si distinguono per la loro funzione diretta nel recupero socio-lavorativo delle persone svantaggiate.

³¹⁹ Regione Emilia-Romagna. 2015. *Lavoro, fragilità e vulnerabilità: costruire l'integrazione tra i servizi per favorire l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale delle persone fragili e vulnerabili: approcci, strumenti e prospettive di sviluppo* (Documento tecnico). Elaborato per conto della Regione Emilia-Romagna da SCS Consulting, pag. 14-16

Essi hanno il compito di accompagnare in modo concreto e continuativo l'utente lungo l'intero percorso di inserimento lavorativo, garantendo supporto personalizzato e operativo.

In questa prospettiva, il Programma ha promosso il rafforzamento delle modalità di cooperazione tra soggetti pubblici e privati, non solo nella fase di progettazione, ma anche in quella di attuazione degli interventi, definendo in modo chiaro e condiviso le modalità di gestione ed erogazione delle diverse misure. L'obiettivo è valorizzare e consolidare le relazioni di collaborazione tra privati e pubbliche amministrazioni, assicurando un sistema di interventi e servizi per l'inclusione e il lavoro efficace, efficiente e omogeneo, in piena coerenza con gli obiettivi del Programma GOL³²⁰.

In Emilia-Romagna, i soggetti coinvolti sono organizzazioni private accreditate, operanti a livello territoriale in corrispondenza del distretto di residenza dell'utente. La Regione promuove l'attuazione delle misure previste nel percorso di Lavoro e Inclusione attraverso specifici bandi di gara, nei quali sono dettagliate le diverse fasi del processo di presa in carico delle persone caratterizzate da fragilità e complessità multidimensionale. Gli avvisi pubblici sottolineano l'importanza che tali organismi dispongano di competenze specialistiche nella gestione dei casi più complessi. Per questo motivo, la partecipazione ai bandi è riservata esclusivamente a soggetti già accreditati a livello regionale per l'erogazione di servizi per il lavoro, con particolare riferimento all'Area 2 «Supporto all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale di soggetti fragili e vulnerabili». Un assetto organizzativo così definito, unitario e strutturato, garantisce la centralità della persona nella progettazione e nella realizzazione del proprio percorso di inclusione e inserimento lavorativo.

Per ciascun distretto, il soggetto aggiudicatario del bando è individuato come unico ente responsabile dell'erogazione delle opportunità previste dai LEP del Programma GOL rivolte alle persone inserite nel Cluster 4 e caratterizzate da bisogni complessi. L'obiettivo è garantire, in ciascuno dei 38 ambiti distrettuali della Regione, un'offerta completa e accessibile delle diverse misure disponibili, assicurando anche ai soggetti inizialmente esclusi la possibilità di fruire degli interventi definiti nel Programma Personalizzato e formalizzati nel Patto di Servizio³²¹.

³²⁰ D'Arista, F., Micheletta, C., e Tersigni, V. 2025. *Op. cit.*, pag. 6-8

³²¹ Regione Emilia-Romagna. 2026. *Misure formative e per il lavoro Percorso 4: Lavoro e inclusione (Programma GOL)*, <<https://formazionelavoro.regione.emilia-romagna.it/leggi-atti-bandi/bandi-regionali/bandi-per-annualita/2026/misure-formative-e-per-il-lavoro-percorso-4-lavoro-e-inclusione>>, ultimo accesso 15 Marzo 2026.

Nel distretto di Modena, l'avviso di gara più recente è stato vinto dal Consorzio di Solidarietà Sociale, un consorzio di cooperative sociali che vanta una consolidata esperienza, ormai decennale, nella gestione di servizi di inserimento lavorativo per persone svantaggiate a livello provinciale. Il Consorzio ha inoltre sviluppato competenze specifiche nelle attività di tutoraggio e *coaching* rivolte a utenti in condizione di fragilità³²².

La presa in carico unitaria e la creazione di una rete territoriale presuppone l'integrazione dei flussi informativi tra i diversi attori coinvolti. In tale prospettiva, il sistema informativo rappresenta un'infrastruttura strategica per sostenere nel tempo l'efficacia del raccordo tra servizi sociali, sanitari e per il lavoro. Tuttavia, sul piano operativo, emerge una criticità rilevante: l'assenza di un sistema informativo interoperabile. I diversi servizi adottano, infatti, piattaforme distinte e non comunicanti, determinando difficoltà nella gestione e nella condivisione delle informazioni e incidendo negativamente sull'efficacia del coordinamento interistituzionale³²³.

Alla luce di quanto emerso, il conseguimento congiunto degli obiettivi di inclusione sociale e di contrasto alla disoccupazione delle persone in condizione di svantaggio richiede l'attivazione di una rete territoriale. In questa prospettiva, l'azione integrata consente di garantire modalità di accesso flessibili, consentendo l'ingresso al percorso di inclusione sociale attraverso i diversi punti della rete. Inoltre, permette la costruzione di un progetto unitario e condiviso, definito congiuntamente da tutti gli operatori coinvolti e coerentemente orientato al raggiungimento degli obiettivi del Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori³²⁴.

1.1.1. Il Consorzio di Solidarietà Sociale di Modena

Come precedentemente evidenziato, la rete territoriale comprende anche enti privati, i quali svolgono un ruolo centrale nell'attuazione del Percorso di Lavoro e Inclusione. Nel distretto di Modena, il soggetto incaricato a tale scopo è il Consorzio di Solidarietà Sociale (CSS), una cooperativa sociale con consolidata esperienza nella gestione di interventi di inserimento lavorativo

³²² Consorzio di Solidarietà Sociale di Modena. *Il Consorzio*. <<https://www.cssmo.it/il-consorzio/>>, ultimo accesso 15 Marzo 2026

³²³ Regione Emilia-Romagna. 2015. *Op. cit.*, pag. 29

³²⁴ Agenzia Regionale per il Lavoro Emilia-Romagna. *Programma GOL Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori*, <<https://www.agenzialavoro.emr.it/cittadini/servizio-programma-gol-garanzia-occupabilita-lavoratori>>, ultimo accesso 15 Marzo 2026

per persone svantaggiate. Il CSS opera sull'intero territorio provinciale di Modena ed è inserito in una rete regionale di consorzi, sviluppando collaborazioni e sinergie con altri soggetti del territorio.

Il Consorzio è stato costituito nel 1996, con una duplice finalità: acquisire commesse dalle amministrazioni pubbliche della Regione e collaborare con le istituzioni locali per realizzare attività e iniziative riconducibili alle politiche attive del lavoro. Frutto della storia delle singole cooperative aderenti, il CSS persegue l'interesse generale della comunità, ponendo al centro della propria azione le persone in difficoltà e svantaggiate, con l'obiettivo di promuoverne una reale cittadinanza.

Radicandosi progressivamente nel territorio, il CSS si è sviluppato come un nodo operativo della rete locale, diventando un punto di riferimento per la creazione di partnership con servizi socio-sanitari, Centri per l'Impiego e altri attori territoriali, contribuendo così a un modello integrato di intervento a supporto dell'inclusione sociale e lavorativa delle persone³²⁵.

Il Consorzio definisce, progetta e promuove attività educative e formative nell'ambito del Programma GOL, con particolare attenzione all'inserimento lavorativo delle fasce più vulnerabili della popolazione. Nel territorio della Provincia di Modena, il CSS ha maturato un'esperienza decennale nella gestione di servizi di inclusione lavorativa rivolti a persone svantaggiate, sviluppando competenze specifiche nelle attività dedicate a utenti in situazione di fragilità.

Già prima dell'avvio del Programma GOL - Cluster 4, il CSS operava nell'ambito delle politiche attive del lavoro, occupandosi dell'accompagnamento al lavoro degli utenti ai sensi della Legge Regionale 14/2015. A partire dal 2021, la rilevanza strategica ed economica di tali politiche è ulteriormente cresciuta, consolidando il ruolo e la specializzazione del Consorzio in questo settore.

Le attività che esso realizza a favore dell'utente sono quelle definite nel Patto di Servizio Personalizzato, elaborato a seguito della valutazione dell'équipe multiprofessionale. Tali interventi, individuati in modo puntuale sulla base dei bisogni della persona, costituiscono il perimetro operativo delle azioni erogate dal Consorzio.

