

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

**DOTTORATO DI RICERCA IN
DIRITTO EUROPEO**

Ciclo XXX

Settore Concorsuale: 12/E3

Settore Scientifico Disciplinare: IUS/05

**LA CREAZIONE DI LAVORO QUALIFICATO
NELL'ERA DELLA QUARTA RIVOLUZIONE INDUSTRIALE:
UNA PROSPETTIVA EUROPEA**

Presentata da: Dott. ssa Serena Dell'Agli

Coordinatore Dottorato

**Chiarissima Prof.ssa
Lucia Serena Rossi**

Supervisore

**Chiarissima Prof.ssa
Maria Alessandra Stefanelli**

Esame finale anno 2018

INDICE

Introduzione p. 4

CAPITOLO I

LA NUOVA STAGIONE DELLE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE IN EUROPA: DALLA STRATEGIA EUROPEA PER L'OCCUPAZIONE AL TRATTATO DI LISBONA

- 1.1 Il Consiglio Europeo di Essen: la sperimentazione di nuovi meccanismi di valutazione delle politiche occupazionali p. 12
- 1.2 Coordinare senza armonizzare: il Titolo VIII del Trattato di Amsterdam p. 14
- 1.3 Il "processo di Lussemburgo" e l'inaugurazione della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) p. 17
- Segue: 1.3.2 L'architettura della SEO p. 19
- 1.4 "Diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo", il Consiglio Europeo di Lisbona p. 21
- 1.5 La nuova fase della dimensione sociale europea: i principi sociali nel Trattato di Lisbona p. 24
- 1.6 La formazione professionale nelle disposizioni del Trattato e nel diritto derivato p. 29

CAPITOLO II

LA PROMOZIONE DI MANODOPERA ALTAMENTE QUALIFICATA NELLA STRATEGIA 2020 E NELLE INIZIATIVE COLLEGATE

- 2.1 I nuovi obiettivi occupazionali della Strategia Europa 2020 p. 35
- 2.2 Nuove competenze per il nuovo Millennio, "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro" p. 40
- 2.3 Le iniziative legate alla rinnovata Agenda delle competenze per l'Europa p. 43
- 2.3.2 Il Piano per la cooperazione settoriale in materia di competenze p. 44
- 2.3.3 Percorsi di riqualificazione – Nuove opportunità per gli adulti p. 45
- 2.3.4 The *Skills Guarantee* p.46
- 2.4 Flessibilità e sicurezza, la *flexicurity* in Europa: cenni p. 47
- 2.5 La comprensione delle qualifiche e delle competenze in Europa p. 50
- 2.6 Le competenze digitali, la leva strategica dei mercati del lavoro di oggi e di domani p. 53
- 2.7 Il ruolo del Fondo Sociale Europeo nella formazione di nuove competenze in Europa p. 56
- 2.7.2 Il ruolo del Fondo Sociale Europeo in Italia, cenni p. 62
- 2.7.3 Il Fondo Europeo di Adeguamento alla Globalizzazione p. 63
- 2.7.4 Il Programma EaSI (*Employment and Social Innovation Programme*) p. 68

CAPITOLO III

LA CREAZIONE DI MANODOPERA ALTAMENTE QUALIFICATA NEL MERCATO DEL LAVORO AUSTRIACO: IL PRECOCE ADATTAMENTO ALLE RICHIESTE EUROPEE

3.1 L'intervento pubblico nel mercato del lavoro in Austria, premesse generali	p.71
3.2 Il servizio pubblico per l'impiego: l' <i>Arbeitsmarktservice</i> (AMS)	p. 73
3.3 Il ruolo delle Parti Sociali nel contesto austriaco, premesse generali	p. 77
3.4 Il mercato del lavoro austriaco: bassi livelli di disoccupazione e nuovi meccanismi di inclusione	p. 80
3.4.2 La condizione dei lavoratori anziani in Austria	p. 85
3.5 La formazione professionale in Austria, il riparto delle competenze e premesse generali	p. 87
3.5.2 Gli interventi formativi indirizzati alle persone anziane	p. 90
3.6 Il Comitato permanente AMS sulle nuove competenze, composizione e funzionamento	p. 93
3.7 Più posti di lavoro e più verdi: i " <i>Green Jobs</i> " in Austria	p. 98
3.7.2 Il programma <i>Klima:aktiv</i>	p.100
Segue: 3.7.3 Il programma <i>Masterplan green jobs</i>	p. 101
3.8 Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione in Austria	p. 102
3.9 L'Industria 4.0 in Austria - La piattaforma per la produzione intelligente	p. 106

CAPITOLO IV

LAVORO E COMPETENZE 4.0 IN GERMANIA, BEST PRACTICES E APPROCCI INNOVATIVI

4.1 L'intervento pubblico nel mercato del lavoro in Germania, premesse generali	p. 108
4.1.2 Dallo scandalo " <i>Placement</i> " alle Riforme " <i>Hartz</i> ", come nasce il mercato del lavoro del nuovo Millennio	p. 110
4.2 Il nuovo Servizio Pubblico per l'Impiego, la <i>Bundesagentur für Arbeit</i>	p. 115
4.3 Il ruolo delle parti sociali in Germania, cenni	p. 118
4.4 Il mercato del lavoro tedesco verso nuovi livelli di efficienza	p. 122
4.5 Le iniziative per la riqualificazione dei lavoratori: intercettare e rispondere alle sfide del nuovo Millennio	p. 125
4.5.2 Il "Buono Formazione"	p. 132
4.5.3 La formazione indirizzata ai lavoratori anziani	p. 134
4.6 Il sistema duale di formazione professionale, fra tradizione e modernità	p. 138
4.7 L'Industrializzazione 4.0 in Germania, idee e modelli per l'Europa	p. 143
4.7.2 Il processo di consultazione sul lavoro che verrà: dal Libro Bianco al Libro Verde "Lavoro 4.0"	p. 148
4.7.3 La <i>Plattform Industrie 4.0</i>	p. 151
4.8 Altri progetti per la formazione di competenze 4.0	p. 153
4.8.2 <i>Industrie 4.0 Baden-Württemberg</i>	p. 153
4.8.3. L' <i>Academy Cube</i> e il <i>Progetto QuBe</i>	p. 155

CAPITOLO V

LE POLITICHE ATTIVE PER IL LAVORO IN ITALIA: VERSO NUOVI LIVELLI DI EFFICIENZA? EVOLUZIONI RECENTI E PROBLEMATICHE INSOLUTE

5.1 L'intervento pubblico nel mercato del lavoro in Italia, premesse generali ed evoluzione storica	p. 157
5.2 L'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, organizzazione e sfere di competenza	p. 163
5.3 Le politiche attive per il lavoro dopo il <i>Jobs Act</i> : una riforma a metà?	p. 172
5.3.2 il Patto di Servizio Personalizzato (PSP) e l'assegno di ricollocazione	p. 175
5.4 Il mercato del lavoro italiano: il (lento) avvicinamento agli standard europei	p. 180
5.4.2 La formazione professionale in Italia, normativa e profili critici	p. 183
5.4.3 Il sistema di riconoscimento delle qualifiche e delle competenze in Italia, profili evolutivi	p. 189
Segue: Il Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni	p. 190
5.5 Il ruolo delle parti sociali nella formazione continua in Italia, premesse generali	p. 192
5.5.2 I Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione continua	p. 194
5.6 La normativa in tema di apprendistato, evoluzione storica e prospettive future	p. 198
Segue: il Programma Garanzia Giovani, cenni	p. 204
5.7 Il piano Industria 4.0	p. 205
5.7.2 Le iniziative collegate al Piano Industria 4.0	p. 209
Osservazioni conclusive	p. 212
Riferimenti bibliografici	p. 218

INTRODUZIONE

Il termine “Industria 4.0” o “Industrializzazione 4.0” nasce in Germania nel 2010 in occasione del lancio del piano governativo “*High-Tech Strategy 2020 for Germany*”, piano decennale di sviluppo dell’industria tedesca di supporto all’introduzione di nuove tecnologie nei processi produttivi¹.

Concetto divenuto sempre più popolare in tutto il mondo, connota una nuova fase della produzione industriale, una vera e propria “Rivoluzione” rispetto alla precedente, avviata nel secondo dopoguerra e responsabile dell’ampia diffusione dell’informatica nell’industria (la cosiddetta “Terza Rivoluzione Industriale”) ².

La crescente automazione dei processi produttivi, la possibilità di connettere a *Internet* molteplici dispositivi (il cd. “*Internet of Things*”) e lo sviluppo di nuovi orizzonti in tema di robotica e di sistemi basati sull’intelligenza artificiale sono solo alcune delle caratteristiche della nuova fase industriale che si prevede permetterà a una crescente porzione di popolazione di disporre di tecnologie sempre più sofisticate ³.

A sottolineare la centralità del ruolo delle macchine in questo processo, i due docenti del Massachusetts Institute of Technology (MIT) Erik Brynjolfsson e Andrew McAfee hanno coniato, nel 2014, l’espressione “la seconda era delle macchine”⁴.

Come in tutte le rivoluzioni industriali, a essere coinvolti saranno anche e soprattutto i lavoratori per cui si apre la nuova fase di cosiddetto “Lavoro 4.0”.

Appare ormai chiaro che oltre a far nascere nuove professioni⁵, i mutamenti in atto aggiungeranno nuove esigenze ai contenuti del lavoro e richieste di nuove qualifiche, modifiche che i Paesi industrializzati non possono più ignorare.

¹ Cfr. il Capitolo IV del presente lavoro.

² Come è noto infatti, la prima rivoluzione industriale prese avvio in Inghilterra nella seconda metà del XXVIII secolo e riguardò in prevalenza il settore metallurgico e quello tessile, e fu caratterizzata dall’introduzione della macchina a vapore. Al secolo successivo si fa invece risalire l’avvio della seconda rivoluzione durante la quale iniziarono a essere utilizzati l’elettricità, i prodotti chimici e il petrolio. La terza rivoluzione industriale, meglio conosciuta come “rivoluzione digitale”, avviatasi nella seconda metà del XXI secolo, vede invece una sempre maggiore integrazione delle nuove tecnologie nella società e nell’industria.

³ C. Fantuzzi, M. Casagni, *Industria 4.0 e l’importanza dell’integrazione fra impresa e ricerca*, Industria 4.0 Focus 8/2016.

La letteratura sul tema va velocemente arricchendosi, si veda fra gli altri: K. Schwab, *The Fourth Industrial Revolution*, Crown Publishing, New York, 2016; C. B. Frey, M. Osborne *The Future of Employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, 2013; (Hrsg.) A. Botthof, E. A. Hartmann, *Zukunft der Arbeit in Industrie 4.0*, Springer Vieweg, Berlin, 2015; F. Seghezzi, *Lavoro e relazioni industriali in Industry 4.0*, DRI n. 1/2016; (Hrsg.) D. Spath, *Produktionsarbeit der Zukunft – Industrie 4.0*, Fraunhofer Verlag, Stuttgart, 2013; D. Guarascio, S. Sacchi, *Digitalizzazione, Automazione e Futuro del Lavoro*, INAPP, Roma, 2017; (a cura di) D. Iacovone, S. Radoccia, M. Faioli, *Industry 4.0, lavoro e contrattazione collettiva*, Giappichelli, Torino, 2017.

⁴ E. Brynjolfsson, A. McAfee, *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, WW Norton & Co, New York City, 2014.

⁵ European Commission, *White Paper on the Future of Europe, Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*, Bruxelles, 2017.

Per preparare i lavoratori di oggi e di domani al nuovo contesto in cui sono chiamati a operare occorrerà dunque fornir loro competenze adeguate, con un quanto mai necessario ripensamento delle misure volte alla qualificazione o riqualificazione professionale.

I nuovi profili professionali dovranno essere “trasversali” per fornire risposte efficaci ai nascenti bisogni: ingegneri, specialisti nell’analisi dei dati e programmatori dovranno anche disporre di competenze di tipo manageriale, potendo ad esempio ideare nuovi modelli di *business* e adattarli ai processi produttivi e alla tecnologia in evoluzione.

Dalle stime del World Economic Forum (WEF)⁶, fra quattro anni i lavoratori più richiesti saranno, infatti, caratterizzati da spiccate doti di *problem solving*, capacità critica, creatività, intelligenza emotiva, orientamento al servizio, negoziazione.

Alle capacità tecniche riguardanti l’applicazione e l’utilizzo dei dispositivi digitali, occorrerà quindi affiancare crescenti abilità creative e sociali, di organizzazione autonoma del proprio lavoro, e una maggiore propensione all’internazionalizzazione e alla collaborazione⁷.

Emergeranno nuove forme integrate di lavoro che potranno tradursi in un alleggerimento degli incarichi e dell’ammontare del lavoro di ciascuno⁸.

L’intera natura del lavoro si modificherà in maniera irreversibile, in linea con la possibilità per un solo lavoratore di svolgere contemporaneamente mansioni per datori di lavoro differenti.

Da questo quadro emerge chiara la crescente necessità di manodopera altamente qualificata, in grado di riconvertirsi rapidamente, passando da quei mestieri che la nuova industrializzazione cancellerà a quelli nascenti.

Il dibattito sui requisiti di qualificazione necessari in questa nuova fase industriale va progressivamente arricchendosi, grazie alla crescente attenzione posta al tema in sede internazionale e a livello dei singoli Stati. A conferma di ciò, ad esempio, il WEF di Davos ha dedicato l’edizione 2016 all’approfondimento del fenomeno “Industria 4.0”, alla necessità di comprenderla per poi governarla.

Anche all’interno dell’Unione Europea il dibattito si sta facendo sempre più ricco e proficuo. La Commissione Europea, ad esempio, ha da tempo individuato le otto competenze, in larga parte legate alla sfera digitale, che in futuro saranno necessarie per aumentare l’occupabilità: la capacità di comunicare in maniera corretta nella propria lingua madre e in almeno una lingua straniera, la padronanza delle competenze aritmetico-matematiche e di quelle digitali, ovvero la capacità di usare in modo sicuro e critico le tecnologie dell’informazione e della comunicazione in ambito lavorativo, nel tempo libero e per comunicare.

Accanto a queste, è riportata anche l’abilità di “imparare a imparare” e di partecipare in maniera efficace e costruttiva alla vita sociale e lavorativa, elementi che richiederanno

⁶ World Economic Forum, *The Future Jobs. Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*, WEF, Geneva, January 2016.

⁷ Kultusministerkonferenz, *Bildung in der digitalen Welt - Strategie der Kultusministerkonferenz*, Berlin, 2016, p. 20.

⁸ A. Magone, T. Mazali, *Industria 4.0, Uomini e macchine nella fabbrica digitale*, Guerini e Associati, Milano, 2016, p. 74.

l'adozione di nuovi parametri di giudizio anche da parte degli specialisti nella selezione del personale⁹.

La capacità dei candidati di apprendere nuovi contenuti si renderà fondamentale soprattutto in considerazione dell'attuale, insufficiente, livello di competenze digitali possedute: solamente una porzione molto esigua di popolazione europea dispone infatti di una specializzazione tecnologica e poco più della metà di competenze digitali di base.

Ciò si riflette in modo preoccupante sul mercato del lavoro europeo, in cui sono già numerosi gli Stati in cui continua a crescere il numero di posti vacanti per lavori altamente qualificati, i cosiddetti “*skills shortage vacancies*”¹⁰.

A conferma della crescente rilevanza di questo tipo di lavori si pone anche la teoria del cd. “*Skill-Biased Technical Change*”, secondo cui il cambiamento tecnologico favorisce il lavoro altamente qualificato a scapito di quello scarsamente o per nulla qualificato, in termini di salario percepito e di offerta relativa¹¹.

I pareri sul tema e sulle conseguenze di questa nuova fase industriale non sono tuttavia unanimi.

Anche se appare maggioritaria la corrente che vi ripone grandi speranze, sottolineandone la positiva incidenza sull'economia e sull'aumento della produttività, non sono pochi gli esperti che ammoniscono sui possibili effetti negativi di breve periodo, legati in prevalenza alla volontà di sostituire il lavoro umano con attrezzature tecnologiche dal costo inferiore¹². Secondo i dati del WEF di gennaio 2016, infatti, tra le dirette conseguenze della Rivoluzione 4.0 sarà da annoverare una perdita netta di 5,1 milioni di posti di lavoro entro il 2020.

Ciò che più di tutto si teme è la crescita della polarizzazione delle competenze e dei titoli posseduti da ciascun lavoratore che potrebbe condurre a un nuovo allargamento della cd. “categoria residuale”, composta da lavoratori con bassi salari e in possesso di un livello di semi-qualificazione, e all'erosione del numero di lavoratori con livelli di qualificazione

⁹ Recommendation 2006/962/EC of the European Parliament and of the Council of 18.12.2006 on key competences for lifelong learning.

¹⁰ Manpower Group, *2016/2017 Talent Shortage Survey*.

¹¹ Si veda sul tema: G. Violante, *Skill-Biased Technical Change*, New York University, 2007; M. Weiss, *Employment Effects of Skill-Biased Technical Change When Benefits are Linked to Per - Capita Income*, MEA, University Mannheim, 2004, p. 2; Eurofound, *Occupational Change and Wage Inequality: European Jobs Monitor 2017*, Luxembourg, 2017.

¹² Cfr. World Economic Forum, *The Future of Jobs - Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*, 2016, p.19; M. Tiraboschi, F. Seghezzi, *La fine del lavoro? No, un nuovo inizio*, in (a cura di) E. Dagnino, M. Tiraboschi, *Verso il futuro del lavoro. Appunti e spunti su lavoro agile e lavoro autonomo*, ADAPT University Press, 2016, 8 ss.

Le principali preoccupazioni risultano legate all'incremento del livello di automazione del lavoro, da cui potrebbe derivare un calo del livello di occupazione Cfr: V. De Stefano, *The Rise of the 'Just-in-Time Workforce': On-Demand Work, Crowd Work and Labour Protection in the 'Gig-Economy'*, Geneva ILO Working paper - Conditions of Work and Employment Series, 71, 2016; D. Meda, *The future of work: the meaning and value of work in Europe*, ILO Research paper, 2016; J. Rifkin, *La fine del lavoro, il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era post-mercato*, Baldini&Castoldi, Milano, 1995; G. Bonoli, *Adapting Employment Policies to Postindustrial Labour Market Risks*, in *The politics of Unemployment in Europe – Policies Responses and Collective Action*, Ashgate, Aldershot, 2009; A. Sundararajan, *The Sharing Economy The End of Employment and the Rise of Crowd-Based Capitalism*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2016.

media, con mansioni ad esempio di installazione o di monitoraggio. Infine, secondo alcuni, si assisterà a un processo di sostituzione e “dequalificazione” dei livelli intermedi come conseguenza del crescente utilizzo dei nuovi meccanismi di automazione ¹³.

Un’ampia porzione delle nuove opportunità lavorative interesserà invece il settore dei servizi a cui si aggiungeranno anche gli effetti della “domanda di sostituzione” (*replacement demand*) dei lavoratori attualmente occupati in altri settori, come in quello manifatturiero o dell’artigianato.

I mutamenti nello scenario produttivo sono da calare inoltre nell’attuale contesto europeo in cui, pur in presenza di una ripresa dell’occupazione, dovuta prevalentemente alla crescita dei lavori ben pagati e altamente qualificati, permangono importanti differenze tra Stati e Regioni, con Paesi, come Germania, Austria, Danimarca o Svezia, il cui tasso di occupazione supera il 75%, e altri in cui la ripresa economica e occupazionale viaggiano a ben altre velocità.

Anche l’invecchiamento della popolazione europea e l’avanzamento della speranza di vita si aggiungono alle sfide che il mondo del lavoro dovrà fronteggiare nei prossimi anni: richiederanno necessariamente la rimodulazione dei sistemi di *welfare* e l’elaborazione di nuovi programmi formativi, con più attenzione alla formazione continua pena un’ulteriore accentuazione dello *skill mismatch* ¹⁴.

Per gestire e superare al meglio questa fase di transizione, limitando le perdite in termini occupazionali ed evitando la nascita di vuoti per figure professionali indispensabili, sarà necessario ripensare le misure di *reskilling*, che dovranno coinvolgere tutti i livelli della produzione ¹⁵, con un approccio più omnicomprensivo e che consideri cruciale anche l’innalzamento della qualità del lavoro, poiché senza “*good jobs*” sarà difficile avere lavoratori altamente qualificati efficienti ¹⁶.

In tema di nuova industrializzazione, la Commissione Europea ha da poco lanciato l’iniziativa *Factories of the Future* ¹⁷, una partnership pubblico-privata che, accanto al generale obiettivo di incrementare la competitività delle industrie operanti in Europa, intende creare nuove opportunità lavorative, proprio in considerazione della prevista carenza di lavoratori altamente qualificati.

Sebbene al momento sia da escludere l’esistenza di un vero e proprio “modello europeo” di Industria 4.0, appare incoraggiante notare l’incremento dell’attenzione rivolta dalle istituzioni e dagli Stati al fenomeno, sempre più intenzionati a collaborare verso obiettivi comuni.

