

ReForm

*Governare le transizioni lavorative,
ricostruire il welfare*

GIUGNO 2026

MAURIZIO DEL CONTE

TOMMASO NANNICINI

MARCELLO ORECCHIA



1	Un nuovo welfare per le transizioni del lavoro	p.3
2	La componente attiva di ReForm: accompagnare le persone nel cambiamento	
	2.1 La persona al centro delle politiche per il lavoro	p.5
	2.2 Una rete nazionale per la formazione permanente	p.7
	2.3 Ricostruire l'infrastruttura dei servizi per l'impiego	p.10
3	La componente passiva di ReForm: sostenere la riqualificazione e superare i sussidi	
	3.1 I sussidi alla disoccupazione dal Jobs Act a oggi	p.11
	3.2 Integrare politiche attive e passive: la novità di ReForm	p.12
4	Perché non esiste ancora un Reddito di Formazione	p.14



Un nuovo welfare per le transizioni del lavoro

Disoccupati, giovani in cerca di prima occupazione, lavoratori e lavoratrici precarie o a rischio di perdere il lavoro: sono loro i grandi esclusi dalle nostre politiche di welfare. Viviamo in una fase storica in cui le trasformazioni economiche mettono in crisi le categorie tradizionali della protezione sociale. La transizione digitale ed ecologica, l'invecchiamento demografico, la bassa crescita, i mutamenti dei modelli produttivi e l'instabilità geopolitica stanno riscrivendo le regole del mondo del lavoro.

In questo contesto, la discontinuità non è più un'eccezione ma una condizione strutturale: le carriere si frammentano, le competenze invecchiano rapidamente e il sistema produttivo richiede profili professionali che l'offerta formativa fatica a generare.

Tentare di bloccare il cambiamento ingessando tutto con sussidi e cassa integrazione a pioggia è illusorio. Ma anche negare che servano politiche del lavoro forti su tutto il territorio nazionale è sbagliato. Quando il cambiamento non è governato, i costi sociali della disoccupazione finiscono per ostacolare le stesse trasformazioni di cui la nostra economia ha bisogno.

Per decenni il dibattito in Italia si è diviso tra chi voleva proteggere i posti di lavoro in azienda e chi i lavoratori e le lavoratrici nel mercato. Questa contrapposizione oggi è poco utile ad affrontare le sfide dei nuovi mercati del lavoro. L'economia italiana attraversa cambiamenti strutturali: settori che si ridimensionano, persone che perdono il lavoro e hanno bisogno di supporto e di nuove competenze per rientrare nel mercato. La risposta non può che essere la costruzione di un nuovo pezzo dello Stato sociale, capace di proteggere le persone nelle transizioni lavorative.

Abbiamo bisogno di un sistema di formazione permanente di massa, accompagnato da una garanzia del reddito, che non lasci nessuno solo nella fatica del cambiamento. Un sistema che non distribuisca assistenza passiva, ma riconosca un reddito a chi si attiva in un percorso formativo e professionale personalizzato.

Questa è l'ambizione del reddito di formazione che proponiamo: non una misura residuale o emergenziale, ma un nuovo pilastro, strutturale e universale, del welfare italiano.

ReForm si fonda su due componenti integrate:

1. un percorso personalizzato di orientamento, formazione e accompagnamento al lavoro;
2. una garanzia del reddito per chi aderisce a quel percorso, fino a 1.500 euro mensili, con un sostegno alla mobilità.

ReForm supera sia la logica assicurativa della NASpi, l'attuale indennità di disoccupazione che tutela chi ha una storia contributiva alle spalle, sia quella meramente assistenziale del Reddito di cittadinanza, ormai superato, spesso incapace di costruire reali percorsi di inclusione lavorativa.

Il presupposto di ReForm è semplice ma radicale: se la continuità lavorativa non è più garantita, deve esserlo la continuità formativa. Se il lavoro cambia più rapidamente delle competenze, serve garantire un diritto universale alla riqualificazione, accompagnato da un sostegno economico che renda possibile la partecipazione ai percorsi formativi, soprattutto per le persone più fragili, meno mobili e più scoraggiate.