Nell'ambito dell'orientamento, il CSS eroga servizi specialistici finalizzati a supportare i beneficiari nella definizione di percorsi professionali e formativi coerenti con le proprie competenze, aspirazioni e possibilità. In linea generale, l'orientamento specialistico si basa sulla ricostruzione delle esperienze di vita e di lavoro della persona per l'individuazione dei percorsi maggiormente

³²⁵ Consorzio di Solidarietà Sociale di Modena Società Cooperativa Sociale. 2023. *Bilancio sociale 2023*, <<https://www.cssmo.it/il-consorzio/>>, ultimo accesso 17 Marzo 2026, pag. 6-11

rispondenti alle proprie potenzialità, in funzione di un percorso di inserimento o reinserimento lavorativo.

Il sostegno nei contesti formativi e lavorativi si concretizza attraverso interventi mirati a favorire l'apprendimento e l'inclusione, mediante attività di tutoraggio individuale e misure personalizzate di accompagnamento, finalizzate a facilitare l'ingresso e la permanenza nei contesti aziendali. Il servizio di accompagnamento al lavoro consiste in attività di supporto individuale alla persona, come l'elaborazione del curriculum vitae e la preparazione a colloqui di lavoro. L'obiettivo è assistere i beneficiari nel superamento di eventuali ostacoli, favorire la loro autonomia e aumentare l'efficacia delle azioni di ricerca attiva di lavoro, nonché sostenerli nelle fasi di avvio e gestione delle esperienze lavorative.

L'area della formazione comprende percorsi progettati in coerenza con il Sistema Regionale delle Qualifiche, orientati all'acquisizione di conoscenze e competenze utili al conseguimento di qualifiche professionali. Tra le principali attività formative si includono corsi sulla sicurezza sul lavoro, formazione per addetti alle vendite e alla ristorazione, corsi di lingua italiana e interventi di mediazione culturale rivolti a cittadini stranieri³²⁶.

Un ruolo centrale è, inoltre, ricoperto dal tirocinio di inclusione sociale, il quale rappresenta uno strumento efficace per avvicinare al mercato del lavoro utenti con bisogni complessi. Questo percorso, comprendente attività di orientamento, formazione e inserimento o reinserimento lavorativo, è finalizzato a promuovere l'inclusione sociale, l'autonomia e la riabilitazione delle persone vulnerabili, generalmente seguite dai servizi sociali o dai servizi sanitari competenti. Il tirocinio è considerato un servizio cardine nelle politiche attive all'interno del Percorso 4.

In tale contesto, il ruolo del CSS consiste nell'attivare tirocini presso imprese disponibili a instaurare un rapporto di collaborazione caratterizzato da particolare attenzione alle esigenze della persona, in considerazione delle eventuali condizioni di fragilità. A titolo esemplificativo, la riduzione dell'orario di lavoro, attraverso l'attivazione di tirocini part-time, rappresenta spesso una misura necessaria per favorire condizioni efficaci di inclusione lavorativa.

L'educatore del CSS, incaricato del percorso, accompagna l'utente anche durante lo svolgimento del tirocinio, fornendo supporto nelle diverse fasi, sia di natura amministrativa che operativa.

³²⁶ Consorzio di Solidarietà Sociale di Modena Società Cooperativa Sociale. 2023. *Op. cit.*, pag. 27-28

Inoltre, svolge un'attività costante di monitoraggio dell'esperienza, valutandone l'andamento sia dal punto di vista dell'azienda ospitante sia da quello dell'utente, al fine di verificare il grado di integrazione, benessere e soddisfazione reciproca³²⁷.

1.2. L'équipe multi-professionale nell'esperienza del CPI di Modena

La centralità di una visione multidimensionale della persona, accolta e accompagnata lungo il percorso di inclusione attiva, rende essenziale il ricorso a competenze integrate e al coinvolgimento strutturato di un'équipe multiprofessionale. I soggetti impegnati nella costruzione della rete dei servizi sono chiamati a costituire tale équipe, responsabile della presa in carico unitaria dell'utente, in cui confluiscono competenze diverse per la definizione di progetti personalizzati capaci di rispondere alla complessità dei bisogni³²⁸.

In particolare, per i beneficiari inseriti nel Percorso 4 del Programma GOL, la presa in carico integrata viene attivata attraverso il coinvolgimento di operatori dei Centri per l'Impiego, dei servizi socio-sanitari territoriali e dell'ente privato incaricato dell'attuazione coordinata delle misure e delle prestazioni previste. Tale organismo è responsabile di individuare, pianificare e coordinare le misure e gli interventi necessari a supportare l'utente nel proprio percorso di inclusione lavorativa e sociale. A tutela della persona, l'équipe designa un responsabile del programma, incaricato di mantenere un contatto costante con l'utente e con i soggetti attuatori, tenendo sotto osservazione l'evoluzione degli interventi e suggerendo, ove necessario, aggiustamenti o revisioni in caso di problematiche riscontrate.

L'équipe prende avvio con la raccolta delle informazioni e la valutazione multidimensionale dei bisogni dell'utente, che costituiscono la base per la definizione di interventi personalizzati, successivamente formalizzati nel patto di servizio. Su tale base, si procede all'attivazione coordinata delle misure e delle prestazioni previste, accompagnata da un costante monitoraggio degli interventi realizzati. Questo consente di verificare l'evoluzione dei bisogni nel tempo e, se

³²⁷ Consorzio di Solidarietà Sociale di Modena Società Cooperativa Sociale. 2023. *Op. cit.*, pag. 28-29.

³²⁸ Regione Emilia-Romagna. 2025. *Relazione sull'attuazione della L.R. 14/2015. Art. 31 – Clausola valutativa*, < https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2015;14&dl_t=xml&dl_a=y&dl_id=10&pr=correlati.valutazionepolitichepubbliche > ultimo accesso 17 Marzo 2026, pag. 44-46.

necessario, di rimodulare il progetto, garantendo così un percorso dinamico e coerente con le condizioni e gli obiettivi dell'utente³²⁹.

Con riferimento all'esperienza maturata presso il Centro per l'Impiego di Modena, nei servizi finalizzati all'inserimento lavorativo, l'équipe multiprofessionale risulta generalmente composta da un operatore del servizio per il lavoro, un operatore del servizio sociale o sanitario ed un operatore del Consorzio di Solidarietà Sociale.

Nello specifico, l'operatore del servizio per il lavoro è un professionista del Centro per l'Impiego dedicato alla presa in carico degli utenti del percorso Lavoro e Inclusione. Si tratta frequentemente di figure che possiedono competenze specifiche nella gestione di soggetti vulnerabili, acquisite attraverso percorsi formativi in ambito psicologico o esperienze professionali pregresse in contesti educativi o sociali.

L'operatore del servizio sociale o sanitario è invece il referente che segue l'utente sotto il profilo socio-assistenziale o clinico; in molti casi si tratta di assistenti sociali, ma possono essere coinvolti anche operatori dei servizi sanitari territoriali, quali il SERT o il CSM, qualora siano presenti problematiche di natura sanitaria.

Infine, a ricoprire il ruolo di operatore del CSS è, nella maggior parte dei casi, la coordinatrice del Consorzio di Solidarietà Sociale di Modena. La sua funzione risulta particolarmente rilevante nella fase di definizione delle misure, durante la quale apporta il proprio contributo in base alle opportunità disponibili, come corsi di formazione attivabili dal Consorzio o le opportunità di tirocinio presenti. Successivamente, trasmette le informazioni emerse in sede di équipe all'educatore che operativamente seguirà l'utente, al fine di garantire una presa in carico coerente e contestualizzata.

Infatti, la cooperativa sociale si caratterizza per una funzione esecutiva diretta, configurandosi come il soggetto incaricato di accompagnare in modo concreto e continuativo l'utente lungo l'intero percorso di inserimento lavorativo. Essa provvede a tradurre il progetto personalizzato, definito in sede di équipe multi-professionale, in azioni attuative, garantendo l'attivazione delle misure previste, il tutoraggio individuale, l'inserimento nei contesti lavorativi e il monitoraggio in itinere dei risultati.