¹³ P. Ittermann, J. Niehaus, H. Hirsch-Kreinsen, *Arbeiten in der Industrie 4.0*, Technische Universität Dortmund, Hans-Boeckler-Stiftung, Düsseldorf, 2015, p. 50.

¹⁴ European Commission, *Reflection Paper on the Social Dimension of Europe*, Bruxelles, 2017.

¹⁵ Accenture, *Harnessing. Revolution. Creating The Future Workforce*, 2017.

¹⁶ E. Keep, *Recent Research on Workplace Learning and its Implications for National Skills Policies Across the OECD*, in (edited by) J. Bryson, *Beyond skill: institutions, organisations and human capability*, Palgrave Macmillan ed., Basingstoke, Hampshire, 2010, p. 122.

¹⁷ EFFRA, *Factories 4.0 and Beyond, Recommendations for the work programme 18-19-20 of the FoF PPP under Horizon 2020*, 2016.

Alcuni Stati, infatti, sempre più consapevoli dell'importanza che questo momento storico ed economico rappresenta per il futuro di ciascuno, hanno sviluppato dei piani per rispondere alle sfide della nuova industrializzazione, all'interno di strategie più o meno strutturate.

Il Paese Leader nel settore è, come si vedrà, la Germania che vanta la più rilevante iniziativa organica incentrata sul tema dell'Industria 4.0.

Tra le altre iniziative occorre menzionare l'*Alliance Industrie du Futur* francese nata nel 2015, che si propone di fornire un concreto supporto alle imprese, in particolare alle PMI, nei processi di trasformazione dei modelli di *business*, nell'organizzazione e nei metodi di progettazione e commercializzazione, prevedendo incentivi e meccanismi di tassazione agevolata.

Anche Spagna e Svezia hanno elaborato misure per incoraggiare le imprese più innovative attive in particolar modo nel settore della ricerca.

Anche l'Italia, seguendo questi esempi, ha da poco implementato una sua strategia, focalizzata sull'erogazione di sgravi fiscali per le aziende che decidano di acquistare macchinari innovativi.

Al di là delle singole iniziative intraprese negli ultimi anni, occorre sottolineare come progressivamente stia aumentando la consapevolezza circa quello che la rivoluzione in atto chieda e offra: una maggiore flessibilità a tutti i settori strategici per la società, ovvero al sistema educativo, al settore della ricerca, alla contrattazione collettiva di qualsiasi livello, elementi mai come in questo momento collegati e determinanti per l'esito del cambiamento sistemico in atto.

Mentre in Giappone c'è già chi parla di una "Società 5.0"¹⁸, una società intelligente in cui le innovazioni tecnologiche saranno utilizzate anche per far fronte a problemi di natura sociale, in Europa si punta alla nascita di una "Società 4.0", chiamata a coniugare al meglio gli stimoli provenienti da molteplici settori come l'industria, l'amministrazione, il lavoro o la formazione.

Dallo scenario delineato, appare chiara la centralità delle politiche attive per il lavoro, ovvero l'insieme delle iniziative poste in essere dalle istituzioni di vario livello per rendere più efficiente il mercato del lavoro promuovendo l'occupazione e l'inserimento lavorativo, e in particolare della formazione professionale, in grado di fornire un supporto valido a istituzioni, datori di lavoro e lavoratori nella fase di transizione.

Sebbene, come si vedrà, la competenza in questi settori sia statale, si è assistito a un progressivo incremento dell'influenza esercitata dall'Unione Europea nei processi di elaborazione delle normative nazionali. In particolare dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, infatti, l'Unione Europea si è dimostrata più attenta ai temi legati al mondo del lavoro e proprio perché non rientranti nelle materie di competenza esclusiva o concorrente dell'Unione, per orientare e sostenere le attività nazionali, le istituzioni hanno optato per l'utilizzo dei cosiddetti meccanismi di "*soft law*", strumenti giuridici privi di carattere vincolante che creano in capo ai destinatari obblighi di carattere prettamente politico.

¹⁸ S. Carrer, *In Giappone la smart home della società 5.0 che ci cambierà la vita*, Il Sole 24 Ore del 5 ottobre 2017.

Un esempio sono i cosiddetti “atti atipici” dell’Unione Europea come risoluzioni, pareri, orientamenti o le comunicazioni della Commissione Europea.

Il presente lavoro si propone dunque di investigare come e in quale misura l’Unione Europea abbia influenzato l’evoluzione e i contenuti delle politiche attive per il lavoro volte alla riqualificazione dei lavoratori, con uno sguardo più attento alle misure messe in atto nel contesto industriale contemporaneo.

Inoltre, si cercherà di indagare l’esistenza di un modello comune.

Come si avrà modo di analizzare, le basi su cui poggiano le contemporanee politiche attive per il lavoro affondano le proprie radici nel percorso che è andato delineandosi nell’Unione Europea con sempre maggiore nitidezza nel corso dell’ultimo ventennio, e che saranno oggetto di analisi nei primi due capitoli.

Il punto di partenza è rappresentato dal lancio della Strategia Europea per l’Occupazione (SEO), nel 1997, in un periodo in cui il tema del lavoro inizia a ricoprire un ruolo sempre più rilevante.

Si giungerà poi all’esame degli obiettivi occupazionali inseriti nella Strategia Europa 2020 entro cui, ancora oggi, si muovono le azioni degli Stati membri.

Lo studio includerà le iniziative faro (“*flagship initiatives*”) lanciate a supporto della Strategia fra cui, di particolare rilevanza ai fini della presente ricerca, è l’iniziativa di cui alla Comunicazione della Commissione Europea “*Un’agenda per nuove competenze e per l’occupazione – Un contributo europeo verso la piena occupazione*”, lanciata nel 2010 e rinnovata a giugno 2016.

Accanto alle molteplici iniziative europee avviate in tema di formazione e aggiornamento delle competenze, saranno oggetto d’analisi i principali interventi in tema di comprensione delle qualifiche così come i principali strumenti di finanziamento europei posti a sostegno delle misure statali in tema di formazione professionale, come il Fondo Sociale Europeo e il Fondo di Adeguamento alla Globalizzazione.

Oggetto della seconda parte saranno invece le azioni intraprese al fine di preparare i lavoratori al “nuovo” mercato del lavoro dai tre Paesi considerati: Austria, Germania e Italia.

I primi due rientrano fra i Paesi Leader della classifica elaborata dalla società di consulenza Roland Berger, l’“*Industry 4.0 Readiness Index*”¹⁹ in cui sono analizzati gli Stati Europei più influenti nella produzione industriale, divisi in quattro gruppi in base al livello di avanzamento delle rispettive basi industriali, condizioni tecnologiche e di *business*. L’Italia, assieme ai Paesi del Sud e dell’Est Europa, è invece annoverata fra gli “Esitatori”, in cui l’affidabilità della base industriale è ciclicamente minacciata da problemi di natura fiscale.

Considerando dunque la loro reattività ai progressi tecnologici, appare interessante indagare come in concreto questi Stati si siano adeguati alle indicazioni provenienti dalle istituzioni europee e abbiano così elaborato propri percorsi, più o meno strutturati, di riqualificazione dei lavoratori o di chi sia uscito temporaneamente dal mercato del lavoro. Di ciascuna esperienza saranno evidenziate peculiarità e buone pratiche esportabili in altri contesti nazionali.

¹⁹ Roland Berger Strategy Consultants GMBH, *Industry 4.0. The new industrial revolution. How Europe will succeed*, 2014.

L'analisi riguardante la Repubblica Federale d'Austria partirà dallo studio del Servizio Pubblico per l'Impiego, l'*Arbeitsmarktservice*, che detiene un ruolo di primo piano nell'elaborazione e nell'implementazione delle misure di riqualificazione professionale. Se ne sottolineerà in particolare il meccanismo di cooperazione con le parti sociali e l'attenzione posta ai temi riguardanti la creazione di nuove competenze.

Sarà poi considerato l'apporto fornito dall'associazione "*Industria 4.0 Austria – La Piattaforma per la produzione intelligente*" in cui è stretta la collaborazione fra attori sociali, politici, economici e scientifici al fine di aiutare le aziende nell'implementazione delle innovazioni tecnologiche e i lavoratori nell'utilizzo dei nuovi strumenti.

Il capitolo riguardante la Germania ne evidenzierà il ruolo di Leader europeo in tema di "Industria 4.0". A conferma di ciò, il dibattito appare particolarmente avanzato, tanto che si parla comunemente del doppio binario su cui la nuova industrializzazione dovrà correre, ovvero Industria 4.0 e Lavoro 4.0. Sono numerose e particolarmente variegata le iniziative e le misure messe in atto dal Governo Federale e dai singoli *Länder* con l'obiettivo di indirizzare "il futuro del Lavoro": se ne sottolineeranno le caratteristiche principali, accanto ai processi che ne determinano l'elaborazione.

Oggetto della disamina sarà anche la già citata "Piattaforma 4.0", la più strutturata dell'Unione Europea e che vede operanti al suo interno cinque gruppi di lavoro che si pongono l'obiettivo di fornire supporto alle imprese nell'implementazione delle nuove tecnologie.

L'analisi della situazione italiana parte dal recente processo di riforma avviato dal cd. "*Jobs Act*", responsabile del mutamento di una parte consistente del diritto del lavoro italiano.

Particolarmente rilevante ai fini della presente ricerca risulta l'istituzione, tramite il d.lgs. n. 150/2015, dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), posta a coordinamento della "Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro." Ne saranno esaminate le caratteristiche più rilevanti e le novità introdotte in materia di politiche attive per il mercato del lavoro e di formazione dei lavoratori.

Si proseguirà poi con l'analisi del Piano Nazionale "Industria 4.0" approvato dal Governo italiano a settembre 2016 e le sue possibili, e auspicabili, evoluzioni.

L'analisi condotta evidenzierà le grandi differenze, in termini quantitativi e qualitativi, fra le misure adottate nei tre Stati considerati.

Austria e Germania sembrano aver preso consapevolezza degli importanti cambiamenti in atto con ampio anticipo rispetto all'Italia. Si sono quindi impegnate nell'elaborazione di strategie lineari e organiche per affrontare la nuova industrializzazione non solo dal punto di vista della produzione ma anche da quello della formazione professionale. Alle azioni intraprese a livello federale si sono progressivamente aggiunte molteplici iniziative regionali che hanno confermato la grande rilevanza che in questi sistemi rivestono le parti sociali.

L'Italia ha seguito un percorso definibile "schizofrenico", alternando momenti in cui la formazione professionale sembrava aver acquisito maggiore rilevanza ad altri caratterizzati da una sua considerazione pressoché limitata.

L'ultimo esempio è fornito dalla recente istituzione dell'ANPAL, l'Agenzia Nazionale per le politiche attive del lavoro, il cui processo di ideazione lasciava auspicare un progressivo avvicinamento dell'Italia agli altri due Paesi in cui da tempo opera un'agenzia unitaria competente in tutti gli aspetti legati al mondo del lavoro, fra cui le politiche attive e passive. Tuttavia, all'istituzione dell'Agenzia non ha fatto seguito un significativo incremento dell'attenzione rivolta alla formazione professionale e la partecipazione dei lavoratori a programmi formativi si assesta su livelli insufficienti.

Questa carenza si riflette oltretutto nell'elaborazione del recente Piano Nazionale Industria 4.0 che esclude allo stato attuale il capitolo "Formazione 4.0", auspicabilmente affrontato nel corso del 2018.

CAPITOLO I

LA NUOVA STAGIONE DELLE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE IN EUROPA: DALLA STRATEGIA EUROPEA PER L'OCCUPAZIONE AL TRATTATO DI LISBONA

SOMMARIO: 1.1 Il Consiglio Europeo di Essen: la sperimentazione di nuovi meccanismi di valutazione delle politiche occupazionali. 1.2 Coordinare senza armonizzare: il Titolo VIII del Trattato di Amsterdam. 1.3 Il “processo di Lussemburgo” e l’inaugurazione della strategia europea per l’occupazione (SEO). Segue: 1.3.2 L’architettura della SEO. 1.4 “*Diventare l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo*”, il Consiglio Europeo di Lisbona. 1.5 La nuova fase della dimensione sociale europea: i principi sociali nel Trattato di Lisbona. 1.6 La formazione professionale nelle disposizioni del Trattato e nel diritto derivato.

1.1 Il Consiglio Europeo di Essen: la sperimentazione di nuovi meccanismi di valutazione delle politiche occupazionali.

Il percorso che ha condotto al progressivo aumento, in termini quantitativi e qualitativi, dell’intervento dell’Unione Europea nelle politiche sociali e occupazionali degli Stati Membri, prende avvio formalmente nel dicembre 1994²⁰, quando il Consiglio Europeo si riunì a Essen²¹, in Germania. L’obiettivo era giungere a una graduale convergenza delle politiche sociali attraverso l’introduzione di un meccanismo sperimentale di monitoraggio e valutazione delle politiche occupazionali nazionali e di promozione delle *best practices* nazionali²².

L’avvio del dibattito sui temi occupazionali risale tuttavia all’anno precedente, quando, in presenza di un tasso di disoccupazione che raggiungeva livelli allarmanti nella maggior parte dei Paesi Europei, era stato pubblicato il Libro Bianco²³ “*Crescita, competitività, occupazione*”²⁴, detto “Il Libro Bianco Delors”²⁵, cui si riconosce ad oggi il merito di aver

²⁰ Per un’analisi del periodo precedente si veda, *inter alia*: B. Bercusson, *European Labour Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p. 101 ss; W. Hallstein, *Europe in the Making*, Allen and Unwin, London, 1972; M. Shanks, *European social policy, today and tomorrow*, Pergamon Press, Oxford, 1977.

²¹ C. R. Carchidi, *Il Consiglio Europeo: Evoluzione, competenze e prassi*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 118.

²² M. Barbera, *A che punto è l’integrazione delle politiche dell’occupazione nell’Unione Europea?*, in DRI, n. 2, 2000, p. 161.

²³ La definizione fornita dalla Commissione Europea di Libro Bianco è “*White Papers are documents containing proposals for European Union (EU) action in a specific area. In some cases, they follow on from a Green Paper published to launch a consultation process at EU level. The purpose of a White Paper is to launch a debate with the public, stakeholders, the European Parliament and the Council in order to arrive at a political consensus.*” I Libri Verdi sono invece “*documents published by the European Commission to stimulate discussion on given topics at European level. They invite the relevant parties (bodies or individuals) to participate in a consultation process and debate on the basis of the proposals they put forward. Green Papers may give rise to legislative developments that are then outlined in White Papers.*”

Si veda, in proposito il glossario ufficiale dell’Unione Europea disponibile al sito: eur-lex.europa.eu

²⁴ Libro bianco della Commissione delle Comunità europee “*Crescita, competitività e occupazione - Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*”, COM(93)700 .

incrementato l'attenzione rivolta ai problemi del mercato del lavoro, dell'istruzione e della formazione professionale ²⁶.

Il Consiglio riunitosi ad Essen individuò cinque priorità, da perseguire nei mesi successivi: *“Miglioramento delle possibilità occupazionali grazie all'incentivazione degli investimenti nel settore della formazione professionale; Incremento dei benefici della crescita in termini di occupazione; Riduzione dei costi accessori del lavoro; Rafforzamento dell'efficacia della politica occupazionale; Rafforzamento delle misure a favore dei gruppi particolarmente colpiti dalla disoccupazione* ²⁷.”

Sebbene la cosiddetta “Strategia di Essen” abbia rappresentato un elemento innovativo, avendo inaugurato di fatto la stagione del coordinamento per obiettivi, i risultati, in termini di convergenza delle politiche occupazionali non furono all'altezza delle aspettative ²⁸.

Parte della dottrina ²⁹ ha evidenziato, infatti, come l'elaborazione della strategia fosse stata influenzata dall'imminente ingresso, avvenuto nei mesi successivi, di Austria, Finlandia e Svezia, Paesi caratterizzati da mercati del lavoro efficienti e che chiedevano a gran voce maggiori sicurezze alle istituzioni europee ³⁰.

Le priorità qui delineate, pur in assenza di poteri vincolanti derivanti dai Trattati, rappresentarono la base per la redazione della celebre *Strategia Europea per l'occupazione* (SEO), avvenuta pochi anni più avanti.

Come sottolineato nel primo *follow-up* che seguì il Consiglio di Essen (marzo 1995), la Commissione Europea auspicava un maggiore coinvolgimento del Consiglio Economico e Finanziario e del Consiglio per gli Affari Sociali, al fine di evitare un approccio a “doppio binario” derivante da diverse condizioni ed esigenze macroeconomiche ³¹.

La rilevanza della Strategia di Essen, che segnò l'avvio di una nuova stagione nei meccanismi di coordinamento Stati Membri – Consiglio Europeo in tema di monitoraggio delle politiche sociali e occupazionali nell'ambito delle strategie concordate e affidò nuovi ruoli alla Commissione in tema di revisione e valutazione delle politiche, è confermata dal gran numero di documenti programmatici e atti che seguirono.

Nonostante ciò, il clima generale rimase alquanto scettico, anche quando, nel 1996, la Commissione lanciò il *“Confidence Pact”* per l'occupazione ³² che mirava alla mobilitazione

²⁵ Il politico francese Jacques Delors è stato presidente della Commissione Europea per dieci anni, dal 1985 al 1995.

²⁶ (a cura di) L. D'Angelo, *Integrazione europea in materia di istruzione e formazione. Una sfida ancora aperta*, FrancoAngeli, Milano, 2008, p. 111.

²⁷ Consiglio Europeo di Essen del 9-10 dicembre 1994, Conclusioni della Presidenza.

²⁸ J. Goetschy, *The European employment strategy: genesis and development*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 5, n. 2, 1999, 119 ss.

²⁹ B. Bercusson, *European Labour Law*, op. cit., p. 169.

³⁰ Austria, Finlandia e Svezia aderiscono all'Unione Europea nel 1995, portando con sé standard occupazionali e politiche sociali superiori a quelli di numerosi Stati Europei.

³¹ European Commission, *Communication to the Council Follow - Up to the Essen European Council on Employment*, of 8.3.1995, COM (95) 74 final, para. 5 e 6.

³² European Commission, *Action for employment in Europe. A confidence pact.*, 5.6.1996.

di tutti gli attori interessati dal meccanismo di creazione di politiche occupazionali sostenibili e sempre più efficaci³³.

1.2 Coordinare senza armonizzare: il Titolo VIII del Trattato di Amsterdam.

Il progressivo incremento di attenzione nei confronti delle tematiche occupazionali è confermato dal processo, particolarmente sofferto e tortuoso, che portò all'adozione del Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il primo maggio 1999: le pessime condizioni economiche registrate fra il 1991 e il 1996 accanto al calo di due punti percentuali del tasso di occupazione (il livello di disoccupazione a metà 1997 raggiunse il 10,8%)³⁴ convinsero i leader europei a unire i propri sforzi per fondare un nuovo modello sociale comune³⁵.

Come prevedibile, però, la necessità di un maggiore coordinamento nelle politiche sociali, assistenziali e di *welfare*, nonché nei meccanismi di rappresentanza dei lavoratori all'interno dei luoghi di lavoro, fece emergere non poche resistenze³⁶. A ciò occorre aggiungere il necessario incremento della convergenza delle politiche macroeconomiche, monetarie e occupazionali in vista dell'introduzione dell'Euro.

Come apparve chiaro sin dalla Conferenza Intergovernativa lanciata nel 1996 e culminata nel Consiglio Europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997³⁷, le maggiori perplessità originavano da Gran Bretagna, Francia e Germania, restie a cedere indefiniti margini di sovranità sulle questioni sociali. Nuovi stimoli provennero tuttavia dall'elezione a capo dei rispettivi Governi nazionali di Tony Blair in Inghilterra e di Lionel Jospin in Francia che aiutarono lo sviluppo di una più profonda riflessione sulle tematiche di centro-sinistra e sulla costruzione di un' "Europa Sociale"³⁸.

Il risultato fu il nuovo Titolo VIII (artt. 125-130), "Occupazione", inserito nel TCE insieme ad alcuni emendamenti al posto del vecchio Titolo VIII "Politica Sociale, Istruzione, Formazione professionale e gioventù", ora Titolo IX (artt. 136-150). Il Protocollo Sociale del Trattato di Maastricht fu abrogato e sostituito da un nuovo Protocollo Sociale incluso nel Trattato.

La portata innovativa di questo momento appare chiara se si considera che, nonostante l'impegno sottoscritto dagli Stati membri a garantire elevati livelli di occupazione (art. 104 dell'originario TCE) e l'attribuzione di un generico ruolo della Commissione Europea nella promozione della cooperazione nel settore occupazionale fra gli Stati membri (vecchio art. 118 TCE)³⁹, nulla era stato di fatto compiuto dalla firma del Trattato di Roma⁴⁰, rientrando la materia nella competenza statale.