La componente attiva di ReForm: accompagnare le persone nel cambiamento

2.1 La persona al centro delle politiche per il lavoro

ReForm rappresenta una risposta strutturale alle trasformazioni del mondo del lavoro. Per funzionare, non può essere ridotto a un reddito per l'inattività, né può limitarsi a sovrapporsi alle misure esistenti replicandone la frammentarietà. La sua efficacia dipende dalla capacità di ripensare il ruolo delle politiche attive, collocandole al centro di un nuovo patto di cittadinanza fondato sulla formazione permanente.

Finora, le politiche pubbliche italiane in materia di formazione si sono concentrate prevalentemente su due dimensioni: l'allocazione delle risorse economiche e la definizione giuridica del diritto individuale alla formazione. Si tratta di condizioni necessarie, ma non sufficienti. In assenza di una struttura organizzativa capace di rendere operative le risorse e concretamente esigibile il diritto, la formazione rimane un principio astratto, incapace di incidere sulle traiettorie lavorative delle persone.

La sfida è quella di ricostruire la filiera della carriera lavorativa della persona, andando oltre la dimensione del singolo contratto: questo significa concentrare le azioni sulla persona come portatrice di diritti che trovano composizione in un percorso che attraversa l'intero ciclo di vita. Studio, alternanza scuola-lavoro, tirocini, apprendistato, formazione continua, transizioni tra forme contrattuali diverse, mobilità geografica, riqualificazione professionale, adattamento delle competenze e accompagnamento alla pensione non sono episodi separati, ma momenti di un percorso unitario.

L'obiettivo delle politiche pubbliche deve essere quello di ricomporre questi passaggi in una traiettoria coerente, trasformando la discontinuità in un elemento di rafforzamento della dimensione professionale della persona. In questo modo non ci si limiterà più a comprovare lo status di disoccupato o di povero, ma si valorizzeranno le capacità e le potenzialità

della persona che versa in una condizione di fragilità per facilitare il suo ingresso o reinserimento nel mondo del lavoro. Perché questo avvenga, ogni azione di supporto deve essere disegnata su misura, in coerenza con le esperienze maturate durante l'intero percorso educativo e professionale della persona.

Fare formazione al lavoro è una sfida tecnica complessa. Implica innanzitutto la capacità di costruire percorsi coerenti con le reali esigenze produttive. Questo richiede l'identificazione precisa dei lavori da formare. Un generico "posto di lavoro" può essere tutelato in via passiva, ma non è riqualificabile. Nella sua astrattezza coincide con il suo valore economico e può essere sostituito da un sussidio. La formazione, invece, richiede di partire dai lavori concreti, dalle competenze che li caratterizzano e dai risultati che producono.

Riconoscere che non esiste un lavoro generico, ma lavori specifici, vuol dire anche incidere sulla qualità del lavoro offerto alle persone. La specificità dei lavori è, infatti, connessa ai risultati di arricchimento materiale e immateriale che generano per la persona, per l'impresa e per la comunità. Sono questi risultati nella loro completezza a dare senso al lavoro: a non schiacciarlo su una dimensione solo economica, ma a farne qualcosa in cui le persone si possano identificare e che possa contribuire al loro benessere. I lavori di qualità sono lavori caratterizzati da un risultato di senso compiuto, da varietà e ricchezza dei compiti, da discrezionalità rispetto alle modalità per raggiungere il risultato. Sono lavori svolti in condizioni di sicurezza e che contribuiscono a rispondere ai bisogni di socialità e di crescita culturale delle persone. I lavori di qualità sono lavori produttivi, ma sono lavori più complessi e necessitano di un patrimonio ampio e solido di competenze per essere svolti.

Ne deriva la scarsissima utilità di corsi su conoscenze generiche e la necessità di creare percorsi a partire da una condivisione dei lavori da formare e delle competenze che li caratterizzano. Ci serve una formazione che aggiunga competenze specifiche al lavoro: perché è funzionale sia alla bellezza del lavoro, che alla produttività del lavoro. È questa formazione che trasforma l'indistinto posto di lavoro in lavoro di qualità. E se le imprese rappresentano i luoghi privilegiati per la riqualificazione delle competenze - e su questo c'è un'altra storia da scrivere - per i disoccupati la responsabilità non può che ricadere sull'attore pubblico.