³²⁹ Castellucci, F. 2023. *Sinergie per il lavoro: alleanze territoriali per l'inclusione*. In Professionalità Studi, trimestrale on-line di studi su formazione, lavoro, transizioni occupazionali, n. 3/IV. Studium Ed. La Scuola ADAPT University Press, pag. 149-151

L'équipe professionale si caratterizza per la condivisione di un obiettivo comune, rappresentato dall'inserimento lavorativo finalizzato al collocamento e all'occupazione degli utenti. Ciascun componente dispone di autonomia decisionale e operativa nella gestione della propria azione tecnico-professionale, contribuendo alla definizione del Patto di Servizio Personalizzato dell'utente. Le attività svolte dai diversi operatori e soggetti istituzionali e organizzativi coinvolti si integrano così all'interno di un intervento unitario e coordinato. Ogni membro dell'équipe è, inoltre, responsabile dell'attivazione dei servizi e delle prestazioni di propria competenza, adattando il proprio intervento in funzione delle azioni messe in campo dagli altri, in un'ottica di collaborazione e integrazione reciproca³³⁰.

In sintesi, il Programma GOL ha promosso percorsi di inclusione sociale destinati a soggetti che, pur non rientrando tra le categorie protette dalla normativa, presentano fragilità significative sul piano personale e sociale e necessitano di specifiche forme di tutela e accompagnamento al lavoro. Attraverso il lavoro coordinato di un'équipe multiprofessionale, viene offerto un percorso strutturato che supporta gli utenti non solo nella dimensione professionale, ma anche in quella personale, economica e sociale, garantendo un sostegno integrato e mirato alle loro esigenze.

2. Analisi di casi Cluster 4

In questo paragrafo vengono presentati due casi di beneficiari appartenenti al Cluster 4 del Programma GOL, osservati durante il tirocinio presso il Centro per l'Impiego di Modena. L'analisi ha l'obiettivo di mettere in evidenza le principali fragilità che ostacolano l'inserimento lavorativo e di descrivere i percorsi di presa in carico definiti in équipe.

Ciascun caso si apre con una descrizione generale dell'utente, che considera la fascia d'età, il background formativo e scolastico, le eventuali esperienze lavorative e la situazione professionale attuale. Questa prima parte si basa sui dati raccolti nella Sezione A della profilazione qualitativa, dedicata alla condizione lavorativa, in cui vengono rilevate informazioni relative al livello di istruzione, al tempo trascorso dall'ultima esperienza lavorativa, alla durata delle esperienze pregresse e al tipo di lavoro ricercato.

³³⁰ Regione Emilia-Romagna. 2015. Lavoro, fragilità e vulnerabilità: costruire l'integrazione tra i servizi per favorire l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale delle persone fragili e vulnerabili: approcci, strumenti e prospettive di sviluppo (Documento tecnico). Elaborato per conto della Regione Emilia-Romagna da SCS Consulting, pag. 25-27

Successivamente, l'analisi si concentra sulla dimensione personale dell'utente, in linea con la Sezione C del questionario di Assessment. In questa fase vengono presi in esame i principali vincoli che possono limitare lo svolgimento o la ricerca di un'attività lavorativa, la presenza di una rete di sostegno familiare e il numero di persone a carico con i relativi oneri economici.

Si procede quindi con un approfondimento delle difficoltà che hanno determinato l'inserimento nel Cluster 4, attraverso un'analisi integrata della situazione personale, sociale ed economica dell'utente e del loro impatto sugli ostacoli al collocamento lavorativo. Questa ricostruzione si basa in particolare sul contributo dell'assistente sociale o sanitario emerso durante il lavoro d'équipe, successivamente formalizzato nella Sezione D del questionario valutativo. In tale ambito viene comunicata l'eventuale esposizione debitoria, la presenza di reti di sostegno informali, il rapporto con i servizi sociali negli ultimi due anni in termini di accessi, prese in carico e tipologia di interventi, la condizione abitativa e gli aspetti legati alla cura personale. Vengono inoltre evidenziate eventuali limitazioni di natura fisica, sensoriale, psico-motoria o cognitiva che possano incidere sulla vita quotidiana e lavorativa dell'utente.

Sulla base di questa analisi, vengono individuate le misure più adeguate per ciascun beneficiario, tenendo conto sia delle criticità emerse sia delle aspirazioni professionali espresse dall'utente durante i colloqui con i referenti dei servizi sociali o sanitari. Gli interventi attivabili sono in linea con quelli previsti dagli altri percorsi del Programma GOL e comprendono, tra gli altri, tirocini (part-time o full-time), percorsi formativi, attività di accompagnamento al lavoro, orientamento specialistico e servizi di incontro tra domanda e offerta. In relazione alle specifiche condizioni dell'utente, possono inoltre essere previste forme di sostegno economico, come l'indennità di tirocinio, generalmente compresa tra 250 e 450 euro mensili in base all'impegno orario, oppure contributi per la partecipazione alle attività formative.

Infine, viene descritto il ruolo dei diversi soggetti coinvolti nell'équipe e il loro contributo all'attuazione del programma personalizzato, nonché gli obiettivi che si intendono raggiungere attraverso il percorso definito.

Una specifica doverosa: al fine di garantire il rispetto della privacy degli utenti, nella trattazione verranno utilizzati nomi di fantasia.

2.1. Ines: il carico di cura come fattore strutturale di esclusione lavorativa

L'analisi delle condizioni di accesso e permanenza nel mercato del lavoro richiede un approccio che includa una valutazione integrata dei fattori personali, familiari ed economici che incidono sull'occupabilità dell'individuo. In tale prospettiva si colloca il sistema di Assessment qualitativo adottato dal Programma GOL, il quale consente di ricostruire in modo sistematico il profilo dell'utente e, tramite l'intervento integrato di un'équipe multiprofessionale, di orientare la definizione di percorsi di politica attiva coerenti con la complessità dei bisogni rilevati.

Ines è una donna di 45 anni immigrata in Italia da circa sei anni, la cui traiettoria occupazionale risulta caratterizzata da difficoltà strutturali. Il suo livello di istruzione, limitato al conseguimento di un titolo di scuola secondaria inferiore nel paese d'origine, costituisce un primo elemento rilevante nell'ambito della valutazione, in quanto incide sulle possibilità di accesso a posizioni lavorative qualificate, indipendentemente dall'eventuale riconoscimento formale del titolo. A ciò si aggiunge un percorso professionale contraddistinto da esperienze brevi e discontinue, prevalentemente nel settore delle pulizie, che evidenzia una debolezza nel processo di professionalizzazione e una limitata accumulazione di competenze spendibili in contesti lavorativi più strutturati.

Ulteriore elemento significativo è rappresentato dal tempo trascorso dall'ultima esperienza lavorativa, coincidente con la cessazione di un contratto intermittente a tempo determinato della durata di tre mesi, non rinnovato alla scadenza. In questo caso, la breve durata dell'ultimo impiego e la discontinuità complessiva delle esperienze lavorative precedenti contribuiscono a delineare una condizione di precarietà occupazionale persistente. La combinazione tra età superiore ai 29 anni e fragilità del percorso lavorativo rafforza ulteriormente la distanza dal mercato del lavoro, secondo i criteri di valutazione previsti dal sistema di profilazione.

Nel caso in esame, oltre al profilo di fragilità occupazionale di Ines si affiancano ulteriori elementi di natura personale e familiare che incidono in modo significativo sulla possibilità di svolgere un'attività lavorativa e di attivarsi nella ricerca di un impiego. In particolare, assumono rilievo il consistente carico di cura, l'assenza di una rete familiare di supporto, la presenza di più persone a carico e la condizione abitativa, fattori che, nel loro insieme, contribuiscono a delimitare concretamente i margini di partecipazione al mercato del lavoro e all'inclusione sociale.

Ines, difatti, vive con il marito disabile, percettore di pensione di invalidità, e tre figli, all'interno di un alloggio di edilizia popolare. La presenza di un familiare non autosufficiente e di minori a carico configura un rilevante carico di cura, che limita significativamente la disponibilità di tempo ed energie da dedicare sia alla ricerca attiva di lavoro sia alla partecipazione continuativa ad attività lavorative. In termini di profilazione qualitativa, ciò si traduce nell'individuazione di vincoli familiari oggettivi, riconducibili all'assistenza a persone non autosufficienti e all'accudimento dei figli, la cui intensità è ulteriormente aggravata dall'assenza di una rete di supporto.