³³ J. Kenner, *EU Employment Law – From Rome to Amsterdam and Beyond*, Hart Publishing, 2003, p. 309.

³⁴ D. Ashiagbor, *The European Employment Strategy – Labour Market Regulation and the New Governance*, Oxford University Press, 2005, p. 110.

³⁵ R. Blanpain, *Trattato di Amsterdam e oltre: la fine del modello sociale europeo?*, in DRI, n. 1, 1998, 11 ss.

³⁶ D. Trubek, J. Mosher, *New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model*, Jean Monnet Working Paper No. 6/01, 2001, p. 3.

³⁷ Consiglio Europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno, Conclusioni della Presidenza.

³⁸ S. Velluti, *New Governance and the European Employment Strategy*, Routledge, London, 2010, p. 116.

³⁹ M. Roccella, T. Treu, con la collaborazione di M. Aimo, D. Izzi, *Diritto del Lavoro dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 2012, p. 182.

Il Titolo VIII è strettamente connesso al Titolo VII che disciplina la politica economica e monetaria poiché solamente grazie a politiche macroeconomiche solide, in grado quindi di evitare l'innalzamento dei tassi di indebitamento statale, sarà possibile elaborare politiche occupazionali e riforme strutturali efficienti ⁴¹.

All'articolo 126 leggiamo infatti che *“Gli Stati membri, attraverso le loro politiche in materia di occupazione, contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 125 in modo coerente con gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità [...]”*.

L'art. 125 precisa i “fronti” su cui la strategia dovrà agire: la forza lavoro, che dovrà essere *“competente, qualificata, adattabile”*, auspicando in questo modo maggiori sforzi da parte degli Stati in tema di formazione professionale; e i mercati del lavoro, *“in grado di rispondere ai mutamenti economici”* ⁴².

La disposizione era già stata richiamata dall'art. 2 TCE che promuove *“un elevato livello di occupazione e protezione sociale”* attraverso lo sviluppo della strategia europea per l'occupazione per opera della Comunità e degli Stati membri di cui all'art. 25.

Il sistema di competenze è delineato dall'art. 126 che, pur confermando la competenza statale in tema di occupazione, sottolinea l'impegno chiesto agli Stati membri per il *“raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 125 in modo coerente con gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità [...]”* ⁴³ dovendo questi ultimi considerare *“la promozione dell'occupazione una questione di interesse comune”* e coordinare le loro azioni in materia in sede di Consiglio.

L'articolo 127 attribuisce *in primis* alla Comunità il compito di *“contribuire a un elevato livello di occupazione, promuovendo la cooperazione tra gli Stati membri nonché sostenendone e, se necessario, integrandone l'azione”*, pur nel rispetto delle loro competenze ⁴⁴.

Il vero fulcro del Titolo è rappresentato dall'art. 128 che dispone la valutazione annuale delle politiche per l'occupazione degli Stati membri da parte della Commissione e del Consiglio. Inoltre, la Commissione propone e il Consiglio adotta ogni anno orientamenti in materia di occupazione indirizzati agli Stati, che dovranno considerarli in sede di elaborazione dei rispettivi Piani nazionali per l'occupazione (PNO) ⁴⁵.

Le *guidelines* di cui all'art. 128 c.2 del TCE rappresentano uno dei più significativi esempi di strumenti di *soft law*, utilizzati per giungere alla progressiva convergenza nel settore in alternativa al tradizionale approccio basato su regolamenti e direttive, il cd *“hard law”* ⁴⁶.

⁴⁰ Sul tema si veda, inoltre, V. Guizzi, *La libera circolazione dei lavoratori e la politica sociale*, in E. Pennacchini et al., *Manuale di diritto comunitario*, II, UTET, Torino, 1984, p. 104.

⁴¹ D. Ashiagbor, *The European Employment*, op. cit., p. 121.

⁴² M. Weiss, *Le prospettive del diritto del lavoro e delle relazioni industriali in Europa*, in DRI, n. 3, 2001, p. 347.

⁴³ G. Ricci, *Commento agli artt. 125-130 TCE*, in (a cura di) A. Tizzano, *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 745.

⁴⁴ B. Caruso, *Alla ricerca della «flessibilità mite»: il terzo pilastro delle politiche del lavoro comunitarie*, in DRI, n. 2, 2000, p. 141.

⁴⁵ Commissione europea, *Dieci anni di Strategia europea per l'occupazione (SEO)*, 2007, p. 12.

⁴⁶ C. F. Canapa, *Per un'attuazione negoziata del diritto del lavoro*, in DRI, n. 3, 2003, p. 467.

L'utilizzo di strumenti non vincolanti come orientamenti, raccomandazioni, pareri, linee guida comuni o *peer review* che non necessitano di una trasposizione nella normativa nazionale, che di fatto si sviluppa proprio in questi anni, si configura, secondo alcuni⁴⁷ sempre più come elemento determinante nella nascita di una direzione comune, soprattutto in presenza di settori in cui non sia possibile che esercitare altro che pressioni sui decisori pubblici.

Ciò a cui si cerca di giungere è una "terza via", a metà strada fra interventismo e liberalismo⁴⁸, in un contesto di generale mancanza di volontà (e di possibilità) di giungere all'armonizzazione, come confermato dagli artt. 127 e 129⁴⁹ la cui parola d'ordine è "coordinamento"⁵⁰.

Inizia così a delinearsi una modalità di legittimazione innovativa, in cui pur in assenza di norme vincolanti, prende avvio un processo di condivisione degli obiettivi, risultato finale di un articolato processo di mediazione, di natura prevalentemente politica, fra Stati e istituzioni europee⁵¹.

Un ulteriore elemento innovativo è contenuto nell'art. 130 che, oltre a introdurre l'esame annuale delle politiche occupazionali⁵², dispone che il Consiglio, previa consultazione del Parlamento Europeo, "istituisce un comitato per l'occupazione a carattere consultivo, al fine di promuovere il coordinamento tra gli Stati membri per quanto riguarda le politiche in materia di occupazione e di mercato del lavoro". Il Comitato, composto da due membri nominati da ciascuno Stato e due dalla Commissione, si occuperà di analizzare la situazione e le politiche occupazionali attuate dagli Stati Membri, e, se necessario, formulare pareri, previa consultazione della parti sociali (i maggiormente rappresentativi sono UNICE, CEEP e ETUC⁵³)⁵⁴.

Le preoccupanti condizioni economiche che interessavano l'Europa spinsero ad anticipare l'implementazione del Trattato al 1998⁵⁵ e, ancor prima, a ottobre 1997, la Commissione

⁴⁷ (a cura di) J. Zeitlin, P. Pochet, *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E. - Peter Lang, Brussels, 2005.

⁴⁸ J.H. Pedersen, *Mainlines in Danish Labour Market Policy as Presented in the Danish National Action Plan 1999*, in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 15, n. 4, 1999, 383.

⁴⁹ L'art. 29 consente al Consiglio di adottare misure per promuovere la cooperazione tra Stati Membri, attraverso lo scambio di informazioni, best practices, approcci innovativi.

⁵⁰ M. Biagi, *The Impact of European Employment Strategy on the Role of Labour Law and Industrial Relations*, in *International Journal Of Comparative Labour Law And Industrial Relations*, Issue 4, 2000, p. 161.

⁵¹ B. Caruso *Il diritto del lavoro tra hard law e soft law: nuove funzioni e nuove tecniche normative*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona, IT - 39/2005, p. 12.

⁵² J. Goetschy, P. Pochet, *The Treaty of Amsterdam: a new approach to employment and social affairs?*, European Trade Union Institute, European review of labour and research. Vol. 3, No. 3, 1997, p. 609.

⁵³ UNICE: Union of Industrial and Employers Confederations of Europe; CEEP: European Centre of Employers and Enterprises providing Public Services; ETUC: European Trade Union Confederation.

⁵⁴ I. Viarengo, *La politica comunitaria di promozione dell'impiego e dell'occupazione*, in *Dir. Un. Eur.*, n. 1, 2000, pag. 39.

⁵⁵ M. Biagi, *L'impatto della European Employment Strategy sul ruolo del diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, in *Dir. it. dir.lav.*, n. 4, 2000, p.413 ss.

elaborò la sua proposta per le linee guida del 1998⁵⁶ da discutere in occasione del Consiglio Europeo del novembre successivo. I quattro pilastri su cui si basa la proposta della Commissione sono: imprenditorialità, occupabilità, adattabilità e pari opportunità⁵⁷.

Di particolare importanza risulta il pilastro “occupabilità” (“employability”) che, come specificato nei successivi documenti della Commissione e in particolare nel *Joint Employment Report* del 2001⁵⁸, non intende solo migliorare l’adattabilità al lavoro per lavoratori e disoccupati, ma anche incentivare gli Stati a creare nuove opportunità di impiego, soprattutto dotando la propria forza lavoro delle competenze necessarie in un mondo del lavoro in rapida evoluzione.

1.3. Il “processo di Lussemburgo” e l’inaugurazione della strategia europea per l’occupazione (SEO).

Fu dunque in un clima di generale scetticismo per le novità introdotte dal titolo Titolo VIII che fu convocato, per il 20 e 21 novembre 1997, il Consiglio Europeo “straordinario” di Lussemburgo dedicato al tema dell’occupazione. Fu proprio in questa sede che si deliberò l’immediata applicabilità del nuovo titolo così da garantire la piena operatività agli orientamenti adottati⁵⁹ e si inaugurò il cd “Processo di Lussemburgo”, l’avvio ufficiale della strategia europea per l’occupazione (SEO)⁶⁰. Nella generale impossibilità di utilizzare le tradizionali, e onerose, forme di finanziamento delle politiche, si fece sempre più largo fra i leader europei la volontà di coordinare i propri sforzi in un contesto di emergenza che richiedeva come non mai il raggiungimento di un nuovo bilanciamento tra le previsioni economiche e quelle sociali.

Fu così che il titolo sull’occupazione fu portato al vero compimento con ben diciotto mesi di anticipo rispetto alla ratifica del Trattato di Amsterdam⁶¹.

Durante il Consiglio sugli Affari Sociali del dicembre 1997 si cristallizzò la volontà di adottare criteri più specifici di misurabilità degli obiettivi e la necessità di individuare obiettivi nazionali maggiormente quantificabili. Si deliberò dunque la presentazione annuale di un piano d’azione nazionale per l’occupazione (PAN) al Consiglio e alla Commissione accompagnato da un report sulle metodologie di implementazione prescelte⁶², prassi che, pur non presente nel Trattato di Amsterdam (l’art. 128, infatti si riferiva solamente alle *guidelines*) fu concertata di fatto dalle due istituzioni coinvolte.

⁵⁶ Comunicazione della Commissione del 1.10.1997, *Proposal for guidelines for Member States employment policies 1998*, COM (97) 497 final.

⁵⁷ M. Barbera, *A che punto è l’integrazione delle politiche dell’occupazione nell’Unione Europea?*, in DRI, n. 2, 2000, p. 161.

⁵⁸ European Commission, *Joint Employment Report 2001*, COM (2001) 438 final.

⁵⁹ S. Cafaro, *Il rapporto tra gli orientamenti in materia di occupazione, introdotti con il Trattato di Amsterdam, e gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità*, in Dir. Un. Eur., n. 2-3, 1996, p. 548.

⁶⁰ M. Colombo Svevo, *Le politiche sociali dell’Unione europea*, FrancoAngeli, Milano, 2005, p. 62.

⁶¹ J. Kenner, *The EC Employment Title and the ‘Third Way’: Making Soft Law Work?*, in International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Issue 1, 1999, pp. 33–60, p. 35.

⁶² A. Grecchi, *Globalizzazione e pari opportunità: una conciliazione possibile*, FrancoAngeli, Milano, 2001.

Il primo set di linee guida per l'occupazione, basate sui quattro pilastri, fu pubblicato a dicembre 1997 dal Consiglio ⁶³ e la Commissione per l'Occupazione, in accordo con la Commissione Europea, concesse solo pochi mesi agli Stati membri per l'elaborazione dei piani, da presentare entro il 15 aprile 1998 e da implementare entro la fine di luglio dello stesso anno.

Una prima valutazione dei piani, giudicati più formulazioni di politiche generiche che reali strumenti operativi, fu pubblicata dalla Commissione attraverso una comunicazione del maggio successivo ⁶⁴.

Seguì il Consiglio Europeo di Cardiff del 15 e 16 giugno 1998, che inaugurò il cd. "Processo di Cardiff" ⁶⁵ dove si riconobbe la necessità di promuovere riforme strutturali di lungo periodo, con una particolare attenzione alla modernizzazione dei sistemi produttivi, all'incremento dell'efficienza nel mercato del lavoro e al mercato dei beni, servizi e capitali.

Il successivo Consiglio Europeo di Vienna rappresentò un ulteriore tassello nello sviluppo di una maggiore sinergia tra economia e politiche occupazionali e tra le *guidelines* occupazionali e di politica economica ⁶⁶.

I passi in avanti più rilevanti furono mossi tuttavia in occasione del Consiglio Europeo di Colonia (1999) durante il quale fu lanciato ufficialmente il Pacchetto Europeo per l'occupazione che riuniva in un unico documento tutte le politiche europee per il lavoro, basate su tre pilastri (o processi) con l'obiettivo di ridurre il tasso di disoccupazione. Dopo il Processo di Lussemburgo (la strategia per migliorare l'efficienza dei mercati del lavoro) e quello di Cardiff (politica per un sistema migliore di gestione delle risorse economiche) si inaugurava così il "Processo di Colonia"⁶⁷ che intendeva migliorare la sostenibilità economica delle politiche intraprese. Tra gli obiettivi dichiarati: crescita dei salari, combinata ad una migliore politica fiscale e monetaria; ulteriore sviluppo delle strategie elaborate in Lussemburgo e a Cardiff; innalzamento dei livelli di occupazione mantenendo i prezzi stabili ⁶⁸, accanto al miglioramento del dialogo fra i principali attori europei (Consiglio, Commissione, Banca Centrale e parti sociali) ⁶⁹.

⁶³ European Council, *Resolution of 15 December 1997 on the 1998 Employment Guidelines*.

⁶⁴ Comunicazione della Commissione del 13.05.1998, *Dagli orientamenti all'azione: i piani d'azione nazionali per l'occupazione*, COM(98) 316 def.

⁶⁵ F. Grimaldi, *Ricerca e sviluppo tecnologico. La politica europea*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2008, p. 19.

⁶⁶ J. Goetschy, *The European Employment Strategy: Genesis and Development*, European Journal of Industrial Relations, vol. 5 n. 2, 1999, pp. 117-137, p. 129.

⁶⁷ G. Ferraro, *Sviluppo e occupazione nell'Europa federale: itinerari giuridici e socioeconomici su regioni e autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 2003.

⁶⁸ European Council, *Conclusions of the Presidency European Council Cologne 3 - 4 June 1999, Annex I - Resolution of the European Council of the European Employment Pact - Closer cooperation to boost employment and economic reforms in Europe*, 1999.

⁶⁹ A. Pavan, *Formazione continua: dibattiti e politiche internazionali*, Armando, Roma, 2003, p. 129.

Segue: 1.3.2 L'architettura della SEO.

Come accennato, l'architettura della SEO si compone di sei obiettivi orizzontali, diciannove *guidelines* specifiche per ciascuno Stato Membro e quattro pilastri verticali:

- *Occupabilità (employability)* neologismo elaborato proprio in questi anni, rappresenta il vero *fil rouge* che lega i successivi interventi dell'Unione Europea in tema di occupazione e di formazione professionale poiché impegna gli Stati nella lotta alla disoccupazione di lunga durata e di quella giovanile, nella modernizzazione dei sistemi di istruzione e formazione e nella riduzione dei tassi di abbandono scolastico;
- *Imprenditorialità*, che sottolinea l'importanza del lavoro autonomo quale creatore di occupazione⁷⁰, da sostenere applicando regole chiare, stabili e affidabili per la creazione di nuove imprese e la gestione di quelle già esistenti, semplificando gli obblighi amministrativi, in particolare per le piccole e medie imprese (PMI), per favorirne l'accesso al credito e la riduzione dei costi di assunzione;
- *Adattabilità*, perseguibile mediante la modernizzazione dei contratti di lavoro, un rinnovato accento alla formazione nelle imprese e l'aumento generale dell'efficienza del mercato del lavoro⁷¹;
- *Pari opportunità*: che dovrà impegnare gli Stati nella lotta alle disparità uomo-donna con l'obiettivo di innalzare il tasso di occupazione femminile⁷².

Il ciclo annuale della SEO si compone di quattro momenti principali:

- La Commissione Europea propone le linee guida sull'occupazione, contenenti indicazioni che gli Stati Membri dovranno considerare in sede di definizione delle politiche occupazionali, previa consultazione del Parlamento Europeo, del Comitato Economico e Sociale, del Comitato delle Regioni e della Commissione per l'occupazione⁷³;
- Ciascuno Stato Membro incorpora poi le *guidelines* nei propri PAN, che specificano gli obiettivi nazionali nelle tempistiche e nei *target* richiesti. Ciascuno Stato potrà decidere autonomamente le modalità di implementazione dei piani e di comunicazione con la Commissione circa lo stato di avanzamento del processo⁷⁴;
- Al Consiglio Europeo sarà poi indirizzato il *Joint Employment Report* contenente l'analisi della situazione occupazionale generale dell'Unione e le azioni individuali messe in atto dagli Stati Membri;
- Al Consiglio sarà poi possibile indirizzare raccomandazioni specifiche agli Stati Membri.

Come auspicato dalla Commissione, la revisione delle *policies* è supportata anche da *peer reviews* tra Stati Membri, che si sono rivelate un grande supporto nello scambio di

⁷⁰ M. Roccella, T. Treu, *Diritto del lavoro*, cit., p. 186.

⁷¹ Paolo Reboani, *Il terzo pilastro: l'adattabilità*, in DRI, n. 2, 2000, p. 153.

⁷² J. Kenner, *EU Employment*, op. cit., p. 472.

⁷³ (edited by E. Best) D. Bossaert *From Luxembourg to Lisbon and Beyond: Making the Employment Strategy Work*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2002, p.4.

⁷⁴ S. Cafaro, *Il rapporto tra gli orientamenti in materia di occupazione, introdotti con il Trattato di Amsterdam, e gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità*, in Dir. Un. Eur., n. 2-3, 1996, pag. 548.

informazioni fra gli Stati interessati e che hanno spinto gli Stati, in alcuni casi, a intensificare i rapporti bilaterali con Paesi considerati portatori di buone pratiche ⁷⁵.

Dal 2000, inoltre, il Consiglio, su proposta della Commissione, elabora raccomandazioni specifiche per gli Stati membri a complemento degli orientamenti sull'occupazione. L'approccio "gestione per obiettivi" è sostenuto anche dalla definizione di obiettivi misurabili a livello europeo o nazionale in diverse aree, nonché dallo sviluppo di indicatori statistici (concordati fra la Commissione e gli Stati membri) per la misurazione dei progressi raggiunti ⁷⁶.

La negoziazione con la Commissione di cui sono protagonisti gli Stati membri e che precede la redazione delle raccomandazioni ne influenza fortemente il contenuto, nonostante spetti poi all'istituzione europea l'elaborazione del testo finale. Inoltre, la redazione di un unico documento contenente l'insieme delle raccomandazioni indirizzate ai singoli Stati attribuisce a questi ultimi un informale, ma significativo, potere di veto sull'intero procedimento.

Considerata la grande eterogeneità delle misure nazionali adottate in questi anni, non pare sempre agevole l'individuazione di un nesso di stretta causalità con la SEO ⁷⁷, che sembra però aver influenzato a vario titolo e in varia misura i procedimenti statali.

Occorre inoltre sottolineare come la natura non vincolante delle *guidelines* non le privi di efficacia politica, sia nel contesto domestico sia nei rapporti di forza che vanno costituendosi con le istituzioni europee e in particolare in fase di negoziazione ⁷⁸.

Secondo parte della dottrina, infatti, l'utilizzo di strumenti di *soft law* costituisce un modo per aggirare le resistenze statali che non di rado accompagnano le innovazioni in ambito sociale e che spesso anticipano l'utilizzo di strumenti vincolanti ⁷⁹.

In tal senso si può sostenere che la SEO abbia rappresentato insieme un elemento di legittimazione dell'azione comunitaria nel rispetto dei sistemi delle relazioni industriali e dei rispettivi mercati del lavoro ⁸⁰ e di rafforzamento dell'efficienza della cd. "Social Europe", cui fu chiesto di raggiungere maggiori e migliori risultati anche in termini occupazionali.

Proprio l'assenza di sanzioni in caso di non adeguamento alle indicazioni europee costituisce l'elemento di maggiore debolezza assieme alle inadeguate risorse economiche investite e all'ampio numero di attori sociali coinvolti, spesso difficili da coordinare: parti sociali (nazionali ed europee), Stati membri, istituzioni europee. Anche la subordinazione delle politiche occupazionali a quelle economiche è stata spesso oggetto di critiche ⁸¹ a sottolineare quanto, nonostante gli sforzi compiuti in sede europea, i diritti sociali rimangano "subordinati" a quelli economici.