2.2 Una rete nazionale per la formazione permanente

ReForm prevede la costruzione di un'infrastruttura pubblica solida, una rete nazionale per la formazione permanente, capace di mettere la persona al centro e accompagnarla lungo l'intero ciclo delle transizioni professionali. Il cuore del sistema è la presa in carico personalizzata, affidata al sistema pubblico. Ogni persona che accede al Reddito di formazione entra in una filiera di servizi coordinati: orientamento, bilancio delle competenze, costruzione di un progetto individuale, formazione, valutazione delle competenze acquisite, accompagnamento al lavoro.

Immaginiamo un processo articolato in sei fasi:

Fase 1. Presa in carico e profilazione

La prima fase riguarda l'incontro e la profilazione della persona. Con tutti i limiti che conosciamo, a oggi esiste una rete di centri per l'impiego chiamati a svolgere la presa in carico e la profilazione della persona in cerca di lavoro. Ci sono quindi luoghi, attori, e in parte anche strumenti funzionali a riconoscere un reddito di formazione. Continuando nel solco definito dal d.lgs. 150/2015, è importante che sia poi la persona a scegliere se spendere le risorse presso i centri per l'impiego stessi o presso le agenzie private accreditate: questa discrezionalità è particolarmente rilevante ai fini di un percorso di riqualificazione che ha tanto più valore quanto più intensamente la persona è coinvolta in modo attivo.

Fase 2. Bilancio delle competenze e definizione dell'obiettivo di riqualificazione

A seguito della profilazione, deve essere costruito il bilancio delle competenze della persona e l'identificazione di un fabbisogno di riqualificazione che ha senso solo nella misura in cui è personalizzato. Anche in questo caso, si tratta di una fase già prevista nel d.lgs. 150/2015, ma i metodi di lavoro sono poco consolidati e diffusi.

Nella sostanza molti centri per l'impiego, ma anche molte agenzie private, non hanno svolto queste attività. È quindi necessario fare un investimento affinché ci siano metodi condivisi e formalizzati per specificare l'obiettivo

della riqualificazione in termini di tipo e intensità delle competenze necessarie al lavoro. È proprio a partire da questo obiettivo formativo che si costruisce un piano personalizzato. Il *Piano di Riqualificazione* deve essere leggibile con chiarezza dai soggetti che si occuperanno dell'erogazione formativa, e necessita quindi di essere dettagliato secondo uno standard comune che includa tempi e tipi di attività che accompagneranno la persona fino al lavoro.

Fase 3. Erogazione del reddito di formazione

Una volta effettuata la profilazione e redatto il bilancio delle competenze, al beneficiario è riconosciuto il reddito di formazione, graduato in funzione del profilo personale di occupabilità. Il beneficiario deve attivare il servizio entro due mesi dalla presa in carico, selezionando l'ente erogatore.

Fase 4. Erogazione della formazione

Sulla base del *Piano di Riqualificazione* può attivarsi la quarta fase del processo, in cui il centro per l'impiego o l'agenzia per il lavoro affidano l'incarico per il percorso formativo. Data la situazione di opacità e frammentazione dei soggetti formativi nel nostro paese, questa è una fase di grandissima criticità. Si tratta di fare una scelta che garantisca l'identificazione di un insieme selezionato di soggetti rigorosi e affidabili. Per fare formazione e farla bene servono numerosissime competenze, sia di contenuto che metodologiche.

Dobbiamo dirci con chiarezza che il mercato dei servizi formativi è affollato da una miriade di soggetti la cui scala di azione è irrisoria e le cui competenze non sono in alcun modo monitorabili. Per questo motivo ci sembrano chiari i vantaggi di investire nel sistema di istruzione e formazione tecnica che partecipa alla rete degli Ists. Questo sistema, pur se con una scala ancora insufficiente, è in molti casi già dotato di un insieme ampio di moduli formativi utili all'accompagnamento verso specifici profili lavorativi richiesti dalle imprese. Ed è dotato di un patrimonio di competenze metodologiche necessarie alla costruzione di percorsi lunghi, alla loro erogazione su grandi numeri e alla valutazione formalizzata dei risultati formativi. In ogni caso, dal rigore degli attori formativi dipende fortemente l'efficacia del risultato di riqualificazione che orienterà l'accompagnamento al lavoro. E anche in questo caso è

fondamentale la condivisione dei format dei moduli formativi (contenuti, competenze, modalità didattiche, ore) e delle procedure di valutazione delle competenze apprese.