La dimensione della rete familiare, infatti, assume un ruolo cruciale nella valutazione delle possibilità di attivazione lavorativa. Nel caso in esame, il nucleo risulta privo di una rete di sostegno, sia familiare sia informale, determinando una condizione di isolamento che riduce drasticamente le possibilità di delega nelle responsabilità di cura. Tale elemento incide non solo sulla gestione della vita quotidiana, ma anche sulla sostenibilità di eventuali percorsi di inserimento lavorativo, evidenziando come l'occupabilità non possa essere valutata prescindendo dal contesto relazionale dell'individuo.

Anche la condizione abitativa, contribuisce a delineare il quadro complessivo: l'alloggio di edilizia popolare garantisce una certa stabilità abitativa, ma si inserisce in un contesto di fragilità socio-economica che riflette una limitata autonomia del nucleo.

La complessità del caso emerge in modo ancora più marcato attraverso l'analisi delle condizioni economiche del nucleo familiare e nel rapporto con i servizi sociali, al fine di valutare la necessità di un intervento integrato. Nel caso di Ines, infatti, la situazione economica appare particolarmente critica: il reddito familiare è costituito esclusivamente dalla pensione di invalidità del marito e risulta insufficiente a garantire il sostentamento del nucleo. Tale condizione evidenzia una vulnerabilità economica significativa, che si intreccia con le difficoltà già rilevate sul piano lavorativo e familiare. L'assenza di reti di sostegno amplifica ulteriormente tale criticità, privando il nucleo di risorse alternative di supporto materiale o relazionale.

Un ulteriore elemento rilevante riguarda il rapporto con i servizi sociali: la presenza di precedenti interventi e la successiva riattivazione della presa in carico indicano un bisogno già riconosciuto in passato e confermano la natura strutturale delle difficoltà. Questo dato assume particolare rilevanza

nella prospettiva della presa in carico integrata, in quanto consente di collocare il caso all'interno di una rete istituzionale già parzialmente attiva.

L'insieme delle informazioni raccolte attraverso le diverse sezioni del test di Assessment conduce, nel caso di Ines, alla profilazione all'interno del Cluster 4, corrispondente ad una significativa distanza dal mercato del lavoro e alla presenza di bisogni complessi. Tale classificazione non rappresenta un mero esito tecnico, ma costituisce il presupposto per la definizione di un progetto personalizzato che integri misure di politica attiva del lavoro con interventi di natura socio-assistenziale.

In questa prospettiva, il percorso delineato per Ines si configura come coerente espressione delle criticità emerse in sede di valutazione qualitativa. Nell'ambito dell'équipe multiprofessionale, sono state, infatti, individuate specifiche misure di politica attiva calibrate sia sul profilo professionale dell'utente sia sui vincoli di natura personale e familiare che ne condizionano l'occupabilità. In particolare, accanto agli interventi di orientamento specialistico, accompagnamento al lavoro e servizi di incontro tra domanda e offerta, è stata prevista la partecipazione a un corso di formazione per operatore alle vendite e l'attivazione di un tirocinio part-time indennizzato.

La scelta del percorso formativo risulta coerente con l'interesse espresso dall'utente ed è finalizzata a favorire l'accesso a contesti lavorativi più strutturati, contribuendo a superare, almeno in parte, la marginalità occupazionale derivante da esperienze pregresse frammentarie e poco qualificate. Parallelamente, l'attivazione di un tirocinio part-time appare direttamente connessa alla necessità di conciliare l'impegno lavorativo con le responsabilità familiari, evidenziando come la progettazione degli interventi debba necessariamente adattarsi alle condizioni concrete di vita dell'utente.

In tale quadro, la riattivazione della presa in carico da parte dei servizi sociali risponde all'esigenza di garantire un sostegno continuativo al nucleo familiare, sia sotto il profilo economico sia in relazione alla gestione del carico di cura, contribuendo così a creare le condizioni di contesto necessarie per la sostenibilità del percorso di inserimento lavorativo.

L'attuazione del percorso richiede il coinvolgimento coordinato di una pluralità di attori istituzionali e territoriali. Il Centro per l'Impiego assume una funzione di regia complessiva, mentre i servizi sociali garantiscono il sostegno socio-economico al nucleo familiare. Il Consorzio di Solidarietà Sociale interviene come soggetto operativo nella realizzazione delle azioni di inserimento

lavorativo, attraverso attività di accompagnamento individualizzato, monitoraggio e mediazione tra le esigenze dell'utente e le opportunità offerte dal mercato del lavoro.

In tale assetto, la funzione di raccordo tra i diversi servizi assume un rilievo centrale, soprattutto in relazione alla gestione delle criticità legate alla conciliazione tra lavoro e responsabilità di cura. Il ruolo dei tutor si configura, in questo senso, come elemento chiave per garantire la continuità e la sostenibilità del percorso, attraverso un supporto costante e personalizzato.

Il caso analizzato evidenzia, in conclusione, come la distanza dal mercato del lavoro non possa essere interpretata in modo isolato, ma debba essere letta alla luce dell'interazione tra dimensioni professionali, familiari e sociali. Il carico di cura, l'assenza di reti di supporto e la precarietà economica emergono come fattori strutturali che condizionano in modo significativo le possibilità di attivazione e inserimento lavorativo. In tale contesto, l'approccio integrato tra politiche attive del lavoro e interventi socio-assistenziali non rappresenta soltanto una scelta operativa, ma una necessità sistemica: in assenza di un adeguato sostegno alla dimensione familiare e sociale, anche i percorsi di inserimento lavorativo più strutturati rischiano di rivelarsi difficilmente sostenibili nel medio periodo, compromettendo l'efficacia complessiva delle politiche di inclusione sociale e lavorativa.

2.2. Luca: il percorso di consolidamento personale e reinserimento lavorativo

Come riportato nel precedente caso, l'analisi delle condizioni di occupabilità dell'utente, nell'ambito delle politiche attive del lavoro, si fonda su un sistema che consente di cogliere in modo integrato le dimensioni professionali, personali e sociali che incidono sull'accesso e sulla permanenza nel mercato del lavoro. In questa prospettiva, il caso di Luca evidenzia in modo particolarmente chiaro come la condizione sanitaria dell'utente possa incidere sulla continuità lavorativa e sulle possibilità di inserimento nel mercato del lavoro.

La presa in carico da parte del Centro per l'Impiego di Luca è avvenuta a seguito della cessazione dall'ultimo rapporto di lavoro. Il percorso professionale del soggetto in esame risulta caratterizzato da esperienze brevi e intermittenti, tra cui l'impiego presso Esselunga, iniziato nel Gennaio 2025 e conclusosi nel Giugno dello stesso anno. Tale esperienza, di durata limitata, si colloca all'interno di una traiettoria lavorativa discontinua, che evidenzia una difficoltà nel processo di stabilizzazione occupazionale, riconducibile all'incidenza delle condizioni di salute dell'utente.

Il tempo trascorso dall'ultima esperienza lavorativa, unitamente alla durata complessiva delle attività precedentemente svolte, rappresenta un indicatore rilevante ai fini della valutazione: nel caso di Luca, la recente cessazione del rapporto di lavoro si accompagna a una storia occupazionale frammentata, che limita l'accumulazione di competenze e la possibilità di consolidare un profilo professionale definito. La considerazione dell'età, superiore alla soglia dei 29 anni, rafforza ulteriormente la lettura di una distanza significativa dal mercato del lavoro.

Accanto alla dimensione strettamente lavorativa, ci sono vari aspetti personali e sensibili che costituiscono per Luca un grosso vincolo allo svolgimento di attività lavorative. In tale ambito, assume particolare rilievo la condizione di salute. La dimensione sanitaria emerge, difatti, come fattore centrale nella definizione dell'esclusione sociale e lavorativa dell'utente. La presenza di scompensi psicologici e di una condizione depressiva ha inciso in modo diretto sulla continuità lavorativa, determinando interruzioni nei rapporti di lavoro e una generale instabilità emotiva.

Tuttavia, l'inserimento in un percorso di cura ha determinato un miglioramento nella capacità del beneficiario di partecipare attivamente alla vita sociale, evidenziando come la dimensione sanitaria, se adeguatamente sostenuta, possa assumere anche una funzione abilitante rispetto ai percorsi di inserimento lavorativo.

L'analisi della sfera personale del soggetto consente, inoltre, di cogliere in modo più approfondito l'incidenza delle condizioni psicologiche sulla quotidianità e sulla sfera lavorativa. Le difficoltà di natura emotiva e relazionale, sebbene attenuate dalla presa in carico terapeutica, continuano infatti a configurarsi come un potenziale fattore di rischio per la continuità dei percorsi di inserimento, rendendo necessario un monitoraggio costante e un intervento coordinato tra i diversi servizi coinvolti.