⁷⁵ R. Gumbrell-McCormick, *Le relazioni industriali internazionali: attori e regole*, in DRI., n. 4, 2007, p. 1157.

⁷⁶ Commissione europea, *Dieci anni di Strategia europea per l'occupazione (SEO)*, 2007, p. 7.

⁷⁷ P. Copeland, B. ter Haar, *A toothless bite? The effectiveness of the European Employment Strategy as a governance tool*, *Journal of European Social Policy*, vol. 23, no. 1, February 2013, pp. 21-36, p. 33.

⁷⁸ M. Biagi, *The Impact*, op. cit., p. 161.

⁷⁹ B. Caruso *Il diritto del lavoro*, op. cit. p. 13.

⁸⁰ J. Goetschy, *The European Employment Strategy: Genesis and Development*, *European Journal of Industrial Relations*, vol. 5 n. 2, 1999, pp. 117-137, p. 130.

⁸¹ *Ivi*, p. 134.

Il Processo di Lussemburgo inaugura anche il “metodo di coordinamento aperto”⁸², che si rivelerà un valido aiuto per la condivisione e la valutazione delle *best practices* statali costituendo di fatto un meccanismo di sorveglianza multilaterale utile in fase di elaborazione di relazioni annuali e di indicatori comparabili.

1.4 “Diventare l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo”, il Consiglio Europeo di Lisbona.

La fase “Pre-Lisbona” del Processo di Lussemburgo si concluse nel 1999 con la pubblicazione del *Draft joint employment report*⁸³ e delle *Guidelines sull’occupazione*⁸⁴, che, coerentemente a quanto previsto dall’art. 128 TCE, per la prima volta, indirizzavano raccomandazioni specifiche ai singoli Stati.

In attesa del Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000, la Commissione pubblicò inoltre la Comunicazione “*Obiettivi Strategici 2000 – 2005, un progetto per la nuova Europa*”⁸⁵ che identificava i quattro obiettivi strategici da perseguire nei successivi cinque anni: promozione di nuove forme di *governance* Europea, incremento dell’importanza strategica dell’Europa nel mondo, elaborazione di una nuova agenda socio economica, miglioramento delle condizioni di vita all’interno dell’Unione⁸⁶.

Il Consiglio europeo straordinario che si tenne a Lisbona tra il 23 e il 24 marzo 2000 fu concepito per imprimere un nuovo slancio alle politiche comunitarie in un periodo in cui le condizioni economiche apparivano più favorevoli rispetto al decennio appena concluso. L’attenzione inizia a focalizzarsi sempre più sui temi della conoscenza e dell’accesso alla formazione lungo tutto l’arco della vita⁸⁷ e sulla necessità di incrementare i tassi di partecipazione di donne e lavoratori anziani al mercato del lavoro.

Fu proprio a Lisbona che l’Unione si prefissò un nuovo obiettivo strategico per il decennio: diventare l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una più ampia coesione sociale⁸⁸.

Il raggiungimento di questi (ambiziosi) obiettivi non poteva che passare attraverso l’elaborazione di una strategia unitaria che traghettasse l’Unione verso una nuova economia e una nuova società, più competitive e innovative, incentrate su informazione, ricerca e sviluppo e verso un modernizzato modello sociale europeo, più focalizzato su individui e lotta all’esclusione sociale⁸⁹.

⁸² S. Sciarra, *Experiments in the Open Method of Coordination: Measuring the Impact of EU Employment Policies*, in Riv. it. dir. lav., n. 3, 2011, pag. 475.

⁸³ European Commission, *Draft joint employment report 1999*, Brussels, 1999.

⁸⁴ Comunicazione della Commissione del 14.12.1999, *Proposal for a Council decision on guidelines for Member States' employment policies for the year 2000*, COM (99) 712.

⁸⁵ Comunicazione della Commissione del 21.03.2000, *Obiettivi Strategici 2000 – , Un progetto per la nuova Europa*, COM (2000) 154 final.

⁸⁶ J. Kenner, *EU Employment*, op. cit., p. 482.

⁸⁷ M. Grandi, *Il diritto del lavoro europeo. Le sfide del XXI Secolo*, in DRI, n. 4, 2007, p. 1022.

⁸⁸ E. Ghera, *Alcune osservazioni sul Libro Verde*, in DRI, n. 4, 2007, p. 1006.

⁸⁹ Consiglio Europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, Conclusioni della Presidenza.

Gli obiettivi primari sono la piena occupazione, che consideri le inclinazioni personali degli individui, e il rafforzamento della coesione regionale nell'Unione Europea, da raggiungere mediante il rafforzamento dei processi esistenti, dei sistemi di welfare ⁹⁰, e con l'aiuto dei benefici derivanti dall'utilizzo del metodo di coordinamento.

Nelle conclusioni della Presidenza si legge infatti che *“le persone sono la principale risorsa dell'Europa e su di esse dovrebbero essere impiegate le politiche dell'Unione. Investire nelle persone e sviluppare uno stato sociale attivo e dinamico sarà essenziale per la posizione dell'Europa nell'economia della conoscenza nonché per garantire che l'affermarsi di questa nuova economia non aggravi i problemi sociali esistenti rappresentati dalla disoccupazione, dall'esclusione sociale e dalla povertà.”*

Il Consiglio Europeo di Lisbona riconobbe inoltre l'importanza del ruolo svolto dal processo di Lussemburgo e incentivò le istituzioni europee a incrementare gli sforzi nella promozione di nuovi accordi tra le parti sociali, ma anche mediante nuovi partenariati pubblico-privato, in materia di innovazione e apprendimento lungo tutto l'arco della vita ⁹¹.

Il Consiglio Europeo di Lisbona segnò anche l'avvio ufficiale del metodo di coordinamento aperto (MCA) ⁹², già considerato in sede di processo di Lussemburgo.

Il MCA si compone di linee guida, *benchmarking* e *peer review* che realizzano una *“peer pressure”* ⁹³, una “pressione fra pari”, generata dalla condivisione di esperienze, e che può condurre alla graduale convergenza degli obiettivi, al di fuori di un unico modello sociale.

Nelle conclusioni della Presidenza si legge infatti che *“L'attuazione dell'obiettivo strategico sarà agevolata dall'applicazione di un nuovo metodo di coordinamento aperto inteso come strumento per diffondere la migliore pratica e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell'UE. Tale metodo, concepito per assistere gli Stati membri nell'elaborazione progressiva delle loro politiche, implica:*

- *la definizione di orientamenti dell'Unione [...];*
- *la determinazione, se del caso, di indicatori quantitativi e qualitativi e di parametri di riferimento ai massimi livelli mondiali, commisurati alle necessità di diversi Stati membri e settori, [...];*
- *la trasposizione di detti orientamenti europei nelle politiche nazionali e regionali fissando obiettivi specifici e adottando misure che tengano conto delle diversità nazionali e regionali;*
- *periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione inter pares, organizzate con funzione di processi di apprendimento reciproco”*⁹⁴.

⁹⁰ R. Hyman, *Il futuro del principio « il lavoro non è una merce » tra mercato e stato sociale*, in DRI, n. 4, 2007, pag. 988.

⁹¹ Consiglio Europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, Conclusioni della Presidenza.

⁹² (a cura di) M. Decaro, *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, Collana Intangibili, Fondazione Adriano Olivetti, 2011, p. 43.

⁹³ P. Cirielli, *La parabola discendente del metodo aperto di coordinamento*, in (a cura di) L. Ammannati, P. Bilancia, *Governance dell'economia e integrazione europea, Vol. II Governance multilivello, regolazione e reti*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 201 ss.

⁹⁴ Consiglio Europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, Conclusioni della Presidenza.

Un nuovo strumento di “*soft law*” necessario per comprendere e rispettare le differenze e le sovranità nazionali ⁹⁵ che, come sottolineato dal termine “aperto”, non prevede alcun tipo di meccanismo sanzionatorio per le parti interessate ⁹⁶.

Al MCA è da riconoscere il merito di aver accomunato processi decisionali appartenenti a diversi settori di competenza, legati ad esempio ai sistemi di *welfare* o di inclusione sociale ⁹⁷.

A qualche anno dal lancio ufficiale della SEO, iniziarono a emergere i primi segnali di cambiamento. L’avvio di una nuova stagione inizia a profilarsi nel 2002, quando, in occasione del Consiglio Europeo di Barcellona si decise di operare una razionalizzazione dei processi decisi a Lisbona: le linee guida e i pilastri furono così sostituiti da dieci priorità d’azione, da implementare su base triennale ⁹⁸.

Ben presto anche gli obiettivi individuati a Lisbona (in particolare il raggiungimento del tasso di occupazione del 70%) si rivelarono troppo ambiziosi: la *review* di medio termine operata dal Gruppo di Alto Livello presieduto da Wim Kok ⁹⁹, nel 2004, così come quelle della presidenza lussemburghese ¹⁰⁰ e della Commissione (la cd “*review* di primavera”) ¹⁰¹ evidenziarono le carenze emerse in fase di implementazione, in cui gli scarsi livelli di coordinamento fra gli Stati si erano tradotti in risultati di portata limitata ¹⁰².

La mutata situazione internazionale e queste valutazioni critiche portarono, nel 2005, alla revisione di medio termine della Strategia ¹⁰³. Si decise di procedere semplificando gli obiettivi, innovando il sistema della strategia mediante l’adozione di singoli piani nazionali di riforma in sostituzione dei vari *reports*, individuando un coordinatore, con autorità politica, e coinvolgendo maggiormente i parlamenti e i partner sociali nazionali. Fu inoltre predisposto un innalzamento dei requisiti di stabilità per gli obiettivi, in particolare per quelli sociali, e della complementarietà con le altre politiche europee, come quelle riguardanti il budget o i fondi strutturali ¹⁰⁴, con una rinnovata attenzione al tema dell’apprendimento permanente,

⁹⁵ M. João Rodrigues, *The Open Method of Coordination as a New Governance Tool*, in M. Telò, *L'evoluzione della governance europea*, in “Europa/Europe”, n. 2 - 3, 2001, pp. 96 - 107, p. 3.

⁹⁶ S. Klose, *The European Employment Strategy: Which Way Forward?*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 21, No 1, 2005, pp. 5-36, p. 8.

⁹⁷ M. Biagi, *Cambiare le Relazioni Industriali Considerazioni sul Rapporto del Gruppo di Alto Livello sulle Relazioni Industriali e il Cambiamento nella U.E.*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, N. 2, 2002, p. 147.

⁹⁸ M. Roccella, T. Treu, *Diritto del Lavoro*, op. cit., p. 188.

⁹⁹ W. Kok, *Facing the Challenge, The Lisbon strategy for growth and employment - Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, November 2004.

¹⁰⁰ M. J. Rodrigues, *Background Paper SH-ERA:For the Mid-term Review of the Lisbon Strategy*, November 2004.

¹⁰¹ Comunicazione della Commissione del 2.2.2005, *Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon strategy*, COM(2005) 24 final.

¹⁰² J. Goetschy, *The Implications of the Lisbon Strategy for the Future of Social Europe: ‘On the Road’ or ‘New Age’?*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Issue 4, 2007, pp. 499–523, p. 504.

¹⁰³ E. Ales, *Lo sviluppo della dimensione sociale comunitaria: un’analisi “genealogica”*, in (a cura di) F. Carinci, A. Pizzoferrato, *Diritto del lavoro dell’Unione europea*, cit., 168 ss.

¹⁰⁴ J. Goetschy, *The Implications of the Lisbon Strategy*, cit., p. 506.

considerato un elemento imprescindibile per il raggiungimento degli obiettivi indicati nella Strategia.

Inizia da questo momento il progressivo arricchimento dei contenuti della Strategia da parte della Commissione e del Consiglio ¹⁰⁵ con l'obiettivo di innalzare il livello di coinvolgimento degli Stati Membri, ben oltre quanto ottenuto attraverso il cosiddetto procedimento di "naming and shaming". Il procedimento di revisione della Strategia si concluse nel 2006 e, come si vedrà, spostò l'attenzione su nuovi elementi, come le politiche attive, la formazione professionale, e l'introduzione di nuovi elementi di flessibilità nei mercati del lavoro nazionali (*flexicurity*).

Nonostante il mancato raggiungimento di quanto stabilito e auspicato nel 2000, presumibilmente anche a causa della severa crisi economica internazionale scoppiata nel 2008, alla Strategia di Lisbona va riconosciuto il merito di aver creato consenso sulle riforme da adottare in Europa nel corso degli anni successivi, in particolare quelle relative all'educazione, alle competenze e all'introduzione di maggiori elementi di flessibilità ¹⁰⁶che, come si vedrà, non saranno marginali neppure nelle successive tappe europee.

1.5 La nuova fase della dimensione sociale europea: i principi sociali nel Trattato di Lisbona.

Dopo alcuni anni di riflessione, e in particolare durante il Consiglio Europeo del giugno 2007 ¹⁰⁷, le istituzioni europee iniziarono ad auspicare la redazione di un Trattato di riforma per velocizzare l'uscita dalla situazione di *impasse* scaturita dal naufragio del progetto costituzionale ¹⁰⁸.

Nonostante i timori di alcuni Stati Membri ¹⁰⁹, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ¹¹⁰ costituisce un importante punto di snodo per la cosiddetta "dimensione sociale europea" e un tassello fondamentale nel processo di ridefinizione del tessuto politico, economico e sociale

¹⁰⁵ A. Crescenzi, M.C. Rioldino, *Il rilancio nel 2005: la nuova Strategia per la crescita e l'occupazione*, in (a cura di) M. Decaro, *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, Collana Intangibili, Fondazione Adriano Olivetti, 2011, p. 139 ss.

¹⁰⁶ Cfr. L. Verzicco, *Human capital in Italy after the Lisbon Strategy: Comparative Overview*, in (a cura di) R. Blanpain, W. Bromwich, O. Rymkevich, I. Senatori, *Labour markets, industrial relations and human resources management : from recession to recovery*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2012, p. 74.

¹⁰⁷ Consiglio dell'Unione Europea del 21 e 22 Giugno 2007, Conclusioni della Presidenza.

¹⁰⁸ Com'è noto, il Trattato Costituzionale fu firmato a Roma il 29 ottobre 2004. La redazione era stata affidata alla "Convenzione", un organo composto dai rappresentanti dei governi e dei parlamenti nazionali nonché della Commissione e del Parlamento europei. Il progetto naufragò a causa della mancata ratifica di tutti gli Stati membri e definitivamente abbandonato dopo gli esiti negativi dei referendum francese e olandese del 2005.

¹⁰⁹ Si ricordi che l'Irlanda indisse un referendum, tenutosi il 2 ottobre 2009 e che ebbe esito positivo, e si riscontrarono resistenze da parte della Repubblica Ceca e della Polonia.

¹¹⁰ Il Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea è stato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, pubblicato nella G.U.U.E. 2007/C 306/0 del 17.12.2007, ed è entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

degli ultimi anni, responsabile del forte consolidamento del ruolo dei diritti sociali all'interno dell'Unione ¹¹¹.

Il Trattato, non sostitutivo, ma modificativo dei due precedenti, ha comportato la successione dell'Unione Europea alla Comunità Europea e la revisione del Trattato dell'Unione Europea e del Trattato CE, la cui denominazione passa a “Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea” (TFUE) ¹¹².

Le principali novità sono costituite dall'inserimento di due nuovi titoli (il secondo e il terzo su principi democratici e profili istituzionali) sugli otto totali, alcune modifiche al Preambolo e dalla riorganizzazione dei sistemi di competenze, del mercato interno e delle istituzioni.

Inoltre, l'attribuzione di valore giuridico alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che non estende le competenze dell'Unione (art. 6 c. 1 ss TUE) e che va interpretata e applicata secondo le modalità indicate nel suo Titolo VII, ha reso possibile il riempimento di un vuoto normativo in cui l'assenza di un quadro completo sui diritti fondamentali era percepito da molti come un ostacolo al processo di integrazione europea ¹¹³.

L'attribuzione dello stesso valore giuridico dei trattati alla Carta, secondo il parere di molti, rappresenta il momento più alto nel riconoscimento dei valori sociali all'interno dell'Unione Europea ¹¹⁴, un nuovo punto di partenza comune per la loro tutela ¹¹⁵ al di là dei possibili problemi di coordinamento nell'ambito del sistema di tutela multilivello Stato – Unione Europea ¹¹⁶ e nonostante le controversie e le difficoltà sorte nelle fasi preparatorie che ne hanno fortemente circoscritto la portata entro confini precisi ¹¹⁷.

L'analisi delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona non può prescindere dall'art. 3 del TUE che evoca tra gli obiettivi dell'Unione la piena occupazione e il progresso sociale. Si legge, infatti, che l'Unione “*Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente [...]*”¹¹⁸. La formula “economia sociale di mercato” è stata qui utilizzata nel comune intento di raggiungere un nuovo equilibrio tra obiettivi sociali ed economici.

¹¹¹ S. Sciarra, *I diritti sociali fondamentali dopo Lisbona*, in (a cura di) E. Falletti, V. Piccone, *L'integrazione attraverso i diritti: l'Europa dopo Lisbona*, Atti del 1. workshop in diritto dell'Unione europea e internazionale, Palazzo Ducale di Venezia, 26-27 marzo 2010, p. 553.

¹¹² G. Tesaro, *Diritto dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 2013, p. 15.

¹¹³ P. Gargiulo, *Il modello sociale europeo tra politica e diritti sociali dopo la riforma di Lisbona*, in (a cura di) P. Gargiulo, *Politica e Diritti Sociali nell'Unione Europea. Quale Modello Sociale Europeo?* Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, op. cit. p. 2.

¹¹⁴ S. Giubboni, *I Diritti Sociali nell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona. Paradossi, Rischi e Opportunità*, reperibile on line, 2011, p. 39.

¹¹⁵ M. Cartabia, *Il Trattato di Lisbona*, in *Giorn. di dir. amm.*, 3/2010, p. 221.

¹¹⁶ F. Sorrentino, *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona (considerazioni preliminari)*, in *Corriere giuridico*, n. 2/2010, pp. 145 ss.

¹¹⁷ (a cura di) S. Sciarra, *Manuale di diritto sociale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 3.

¹¹⁸ Art. 3. del Trattato sull'Unione europea (versione consolidata).

Nel perseguimento degli obiettivi enunciati nell'art. 3, l'Unione risulta ora vincolata alle cd. "clausole orizzontali" (artt. 8 e 9 TFUE) che, oltre alla promozione dell'uguaglianza uomo – donna e alla totale eliminazione delle ineguaglianze (art. 8 TFUE), puntano alla "*promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana*" (art. 9 TFUE).

Inoltre, la lettura combinata degli artt. 9 e 10 TFUE (che impegna l'Unione a combattere qualsiasi tipo di discriminazione nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni) secondo alcuni, costituirebbe un'ulteriore dimostrazione dei progressi compiuti in tema di affermazione dell'importanza degli obiettivi sociali su quelli economici ¹¹⁹.

Il sistema delle competenze è specificato dall'art. 4.2 del TFUE dove si legge che: *L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori: a) mercato interno; b) politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato [...]*.

Se la politica sociale rientra dunque fra le materie di competenza concorrente fra Unione e Stati Membri, le politiche occupazionali sono coordinabili dall'Unione mediante misure di orientamento comune ¹²⁰ e quelle di sostegno all'occupazione sono da collocarsi a metà fra queste due sfere ¹²¹.

La materia dell'occupazione è disciplinata dagli artt. 145 – 150, 156 – 159 e 162 – 164 del TFUE ¹²².

Ad aprire il Titolo IX, "Occupazione", è l'art. 145 che, oltre a impegnare gli Stati nello sviluppo di una strategia comune per l'occupazione, focalizza l'attenzione sulla creazione di una forza lavoro competente, versatile e qualificata, in grado di adattarsi facilmente ai cambiamenti repentini del mercato del lavoro. Gli artt. 146 e 147 TFUE promuovono la cooperazione fra gli Stati Membri in tema di occupazione con l'obiettivo di giungere a un "*livello di occupazione elevato*" (147 c. 2), sostenuti o coadiuvati dall'Unione tramite azioni integrative, nel rispetto del sistema di competenze e "*in modo coerente con gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri*" (*Broad Economic Guidelines – BEPG*) (art. 146 c. 1 TFUE). Secondo parte della dottrina, è qui che si palesa la supremazia della ragione economica su quella sociale ¹²³.

Nonostante il riparto di competenze affidi un ruolo preminente degli Stati Membri, il ruolo sussidiario dell'Unione in materia di occupazione appare attenuato dall'art. 148 TFUE che prevede un meccanismo di cooperazione Unione – Stati di tipo "circolare" ¹²⁴.