Fase 4. Validazione e aggiornamento del Codice di cittadinanza attiva

La validazione delle competenze deve essere affidata a un soggetto diverso da quello che ha erogato la formazione, per garantire l'indipendenza e l'integrità del processo. Una volta completato il percorso formativo e validativo, il beneficiario torna in carico al centro per l'impiego o all'agenzia per l'aggiornamento del bilancio delle competenze.

La certificazione formale, lungi dall'essere un passaggio burocratico, è un elemento fondamentale per l'implementazione della strategia. È questa l'occasione di dotarsi di un *Codice di cittadinanza attiva* che rappresenti il luogo digitale dove è archiviata la storia di istruzione formale, lavorativa e formativa della persona. Si tratta di uno strumento fondamentale per il riconoscimento dei percorsi di formazione degli adulti, che in questo modo uscirebbero dall'ambito ambiguo e inefficace del "non formale". Ed è uno strumento imprescindibile per la portabilità della formazione a supporto delle successive transizioni della persona.

La proposta si ispira a esperienze europee, come il "Conto personale di attivazione" sperimentato in Francia, dove si registrano tutti i momenti formativi della persona. Con il *Codice di cittadinanza attiva* potremmo andare oltre la formazione, estendendolo all'intera gamma delle politiche attive del lavoro e anche a segmenti di welfare, cioè a misure di inclusione sociale. Il lavoro è elemento essenziale della cittadinanza attiva: su questo presupposto poggia la nostra proposta, in linea con le riflessioni europee sul "pilastro sociale", incentrate sulla convergenza tra misure di inserimento al lavoro e misure di inclusione sociale.

Fase 5. Accompagnamento al lavoro

Il processo si completa con l'accompagnamento al lavoro. Il centro per l'impiego o l'agenzia svolgono un ruolo attivo nell'inserimento del beneficiario nel mercato del lavoro, attraverso attività di orientamento, promozione di tirocini e contatti diretti con le imprese. Questa fase integra la riqualificazione con le politiche attive previste dal d.lgs. 150/2015, con l'obiettivo di garantire l'effettiva ricollocazione dei beneficiari.

Fase 6. Monitoraggio dei risultati

Ma non è qui che si può interrompere il processo. A mancare fino a oggi è stata anche la chiusura del ciclo con il monitoraggio dei risultati, che è la sesta fase del nostro processo. Questo monitoraggio deve essere svolto in modo sistematico e deve riguardare tutto il processo. Dati gli obiettivi che ci siamo proposti con questa strategia, il processo si compie solo se non ci limitiamo a contare quanti redditi di formazione abbiamo elargito: dobbiamo essere in grado di valutare sistematicamente il valore che abbiamo prodotto sia in termini di competenze validate e formalizzate nel codice di cittadinanza attiva della persona, sia in termini di qualità del suo inserimento lavorativo.

2.3 Ricostruire l'infrastruttura dei servizi per l'impiego

È evidente che questa infrastruttura formativa deve essere pienamente integrata con i servizi pubblici per l'impiego. Il rafforzamento dei Centri per l'Impiego è una condizione necessaria: vanno ampliati, digitalizzati, professionalizzati. Ma soprattutto devono cambiare funzione: da meri intermediari burocratici a registi dell'attivazione. Il loro compito deve essere quello di profilare le persone, costruire il progetto personalizzato, indirizzarle ai percorsi coerenti, monitorare i risultati, facilitare l'inserimento.

Affinché questo cambiamento sia effettivo, è necessario intervenire sull'assetto complessivo delle politiche attive del lavoro, ancora troppo frammentato. L'assenza di un centro di responsabilità chiaro, infatti, ha reso difficile compiere un cambio di passo nel solco dei modelli europei più avanzati, come quelli tedesco e francese, dove le riforme avviate all'inizio degli anni Duemila hanno consentito la costruzione di amministrazioni centrali forti, direttamente responsabili della gestione dei servizi per l'impiego.