A seguito dell'analisi della rete familiare e delle condizioni abitative, elementi rilevanti per la definizione delle strategie di attivazione lavorativa, non sono state riscontrate criticità significative, in quanto l'utente dispone di un supporto familiare e vive in un'appartamento di proprietà. Nel caso di Luca non emergono vincoli legati ai carichi di cura, e anche la dimensione economica non evidenzia instabilità rilevanti: l'utente percepisce l'indennità NASpI, sebbene di breve durata, conseguente alla temporaneità dell'ultimo impiego, che gli garantisce comunque un sostegno finanziario.

L'insieme degli elementi emersi conduce, nel caso di Luca, alla profilazione all'interno del Programma Lavoro e Inclusione di GOL, che segnala un marcato allontanamento dal mercato del lavoro e la presenza di bisogni multidimensionali. Tale classificazione riflette una lettura integrata della condizione del beneficiario, nella quale l'esclusione sociale e occupazionale risulta strettamente connessa alla dimensione sanitaria.

Alla luce di tale valutazione, il percorso definito dall'équipe si configura come un intervento integrato, volto a coniugare misure di politica attiva del lavoro con il supporto sanitario già in atto. In particolare, il programma prevede l'attivazione delle misure di base, quali orientamento specialistico, accompagnamento al lavoro e servizi di incontro tra domanda e offerta, affiancate dall'inserimento in un tirocinio full-time, indennizzato.

La scelta di un tirocinio a tempo pieno risponde a una logica mirata, strettamente connessa alle criticità emerse nel percorso del beneficiario: promuovere la costruzione di routine lavorative stabili e garantire la continuità, aspetti fondamentali per un reinserimento efficace nel mercato del lavoro. In tale prospettiva, il tirocinio non svolge soltanto una funzione di acquisizione di competenze professionali, ma rappresenta anche uno strumento di riattivazione e consolidamento della capacità di mantenere un impegno lavorativo nel tempo.

Inoltre, il tirocinio consente un monitoraggio diretto dell'utente durante il reinserimento, permettendo di verificare l'adeguatezza del percorso di cura in atto e di intervenire tempestivamente in caso di eventuali difficoltà psicologiche sul luogo di lavoro, tutelando così la continuità e la sostenibilità dell'esperienza lavorativa.

L'attuazione del percorso si fonda su un assetto multidisciplinare, nel quale il Centro per l'Impiego svolge una funzione di coordinamento, il Consorzio di Solidarietà Sociale interviene nella progettazione e gestione delle misure di inserimento lavorativo, e il sistema sanitario, in particolare il Centro di Salute Mentale, garantisce la continuità del percorso terapeutico.

In tale contesto, l'integrazione tra servizi per il lavoro e servizi sanitari assume un ruolo centrale, configurandosi come condizione necessaria per la sostenibilità del percorso. I tutor del Consorzio svolgono, in questo quadro, una funzione fondamentale di accompagnamento e monitoraggio continuo, supportando il beneficiario nell'inserimento in tirocinio, nella gestione delle difficoltà emergenti e nella mediazione con il contesto lavorativo.

Particolare rilievo assume, inoltre, l'attività di prevenzione delle interruzioni del percorso, realizzata attraverso un costante raccordo tra i diversi attori coinvolti, in particolare tra i servizi per il lavoro e quelli sanitari.

Il caso analizzato consente, dunque, di evidenziare come le difficoltà di natura psicologica possano incidere in modo determinante sulla continuità occupazionale del soggetto. In questa prospettiva, l'approccio integrato tra dimensione sanitaria e lavorativa non rappresenta soltanto una modalità operativa, ma un presupposto imprescindibile per garantire l'effettività degli interventi di inclusione lavorativa e sociale, e la loro sostenibilità nel medio-lungo periodo.

3. Tra lacune nazionali e risposte territoriali: il ruolo della Legge Regionale 14/2015 dopo GOL

In precedenza è stato evidenziato come i soggetti disabili e le categorie protette possano accedere a percorsi di inclusione mirati e abbiano specifiche tutele e diritti: in particolare una volta che l'utente disabile ha fatto accesso al collocamento mirato egli inizia un percorso che andrà caratterizzato considerando le specificità della condizione di disabilità e l'impatto che essa può produrre nelle singole aree esaminate, valutandone la coerenza con l'attività lavorativa proposta all'utente³³¹.

Il Programma GOL rappresenta, a livello nazionale, il primo intervento strutturato a prevedere percorsi di inclusione lavorativa anche per soggetti che, pur non appartenendo a categorie protette o riconosciuti come disabili dalla normativa, necessitano di un sostegno rafforzato durante il percorso di inserimento nel mercato del lavoro. Tali soggetti presentano condizioni multidimensionali di vulnerabilità, caratterizzate dalla disoccupazione e dalla presenza di ulteriori problematiche di natura sociale o sanitaria.

L'avvio del Programma GOL nel 2021 ha segnato un'evoluzione significativa nella standardizzazione dei percorsi di presa in carico delle persone in cerca di occupazione, pur mantenendo attenzione alle specificità individuali. Il programma prevede la valutazione del grado di occupabilità dell'utenza e, sulla base di questa, la definizione del livello di accompagnamento necessario a favorirne l'inserimento lavorativo.

³³¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. *Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità*, <<https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita-disabilita-e-non-autosufficienza/focus/linee-guida-collocamento-mirato>>, ultimo accesso 20 Marzo 2026, pag. 5-6.

Una delle innovazioni principali introdotte dal Programma GOL è la strutturazione di percorsi differenziati, calibrati sui bisogni prevalenti degli utenti, tenendo conto del livello di occupabilità, delle competenze possedute e delle criticità di natura sociale o sanitaria rilevate.

In questo contesto, il Percorso 4, dedicato a persone con situazioni complesse, sia di natura lavorativa che sociale, si caratterizza per una presa in carico intensiva. Tale percorso prevede l'intervento di équipe multiprofessionali, volte a rispondere non solo ai bisogni occupazionali, ma anche alle esigenze sociali, socio-sanitarie e personali del beneficiario. Gli interventi vengono progettati su misura e comprendono attività di formazione, tirocini, accompagnamento al lavoro e misure di inclusione sociale, in un'ottica integrata che coniuga politiche attive del lavoro e politiche sociali.

Il lavoro è concepito come leva fondamentale per l'autonomia e l'inclusione. In questa prospettiva, l'occupazione non rappresenta solo uno strumento per garantire un reddito, ma costituisce un mezzo essenziale per la realizzazione personale, la partecipazione alla vita collettiva e il rafforzamento del senso di appartenenza alla comunità. Attraverso l'inserimento in contesti lavorativi, le persone non solo consolidano le proprie competenze professionali, ma rafforzano anche le reti sociali, la fiducia in sé stesse e la capacità di interagire positivamente con la società, rendendo il lavoro un fattore chiave di benessere, dignità e cittadinanza attiva³³².

Un'attenzione specifica nei confronti dei soggetti in condizione di esclusione e vulnerabilità era già presente tra gli obiettivi della regione Emilia-Romagna prima dell'introduzione del Programma GOL, come dimostra la Legge Regionale n. 14/2015. Tale legge, intitolata «*Legge per il sostegno all'inclusione sociale e lavorativa delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità*», è finalizzata a promuovere e sostenere, attraverso il lavoro, l'inserimento lavorativo, l'inclusione sociale e l'autonomia delle persone in situazione di fragilità.

L'intervento normativo è stato elaborato a seguito di un articolato processo di analisi e valorizzazione delle esperienze maturate a livello locale, che ha evidenziato come le persone in condizioni di disagio affrontino difficoltà complesse e tra loro interconnesse, afferenti alle dimensioni lavorativa, sociale e socio-sanitaria. In tale prospettiva, è emersa la necessità di adottare un modello di intervento integrato, coordinato e multidimensionale, idoneo ad accompagnare efficacemente tali soggetti verso percorsi di autonomia. Fin dalla sua approvazione, la legge ha

³³² Regione Emilia-Romagna. 2025. *Relazione sull'attuazione della L.R. 14/2015. Art. 31 - Clausola valutativa*, <https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2015:14&dl_t=xml&dl_a=y&dl_id=10&pr=correlati,valutazionepolitichepubbliche> ultimo accesso 20 Marzo 2026, pag. 14-15

rappresentato un punto di riferimento strutturale per le politiche di inclusione socio-lavorativa in Emilia-Romagna, ponendo al centro la presa in carico integrata e la valorizzazione della rete territoriale dei servizi.