¹¹⁹ A. Alaimo, B. Caruso, *Dopo la politica i diritti: l'Europa "sociale" nel Trattato di Lisbona*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT – 82/2010, 2010, p. 14.

¹²⁰ (a cura di) S. Sciarra, *Manuale di diritto sociale europeo*, op. cit., p. 2.

¹²¹ S. Sciarra, *I diritti sociali fondamentali dopo Lisbona*, in (a cura di) E. Falletti, V. Piccone, *L'integrazione attraverso i diritti: l'Europa dopo Lisbona : atti del 1. workshop in diritto dell'Unione europea e internazionale*, Palazzo Ducale di Venezia, 26-27 marzo 2010, p. 553.

¹²² Parlamento Europeo, *Note sintetiche sull'Unione Europea*, Strasburgo, 2017.

¹²³ C. Barnard, *EU Employment Law*, Oxford University Press, 2012, p. 91.

¹²⁴ (a cura di) P. Lambertucci, *Diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 252.

Dopo aver esaminato la situazione occupazionale generale dell'Unione e aver consultato le altre principali istituzioni, infatti, il Consiglio europeo elabora le conclusioni del caso che costituiranno la base per la redazione, da parte del Consiglio, di orientamenti a cui gli Stati Membri dovranno allinearsi. Dopo l'adozione delle linee guida, a questi ultimi è chiesta la redazione di un rapporto annuale da presentare al Consiglio e alla Commissione in cui siano evidenziate le principali misure volte all'implementazione delle politiche per l'occupazione, coerentemente a quanto disposto dalle linee guida (art. 148 c. 3 TFUE). Gli Stati elaborano quindi i Piani d'azione nazionali ¹²⁵ (chiamati, dal 2005, Programmi di riforma nazionali – PRN) che, per migliorare la sinergia tra sfera economica e occupazionale, dovranno essere pubblicati simultaneamente ai piani di stabilità e convergenza ¹²⁶. Sulla base dei PRN redatti, il Consiglio, se lo riterrà necessario, invierà raccomandazioni specifiche agli Stati Membri (art. 148 c. 4).

Un nuovo elemento di raccordo con le politiche economiche è riscontrabile all'art. 121 TFUE, secondo cui le linee guida dovranno essere allineate agli indirizzi di massima per le politiche economiche (BEPG) e poste in relazione agli obiettivi dell'Unione economica e monetaria (*Economic and Monetary Union – EMU*). È inoltre evidenziato il ruolo del Comitato per l'occupazione ¹²⁷ istituito nel 2000, ora attivo su base permanente (art. 150 TFUE) con nuovi compiti di “*advisory*” e di promozione del coordinamento in materia di occupazione fra Stati e Commissione Europea. Nello svolgimento delle proprie mansioni, il Comitato è tenuto a consultare le parti sociali.

Appare inoltre opportuno citare l'art. 151 del TFUE che apre il Titolo X “Politica Sociale” (artt. 151 - 161) denominazione che sottolinea l'indipendenza della materia da altri settori di intervento come istruzione, formazione professionale e politiche giovanili ¹²⁸.

Il Legislatore europeo qui si occupa prevalentemente di retribuzioni, congedi, condizioni lavorative, nonché di formazione, perfezionamento professionale e sicurezza sociale e il tema dell'occupazione è considerato uno dei mezzi più importanti per giungere a una più ampia protezione sociale e allo sviluppo delle risorse umane contro l'emarginazione.

Tuttavia, secondo l'opinione di alcuni, l'art. 151, pur imponendo al c. 1 la cd “parificazione nel progresso”, accanto a “*una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione*”, già al comma successivo sottolinea nuovamente la subordinazione dei diritti sociali rispetto a quelli economici specificando che, nel mettere in pratica le misure volte al raggiungimento di questi obiettivi, l'Unione e gli Stati membri dovranno considerare la “*necessità di mantenere la competitività dell'economia dell'Unione*” ¹²⁹.

¹²⁵ Comunicazione della Commissione del 13.05.1998, *From guidelines to action: the National Action Plans for Employment* del, COM(98) 316 final.

¹²⁶ C. Barnard, *EU Employment, op. cit.*, p. 93.

¹²⁷ Decisione n. 2000/98/CE del Consiglio del 24 gennaio 2000, che istituisce il comitato per l'occupazione.

¹²⁸ A. Alaimo e B. Caruso, *Dopo la politica i diritti: l'Europa 'sociale' dopo il Trattato di Lisbona*, relazione al convegno su Le innovazioni del Trattato di Lisbona in tema di competenze dell'Unione e di tutela dei diritti, Catania, 9-10 aprile 2010, p. 6.

¹²⁹ A. Loffredo, *Diritto alla formazione e lavoro – Realtà e retorica*, Cacucci, Bari, 2012, p. 38.

Del Titolo XI “Il Fondo Sociale Europeo” (artt. 162 -164 TFUE) ci si occuperà nel prosieguo dell’analisi.

Dalla lettura di queste disposizioni appare chiaro il crescente interesse delle istituzioni europee nei confronti dei temi sociali e dell’occupazione: si può sostenere, infatti, che il TUE e il TFUE, pur in presenza di competenze concorrenti, rafforzino l’impegno dell’UE nella protezione dei diritti sociali. Ciò è in parte motivato dalla nuova prospettiva in cui le politiche sociali e occupazionali si collocano: sono una parte integrante della politica economica dell’Unione e rappresentano uno strumento di grande efficacia potenziale per la costruzione di un efficiente mercato interno ¹³⁰.

È tuttavia opinione condivisa che, nonostante le novità apportate e il grande merito del Trattato di aver messo in relazione i diritti economici con quelli sociali, molte delle disposizioni non abbiano ricevuto un’adeguata attuazione in sede statale ¹³¹, anche a causa dell’orientamento, spesso definito “schizofrenico” della Corte di Giustizia Europea¹³² che, da un lato ha operato un progressivo aumento delle tutele nei confronti dei diritti non economici, con particolare attenzione ai diritti di libertà personali, di espressione ecc., dall’altro ha rivolto una ridotta attenzione ai diritti sociali, come dimostrano celebri sentenze ¹³³ in cui a “contrapporsi” sono stati diritti sociali e di libero scambio ¹³⁴.

¹³⁰ P. Watson, *EU Social and Employment Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 51.

¹³¹ U. Villani, *La politica sociale nel Trattato di Lisbona*, in Riv. Giur. Lav., 2012, p. 47.

¹³² F. Gallo, *L’Europa Sociale e l’Europa Fiscale Dopo il Trattato di Lisbona*, in Diritto e Pratica Tributaria, 5/2016, p. 1789.

¹³³ Tra le più famose il Caso Viking, CGUE (Grande sezione), 11 dicembre 2007, C-438/05 e il Caso Laval CGUE (Grande sezione), 18 settembre 2007, C-341/05. Si veda, sul tema, B. Bercusson, *European Labour Law*, op. cit., p. 690 ss.

¹³⁴ M. D’Alberti, *L’Unione Europea e i diritti*, Riv. Trim. Dir. Pubblico, n. 3, 2016, p. 761.

1.6. La formazione professionale nelle disposizioni del Trattato e nel diritto derivato.

Come prevedibile, nel mondo del lavoro che va delineandosi, un ruolo particolarmente rilevante sarà ricoperto dalla formazione professionale continua lungo tutto l'arco della vita, il cd. *"lifelong learning"*, cui sarà sempre più affidato l'arduo compito di preparare la forza lavoro del futuro e renderle possibile mantenersi aggiornata ¹³⁵.

Per raggiungere questo obiettivo, tuttavia, come sottolineato nel comunicato di Bruges del 2010 ¹³⁶, *"occorre una migliore conoscenza dei settori emergenti e delle relative competenze, nonché dei cambiamenti cui sono soggette le professioni attuali. In collaborazione con le parti interessate è necessario rivedere regolarmente gli standard occupazionali e quelli in materia di istruzione/formazione che definiscono i requisiti richiesti al titolare di un certificato o diploma."*

Parallelamente alla nascita di nuovi modelli organizzativi e nuovi lavori, anche la formazione professionale sta assumendo caratteristiche inedite, non potendosi più focalizzare solamente sui contenuti specifici dei programmi formativi, ovvero i contenuti che si intende trasmettere ai lavoratori, ma anche sui mezzi e sulle modalità da utilizzare, come piattaforme online, attività di *mentoring* o *counselling*.

Ai percorsi formativi sarà al contempo chiesto di incrementare i propri livelli di attrattività, di accessibilità, d'innovatività e di ausilio nei processi di orientamento alla carriera ¹³⁷.

L'importanza dell'aggiornamento professionale nel mantenimento della propria occupazione ¹³⁸ o nel processo di ricerca di una nuova è da sempre molto sentita nell'Unione Europea. Sin dal Trattato CECA del 1951¹³⁹, infatti, il tema della riconversione lavorativa rientra nella sfera di interesse delle istituzioni europee, che si impegnano a contribuire al finanziamento delle misure di riqualificazione professionale indirizzate ai lavoratori costretti a cambiare

¹³⁵ Occorre fornire innanzitutto le definizioni così come fornite dalla Lifelong Platform (llplatform.eu/resources/lexicon/) utilizzate per i tre tipi di formazione più rilevanti per la presente analisi, ovvero: Formal, Non-formal education

"Formal Education is intentional, organised and structured. It leads to recognised diplomas and qualifications. It is usually provided in schools, colleges, universities and other formal educational institutions that normally constitute a continuous 'ladder' of full-time education for children and young people."

"Informal Learning is never organised nor institutionalised in terms of objectives, time or learning support. From a learner standpoint, it is never intentional. It is often referred to as learning by experience or just as experience. It results from daily life activities related to work, family or leisure."

"Non-Formal Education is usually organised and can have learning objectives. It takes place alongside the mainstream systems of education and training and does not typically lead to formalised certificates. It concerns persons of all ages. It may be provided at the workplace and through the activities of civil society organisations and groups (youth organisations, popular education movements, unions, etc.)."

¹³⁶ European Ministers for Vocational Education and Training, the European Social Partners and the European Commission, *The Bruges Communiqué on enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training for the period 2011-2020*, Bruges, 2010.

¹³⁷ (a cura di) E. Saar, O. B. Ure, J. Holford, *Lifelong learning in Europe: national patterns and challenges*, ed Elgar, Cheltenham, 2013, p. 60.

¹³⁸ A. Loffredo, *Diritto alla formazione e lavoro – Realtà e retorica*, Cacucci, Bari, 2012, p. 57.

¹³⁹ Il Trattato istitutivo della CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio) fu firmato il 18 aprile 1951 da Belgio, Francia, Germania Ovest, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi. Entrò in vigore il 23 luglio 1952.

occupazione, necessità che va acuendosi proprio a seguito della graduale nascita del nuovo mercato comune ¹⁴⁰.

La formazione professionale, quindi l'innalzamento delle competenze, è stata riconosciuta ufficialmente come settore di rilevanza comunitaria già dal Trattato di Roma del 1957 pur necessitando di un'azione coordinata da parte degli Stati.

Anche in tema di formazione professionale, gli interventi più incisivi sono stati elaborati a partire dagli anni Novanta, periodo in cui l'Unione Europea si rende promotrice della cosiddetta "formazione lungo tutto l'arco della vita" (*lifelong learning*), considerata uno strumento chiave per il raggiungimento di una maggiore coesione e inclusione sociale ¹⁴¹.

Un ulteriore impulso provenne, come si è accennato, dal Libro Bianco di Delors del 1993 che auspicava insieme miglioramenti macroeconomici e riguardanti il mercato del lavoro, con un'attenzione particolare alla formazione ¹⁴². Il Libro Bianco fu uno dei primi atti a promuovere un nuovo approccio al tema, da non considerare più come un intervento "one shot" ma un vero e proprio percorso da compiere lungo tutto l'arco della vita, in uno scenario di costante e progressiva valorizzazione del capitale umano, uno degli assi portanti della crescita europea ¹⁴³.

Lungo la stessa linea d'intervento si inserisce il Libro Bianco della Commissione sulla società cognitiva, curato da Edith Cresson ¹⁴⁴ e pubblicato sul finire del 1995 in occasione della celebrazione dell'anno europeo dell'istruzione e della formazione permanente (*European Year of Lifelong Learning*) nel 1996. I fattori considerati trainanti e a cui occorre fornire risposte specifiche e convincenti sono tre: la società dell'informazione, la mondializzazione (che oggi definiremmo "globalizzazione") e la civiltà scientifica e tecnica, elementi che, come dimostrato dalle più recenti evoluzioni del mercato del lavoro, richiedevano sempre più l'acquisizione di nuove conoscenze, l'elaborazione di meccanismi di lotta all'esclusione sociale più efficienti, nuovi investimenti in formazione e maggiore connessione fra mondo dell'istruzione e dell'impresa ¹⁴⁵.

¹⁴⁰ M. Roccella, T. Treu, *Diritto del lavoro della Comunità europea*, CEDAM, Padova, 1995.

¹⁴¹ J. Holford, A. Mleczko, *Lifelong Learning: national policies from the European perspective* in (a cura di) E. Saar, O. B. Ure, J. Holford, *Lifelong learning in Europe: national patterns and challenges*, ed Elgar, Cheltenham, 2013, p. 32.

¹⁴² Cfr. N. D'Amico, *Storia della formazione professionale in Italia – Dall'uomo da lavoro al lavoro per l'uomo*, FrancoAngeli, Milano, 2015, p. 552; CEDEFOP, *European guidelines for validating non-formal and informal learning*, Luxembourg, 2009.

¹⁴³ G. Coronas, *La formazione continua dei lavoratori, Fondo Sociale Europeo, accordi, norme nazionali*, Collana Formazione, Ediesse, Roma, 2003, p. 103.

¹⁴⁴ Comunicazione della Commissione del 29.11.1995, *Libro bianco su Istruzione e Formazione. Insegnare e Apprendere Verso la Società Conoscitiva*, COM(95) 590 def.

Edith Cresson era la commissaria delegata per la formazione e la cultura.

¹⁴⁵ S. Baggiani, *L'Istruzione e la formazione professionale, Le principali tappe della cooperazione a livello comunitario*, 2006, p. 10.

A esplicitare i meccanismi di adozione e gli obiettivi finali di quanto inserito nel Libro Bianco, fu una successiva Comunicazione della Commissione del 29.05.1997, COM (97) 256 fin.

Il Libro Bianco del 1995 rappresenta inoltre uno dei primi atti ad evidenziare il ruolo del riconoscimento delle qualifiche dal momento che si propone l'avvio di un “*processo europeo che permetta di confrontare e diffondere tali definizioni, metodi e pratiche*”.

Come si è avuto modo di analizzare, i due eventi che più di tutti hanno focalizzato l'attenzione sul tema dell'occupazione sono stati l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam¹⁴⁶ e l'introduzione della SEO, in cui il tema della formazione professionale è cruciale almeno per i due pilastri “adattabilità” e “occupabilità”.

Anche il cd. “Processo di Bologna”¹⁴⁷, avviato nel 1999, ha incentivato molti Stati a introdurre riforme nel settore della formazione e ha rappresentato la base per l'avvio, nel 2002, da parte dei trentatré ministri dell'educazione rappresentanti dei Paesi membri dell'Unione e di Paesi Terzi del “Processo di Copenhagen”, dell'elaborazione del Quadro europeo delle qualifiche (EQF)¹⁴⁸ e del Sistema dei crediti d'apprendimento nell'insegnamento e nella formazione professionale (ECVET)¹⁴⁹. Entrambi i sistemi, semplificando la comparazione delle qualifiche degli individui, li aiuta concretamente nell'esercizio della loro libertà di circolazione¹⁵⁰.

La consacrazione del ruolo della formazione professionale è compiuta di fatto nel marzo 2000 quando il Consiglio Europeo, riunito a Lussemburgo, si proporrà l'obiettivo di rendere l'Unione “*l'economia della conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo*” entro il 2010¹⁵¹.

¹⁴⁶ M. Roccella, *Formazione, occupabilità e occupazione in Europa*, in Dir. Lav. Rel. Ind., 2007, p. 189.

¹⁴⁷ Il cd “Processo di Bologna” si propone di conseguire una maggiore coerenza tra gli studi di livello universitario e realizzare uno spazio europeo dell'istruzione superiore (EHEA – European Higher Education Area) entro il 2010.

¹⁴⁸ “*L'EQF è un quadro comune europeo di riferimento che collega fra loro i sistemi di qualificazione di paesi diversi, fungendo da dispositivo di traduzione utile a rendere le qualifiche più leggibili e comprensibili tra paesi e sistemi europei differenti*”, Commissione Europea, *Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF)*, Belgium, 2009, p. 3. È stato istituito mediante la Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, 2008/C 111/01/CE.

¹⁴⁹ L'ECVET è un sistema basato sui risultati dell'apprendimento che facilita la convalida dell'apprendimento non formale e informale. È stato istituito in seguito alla Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 sull'istituzione di un sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET) 2009/C 155/02.

Si veda sul tema: J. J. W. Powell, C. Trampusch, *Europeanization and the Varying Responses in Collective Skill System*, in M. R. Busemeyer, C. Trampusch, *The Political Economy of Collective Skill Formation*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 285.

Pur essendo prevista per entrambi i sistemi l'adozione volontaria da parte degli Stati membri, i sistemi ECVET ed EQF sono da considerare direttamente collegati agli obiettivi della Strategia 2020.

¹⁵⁰ E. Tille, *Der europäische Bildungsraum und das duale System der Berufsbildung in Deutschland: rechtliche Rahmenbedingungen zur zukünftigen Gestaltung des deutschen Berufsbildungssystems*, Kovač, Hamburg, 2010, p. 3; A. Loffredo, *Considerazioni su Diritto alla formazione e contratto di lavoro*, in (a cura di) M. Rusciano, *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, Jovene, Napoli, 2004, p. 127 ss, p. 132.

¹⁵¹ M. C. Bonini, con contributi di C. Cogoi, S. Marchioro, F. Torlone, *L'orientamento nell'educazione degli adulti. Analisi del contesto e prospettive di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano, 2002, p. 29.

Come dimostrato dal gran numero di riunioni che si susseguirono ¹⁵² il Consiglio del 2000 rappresentò una base importante per l'individuazione da parte delle istituzioni europee e degli Stati membri di obiettivi e strategie per gli anni successivi ¹⁵³.

In sede di Consiglio dei Ministri dell'Istruzione nel 2003, ad esempio, furono individuate le aree di intervento in tema di istruzione e formazione professionale che andarono poi ad arricchire il quadro della Strategia di Lisbona. In tema di formazione permanente si dispose l'incremento della percentuale di adulti impegnati in percorsi di aggiornamento professionale fino al raggiungimento del 12.5% della popolazione adulta (25 – 64) entro il 2010 ¹⁵⁴.

A sostegno di questo obiettivo furono così elaborati diversi programmi per l'apprendimento permanente come il Programma Socrates ¹⁵⁵ (in particolare la sua azione Grundtvig indirizzata agli adulti), il Programma Leonardo da Vinci e l'iniziativa "eLearning", accanto alle molteplici azioni in materia di ricerca e innovazione. Nel 2014, Erasmus Plus ¹⁵⁶ ha sostituito il programma per l'apprendimento permanente e altri sei programmi attivi precedentemente in tema di istruzione, formazione e gioventù ¹⁵⁷.

Il Trattato di Lisbona disciplina il tema dell'istruzione e della formazione professionale agli artt. 165 e 166 TFUE del Titolo XII *"Istruzione, formazione professionale, gioventù e sport"*. In particolare, l'art. 166 TFUE consente all'Unione Europea di attuare una politica di formazione volta al rafforzamento e all'integrazione delle azioni intraprese dagli Stati membri. La novità più rilevante introdotta dal TFUE a riguardo è la cd. "clausola sociale orizzontale", di cui al già menzionato art. 9 che impone all'Unione, nell'elaborazione e nell'attuazione di politiche e azioni, la considerazione degli aspetti sociali ¹⁵⁸ quali *"la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana"*.

¹⁵² Fra le riunioni di maggior rilievo per i risultati prodotti, occorre menzionare anche il Consiglio europeo di Stoccolma del 23 e 24 marzo 2001, che ha approvato il rapporto *"Istruzione e formazione in Europa: sistemi diversi, obiettivi comuni per il 2010. Il programma di lavoro sugli obiettivi futuri dei sistemi di istruzione e di formazione"* che ha definito un quadro unitario in tema di istruzione e formazione professionale. Seguì il già citato Consiglio Europeo di Barcellona.

¹⁵³ Per un'analisi dettagliata degli incontri intercorsi all'interno del periodo di validità della Strategia di Lisbona si veda il sito: archivio.pubblica.istruzione.it

¹⁵⁴ Conclusioni del Consiglio del 7 maggio 2003 in merito ai livelli di riferimento del rendimento medio europeo nel settore dell'istruzione e della formazione (parametri di riferimento), Bruxelles.