Per colmare questo ritardo è necessario portare a regime un sistema di governance delle politiche attive coerente. A partire da un coordinamento nazionale efficace, è indispensabile chiarire ruoli e responsabilità di tutti gli attori coinvolti - dai Centri per l'Impiego alle agenzie private, dal livello nazionale a quello territoriale - per costruire una rete di servizi per l'impiego capace di garantire uguali diritti, standard omogenei di qualità e pari opportunità di accesso su tutto il territorio nazionale.



La componente passiva di ReForm: sostenere la riqualificazione e superare i sussidi

Per sostenere in modo effettivo la persona nel percorso di riqualificazione, ReForm prevede una garanzia del reddito che rafforza e supera gli strumenti oggi disponibili. Questa componente passiva non è un elemento accessorio della proposta, ma una condizione necessaria affinché la formazione e l'accompagnamento al lavoro possano tradursi in transizioni reali.

Il reddito di formazione è concepito come un reddito monetario, non come un voucher per l'accesso ai servizi. La sua funzione è garantire alle persone la solidità economica per affrontare una riqualificazione professionale che richiede tempo. Negli ammortizzatori in vigore oggi il sostegno al reddito è pensato per compensare temporaneamente la perdita occupazionale e tende a ridursi rapidamente attraverso il meccanismo del *décalage*, spingendo verso un rientro veloce nel mercato del lavoro.

ReForm supera questa logica: il sostegno economico è calibrato per accompagnare il periodo di riqualificazione coerente con i tempi necessari ad acquisire nuove competenze e costruire una transizione professionale vera.

3.1 I sussidi alla disoccupazione dal Jobs Act a oggi

ReForm segue la traiettoria di riforma avviata dal Jobs Act, che ha irrobustito il sistema degli ammortizzatori sociali per la disoccupazione introducendo la NASpl, tuttora il principale strumento di sostegno al reddito per i lavoratori dipendenti che perdono involontariamente l'occupazione. La NASpl è costruita secondo una logica assicurativa: l'accesso è subordinato alla presenza di contributi pregressi (almeno 13 settimane nei quattro anni precedenti la disoccupazione), l'importo è determinato in base alla retribuzione percepita prima della cessazione del rapporto di lavoro e la durata della prestazione è proporzionata alla storia contributiva individuale.

Nel disegno originario del 2015, la NASpl prevedeva una riduzione dell'importo pari al 3 per cento mensile a partire dal quarto mese di fruizione, con l'obiettivo di incentivare un rapido rientro nel mercato del lavoro. A partire dal 2022, nell'ambito della riforma degli ammortizzatori sociali promossa dal Governo Draghi, l'inizio del *décalage* è stato posticipato al sesto mese, mantenendo invariata l'entità della decurtazione. Nello stesso intervento è stato eliminato il requisito delle trenta giornate di lavoro effettivo nei dodici mesi precedenti la disoccupazione, ampliando così l'accesso alla prestazione.

Accanto alla NASpl, il sistema degli ammortizzatori sociali comprende sia la DIS-COLL, rivolta ai lavoratori parasubordinati, sia gli strumenti in costanza di rapporto di lavoro. La DIS-COLL ha esteso, per la prima volta, una tutela contro la disoccupazione anche ai collaboratori, ma resta, come la NASpl, ancorata alla contribuzione pregressa, con una durata limitata e una riduzione progressiva dell'importo nel tempo. Gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto, invece, intervengono a fronte di riduzioni o sospensioni dell'attività lavorativa, integrando il reddito senza interrompere il rapporto di lavoro e senza richiedere un percorso di transizione individuale.

Se gli ammortizzatori sociali introdotti dal Jobs Act hanno coperto varie lacune strutturali del nostro sistema di welfare, il disegno della riforma resta incompleto. Manca ancora un meccanismo che renda effettiva la complementarità tra politiche passive e politiche attive, necessaria a far fronte alla crescente complessità delle transizioni professionali. Perché questo avvenga, la garanzia del reddito deve essere disegnata in modo coerente con i percorsi di riqualificazione, sia nell'ammontare del sostegno, sia nei criteri di accesso, sia nel suo andamento nel tempo.