L'esperienza maturata nel contesto regionale ha successivamente fornito una base solida per l'implementazione delle misure nazionali introdotte con il Programma GOL, sia sotto il profilo operativo sia culturale. La presenza di un modello già consolidato, fondato sulla collaborazione interistituzionale, sulla multidisciplinarietà degli interventi e sulla centralità della persona, ha consentito ai servizi territoriali di adattarsi efficacemente alle nuove disposizioni, garantendo continuità, coerenza ed efficacia nei percorsi di presa in carico³³³.

Allo stato attuale, il Programma GOL è stato prorogato dal Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 4 dicembre 2025, che ha definito nuove scadenze operative. In particolare, è stata fissata al 30 Giugno 2026 la data ultima per l'inoltro delle domande di attivazione dei programmi, mentre i programmi attivati a partire dal 1° Gennaio 2026 potranno essere erogati fino al 31 Agosto 2026³³⁴.

Permane tuttavia una questione di fondo: una volta esaurita la fase di finanziamento del Programma GOL, e venuta meno la sua operatività, quali strumenti potranno garantire la continuità dei percorsi di inserimento e reinserimento lavorativo per i soggetti socialmente esclusi?

Con riferimento al contesto della Regione Emilia-Romagna, tale continuità appare concretamente assicurabile attraverso il pieno rilancio e finanziamento della Legge Regionale 14/2015, che si configura come un'infrastruttura normativa e operativa già pienamente coerente con l'impianto metodologico introdotto dal GOL.

Le significative convergenze tra i due dispositivi emergono, in primo luogo, sul piano della presa in carico multidimensionale: se GOL ha formalizzato a livello nazionale un sistema strutturato di profilazione dell'utenza, la L.R. 14/2015 prevede, in modo del tutto analogo, l'utilizzo del Profilo di Fragilità.

Il Programma GOL, infatti, ha introdotto a livello nazionale un sistema strutturato di valutazione integrata dei beneficiari, fondato sull'analisi congiunta delle condizioni lavorative, sociali, sanitarie

³³³ Regione Emilia-Romagna. 2017. Legge regionale 30 luglio 2015, n. 14: Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari, <https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2015;14&dl_t=xml&dl_a=y&dl_id=10&pr=correlati,valutazionepolitichepubbliche> ultimo accesso 21 Marzo 2026, pag. 14-18.

³³⁴ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. 2025. *Decreto 4 dicembre 2025: Modalità di riparto delle risorse del PNRR per le annualità 2024, 2025 e 2026 destinate all'intervento M5C1 "1.1 Politiche attive del lavoro e formazione", nell'ambito del Programma nazionale GOL*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 9.

ed educative di questi soggetti, con l'obiettivo di orientare ciascuna persona verso percorsi di attivazione personalizzati e coerenti con la propria situazione. In questo contesto, il Centro per l'Impiego assume un ruolo centrale nell'attivazione delle politiche attive del lavoro: l'utente, una volta effettuato l'accesso, viene sottoposto a un processo di valutazione qualitativa e multidimensionale, finalizzato a determinare il percorso GOL più adeguato. Tale valutazione considera non solo le competenze professionali e la distanza dal mercato del lavoro, ma anche le condizioni sociali, sanitarie, abitative, educative e familiari, permettendo di individuare situazioni di multi-problematicità. Lo strumento operativo adottato, il Test di Assessment, va oltre la semplice rilevazione delle competenze, indagando in modo approfondito anche eventuali aree di svantaggio ed esclusione sociale.

Analogamente, la Legge Regionale 14/2015 prevede uno strumento denominato Profilo di Fragilità, concepito per rilevare in maniera trasversale e dinamica la vulnerabilità delle persone, considerando le specifiche condizioni individuali e di contesto che caratterizzano il vissuto di ciascun soggetto, a prescindere da categorie sociali predefinite. In tal modo, la legge regionale consente di costruire un quadro dettagliato dei bisogni complessi e di definire le priorità di intervento in un contesto di risorse limitate, assicurando la continuità di una presa in carico personalizzata, integrata e centrata sulla persona³³⁵.

In secondo luogo, entrambi i modelli si fondano su una logica di intervento integrata e reticolare, che valorizza il coordinamento tra servizi per il lavoro, servizi sociali e sanitari, enti locali e soggetti del terzo settore. In Emilia-Romagna, questa integrazione costituisce un elemento strutturale consolidato nell'ambito della Legge Regionale 14/2015, che ha permesso di sviluppare prassi operative condivise, équipe multiprofessionali e modalità efficaci di co-progettazione degli interventi, successivamente pienamente valorizzate anche nell'implementazione del Programma GOL.

La presa in carico delle persone prevista dal GOL è infatti organizzata secondo una logica di rete territoriale, nella quale l'integrazione tra i servizi locali riveste un ruolo cruciale, soprattutto per i soggetti socialmente esclusi. In alcune situazioni, è necessario privilegiare interventi sulle competenze di base rispetto alla formazione professionale; in altre, la collaborazione con i comuni diventa essenziale per la definizione di politiche integrate. A titolo esemplificativo, si pensi alla disponibilità di servizi territoriali di cura, volti a favorire l'inserimento lavorativo femminile, alla

³³⁵ Regione Emilia-Romagna. 2025. *Op. cit.*, pag. 16-17

necessità di coordinamento con i servizi socio-sanitari o all'integrazione di percorsi educativi accanto a interventi di orientamento al lavoro per le persone più lontane dal mercato occupazionale. Tale approccio è previsto anche nell'ambito della L.R. 14/2015. La Regione Emilia-Romagna ha investito nel consolidamento di relazioni stabili tra CpI, AUSL, servizi sociali comunali, enti accreditati per i servizi al lavoro e agenzie formative, creando nel tempo una vera e propria palestra istituzionale che ha permesso di affinare i meccanismi di collaborazione necessari a gestire con tempestività l'attuazione del Programma GOL. Il coinvolgimento della rete territoriale dei servizi, ai fini della presa in carico multidimensionale, interviene nei casi in cui emerge la necessità di attivare interventi integrati per la persona. In questo contesto la L.R. 14/2015 si è dimostrata particolarmente utile nel facilitare il raccordo tra servizi per il lavoro e servizi sociali, garantendo fluidità nei passaggi, nell'invio degli utenti tra i diversi ambiti e nella pronta attivazione degli operatori convocati in équipe. Questo coordinamento ha potuto contare su prassi consolidate, relazioni stabili tra operatori, una comune cultura professionale e procedure operative condivise, assicurando al sistema la capacità di intercettare tempestivamente le situazioni di fragilità e di attivare percorsi di presa in carico integrata e personalizzata.

L'integrazione tra servizi si è manifestata principalmente nell'attuazione operativa, attraverso la progettazione congiunta dei percorsi di presa in carico delle persone. Ciò è stato reso possibile grazie al ruolo attivo delle équipe multiprofessionali, in continuità con le esperienze sviluppate nell'ambito della L.R. 14/2015. In questo quadro, i servizi per il lavoro hanno co-progettato interventi con gli altri attori del sistema, in particolare con i servizi sociali territoriali, definendo percorsi personalizzati che combinano prestazioni di politica attiva e misure di supporto sociale, pienamente coerenti con i bisogni complessi delle persone prese in carico³³⁶.

In conclusione, l'esperienza maturata a livello regionale non solo ha anticipato, ma ha anche reso immediatamente operativi i dispositivi introdotti successivamente a livello nazionale, garantendo fluidità nei passaggi tra i diversi sistemi e continuità nella presa in carico dei soggetti fragili. La Legge Regionale 14/2015 ha confermato la propria centralità quale infrastruttura normativa e operativa delle politiche di inclusione sociale e lavorativa in Emilia-Romagna, fornendo un quadro organizzativo coerente con i nuovi strumenti nazionali.