¹⁵⁵ SOCRATES è il Programma d'azione dell'Unione Europea per la cooperazione transnazionale nel settore dell'istruzione; con la decisione n. 253/2000/CE del 24 gennaio 2000 il Parlamento Europeo e il Consiglio ne hanno avviato la seconda fase, per il periodo dal 1 gennaio 2000 al 31 dicembre 2006.

¹⁵⁶ Regolamento n. 1288/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11.12.2013, che istituisce «Erasmus+»: il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga le decisioni n. 1719/2006/CE, n. 1720/2006/CE e n. 1298/2008/CE.

¹⁵⁷ Conclusioni del Consiglio del 12.5.2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020).

¹⁵⁸ A. Perulli, *Diritti sociali fondamentali e regolazione del mercato nell'azione esterna dell'Unione europea*, in Riv. Giur. Lav. Prev. Soc., n. 2013/2.

Il diritto alla formazione è poi ribadito dall'art. 14 della Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione Europea che statuisce per ciascuno il “*diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua*”¹⁵⁹.

Il tema della formazione professionale ha vissuto un considerevole incremento di visibilità a partire dal lancio della Strategia Europa 2020 e diventerà sempre più rilevante man mano che gli effetti della Quarta rivoluzione industriale si renderanno più palesi¹⁶⁰.

Come accennato, rientrando l'istruzione e la formazione nella sfera di competenza degli Stati membri, all'Unione è consentito solamente individuare obiettivi e quadri strategici comuni, al 2017 rappresentato dal Quadro Strategico elaborato nel 2009¹⁶¹ “Istruzione e formazione 2020” (ET 2020) che considera prioritari: 1) *Fare in modo che l'apprendimento permanente e la mobilità divengano una realtà*; 2) *Migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione e della formazione*; 3) *Promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva*; 4) *Incoraggiare la creatività e l'innovazione, compresa l'imprenditorialità, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione*.

Il Consiglio ha inoltre invitato gli Stati membri a elaborare entro il 2018 sistemi di riconoscimento nazionali per la convalida dei programmi di formazione non-formale e informale portati a termine dagli adulti, funzionali al raggiungimento degli obiettivi di cui alla Strategia 2020¹⁶².

La revisione operata nel 2015¹⁶³ ha ulteriormente arricchito il quadro di riferimento, inserendo nuovi obiettivi e linee di intervento.

In particolare, si auspica il raggiungimento della percentuale del 15% di adulti che abbiano preso parte a percorsi di apprendimento nelle quattro settimane precedenti alla rilevazione, obiettivo che pare ancor' oggi di difficile raggiungimento per molti Stati membri¹⁶⁴. A supporto del quadro così delineato si pone anche l'Agenda europea per l'apprendimento degli adulti, rinnovata nel 2011¹⁶⁵ che, pur riconoscendo i significativi sforzi messi in atto dagli Stati in un contesto di riferimento europeo sempre più articolato, auspica un miglioramento della qualità e dell'efficacia dei programmi di formazione e istruzione degli adulti, in connessione ad alcune delle iniziative faro lanciate congiuntamente alla Strategia Europa 2020: *Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro*; *la Piattaforma europea contro la povertà*; *l'Unione dell'innovazione*¹⁶⁶.

¹⁵⁹ Carta dei Diritti Fondamentali dell'unione Europea (2000/C 364/01).

¹⁶⁰ Parlamento Europeo, *Istruzione e formazione professionale, Note sintetiche sull'unione europea*, 2016.

¹⁶¹ Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009, cit.

¹⁶² Council Recommendation of 20.12.2012 on the validation of non-formal and informal learning, 2012/C 398/01. Interventi in questo senso erano già stati auspicati dalle Conclusioni del Consiglio del 12.5.2009, cit.

¹⁶³ 2015 Joint Report of the Council and the Commission on the implementation of the strategic framework for European cooperation in education and training (ET 2020) — *New priorities for European cooperation in education and training*.

¹⁶⁴ Nel 2016, la media europea raggiungeva il 10,7%. Commissione Europea, *Education and Training Monitor 2016*, Bruxelles, 2016.

¹⁶⁵ Risoluzione del Consiglio su *un'Agenda europea rinnovata per l'apprendimento degli adulti*, 2011/C 372/01.

¹⁶⁶ Si veda, sul tema il par 2.7 del presente lavoro.

Tra le agenzie coinvolte nel monitoraggio dei risultati e l'implementazione delle politiche ideate in sede europea vi è il CEDEFOP (Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale), istituito nel 1975 ¹⁶⁷.

Come emergerà nel prosieguo del testo, per l'implementazione dei programmi formativi è fondamentale il sostegno finanziario proveniente dai Fondi strutturali e in particolar modo dal Fondo Sociale Europeo che ha fatto dell' "*investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente*" uno dei suoi principali obiettivi (art. 9 Reg. (UE) n. 1303/2013).

Tra i gruppi considerati più vulnerabili e su cui le istituzioni si sono maggiormente concentrate negli ultimi anni vi è sicuramente quello dei giovani. Si sono così moltiplicati gli interventi, i programmi e le iniziative a loro indirizzati. Tra le più celebri e di successo occorre menzionare la *Youth Guarantee* ¹⁶⁸, inaugurata nel 2013 e che si propone di rendere possibile per i giovani al di sotto dei 25 anni ricevere un'offerta lavorativa di qualità, di formazione continua, di apprendistato o di tirocinio nei primi quattro mesi di disoccupazione o dopo aver terminato il proprio percorso di istruzione formale.

¹⁶⁷ www.cedefop.europa.eu/it

¹⁶⁸ Raccomandazione del Consiglio del 22.4.2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani, 2013/C 120/01.

CAPITOLO II

LA PROMOZIONE DI MANODOPERA ALTAMENTE QUALIFICATA NELLA STRATEGIA 2020 E NELLE INIZIATIVE COLLEGATE

SOMMARIO: 2.1 I nuovi obiettivi occupazionali della Strategia Europa 2020. 2.2 Nuove competenze per il nuovo Millennio, “*Un’agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro*”. 2.3 Le iniziative legate alla rinnovata Agenda delle competenze per l’Europa. 2.3.2 Il Piano per la cooperazione settoriale in materia di competenze. 2.3.3 Percorsi di riqualificazione – Nuove opportunità per gli adulti. 2.3.4 *The Skills Guarantee*. 2.4 Flessibilità e sicurezza, la *flexicurity* in Europa: cenni. 2.5 La comprensione delle qualifiche e delle competenze in Europa. 2.6 Le competenze digitali, la leva strategica dei mercati del lavoro di oggi e di domani. 2.7 Il ruolo del Fondo Sociale Europeo nella formazione di nuove competenze in Europa. 2.7.2 Il ruolo del Fondo Sociale Europeo in Italia, cenni. 2.7.3 Il Fondo Europeo di Adeguamento alla Globalizzazione. 2.7.4 Il Programma EaSI (*Employment and Social Innovation Programme*).

2.1 I nuovi obiettivi occupazionali della Strategia Europa 2020.

Nonostante, come si è visto, le modifiche apportate alla Strategia di Lisbona nel 2005¹, rivista e rilanciata con un nuovo approccio semplificato e un focus più incentrato su crescita e occupazione², la più parte degli Stati registrava significativi ritardi nel raggiungimento degli *standard*: basti pensare che nel 2009 il PIL era crollato del 4%, la produzione industriale era tornata ai livelli registrati negli anni Novanta e ventitre milioni di persone risultavano disoccupate³.

Si decise dunque di lanciare una nuova Strategia in sostituzione della prima: la Strategia Europa 2020⁴, che dal 2010 costituisce il programma di interesse multinazionale più importante a livello globale⁵.

I capi di Stato e di Governo dei ventisette Paesi membri, riuniti in sede di Consiglio europeo, la approvarono nel marzo 2010⁶ per poi stabilirne le modalità di attuazione nel corso del Consiglio europeo del 17 giugno 2010. Nelle conclusioni si legge che “*Tutte le politiche comuni, incluse la politica agricola comune e la politica di*

¹ Comunicazione del presidente Barroso con l’accordo del vicepresidente Verheuge al Consiglio europeo del 2.2.2005, *Lavoriamo insieme per la crescita e l’occupazione. Un nuovo slancio per la strategia di Lisbona*, COM(2005) 24 def.

² (edited by) M. Schlachter, *EU Labour Law: a Commentary*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2015, p. 25.

³ C. Barnard, *EU Employment Law*, op.cit., p. 112.

⁴ Comunicazione della Commissione del 3.3.2010, *EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010)2020 def.

⁵ European Commission, *White Paper on the Future of Europe, Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*, Bruxelles, 2017.

⁶ Conclusioni del Consiglio europeo del 25-26 marzo 2010.

*coesione, dovranno sostenere la strategia”*⁷.

La Strategia propone un insieme di riforme strutturali con obiettivi nazionali ed europei, il cui più rilevante strumento di finanziamento sarà costituito dal bilancio UE 2014-2020⁸.

L’obiettivo era aiutare gli Stati Membri a fronteggiare la crisi economica scoppiata nell’autunno 2008 fornendo loro gli strumenti più appropriati per colmare le evidenti carenze strutturali dell’Unione: un modesto tasso medio di crescita, bassi livelli di investimenti in ricerca e sviluppo, scarso utilizzo delle tecnologie, un limitato tasso di occupazione (69%). A ciò occorre aggiungere le nuove sfide di carattere economico e sociale derivanti dal progressivo invecchiamento della popolazione⁹.

L’Europa si scopre quindi decisa a rilanciare il proprio “modello” per l’economia sociale di mercato cercando di ampliarne la sostenibilità e la competitività¹⁰. Per far ciò si decise di stabilire nuovi obiettivi, strettamente connessi fra loro, da raggiungere nel corso degli anni successivi¹¹: *crescita intelligente*: attraverso lo sviluppo di un’economia basata su conoscenza e innovazione; *crescita sostenibile*: da incentivare attraverso lo sviluppo di un’economia più competitiva, verde ed efficiente nell’uso delle risorse; e *crescita inclusiva*: incoraggiando l’innalzamento dei livelli di occupazione e di coesione sociale¹².

La Commissione Europea individuò poi, per ciascuna di queste priorità nuove linee d’intervento e sette “iniziative faro”, per meglio focalizzare l’impegno, anche finanziario, dell’Unione e dei singoli Stati¹³:

- Raggiungimento del tasso di occupazione del 75% per gli adulti fra i 20 e i 64 anni;
- 3% del PIL dell’UE da investire in Ricerca e Sviluppo;
- Raggiungimento dei traguardi “20/20/20”¹⁴ in materia di clima ed energia;
- Tasso di abbandono scolastico inferiore al 10%; la percentuale dei giovani laureati avrebbero dovuto invece raggiungere il 40%;
- Decremento del numero di persone a rischio povertà di almeno 20 milioni.

⁷ Conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno 2010.

⁸ M. Varotto, *Le nuove risorse e i nuovi programmi dell’Unione Europea dal 2014 al 2020*, Azienditalia, 2011, p. 11.

⁹ COM(2010) 2020, p. 8.

¹⁰ G. Allulli, *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, 2015, p. 21.

¹¹ G. Michelini, *Il modello sociale europeo*, in (a cura di) E. Falletti, V. Piccone, *L’integrazione attraverso i diritti: l’Europa dopo Lisbona*, Atti del 1. workshop in diritto dell’Unione europea e internazionale, Venezia, Palazzo Ducale, 26-27 marzo 2010, p. 384.

¹² A. Giannetti, A. Bonifazi, *La Programmazione Europea 2014-2020: Un’occasione da non Perdere*, Finanziamenti su misura news, 2/2014.

¹³ A. Polloniato, *L’iniziativa “Europa 2020” Dell’unione Europea E Il Suo Impatto A Livello Locale*, in Azienditalia, 12/2010, p. 862.

¹⁴ Ridurre le emissioni di gas serra del 20% rispetto ai livelli del 1990, alzare al 20% la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e portare al 20% il risparmio energetico.

Le sette “iniziative faro” (*flagship initiatives*), complementari e strumentali al raggiungimento degli obiettivi della Strategia, che Stati e Commissione sono chiamati ad attuare congiuntamente ¹⁵ sono invece:

L’Unione dell’Innovazione, per migliorare l’accesso ai finanziamenti indirizzati a ricerca e innovazione; *Youth on the Move*, per favorire l’ingresso dei giovani nel mercato del lavoro; *Un’agenda europea del digitale*, con l’obiettivo di diffondere Internet facilitando così anche la nascita del mercato unico digitale; *Un’Europa efficiente sotto il profilo delle risorse*, con basse emissioni di carbonio, maggiore utilizzo delle energie rinnovabili e più efficienza energetica; *Una politica industriale per l’era della globalizzazione*, per favorire la competitività delle imprese più innovative, soprattutto tra le PMI; *Un’agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro*, volta alla modernizzazione dei mercati occupazionali mediante l’acquisizione di nuove competenze; *La Piattaforma europea contro la povertà*, per il superamento delle situazioni di disagio ed esclusione sociale ¹⁶.

Le iniziative combinano elementi innovativi con altri provenienti dalla Strategia di Lisbona ¹⁷ e confermano la volontà delle istituzioni europee di indirizzare interventi in materia occupazionale utilizzando strumenti di *soft law* ¹⁸, comprese relazioni sui progressi compiuti dagli Stati, con l’obiettivo di incentivarli a raggiungere una crescita più sostenibile anche dal punto di vista finanziario ¹⁹.

A livello nazionale, tra i compiti assegnati agli Stati membri, sono inclusi: l’attuazione di propri percorsi nazionali di *flessicurezza*, al fine di ridurre la segmentazione del mercato del lavoro e agevolare le transizioni; il monitoraggio dell’efficienza dei sistemi fiscali e previdenziali per rendere il lavoro maggiormente redditizio; la promozione del dialogo sociale; la creazione di sistemi nazionali per il riconoscimento delle qualifiche; e lo sviluppo di partenariati tra i settori istruzione/formazione e il mondo del lavoro ²⁰.

Lo stato di avanzamento della Strategia sarà monitorato nell’ambito del Semestre europeo mediante l’Analisi annuale della crescita che punta ad analizzare le modalità di adeguamento dei programmi nazionali di riforma agli orientamenti per l’occupazione e le politiche economiche messi a punto da Consiglio e Commissione. L’ultima fase vede prima la redazione da parte della Commissione di

¹⁵ M. Cappello, *Guida ai Fondi Strutturali Europei 2014-2020*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2015, p. 40.

¹⁶ E. Ghera, A. Garilli, D. Garofalo, *Diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 29.

¹⁷ S. Paruolo, *2020: La nuova Unione Europea, L’UE tra allargamento e vicinato, crisi, verticite, vecchie e nuove strategie*, LULU, p. 260.

¹⁸ A. Alaimo, *Presente e Futuro del Modello Sociale Europeo. Lavoro, Investimenti Sociali e Politiche di Coesione*, Riv. giur. lav., 2/2103, p. 272.

¹⁹ COM(2010)2020, cit., p. 6.

²⁰ *Ivi*, p. 21.

raccomandazioni specifiche per ciascun Paese e poi di una Relazione comune sull'occupazione del Consiglio ²¹.

Il primo bilancio della Strategia (fine 2014) non fu particolarmente incoraggiante: il tasso di disoccupazione era passato dal 7,1% del 2008 al 10,9% del 2013, e aveva colpito in particolare gli adulti oltre i 55 anni e i giovani fra i 15 e i 24, per cui il tasso di disoccupazione nell'UE era del 23,3%, con punte del 59,2% in Grecia e del 55,7% in Spagna ²². Importanti ritardi si registravano soprattutto nell'elaborazione di politiche attive per il lavoro più efficaci e inclusive e mirate alla formazione di nuove professionalità.

Non mancavano tuttavia i casi virtuosi, come quelli di Germania e Svezia che nel 2014 avevano quasi raggiunto l'obiettivo occupazionale del 75%. Alcuni Stati, tra cui Belgio e Germania, incoraggiati dai risultati ottenuti, ad esempio, decisero di fissare nuovi obiettivi nazionali in materia di occupazione femminile, oltre al generico 75% indicato nella Strategia 2020 ²³.

Il documento di *review* sottolinea da un lato i limiti intrinseci degli obiettivi fissati dalla Strategia, considerati né esaurienti né vincolanti giuridicamente (ad eccezione di quanto disposto per le emissioni e l'uso delle energie rinnovabili) e poco attenti all'eterogeneità dei Paesi interessati, dall'altro ne evidenzia i vantaggi, rappresentati sia dalla fissazione di ulteriori *target* nazionali di riferimento sia dalla presenza di indicatori interdipendenti per la valutazione dei progressi nazionali, resa possibile dall'ampia disponibilità di dati provenienti dalle istituzioni e agenzie coinvolte.

Coerentemente a quanto stabilito dagli artt. 121 e 146 TFUE secondo cui le politiche economiche e occupazionali sono da considerarsi di “*interesse comune e quindi necessitano di maggiori sforzi di coordinamento*” ²⁴, i dieci orientamenti adottati a supporto della Strategia Europa 2020 sono da considerarsi “integrati”: ai primi sei indirizzi sulle politiche economiche, adottati mediante la raccomandazione del Consiglio di luglio 2010²⁵, hanno fatto seguito quelli a favore dell'occupazione, adottati con la decisione del 21 ottobre 2010 ²⁶ al fine di incrementarne le possibilità di successo mediante l'implementazione contestuale ²⁷.

Gli orientamenti a favore dell'occupazione costituiscono la base delle raccomandazioni elaborate dal Consiglio e indirizzate agli Stati membri secondo

²¹ (a cura di) F. Carinci, A. Pizzoferrato, *Diritto del Lavoro nell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 110.

²² Comunicazione della Commissione del 5.3.2014, *Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2014) 130 final, p. 8.

²³ *Ivi*, p. 15.

²⁴ S. Sciarra, *L'Europa e il lavoro, Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Laterza, Lecce, 2013, p. 32.

²⁵ Raccomandazione del Consiglio n. 2010/410/UE del 13.7.2010 sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione.

²⁶ Decisione del Consiglio n. 2010/707/UE del 21.10.2010 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione.

²⁷ S. Borelli, *Le politiche del lavoro nazionali nell'ambito della strategia Europa 2020 e della governance economica europea*, Lavoro e diritto, n. 3-4 2012, p. 467.

quanto disposto dall'art. 148, par. 4, TFUE e rafforzano il ruolo svolto dalla SEO nella realizzazione degli obiettivi della Strategia 2020.

Nello specifico, gli orientamenti in tema di mercato del lavoro sono:

Orientamento 7: incrementare la partecipazione al mercato del lavoro di donne e uomini, riducendo la disoccupazione strutturale e promuovendo la qualità del lavoro;

Orientamento 8: sviluppare una forza lavoro qualificata rispondente alle esigenze del mercato occupazionale e promuovere l'apprendimento permanente;

Orientamento 9: migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi d'istruzione e formazione a tutti i livelli e aumentare la partecipazione all'istruzione terziaria o equipollente;

Orientamento 10: promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà.

Particolarmente interessante ai fini della presente analisi risulta l'orientamento n. 8 in cui si legge che *“Un'istruzione iniziale di alta qualità e una formazione professionale attraente devono essere integrate con efficaci incentivi all'apprendimento permanente, sia degli occupati che dei disoccupati, garantendo in tal modo ad ogni adulto la possibilità di riconvertirsi o migliorare le proprie qualifiche e superare gli stereotipi di genere [...] Gli sforzi si dovrebbero concentrare sul sostegno ai lavoratori con competenze professionali scarse e obsolete, aumentando l'occupabilità dei lavoratori più anziani, migliorando la formazione, le competenze e le esperienze dei lavoratori altamente qualificati, ivi compresi i ricercatori e le donne nei settori scientifico, matematico e tecnologico. Inoltre, in collaborazione con le aziende e le parti sociali, gli Stati membri dovrebbero migliorare l'accesso alla formazione, potenziare l'orientamento scolastico e professionale. Tali miglioramenti dovrebbero essere combinati con la messa a disposizione di informazioni sistematiche sulle nuove opportunità di lavoro, la promozione dell'imprenditorialità e una maggiore capacità di anticipare le esigenze in termini di competenze richieste”*.

Gli ultimi orientamenti per le politiche occupazionali degli Stati membri sono stati adottati nel 2015:

Orientamento 5: rilanciare la domanda di lavoro;

Orientamento 6: rafforzare l'offerta di lavoro, le qualifiche e le competenze;

Orientamento 7: rafforzare il funzionamento dei mercati del lavoro;

*Orientamento 8: stimolare l'inclusione sociale, combattere la povertà e promuovere le pari opportunità*²⁸.

²⁸ Council Decision 2015/1848 of 5.10.2015 *On guidelines for the employment policies of the Member States for 2015*.