3.2 Integrare politiche attive e passive: la novità di ReForm

ReForm si rivolge a tre platee principali: disoccupati percettori di NASpl, giovani in ingresso nel mercato del lavoro e lavoratori in costanza di rapporto beneficiari di strumenti di integrazione salariale. La misura assume forme differenti a seconda delle tutele di cui la persona già dispone, secondo un principio di flessibilità tra le platee: integrare senza sostituire, rafforzando maggiormente chi è meno protetto.

Per i disoccupati già percettori di NASpl, ReForm si innesta su una tutela esistente. In questo caso, il reddito di formazione non sostituisce l'indennità di disoccupazione, ma la integra quando la persona viene presa in carico dai servizi per l'impiego e avvia un percorso di riqualificazione. L'importo dell'integrazione, fino a 1.500 euro mensili, è commisurato all'ultima retribuzione e modulato in relazione alla tutela già percepita. Per tutta la durata del Patto formativo il sostegno non è soggetto a *décalage*; concluso il percorso, la riduzione avviene in modo graduale, così da accompagnare la fase di ricollocazione.

Per i giovani in ingresso nel mercato del lavoro, ReForm interviene su un limite strutturale degli ammortizzatori di natura assicurativa, che presuppongono una storia contributiva spesso assente nelle fasi iniziali della carriera. La NASpl in particolare lascia scoperto il momento dell'ingresso nel lavoro, frequentemente caratterizzato da discontinuità e lavori di breve durata. Per gli under 35, l'accesso al reddito di formazione non è quindi subordinato ai contributi versati, ma alla disponibilità al lavoro e alla presa in carico da parte dei servizi per l'impiego. Il soggetto pubblico assume un ruolo centrale di valutazione e screening, definendo, in base alla situazione individuale, se e in che misura attivare il sostegno. In questo quadro, il reddito di formazione assume la funzione di reddito di inserimento, sostenendo l'investimento in competenze e l'orientamento all'ingresso nel mercato del lavoro.

Per i lavoratori beneficiari in strumenti di integrazione salariale o in riduzione dell'orario di lavoro, ReForm si innesta sulle tutele in costanza di rapporto rafforzandone la dimensione formativa. Il sostegno al reddito può essere affiancato dal reddito di formazione per accompagnare percorsi di aggiornamento e riqualificazione delle competenze durante le fasi di riduzione dell'attività lavorativa, con il coinvolgimento delle imprese e degli enti bilaterali. La tutela non si limita così a compensare una perdita temporanea di reddito, ma contribuisce a rafforzare la posizione professionale della persona e a preparare eventuali transizioni future.

L'accesso al Reddito di formazione non è subordinato alla prova dei mezzi, ma all'adesione al percorso personalizzato definito a seguito della presa in carico e del bilancio delle competenze. Si rovescia così la logica tradizionale della condizionalità. Non si eroga un sussidio per sottoporlo successivamente a obblighi generici di attivazione; è anzitutto il sistema

pubblico a dover offrire una concreta opportunità di riqualificazione; se la persona la accetta e vi partecipa, riceve il sostegno economico.

A un finanziamento generoso della misura deve corrispondere un monitoraggio rigoroso della qualità e dei risultati dei servizi. Gli enti formativi non sono remunerati soltanto in funzione delle persone prese in carico o delle ore di formazione erogate, ma anche sulla base delle competenze effettivamente acquisite e degli esiti occupazionali prodotti. La generosità del sostegno al reddito deve quindi accompagnarsi a una responsabilizzazione degli operatori e a una valutazione sistematica dell'efficacia dei percorsi.

La tutela è estesa anche alle fasi iniziali delle traiettorie lavorative, superando il vincolo contributivo e introducendo un sostegno all'inserimento per i giovani esclusi dagli ammortizzatori assicurativi. Entità e andamento del sostegno economico sono infine progettati in funzione dello svolgimento di un percorso di formazione completo, e non come mera compensazione di un reddito perso.