L'allineamento metodologico tra la legge regionale e i dispositivi nazionali ha permesso, e continuerà a permettere una volta concluso il Programma GOL, alla Regione di affrontare le

³³⁶ Regione Emilia-Romagna. 2025. *Op. cit.*, pag. 18-19

evoluzioni introdotte dalle politiche statali garantendo continuità operativa e valorizzando le competenze, gli strumenti e le reti già consolidate sul territorio.

Le équipes multiprofessionali, la valutazione multidimensionale dei bisogni, la costruzione di percorsi personalizzati e l'impiego del tirocinio come strumento di accompagnamento all'inclusione lavorativa non sono stati semplicemente preservati, ma integrati e ulteriormente valorizzati all'interno delle nuove cornici normative. In tale contesto, i principi fondanti della L.R. 14/2015 hanno orientato e continuano tutt'ora ad orientare le scelte operative e a guidare le pratiche attuative, assicurando un impianto coerente e centrato sulla persona.

Questa coerenza operativa è ulteriormente supportata dalla disponibilità di strumenti di monitoraggio e valutazione già collaudati, che permettono di accompagnare l'attuazione degli interventi con un'analisi accurata dei risultati e di fornire un supporto costante alle decisioni programmatiche³³⁷.

In questa prospettiva, la cessazione del finanziamento del Programma GOL non determinerà una discontinuità negli interventi, bensì renderà evidente la centralità della L.R. 14/2015 quale strumento in grado di assorbirne e proseguirne le funzioni.

Sarà pertanto sufficiente rifinanziare e riattivare pienamente la legge regionale per assicurare la prosecuzione degli interventi di inclusione socio-lavorativa, valorizzando un sistema già maturo, coerente e radicato territorialmente, capace di garantire stabilità, continuità operativa e adeguata risposta ai bisogni complessi delle persone più vulnerabili.

³³⁷ Regione Emilia-Romagna. 2025. *Op. cit.*, pag. 68

Conclusione

L'analisi condotta nel presente elaborato ha consentito di mettere in luce la complessità del rapporto tra inclusione sociale e politiche del lavoro, evidenziando come il perseguimento dell'uguaglianza sostanziale nel mercato occupazionale richieda un approccio integrato, capace di coniugare dimensione normativa, strumenti operativi e prassi territoriali.

In primo luogo, è emerso come il concetto di inclusione sociale, pur trovando un solido fondamento nei principi costituzionali e sovranazionali, presenti ancora significativi margini di incertezza sotto il profilo definitorio; tale indeterminatezza si riflette direttamente sull'impossibilità di individuare in modo rigido e univoco le categorie di soggetti destinatari delle politiche di inclusione.

Nella pratica operativa, infatti, si riscontrano notevoli difficoltà nel ricondurre i singoli individui a categorie di utenza rigidamente predefinite, soprattutto in presenza di situazioni complesse e multidimensionali. I soggetti in condizione di esclusione non risultano agevolmente identificabili attraverso una mera elencazione formale di caratteristiche, poiché tale approccio non è in grado di cogliere la complessità e l'eterogeneità delle situazioni concrete. Le categorie tradizionalmente utilizzate appaiono, inoltre, spesso contigue o parzialmente sovrapponibili, e uno stesso individuo può, nel corso del tempo, transitare da una categoria all'altra. Le condizioni soggettive, infatti, possono essere temporanee oppure evolvere nel tempo, rendendo ulteriormente difficile una classificazione statica.

In questa prospettiva, si assiste a un passaggio da un modello fondato su categorie codificate a un approccio centrato sulle condizioni di difficoltà soggettiva, sociale e occupazionale. Tale evoluzione implica l'adozione di un'analisi orientata all'individuazione delle specifiche criticità dei beneficiari, valutate mediante parametri strutturati e condivisi. Questi indicatori consentono di esaminare la situazione del soggetto in modo trasversale e dinamico, valorizzando il vissuto individuale e superando logiche di inquadramento rigido in categorie prestabilite. In tale contesto, il profiling qualitativo adottato dai servizi per l'impiego nell'ambito del Programma GOL si configura come uno strumento operativo particolarmente funzionale.

In secondo luogo, l'esame dell'evoluzione delle politiche attive del lavoro in Italia ha evidenziato, da un lato, un progressivo rafforzamento del ruolo dei servizi per l'impiego e, dall'altro, un crescente orientamento verso misure personalizzate di accompagnamento al lavoro. Tuttavia, accanto a tali elementi di continuità, permangono rilevanti criticità. In particolare, il sistema delle politiche del lavoro è stato interessato, negli ultimi anni, da una successione di interventi legislativi caratterizzati da marcata variabilità, riconducibile a un contesto economico-sociale segnato da

instabilità e incertezza. In questo quadro l'aspetto più significativo non risiede tanto nella dicotomia tra continuità e discontinuità delle riforme, quanto nel profondo mutamento del contesto di riferimento, anche in ragione del rafforzamento degli investimenti a livello europeo e nazionale. Permane, nondimeno, un elemento di continuità di fondo, rappresentato dalla costante attenzione all'attivazione dei beneficiari. Tale paradigma, tuttavia, appare oggi non più sufficiente a fronte della crescente complessità del mercato del lavoro, rendendo necessario un ripensamento complessivo degli strumenti di intervento.

Emerge, quindi, l'esigenza di un approccio integrato, capace di coordinare efficacemente politiche attive e passive e di accompagnare i lavoratori lungo le diverse transizioni occupazionali. Le politiche del lavoro sono, pertanto, chiamate a evolversi verso modelli più flessibili e inclusivi, idonei a sostenere in modo continuativo i percorsi professionali degli individui.

È proprio in tale contesto che si colloca il Programma GOL, quale misura di politica attiva del lavoro orientata a rispondere a queste nuove esigenze. Esso rappresenta un tentativo significativo di innovazione, in quanto introduce strumenti di profilazione e percorsi differenziati in base al grado di occupabilità degli utenti, superando logiche uniformi di intervento. In tal modo, il Programma si configura come un modello più flessibile e inclusivo, volto a garantire un accompagnamento personalizzato e continuativo nei percorsi di inserimento e reinserimento lavorativo.

Resta, tuttavia, centrale la capacità dei servizi territoriali di tradurre tali strumenti in interventi concreti ed efficaci, valorizzando le risorse locali e promuovendo un'effettiva integrazione tra politiche del lavoro e politiche sociali, condizione indispensabile per il pieno raggiungimento degli obiettivi perseguiti.

In seguito, l'analisi del livello regionale, con particolare riferimento all'Emilia-Romagna, ha mostrato come un assetto istituzionale più strutturato e una tradizione consolidata di politiche attive possano favorire una maggiore efficacia degli interventi sui soggetti definiti «esclusi». In questo senso, il livello territoriale si conferma come ambito privilegiato per la sperimentazione di modelli innovativi di inclusione.

Un ruolo centrale è svolto dalla legge regionale n. 17 del 2005, attraverso la quale la Regione ha provveduto, già in una fase antecedente alle più recenti riforme nazionali, a riordinare e sistematizzare in un quadro unitario le proprie competenze in materia. Tale intervento ha consentito la costruzione di un sistema organico di politiche del lavoro, orientato alla promozione dell'occupazione, alla valorizzazione delle competenze e alla tutela dei diritti. La legge definisce un insieme articolato di politiche attive volte a favorire l'inserimento, il reinserimento e l'integrazione

lavorativa dei cittadini attualmente esclusi dal mercato del lavoro. Gli strumenti previsti - quali percorsi formativi, attività di orientamento, servizi di incontro tra domanda e offerta di lavoro e tirocini - delineano un modello di intervento già strutturato e orientato alla personalizzazione dei percorsi, anticipando elementi che saranno successivamente ripresi e sviluppati dal Programma GOL.

In tal senso, l'introduzione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) nell'ambito del Programma GOL si innesta su un sistema regionale che già prevedeva un accompagnamento articolato lungo le diverse fasi del percorso lavorativo, dall'orientamento alla formazione fino all'accompagnamento nel mercato del lavoro. Il Programma GOL ha pertanto rappresentato, a livello regionale, un'evoluzione e un rafforzamento di strumenti già presenti, ampliandone la portata e introducendo ulteriori dispositivi operativi.