2.2 Nuove competenze per il nuovo Millennio, “Un’agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro”.

Ai fini della nostra analisi, appare particolarmente interessante l’iniziativa faro “Un’agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro” lanciata contestualmente alla Strategia Europa 2020 con l’obiettivo di modernizzare i mercati occupazionali mediante il miglioramento delle competenze e della mobilità dei lavoratori dal momento che una forza lavoro qualificata rappresenta la base imprescindibile per lo sviluppo di un’economia competitiva, sostenibile e innovativa ²⁹.

In tal senso si rende fondamentale l’interazione con le parti sociali, la cui collaborazione è chiesta per imprimere un nuovo slancio alla cooperazione fra gli attori coinvolti nei meccanismi di istruzione e formazione (in particolare di quella continua), il cui ammodernamento si rende quanto mai cruciale.

Accanto all’abbassamento della disoccupazione, l’iniziativa considera anche gli altri obiettivi fissati dalla Strategia in tema di abbandono scolastico, istruzione, povertà ed emarginazione sociale e propone azioni tese ad accelerare le riforme in tema di flessibilità e sicurezza del mercato del lavoro, qualifiche necessarie per le professioni di oggi e di domani, miglioramento delle condizioni di lavoro e creazione di nuovi posti di lavoro.

L’atto alla base dell’iniziativa è la Comunicazione della Commissione “*Nuove competenze per nuovi lavori – Prevedere le esigenze del mercato del lavoro e le competenze professionali e rispondervi*” del 16 dicembre 2008 ³⁰ che ha posto l’accento sul costante e significativo aumento delle competenze richieste dal mercato. Ciò che si auspica è sia un generale miglioramento del livello delle competenze possedute, sia dei meccanismi di previsione dei futuri fabbisogni di qualifiche, elementi che renderebbero più facile l’incontro fra domanda e offerta di lavoro e un più rapido appianamento del divario istruzione – lavoro.

L’iniziativa si avvale di previsioni e studi di settore provenienti da istituzioni, enti o agenzie europee e internazionali come il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (CEDEFOP), l’Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) e l’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e da quelli predisposti all’interno del quadro europeo di riferimento “*Competenze chiave per l’apprendimento permanente*” ³¹, che definisce le otto competenze essenziali per poter operare nella società della conoscenza.

I finanziamenti delle attività provengono dal Fondo Sociale Europeo e dal programma ERASMUS+.

²⁹ European Commission, *New skills and jobs in Europe: Pathways towards full employment*, Bruxelles, 2012, p. 11.

³⁰ Comunicazione della Commissione del 16.12.2008, *Nuove competenze per nuovi lavori: prevedere le esigenze del mercato del lavoro e le competenze professionali e rispondervi*, COM(2008) 868 def.

³¹ Raccomandazione 2006/962/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18.12.2006, relativa a competenze chiave per l’apprendimento permanente.

Tra gli elementi considerati responsabili dell'alto tasso di disoccupazione la Commissione annovera anche l'ampia segmentazione del mercato e l'ineguale distribuzione del lavoro, mitigabile, a suo avviso, attraverso un migliore utilizzo degli strumenti di *flessicurezza*.

L'attenzione della Commissione in questo periodo inizia a focalizzarsi sempre più sulle qualifiche dei lavoratori soprattutto in considerazione delle crescenti difficoltà riscontrate dagli Stati nell'elaborazione di risposte veloci ed efficaci alle nascenti e mutevoli esigenze del mercato del lavoro e per l'incremento dei dislivelli fra domanda e offerta di lavoro.

Nel tentativo di imprimere una svolta a questa situazione, il primo passo è migliorare i meccanismi d'individuazione delle competenze richieste nell'Unione³² al di là dei principali sistemi di classificazione internazionali, ISCO³³ e ISCED³⁴.

I rapidi mutamenti causati dalla rivoluzione tecnologica in atto (*Industry 4.0, green economy, smart working, sharing economy*) che rendono indispensabile una rimodulazione degli obiettivi e delle risposte da fornire³⁵, hanno spinto la Commissione Europea a lanciare, il 10 giugno 2016, una nuova Agenda delle Competenze per l'Europa (*New Skills Agenda for Europe*)³⁶ che inaugura una serie di iniziative per garantire che adeguate formazione e competenze siano a disposizione di tutti.

Il primo obiettivo è migliorare l'utilizzo delle competenze attualmente disponibili e dotare le persone di nuove, necessarie a trovare un'occupazione di qualità e a migliorare le proprie condizioni di vita. La Commissione invita gli Stati membri, le parti sociali, l'industria e le altre parti interessate a lavorare insieme per: migliorare la qualità e la pertinenza della formazione teorica per lo sviluppo delle competenze; rendere le competenze più facilmente comparabili; migliorare le capacità d'*intelligence* e la qualità delle informazioni disponibili per intraprendere opportuni percorsi di carriera.

L'Agenda intende inoltre promuovere la cd. "convergenza sociale verso l'alto", che imprima "*un nuovo impulso all'occupazione, alla crescita e agli investimenti*"³⁷.

³² European Commission, *New Skills and jobs*, cit., p.29.

³³ Il sistema internazionale di classificazione delle professioni (International Standard Classification of Occupations - ISCO) è uno dei principali sistemi di classificazione internazionali di cui è responsabile l'ILO.

³⁴ Il sistema internazionale di classificazione dell'istruzione (International Standard Classification of Education – ISCED), è stato creato dall'UNESCO per la classificazione dei corsi di studio e dei titoli rilasciati.

³⁵ G. Dalponte, *Creare le competenze del futuro: una spinta dalla "New Skills Agenda"?*, Bollettino Adapt, giugno 2016.

³⁶ Communication from the Commission of 10.6.2016, *A New Skills Agenda for Europe, Working together to strengthen human capital, employability and competitiveness*, COM(2016) 381 final.

³⁷ R. Pallotta, *Agenda per le competenze: dalla UE lo sviluppo della formazione*, IPSOA Quotidiano, giugno 2016.

Interventi in questo senso si rendono quanto più urgenti se si considera l'elevato numero di persone (settanta milioni) che, nel territorio dell'Unione, non dispongono di adeguate abilità nella lettura e nella scrittura e che riscontrano ancor maggiori lacune nelle materie scientifiche, incluse le competenze digitali.

Ciò li espone maggiormente al rischio disoccupazione, povertà ed esclusione sociale. Dall'altra parte, circa il 40% dei datori di lavoro sostiene di riscontrare difficoltà nel reperire lavoratori con competenze adeguate.

Accanto alla necessità di acquisire e sviluppare nuove competenze per modernizzare i mercati del lavoro e ridurre i disallineamenti fra domanda e offerta di lavoro, la Commissione sottolinea l'importanza di incentivare la nascita di nuovi modelli di *business* e nuove possibilità occupazionali che deriveranno dal passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio (cd. *green jobs*).

Un ruolo di primo piano sarà quindi giocato dalla formazione, da erogare secondo nuove modalità, anche non convenzionali come corsi *on-line*, attività sociali o di volontariato, che avrà il compito di aprire i mercati a categorie fino ad ora mantenute ai margini, come i lavoratori anziani o le donne che, ad esempio, pur rappresentando il 60% dei nuovi laureati, riscontrano un tasso di occupazione nettamente inferiore a quello maschile³⁸.

Il Fondo sociale europeo e il Fondo di sviluppo regionale sosterranno con più di 30 miliardi di euro lo sviluppo di competenze nel periodo 2014-2020³⁹.

La rilevanza dell'Agenda è stata sottolineata anche di recente dal Programma di lavoro 2016 della Commissione nel quale si legge che questa: *"[...]promuoverà gli investimenti nel capitale umano lungo tutto l'arco della vita, che si tratti di formazione professionale, istruzione superiore, competenze digitali e di alta tecnologia oppure delle competenze che ciascuno deve acquisire per impegnarsi attivamente sul luogo di lavoro e in una società in rapida evoluzione. [...]"*⁴⁰.

L'Agenda segue e rafforza la linea d'indirizzo indicata dall'allora neo presidente della Commissione Europea J. C. Juncker che, sin dalla sua elezione, nel 2014, ha puntato al rilancio dell'occupazione, della crescita e degli investimenti, promuovendo inoltre *"la mobilità dei lavoratori, soprattutto nei settori in cui l'offerta di lavoro e la richiesta di competenze restano cronicamente insoddisfatte"*⁴¹.

³⁸ Communication from the Commission of 8.3.2016, *Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights*, COM(2016) 127 final.

³⁹ COM (2016) 381 final, p. 2.

⁴⁰ Comunicazione della Commissione del 27.10.2015, *Programma di lavoro della Commissione per il 2016 È il momento di andare oltre l'ordinaria amministrazione*, COM(2015) 610 final.

⁴¹ J.C. Juncker, *Un nuovo inizio per l'Europa Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico*, discorso tenuto durante Plenaria del Parlamento Europeo, Strasburgo, 15 luglio 2014.

Il Programma di Lavoro 2017⁴² ha inteso focalizzare maggiormente l'attenzione sulle misure indirizzate ai giovani come la *Youth Initiative*⁴³.

2.3 Le iniziative legate alla rinnovata Agenda delle competenze per l'Europa.

L'analisi PIAAC⁴⁴ condotta dall'OCSE mostra che circa un adulto su cinque (fra i 16 e i 65) in Europa possiede competenze alfabetiche di base, mentre uno su quattro possiede solo un basso livello di conoscenze numeriche e nell'ambito delle TIC (Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione).

Anche l'*Annual Growth Survey 2016*⁴⁵ ha posto l'accento sull'importanza del ruolo degli investimenti in capitale umano, in grado di fornire alle persone le competenze più importanti per guidare l'innovazione e la competitività e aumentare la produzione, riducendo in tal modo disoccupazione, povertà ed esclusione sociale⁴⁶.

Le previsioni indicano inoltre che, nonostante i lavori scarsamente qualificati non siano destinati a estinguersi, in futuro impiegheranno solamente il 15% della forza lavoro totale⁴⁷. A esacerbare questa situazione ci sono i cambiamenti demografici che vedono un progressivo invecchiamento della popolazione e un possibile conseguente aumento del disallineamento fra domanda e offerta di lavoro qualificato. Gli ostacoli al cosiddetto "*upskilling*", ovvero l'aumento delle competenze possedute, sono individuate in diversi fattori tra cui la cd. "*low skill, bad-job trap*"⁴⁸, la trappola del lavoro non qualificato, ovvero la tendenza dei lavoratori scarsamente qualificati ad essere impiegati in professioni che non prevedono un significativo aggiornamento periodico delle competenze e in cui le possibilità di miglioramento delle condizioni lavorative risultano esigue. Appare inoltre particolarmente scarsa la consapevolezza dei benefici derivanti da un miglioramento delle proprie competenze e delle opportunità che ne potrebbero derivare.

⁴² Comunicazione della Commissione del 25.10.2016 *Programma di lavoro della Commissione per il 2017 Realizzare un'Europa che protegge, dà forza e difende*, COM(2016) 710 final.

⁴³ L'iniziativa comprende una proposta relativa all'istituzione di un corpo europeo di solidarietà e misure prioritarie per attuare gli aspetti dell'Agenda per le competenze riguardanti i giovani, come un quadro di qualità per i tirocini di apprendistato, il miglioramento della mobilità degli apprendisti, la modernizzazione dell'istruzione scolastica e superiore. (Allegato n. 1 del *Programma di lavoro della Commissione per il 2017*).

⁴⁴ OECD, *Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, 2013.

⁴⁵ Communication from the Commission of 26.11.2015, *Annual Growth Survey 2016 Strengthening the recovery and fostering convergence*, COM (2015) 690 final.

⁴⁶ Proposal of European Commission for a Council Recommendation *on establishing a Skills Guarantee* of 10.6.2016, COM(2016) 382 final, p. 2.

⁴⁷ CEDEFOP, *Future skills supply and demand in Europe - Forecast 2012*, Research Paper N. 26, Luxembourg, 2012.

⁴⁸ Si veda, sul tema: A. H. Thomas, *The Low-Skill, Bad-Job Trap*, IMF Working Paper No. 94/83, 1994.

Le previsioni della Commissione ⁴⁹ parlano di un leggero incremento della richiesta di lavoratori non manuali (ad esempio impiegati o lavoratori occupati nel settore dei servizi) e una diminuzione sostanziale di quella di lavoratori manuali. Si potrebbe consolidare, in questo modo, la tendenza alla polarizzazione del lavoro in particolare in Paesi in cui sia in atto la transizione da un'economia industriale, legata soprattutto al settore manifatturiero, a una basata sui servizi.

L'aggravamento dello *skill mismatch* che ne potrebbe derivare sarà colmabile attraverso politiche attive per la mobilità ("*active mobility policies*") più incisive e con un migliore raccordo fra educazione e mercato del lavoro ⁵⁰.

Per far fronte a queste e altre conseguenze, contestualmente alla nuova Agenda per le competenze, la Commissione ha proposto dieci azioni complementari da avviare nel corso dei successivi due anni con l'obiettivo di migliorare il livello generale delle competenze possedute dagli Europei, occupati e non.

2.3.2 Il Piano per la cooperazione settoriale in materia di competenze.

Tra queste azioni c'è il *Piano per la cooperazione settoriale in materia di competenze (Blueprint for Sectoral Cooperation on Skills)*, un quadro strategico di *skills intelligence* che punta, mediante la cooperazione tra i principali *stakeholders* (imprese, sindacati, istituzioni operanti nel settore della ricerca, dell'istruzione, istituti di formazione, enti pubblici) attivi nei settori di riferimento, a elaborare azioni concrete per migliorare il livello delle competenze possedute dai lavoratori. Gli attuali settori pilota sono sei: automobilistico, spaziale, difesa, tessile, tecnologia marittima, turismo.

Il procedimento si avvia con un'analisi preliminare, portata avanti dalla Commissione Europea e dagli *stakeholders*, degli eventuali deficit nelle competenze specifiche e del potenziale impatto su crescita, innovazione e competitività.

Dopo aver scelto gli ambiti d'intervento, la Commissione promuoverà e sosterrà la realizzazione di strategie per le competenze mediante partenariati al fine di sostenere gli obiettivi di crescita.

Alcune delle attività potranno riguardare ad esempio l'aggiornamento dei piani di studio, l'identificazione di *best practices*, la creazione o il miglioramento dei sistemi di riferimento per l'individuazione delle competenze richieste.

Un settore industriale che potrebbe giovare di questo procedimento è quello automobilistico che, secondo le stime, vedrà il pensionamento di circa il 23% del personale nel breve o medio periodo, fattore che aggraverà ulteriormente la situazione in un settore caratterizzato da una cronica carenza di personale qualificato nel settore STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*). Ulteriori difficoltà deriveranno dai continui sviluppi tecnologici, una sfida concreta soprattutto per le

⁴⁹ European Commission, *New skills and jobs in Europe: Pathways towards full employment*, Bruxelles, 2012.

⁵⁰ *Ivi*, p. 40.

PMI.

L'innalzamento delle competenze suggerito da una prima analisi messa a punto attraverso il sistema del *Blueprint* intende stimolare gli investimenti e incoraggiare l'uso strategico dei finanziamenti anche provenienti dall'UE, con un auspicato rafforzamento del coinvolgimento congiunto di istituzioni e parti sociali ⁵¹.

Infine, il Programma lavorerà in stretta collaborazione con *Sector Skills Councils* e *l'European Sector Skills Alliances* per la lotta contro i disallineamenti delle competenze.

2.3.3 Percorsi di riqualificazione – Nuove opportunità per gli adulti.

Al momento del lancio della rinnovata Agenda per le competenze, la Commissione ha proposto inoltre la creazione di una "*Skills Guarantee*" per indirizzare i cambiamenti in atto nel mercato del lavoro. L'iniziativa risultante è stata l'*Upskilling Pathways – New opportunities for adults* messa a punto dal Consiglio Europeo il 19 dicembre 2016 ⁵² con l'obiettivo di fornire risposte e aiuti concreti ai circa settanta milioni di adulti scarsamente qualificati non eleggibili per il programma *Youth Guarantee* ⁵³ e rendere loro possibile il raggiungimento del livello 3 o 4 dell'EQF. A seconda delle specificità dei mercati del lavoro nazionali, gli Stati membri potranno definire i gruppi target prioritari.

Dopo lo *skill assessment* individuale, si redige un programma personalizzato, la cd. "*Learning offer*", che potrà consistere in un'offerta di un percorso educativo o di formazione pratica, al termine del quale si procederà con il riconoscimento delle abilità e competenze acquisite.

Anche in questo caso, il supporto all'implementazione dell'*Upskilling Pathways* giungerà dai Fondi strutturali già esistenti (FSE, Erasmus +, EASI).

⁵¹ European Commission, *Blueprint For Sectoral Cooperation On Skills - Responding to skills mismatches at sectoral level A key action of the New Skills Agenda for Europe*, Luxembourg, 2017.

⁵² Raccomandazione del Consiglio del 19.12.2016 sui percorsi di miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità per gli adulti.

⁵³ Raccomandazione del Consiglio del 22.4.2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani.

Il programma assicura che i giovani al di sotto dei 25 anni ricevano una buona offerta: di lavoro, formazione continua, apprendistato o tirocinio.

2.3.4 The Skills Guarantee.

La previsione da parte della Commissione della già citata *Skills Guarantee*⁵⁴ intende fornire sia un sistema più certo di valutazione delle competenze, consentendo così agli adulti scarsamente qualificati di identificare chiaramente le proprie competenze e gli eventuali bisogni di riqualificazione, sia un'offerta di apprendimento rafforzata.

La proposta di istituzione di questo meccanismo e delle altre iniziative volte all'avanzamento delle competenze trova la sua base giuridica nei già citati artt. 165 e 166 del TFUE, che promuovono una forza lavoro competente, qualificata e adattabile accanto a un elevato livello di occupazione, come richiesto dagli artt. 145 e 147 TFUE.

Nell'intento di migliorare la generale strategia europea in tema di competenze, nel 2017 la Commissione⁵⁵ ha annunciato l'avvio della revisione della Raccomandazione sulle *Key Competences (Competenze chiave)* del 2006⁵⁶. L'iniziativa, che si concluderà alla fine del 2017, si colloca all'interno dell'Agenda europea sulle nuove competenze e risulta strettamente correlata agli obiettivi della Strategia UE 2020.

Le competenze individuate nel 2006 sono otto: comunicazione nella propria lingua madre, comunicazione in altre lingue straniere, competenze matematiche e competenze di base nella scienza e tecnologia, competenze digitali, imparare a imparare, competenze sociali e civiche, spirito d'iniziativa e imprenditorialità, consapevolezza ed espressione culturale.

Si può facilmente notare come non siano comprese solo competenze "tradizionali", come quelle digitali o matematiche, ma anche "trasversali" come l'abilità di saper comunicare nella propria lingua madre o in altre lingue⁵⁷.

Tra le iniziative lanciate a giugno 2016 nell'ambito della rinnovata Agenda per le nuove competenze sono da sottolineare la revisione dell'*European Qualifications Framework*⁵⁸; il lancio di uno *Skills Profile Tool for Third Country Nationals* per gestire meglio la profilazione dei cittadini provenienti da Stati terzi e delle loro qualifiche, avvenuta il 19 giugno 2017; la revisione del Sistema *Europass*⁵⁹; e l'implementazione della *Digital Skills and Jobs Coalition*, per sostenere la

⁵⁴ Proposal of European Commission of 10.6.2016 for a Council Recommendation *on establishing a Skills Guarantee*, COM(2016) 382 final.

⁵⁵ European Commission, *Review of the 2006 Framework of Key Competences for Lifelong Learning - Consultation Strategy*, Brussels, 2017.

⁵⁶ Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2006/962/CE del 18.12.2006 relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente.

⁵⁷ COM(2016) 381 final, p. 4.

⁵⁸ Raccomandazione del Consiglio del 22.5.2017 sul quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, che abroga la raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, sulla costituzione del quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente.

⁵⁹ Proposta della Commissione Europea di Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 4.10.2016 relativa a un quadro comune per la fornitura di servizi migliori per le competenze e le qualifiche (Europass) e che abroga la decisione n. 2241/2004/CE, COM(2016) 625 final.

cooperazione fra gli *stakeholders* del settore dell'istruzione, del mondo del lavoro e dell'industria.

2.4 Flessibilità e sicurezza, la *flexicurity* in Europa: cenni.

Prima ancora del lancio della Strategia Europa 2020, a dicembre 2007, il Consiglio Europeo aveva adottato i principi comuni di flessicurezza (*flexicurity*) dell'UE con l'obiettivo di modernizzare i mercati del lavoro e promuovere l'occupazione⁶⁰.

Il termine fa riferimento agli elementi "flessibilità" e "sicurezza": il primo auspica l'aumento della flessibilità in entrata e in uscita, il secondo intende parallelamente assicurare la presenza di adeguati livelli di protezione sociale nelle situazioni di minor tutela per i lavoratori che vanno così configurandosi⁶¹. In virtù delle sue caratteristiche, il modello considerato ideale è quello danese, in cui sono elevate tutela dell'occupazione e indennità di disoccupazione e altamente performanti le politiche attive per il mercato del lavoro⁶², in particolare le misure per la formazione professionale.