ReForm rende operativa l'integrazione tra politiche passive e politiche attive, costruendo in questo modo un modello nel quale protezione sociale e formazione operano insieme. Il reddito rende possibile la partecipazione a un percorso completo di riqualificazione; la presa in carico personalizzata ne orienta contenuti e durata; il monitoraggio dei risultati garantisce che le risorse finanzino servizi capaci di produrre competenze e transizioni lavorative effettive.



Perché non esiste ancora un Reddito di Formazione

L'idea di un reddito di formazione non nasce oggi. È implicita nell'impianto riformatore avviato con il Jobs Act, che tra il 2014 e il 2017 ha provato a ricomporre in modo organico ammortizzatori sociali, politiche attive e servizi per il lavoro. In quella stagione, i governi a guida Pd investirono oltre due miliardi sul rafforzamento della NASpI (d.lgs. 22/2015), altrettanti sull'introduzione del Reddito di inclusione (d.lgs. 147/2017), allargarono gli strumenti di integrazione salariale in costanza di rapporto a platee prima escluse (d.lgs. 148/2015) e alcuni istituti di welfare del lavoro autonomo (l. 81/2017). Disegnarono una nuova architettura delle

politiche attive, con una rete nazionale coordinata da una nuova agenzia (Anpal) e un assegno di ricollocazione che non è mai decollato (d.lgs. 150/2015). Il disegno era chiaro: rendere più inclusiva la protezione del reddito e affiancarle un sistema di servizi capace di accompagnare le persone nelle transizioni lavorative.

Se una parte rilevante della riforma ha funzionato, il disegno è rimasto parzialmente incompleto. Sul versante degli ammortizzatori sociali, il sistema è diventato più ordinato e più esteso. La NASpI ha superato la frammentazione delle vecchie indennità; le tutele in costanza di rapporto hanno coperto settori prima scoperti; il Reddito di inclusione ha colmato, per la prima volta, l'assenza di un reddito minimo di ultima istanza per persone in condizioni di fragilità sociale, una lacuna che l'Unione europea denunciava da anni.

Il problema è che, dopo il D. Lgs. n. 150/2015, la riforma si è inceppata sulla componente di politiche attive. Non si è quindi riusciti a creare un sistema capace di sostenere percorsi di riqualificazione, finendo per rimarcare un diritto soggettivo alla formazione senza creare le condizioni per poterne fruire. La rete delle politiche attive è rimasta debole, disomogenea sul territorio e priva di una regia nazionale effettiva. Gran parte della popolazione ha ottenuto una dote con condizionalità non verificabili, senza sapere come identificare programmi formativi utili, come frequentarli in modo compatibile con i tempi del lavoro e della vita familiare, come ottenere e utilizzare un riconoscimento dei risultati. Il collegamento tra politiche passive e politiche attive è rimasto formale, non funzionale.

Questo esito è stato il risultato di tre limiti principali. Il primo è stato l'insufficiente investimento finanziario. Si è pensato che le politiche attive potessero essere costruite quasi esclusivamente attraverso programmi temporanei, bandi e fondi europei. Ma una rete nazionale di orientamento, formazione e accompagnamento al lavoro non è un progetto da attivare periodicamente: è un'infrastruttura permanente, che richiede risorse ordinarie, stabili e stanziare a regime. Senza personale qualificato, capacità di presa in carico e risorse continuative per la formazione, il riconoscimento formale di un diritto non è sufficiente a renderlo esigibile.

Il secondo limite è stato istituzionale. Il disegno delle politiche attive introdotto nel 2015 si accompagnava a una riforma costituzionale che avrebbe rafforzato la responsabilità nazionale in materia. Dopo la sua bocciatura nel referendum del 2016, sono rimaste irrisolte la frammentazione delle competenze e l'assenza di un centro di responsabilità effettivo. Le Regioni possono e devono svolgere un ruolo importante nel decentramento amministrativo, nell'organizzazione dei servizi e nell'adattamento degli interventi alle caratteristiche dei territori. La definizione dei diritti, degli standard e delle prestazioni essenziali deve però essere nazionale: il diritto alla formazione e alla riqualificazione non può cambiare se si attraversa l'Appennino.