Ulteriore conferma della solidità del sistema regionale preesistente è rappresentata dalla legge regionale n. 14/2015, che ha anticipato alcuni dei principi alla base del Programma nazionale di Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori, con particolare riferimento alla presa in carico integrata delle persone in condizione di vulnerabilità. Tale normativa ha promosso, infatti, la costruzione di reti territoriali tra servizi sociali, sanitari e per il lavoro, nonché l'adozione di modelli organizzativi basati su équipe multiprofessionali. La presenza, già prima dell'introduzione del Programma GOL, di una rete territoriale strutturata e di pratiche consolidate di presa in carico integrata ha dunque costituito una base fondamentale per l'implementazione della nuova misura, consentendo alla Regione Emilia-Romagna di innestare l'innovazione su fondamenta già solide e di garantire continuità ed efficacia nei percorsi di inclusione e inserimento lavorativo.

Infine, l'esperienza svolta presso il Centro per l'Impiego di Modena ha consentito di osservare in concreto il funzionamento degli strumenti di politica attiva del lavoro, mettendone in evidenza sia le potenzialità che i limiti. In particolare, è emersa con chiarezza la centralità del lavoro di rete tra servizi per l'impiego, enti locali e soggetti del terzo settore, quale elemento imprescindibile per affrontare situazioni di esclusione lavorativa connotate da bisogni complessi e multidimensionali. I casi analizzati hanno infatti mostrato come fattori quali i carichi di cura, le difficoltà personali o sanitarie e la discontinuità dei percorsi di vita incidano profondamente sulle possibilità di inserimento lavorativo, rendendo necessari interventi flessibili e fortemente personalizzati.

Al contempo, l'analisi ha evidenziato alcune criticità strutturali del sistema, tra cui la persistente distinzione tra categorie giuridicamente protette e non protette, che rischia di lasciare prive di adeguati strumenti ampie fasce di popolazione in condizione di vulnerabilità. Infatti, a differenza

delle persone con disabilità, per le quali l'ordinamento prevede specifiche tutele e percorsi dedicati di inserimento lavorativo, gli altri soggetti, pur presentando condizioni di svantaggio rilevanti, non rientrano in categorie formalmente riconosciute e risultano pertanto privi di misure strutturate di inclusione. In tale prospettiva, il Cluster 4 del Programma GOL rappresenta un tentativo innovativo di colmare tale lacuna, estendendo le opportunità di inclusione anche a soggetti caratterizzati da fragilità complesse, ma non giuridicamente tipizzate.

Permangono, tuttavia, elementi di incertezza legati alla sostenibilità nel tempo di tali interventi. L'eventuale cessazione del Programma GOL in assenza di ulteriori finanziamenti rischierebbe di determinare un vuoto significativo nel sistema delle politiche attive, soprattutto con riferimento alle misure rivolte ai soggetti socialmente esclusi. In tale scenario, appare necessario un rafforzamento del ruolo delle Regioni, chiamate a intervenire autonomamente per garantire la continuità dei percorsi di inclusione sociale e lavorativa.

In questo senso, alcune esperienze regionali risultano particolarmente significative, in quanto già precedentemente all'introduzione del Programma GOL avevano sviluppato modelli di presa in carico integrata fondati su reti territoriali. Accanto al caso dell'Emilia-Romagna, anche Regioni come Piemonte, Toscana e Veneto avevano avviato sistemi di coordinamento tra politiche del lavoro e politiche sociali, successivamente rafforzati e integrati nell'ambito del Cluster 4 del Programma GOL.

In particolare, il modello piemontese si caratterizzava per la costruzione di una rete strutturata di collaborazione tra Centri per l'impiego, servizi socioassistenziali e altri attori territoriali, formalizzata attraverso strumenti quali il Patto di partecipazione e sviluppata mediante tavoli territoriali. L'introduzione del Programma GOL ha ulteriormente ampliato tale rete, includendo gli enti accreditati e rafforzando la logica di integrazione tra i diversi interventi.

Analogamente, la Regione Toscana si era distinta per un approccio integrato basato su una rete di collaborazione strutturata e orientata alla personalizzazione dei servizi, ulteriormente sviluppata con il Programma GOL attraverso strumenti quali il Punto unico di accesso, le équipes multidisciplinari e collaborazioni tra soggetti pubblici e privati.

Il modello veneto, infine, era caratterizzato dalla creazione di partenariati territoriali ampi e articolati, nei quali gli Ambiti territoriali sociali assumevano un ruolo centrale, con il

coinvolgimento obbligatorio dei Comuni e di ulteriori soggetti, tra cui enti del terzo settore, in una logica di cooperazione multilivello³³⁸.

Dall'analisi comparata delle esperienze regionali emerge con chiarezza un elemento comune: in alcune Regioni, quali Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana e Veneto, la presenza di una cornice normativa già strutturata ha favorito lo sviluppo di forme stabili e organizzate di raccordo e coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti, a vario titolo, nella gestione e nell'erogazione delle politiche attive del lavoro. In questo contesto, tale base organizzativa ha favorito la condivisione degli obiettivi tra i diversi soggetti e ha contribuito a una più efficace attuazione degli interventi integrati previsti dal Programma GOL.

Alla luce delle considerazioni svolte, emerge come la promozione dell'inclusione lavorativa non possa essere affidata esclusivamente alla dimensione normativa nazionale, ma richieda un rafforzamento delle capacità amministrative e organizzative dei servizi a livello regionale, nonché un più efficace coordinamento tra i diversi livelli di governo. In tale prospettiva, risulta fondamentale valorizzare le esperienze territoriali e le buone prassi, favorendone la diffusione e promuovendo una progressiva integrazione tra politiche del lavoro, sociali e formative.

L'effettività dell'inclusione lavorativa si realizza, infatti, non soltanto attraverso la previsione di diritti e strumenti, ma soprattutto mediante la loro concreta attuazione: è nello spazio tra norma e prassi che si misura la reale capacità del sistema di rispondere ai bisogni dei soggetti in condizioni di esclusione e di promuovere una partecipazione piena e dignitosa al mercato del lavoro.

Si auspica, pertanto, che il Programma GOL possa configurarsi non solo come un intervento puntuale e limitato nel tempo, ma piuttosto come un'occasione strutturale per avviare una riflessione sistemica e lungimirante. Esso può contribuire alla diffusione di una cultura della collaborazione interistituzionale e della co-progettazione, elementi essenziali per la costruzione di un ecosistema territoriale fondato sull'integrazione dei servizi. Un sistema così configurato, basato sul lavoro di rete, sullo scambio continuo di competenze tra gli attori coinvolti e sulla valorizzazione delle esperienze maturate nei diversi contesti territoriali, appare maggiormente in grado di rispondere in modo efficace e tempestivo ai bisogni complessi e multidimensionali delle persone in condizione di esclusione. Solo attraverso un approccio integrato e condiviso sarà possibile sostenere percorsi di inclusione lavorativa realmente efficaci e duraturi, capaci di generare impatti positivi sia sul piano individuale sia su quello collettivo.

³³⁸ D'Arista, F., Micheletta, C., e Tersigni, V. 2025. *Lavoro e inclusione: strategie per un futuro migliore. Analisi regionale sulle reti territoriali e l'integrazione dei servizi*. INAPP, <<https://oa.inapp.gov.it/items/a89ba479-ec19-4eb6-8439-1abebf28415e>>, ultimo accesso 24 Marzo 2026, pag 6-8.

Ringraziamenti

Al termine di questo percorso di laurea magistrale desidero esprimere la mia gratitudine a tutte le persone che, in modi diversi, hanno contribuito a rendere possibile questo traguardo.

Ringrazio innanzitutto il Professor Senatori, per avermi guidata nella realizzazione di questa tesi, concedendomi libertà di interpretazione e stimolando il mio pensiero critico. Il suo supporto è stato fondamentale per affrontare questo lavoro con entusiasmo e autonomia.

Un sentito grazie va anche a tutto il corpo docente della magistrale in Relazioni di lavoro, che con la loro passione e competenza hanno saputo accendere in me un interesse sempre più profondo per le materie studiate, offrendo spunti di riflessione preziosi e stimolanti.

Desidero ringraziare i miei colleghi del Centro per l'impiego di Modena, che mi hanno permesso di vivere un'esperienza lavorativa e formativa straordinaria. In particolare, ringrazio la direttrice Ada, il mio preziosissimo tutor Nicola, e poi Emanuela, Giorgia, Angela, Mario e Viola, insieme a tutti gli altri, che con i loro insegnamenti hanno contribuito alla costruzione di questa tesi.