Il terzo limite è stato il modo in cui, nelle norme e nella cultura amministrativa, si è continuato a considerare le politiche attive e quelle passive come strumenti alternativi. Troppo spesso l'attivazione è stata presentata come la contropartita della riduzione o della perdita del sussidio: ti offro un servizio e, nel frattempo, riduco la protezione economica. Questa impostazione ha indebolito anche il consenso verso le politiche attive, perché è difficile chiedere alle persone di rinunciare a un sostegno certo in cambio di servizi la cui qualità ed effettiva disponibilità restano incerte.

Politiche attive e passive devono invece essere concepite e governate come componenti complementari della stessa tutela. La persona deve ricevere, all'interno di una regia unitaria, sia la garanzia del reddito sia i servizi di orientamento, formazione e accompagnamento al lavoro. È precisamente questa integrazione che il Reddito di formazione intende realizzare: sostenere economicamente la persona mentre lo Stato offre gli strumenti necessari per affrontare una transizione professionale.

La successiva XVIII legislatura ha segnato una deviazione netta dalla realizzazione di un reddito di formazione. Con l'introduzione del Reddito di cittadinanza, il governo giallo-verde ha costruito una misura ibrida che accorpava in un unico strumento il contrasto alla povertà e le politiche attive del lavoro. Fin dall'inizio, il Partito Democratico ha messo in discussione l'impianto della misura, ricordando che non tutti i disoccupati sono poveri e non tutti i poveri sono occupabili. L'illusione di aiutare disoccupati e poveri con uno strumento unico avrebbe finito per servire poco o niente sia agli uni che agli altri.

ReForm è dunque il completamento di un percorso rimasto incompiuto: riportare al centro la persona che lavora, separare chiaramente misure di sostegno a povertà e disoccupazione, e costruire finalmente un sistema di formazione di massa che renda possibile investire in competenze lungo tutto l'arco della vita professionale.

Bibliografia

- Cappetta, R. e Del Conte, M. (2022), “Contro il mito auto-assolutorio e reazionario della fuga dal lavoro: le «grandi dimissioni» come nuova leva della retorica anti-lavoro”, *MondoOperaio*, n. 5.
- Cappetta, R. e Del Conte, M. (2020), “Formazione. Oltre la chiacchiera”, *MondoOperaio*, n. 12.
- Cappetta, R. (2018), *Apprendimento non-stop. Integrare politiche pubbliche e aziendali sulla formazione per conciliare benessere e produttività*, Milano, Egea.
- Ddl n. 1381 (2019), Senato della Repubblica, disegno di legge presentato da Tommaso Nannicini (PD), Introduzione del salario di disoccupazione.
- Del Conte, M. e Nannicini, T. (2017), “Buone ragioni per non assecondare il nuovo spirito contro-riformista”, *Il Foglio*, 22 dicembre.
- Di Maio, A. e Marmo, A. R. (a cura di) (2022), *Il cloud del lavoro 2022*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore.
- Goldstein, I. L. e Ford, J. K. (2002), *Training in Organizations*, 4ª ed., Belmont (CA), Wadsworth, pp. 22–33.
- Knowles, M. S. (1975), *Self-Directed Learning: A Guide for Learners and Teachers*, Englewood Cliffs (NJ), Prentice Hall.
- Knowles, M. S., Holton III, E. F. e Swanson, R. A. (2008), *Quando l'adulto impara. Andragogia e sviluppo della persona*, Milano, FrancoAngeli.
- Nannicini, T. (a cura di) (2011), *Non ci resta che crescere. Riforme: chi vince, chi perde, come farle*, Milano, Università Bocconi Editore.

-
- Nannicini, T., Sacchi, S. e Taddei, F. (2019), "The trajectory of the Jobs Act and the politics of structural reforms between counter-reforms and ambiguity", *Contemporary Italian Politics*, vol. 11, n. 3, pp. 310–323.
 - Porter, M. E. e Kramer, M. R. (2011), "Creating Shared Value", *Harvard Business Review*, vol. 89, nn. 1–2, pp. 62–77.
 - Wardle, J., Steptoe, A., Guliš, G., Sartory, G., Sêk, H., Todorova, I. e Ziarko, M. (2004), "Depression, Perceived Control, and Life Satisfaction in University Students from Central-Eastern and Western Europe", *International Journal of Behavioral Medicine*, vol. 11, n. 1, pp. 27–36.