A introdurre il concetto sono intervenuti gli orientamenti 2008-2010⁶³ in cui, agli orientamenti nn. 21 e 22, (cap. 2 "*Migliorare la capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese*") si legge che gli Stati, nei processi di riforma, dovranno seguire propri percorsi di *flexicurity*, basati sui principi comuni adottati in seno al Consiglio. Al fine di aumentare l'adattabilità, l'occupazione e la coesione sociale, gli Stati membri sono stati invitati, quindi, a sviluppare meccanismi nazionali di *flessicurezza* e a concepire strategie di riforma dei mercati del lavoro di concerto con le parti sociali.

Dal momento della sua introduzione, la *flexicurity* ha assunto una crescente rilevanza per le politiche europee, come confermato dalla Strategia Europa 2020 e dall'Euro Plus Pact⁶⁴.

Anche in questo caso, dunque, l'utilizzo di uno strumento di "*soft law*" ha avuto ripercussioni dirette sulle politiche nazionali che, proprio grazie a misure elaborate nel segno della flessicurezza, come l'introduzione temporanea di nuovi o modificati regimi statali di disoccupazione, hanno registrato risultati più incoraggianti nella lotta

⁶⁰ Cfr: Comunicazione della Commissione del 27.6.2007, *Verso principi comuni di flessicurezza: Posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza* Bruxelles, COM(2007) 359 def.; Conclusioni del Consiglio del 5/6.12.2007 relative alla comunicazione della Commissione europea "Verso principi comuni di flessicurezza".

⁶¹ ISFOL, *La flexicurity come nuovo modello di politica del lavoro*, Collana I Libri del Fondo Sociale Europeo, 2011, p. 13

⁶² B. Gazier, *La strategia europea per l'occupazione nella tempesta: il ripristino di una prospettiva a lungo termine*, in DRI, 2011, p. 59 ss.

⁶³ Decisione del Consiglio 2005/600/CE del 12.7.2005 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione.

⁶⁴ F. Tros, *La flexicurity in Europa può sopravvivere a una doppia crisi?*, in DRI, n. 2, 2013, pag. 377.

alla disoccupazione e nel miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro nei periodi successivi alla crisi economica del 2008⁶⁵.

Sarà proprio con l'adozione della Strategia Europa 2020 che la *flexicurity* assumerà un nuovo e rafforzato ruolo nel raggiungimento degli obiettivi strategici.

Nella linea guida n.7 della Strategia “*Aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e ridurre la disoccupazione strutturale*” si invitano infatti gli Stati “[...] *ad integrare nelle loro politiche occupazionali i principi di flessicurezza*” e [...] “*a introdurre una combinazione di contratti di lavoro flessibili ed affidabili, politiche attive del mercato del lavoro, formazione continua efficace, politiche a favore della mobilità dei lavoratori e sistemi di previdenza sociale adeguati e volti a garantire che quando intende cambiare di ruolo professionale il disoccupato abbia chiari i propri diritti e le proprie responsabilità e possa di conseguenza cercare attivamente un impiego*”⁶⁶.

L'inizio del secondo decennio del Duemila segna per l'Unione Europea anche l'avvio di nuove procedure e l'adozione di pacchetti e documenti che si riveleranno strategici per l'azione europea degli anni successivi.

Ne sono esempi le misure di coesione sociale contenute nel Rapporto Barca⁶⁷ del 2009 e il Rapporto del Commissario Europeo Mario Monti, pubblicato a maggio 2010, sotto indicazione del Presidente della Commissione Europea José Manuel Barroso⁶⁸, in cui si legge che il rafforzamento del mercato unico è strumentale alla crescita e all'occupazione.

Tra gli strumenti utilizzati dagli Stati Membri per uscire dalla crisi e fornire risposte concrete ai propri cittadini c'è anche il Semestre Europeo⁶⁹, istituito per impulso della Commissione Europea a pochi mesi di distanza dall'adozione della Strategia Europa

⁶⁵ Commissione Europea, *Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: Un contributo europeo verso la piena occupazione*, Lussemburgo, 2011, p. 6.

⁶⁶ Comunicazione della Commissione Europea, del 27.4.2010, *Proposta di Decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione - Parte II degli orientamenti integrati di EUROPA 2020*, COM(2010) 193 def.

⁶⁷ F. Barca, *Un'agenda per la Riforma della Politica di Coesione, una Politica di Sviluppo Rivolta ai Luoghi per Rispondere alle Sfide e alle Aspettative dell'Unione Europea, Rapporto indipendente predisposto su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale*, aprile 2009.

⁶⁸ M. Monti, *Una Nuova Strategia per il Mercato Unico al Servizio dell'economia e della Società Europea, Rapporto Al Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso*, 9 maggio 2010.

⁶⁹ Il procedimento si avvia a gennaio con l'analisi annuale della crescita svolta dalla Commissione Europea che individua le priorità generali dell'Unione; da tale analisi prende avvio il dibattito con gli Stati membri in preparazione del Consiglio europeo di primavera. I rispettivi PNR e i programmi di stabilità e convergenza sono presentati ad aprile. Partendo dalla valutazione dei programmi, la Commissione stila le raccomandazioni specifiche indirizzate ai singoli Paesi che dovranno essere approvate in sede di Consiglio.

Questo processo, con il passare del tempo, ha visto il crescente coinvolgimento del Parlamento europeo, sempre più in contatto con gli attori nazionali ed europei. Nel quadro del Semestre Europeo, gli Stati membri sono chiamati inoltre a informare le istituzioni circa i progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020, rendendo così possibile un più puntuale monitoraggio delle riforme attuate in materia di istruzione, formazione e competenze.

2020, e diventato operativo dal 2011 ⁷⁰. L'obiettivo era consentire l'adozione delle misure di politica economica all'interno di un processo di maggiore coordinamento fra gli Stati così da assicurare stabilità e la ripresa di crescita e occupazione ⁷¹.

Il 2011 è stato anche l'anno dell'adozione dell'*Euro Plus Pact*' (EPP) ⁷², un pacchetto di misure approvato dai capi di Stato o di governo degli Stati della zona euro (a cui si aggiunsero Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania) strettamente connesso agli strumenti europei già esistenti, come la Strategia Europa 2020, il Semestre Europeo e le gli orientamenti integrati.

Il pacchetto, che vede al suo interno un mix di misure economiche e sociali, come l'irrobustimento della competitività, l'innalzamento del livello di occupazione, la sostenibilità delle finanze pubbliche e maggiore stabilità finanziaria, stabilisce inoltre la necessità della crescita contestuale di retribuzioni nominali e produttività del lavoro ⁷³.

Anche in questa sede, un forte accento è posto al tema dell'occupazione e della creazione di nuovi posti di lavoro, poiché *“Un mercato del lavoro che funziona è essenziale per la competitività della zona euro. [...]”* ⁷⁴.

⁷⁰ Il Semestre europeo è stato istituito con delibera del Consiglio Ecofin del 7 settembre 2010 e con decorrenza 1 gennaio 2011. È stato successivamente disciplinato dal regolamento n. 1466/97/CE modificato dal Reg. n. 1175/2011/UE. La base giuridica è rappresentata dal cosiddetto “six-pack”, i sei atti legislativi che hanno riformato il patto di stabilità e crescita, anche attraverso nuovi meccanismi di sorveglianza degli squilibri macroeconomici: 5 Regolamenti e una Direttiva. 1) Regolamento n. 1173 del 16.11.2011 su sanzioni e ammende; 2) Reg. n. 1174 del 16.11.2011, su ammende; 3) Reg. n. 1175 del 16.11.2011 - modifica del Reg. 1466/97/CE; 4) Reg. n. 1176/2011 su “meccanismo di allerta e quadro di valutazione”; 5) Reg. n. 1177/2011, di modifica del Reg. n. 1467/97/CE; 6) Direttiva n. 85 dell'8.11.2011 sulle regole di bilancio degli Stati.

⁷¹ S. Sciarra, *L'Europa e il lavoro, Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Laterza, Lecce, 2013, p. 12.

⁷² Consiglio Europeo, Conclusioni del Consiglio Europeo del 24 e 25 marzo 2011.

⁷³ E. Massagli, *Relazioni Industriali E Risorse Umane, Inflazione e contrattazione salariale: inquadramento storico e prospettive evolutive dell'indice IPCA*, in DRI, n. 3, 2013, pag. 717.

⁷⁴ Consiglio Europeo, Conclusioni dei Capi di Stato o di Governo della Zona Euro dell'11 marzo 2011, p. 8.

2.5 La comprensione delle qualifiche e delle competenze in Europa.

La presenza di un meccanismo comune per il riconoscimento delle competenze rappresenta ad oggi una delle sfide più importanti per l'Unione e per la tutela del principio fondamentale della libera circolazione dei lavoratori, sancito dall'art. 45 del TFUE ⁷⁵.

Miglioramenti in questo senso si rendono quanto più necessari in considerazione dei rapidi mutamenti del mercato del lavoro e della crescente necessità dei lavoratori di dotarsi di nuove competenze, poiché una carenza strutturale di competenze adeguate si traduce spesso in ritardi nella produttività ⁷⁶.

Ad oggi, il sistema di riferimento delle qualifiche più completo è fornito dall'*European Qualifications Framework (e-QF)* istituito nel 2008 ⁷⁷ e riformato nel 2017 ⁷⁸.

Come si legge nella raccomandazione del 2017, il Quadro è stato progressivamente riconosciuto dagli Stati Membri come un vero e proprio punto di riferimento per la creazione di quadri nazionali. Si articola in otto livelli, descritti in termini di risultati di apprendimento, e vanno da quello base (livello 1, per esempio la scuola dell'obbligo) a quello avanzato (livello 8, ad esempio Dottorato di ricerca). I singoli livelli sono poi declinati nelle loro caratteristiche: conoscenze, abilità, responsabilità e autonomia. Il Quadro fornisce inoltre definizioni di termini specifici, così da creare una base comune condivisa. Ad esempio, la "competenza" è definita come "*comprovata capacità di utilizzare conoscenze, abilità e capacità personali, sociali e/o metodologiche in situazioni di lavoro o di studio e nello sviluppo professionale e personale*"; la qualifica il "*risultato formale di un processo di valutazione e convalida, acquisito quando un'autorità competente stabilisce che una persona ha conseguito i risultati dell'apprendimento rispetto a standard predefiniti*" ⁷⁹.

Tra gli altri sistemi per l'individuazione delle competenze troviamo la *Panoramica europea delle competenze (EU Skills Panorama)* gestita dal Cedefop, uno strumento fruibile *online* ⁸⁰ che fornisce accesso centralizzato a dati, informazioni e risultati di attività d'*intelligence* sul fabbisogno di competenze nelle diverse professioni e settori. Le *Sector Skills Alliances* sono invece progetti transnazionali che mirano ad affrontare le carenze di competenze, individuando le specifiche esigenze del mercato del lavoro di un determinato settore per uno o più profili professionali così da migliorare la capacità di reazione dei sistemi di formazione professionale.

⁷⁵ European Commission, *A New Skills Agenda For Europe - Roadmap*, Aprile 2016.

⁷⁶ European Commission, *Social Agenda Skills – A new Agenda*, n. 9/2016, September 2016.

⁷⁷ Recommendation of the European Parliament and of the Council of 23.4.2008 on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning.

⁷⁸ Raccomandazione del Consiglio del 22.5.2017 sul quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, che abroga la raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23.4.2008, sulla costituzione del quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente.

⁷⁹ European e-Competence Framework, *European e-Competence Framework Versione 2.0*, 2010. www.ecompetences.eu

⁸⁰ Il portale è: skillspanorama.cedefop.europa.eu/en

Appare tuttavia necessario sottolineare come uno degli elementi strategici per il buon funzionamento del mercato del lavoro sia un efficiente sistema di informazioni: la cd “*Labour market skills intelligence*” (LMSI), ad esempio, potrebbe rappresentare per i responsabili politici un valido alleato nella trasposizione di informazioni in priorità e strategie nazionali. In tema di *competence intelligence*, l’UE si è attivata mediante alcune iniziative, tra cui le principali sono il sistema *Europass*,⁸¹ uno strumento che dal 2005 consente agli individui di comunicare le proprie competenze, qualifiche ed esperienze mediante l’utilizzo di documenti standardizzati, e il sistema ESCO (sistema europeo delle competenze, qualifiche e professioni)⁸², che può essere usato nella descrizione delle competenze necessarie allo svolgimento di un lavoro specifico o per la descrizione delle competenze acquisite attraverso percorsi di apprendimento formale o non formale.

Come accennato, miglioramenti e sviluppi nel settore del riconoscimento delle qualifiche sono auspicati anche nella Nuova Agenda per le competenze in Europa del giugno 2016.

Inoltre, come stabilito da quest’ultima, la Commissione incoraggia l’istituzione di *European Sector Skills Councils* in caso di richieste provenienti da soggetti interessati ad anticipare e rispondere alla necessità di competenze in settori specifici grazie alla disponibilità di maggiori e migliori informazioni sulla situazione delle competenze. Le attività concrete dei Consigli includono la redazione di relazioni sulla situazione occupazionale in particolari settori e l’evoluzione delle competenze, l’incoraggiamento della cooperazione tra le organizzazioni che monitorano gli sviluppi di competenze, e la creazione e la diffusione di nuovi strumenti pratici per la loro gestione. I Consigli già istituiti si occupano del settore manifatturiero e del commercio e nei primi anni di attività beneficeranno di sovvenzioni provenienti dal bilancio UE, in particolare dal programma EASI.

All’interno di questo quadro di riferimento comune europeo, alcuni Stati europei hanno elaborato propri sistemi nazionali di previsione delle esigenze del mercato del lavoro per migliorare l’incontro fra domanda e offerta di qualifiche all’interno del mercato del lavoro e per adattare l’offerta formativa specifica.

Il primo è stato la Svezia dove alcuni elementi per la previsione delle competenze sono utilizzati dal 1950. Il sistema attualmente in vigore vede l’utilizzo integrato di studi di settore, sondaggi compiuti direttamente con i datori di lavoro e indagini regionali in materia di occupazione.

Anche l’Austria dispone di un sistema di “*early identification*” delle competenze, elaborato dal Servizio Pubblico per l’Impiego (*Arbeitsmarktservice Österreich* –

⁸¹ Cedefop, *Europass 2005-2020: successi e prospettive – Nota informativa*, 2012.

⁸² ESCO (European Skills, Competencies, Occupation Taxonomy) identifica e classifica le capacità, le competenze, le qualifiche e le professioni in modo *standard*, utilizzando una terminologia unica in tutte le lingue dell’UE. Permette agli utenti di scambiare CV e rispondere alle offerte di lavoro memorizzate nei diversi sistemi informatici, e rappresenta un valido aiuto sia per chi cerchi lavoro sia per chi invece voglia assumere. Si calcola che produrrà un miglioramento netto dei servizi offerti e degli strumenti online grazie alla tassonomia liberamente fruibile che si focalizza sulle abilità.

AMS) e attivo dal 2002: l'AMS – Skills Barometer (AMS-QB)⁸³ che analizza e riassume le tendenze del mercato del lavoro e pubblica online i risultati degli studi.

Anche la Germania, a gennaio 2010, ha lanciato il suo “Regional Labour Market Monitor” avviato in via sperimentale in tre Länder, per rendere i movimenti e i trends del mercato del lavoro tedesco più trasparenti e adattare la propria offerta regionale⁸⁴.

Considerato il peso crescente che il tema dell'individuazione precoce delle esigenze di competenze sta assumendo, il Cedefop ha predisposto uno studio da cui è emerso che sono quattro i tipi di sistemi utilizzati in Europa: “decentralizzati”, in cui la sistematica anticipazione delle esigenze a livello nazionale non è molto accurata (Danimarca, Grecia, Spagna, Lettonia, Lituania, Ungheria, Portogallo, Slovenia e Slovacchia); “coordinati non-olistici”, caratterizzati prevalentemente da previsioni quantitative (Irlanda, Cipro e Finlandia); Paesi che stanno costruendo un sistema olistico coordinato (Repubblica Ceca, Estonia, Italia e Polonia); “olistici coordinati” ben sviluppati in cui sono previsti studi di settore, indagini regolari tra i datori di lavoro, indagini regionali e un efficiente sistema di diffusione dei risultati e l'applicazione dei risultati (Germania, Francia, Paesi Bassi, Austria, Svezia e Regno Unito)⁸⁵.

Proprio per aiutare gli Stati Membri in ritardo in questo processo, la Commissione ha lanciato recentemente un Piano per la cooperazione settoriale in materia di competenze⁸⁶ che aiuterà a mobilitare e coordinare i principali attori, incoraggiare gli investimenti privati e promuovere un uso più strategico dei relativi programmi di finanziamento europei e nazionali anche mediante l'elaborazione di piani nazionali⁸⁷.

⁸³ <http://bis.ams.or.at/qualibarometer/>

⁸⁴ Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA), *New Skills for New Jobs Policy initiatives in the field of education: Short overview of the current situation in Europe*, Brussels, 2010, p. 7.

⁸⁵ Cedefop, *Skill Demand Forecast*, 2008.

⁸⁶ Commissione Europea, *Invito a Presentare Proposte nell'ambito del programma Erasmus+ KA 2 — Cooperazione per l'innovazione e lo scambio di buone prassi. Alleanze delle abilità settoriali*, 2017.

⁸⁷ COM (2016) 381 final, p. 16.

2.6 Le competenze digitali, la leva strategica dei mercati del lavoro di oggi e di domani.

Considerazioni a parte, in relazione all'analisi qui condotta, sono da dedicare al tema delle competenze digitali, che rivestono e rivestiranno sempre più un ruolo centrale nella creazione di posti di lavoro.

Come accennato, nonostante gli alti livelli di disoccupazione, la carenza di competenze digitali continua a esacerbarsi in tutti i settori e, seppur in misura diversa, in tutti gli Stati membri: si calcola, infatti, che la domanda di professionisti nel settore TIC cresca mediamente del 4% all'anno, superando di gran lunga l'offerta ⁸⁸.

Il potenziale di crescita, in particolare nel settore tecnologico, appare molto promettente e lo diventerà sempre più solo se gli Stati riusciranno a innalzare i livelli delle competenze digitali dei lavoratori ⁸⁹.

Secondo le previsioni, infatti, in presenza di adeguate politiche, l'UE potrebbe essere in grado di assorbire 825.000 lavoratori nel settore delle TIC entro il 2020 ⁹⁰.

Già nel corso degli ultimi tre anni, il settore si è reso responsabile della creazione di più di un milione di posti di lavoro e molti altri ne potrebbero derivare nel settore dell'automazione, della robotica e dei sistemi intelligenti ⁹¹.

Talvolta, invece, nonostante la disponibilità di elevate competenze, queste risultano sottoutilizzate ⁹²: circa il 30% dei lavoratori altamente qualificati, infatti, sono impiegati in attività che richiedono solamente qualifiche di livello medio-basso.

I flussi migratori hanno già contribuito a colmare parte delle carenze dei mercati del lavoro dell'UE: i cittadini stranieri già nel 2014 rappresentavano il 15% dei nuovi assunti ⁹³ in settori strategici come scienza, tecnologia e ingegneria, nonché nelle professioni sanitarie e nell'istruzione ⁹⁴.

Uno dei primi interventi compiuti al fine di formare una forza lavoro più qualificata è stato il Piano d'azione della Commissione Europea per le competenze e la mobilità del 2002 ⁹⁵, concentrato sullo sviluppo di una forza lavoro adattabile, competente e mobile per creare un'economia in continuo movimento basata sulla conoscenza. In questa direzione va anche l'obiettivo "investire nelle persone e nelle competenze", nel

⁸⁸ European Commission, *e-Skills: La dimensione internazionale e l'impatto della globalizzazione*, 2014

⁸⁹ Eurostat, *Digital Skills of the Labour Force*, 2015.

⁹⁰ Empirica, *E-skills and e-leadership skills 2020*, Working Paper, May 2015

⁹¹ Comunicazione della Commissione del 19.4.2016, *Priorità per la normazione delle TIC per il mercato unico digitale*, COM(2016) 176 final, p. 5.

⁹² Cedefop, *European Skills And Jobs Survey*, 2015.

⁹³ EU-OECD, *Matching economic migration with labour market needs*, 2014.

⁹⁴ European Commission, *Inception Impact Assessment Review of Directive 2009/50/EC of 25.5.2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment ("EU Blue Card" Directive)*, July 2015.

⁹⁵ Comunicazione della Commissione del 13.2.2002, *Piano d'azione della Commissione per le competenze e la mobilità*, COM(2002) 72 def.

piano d'azione eEurope 2002⁹⁶, che si iscrive direttamente nel quadro della strategia di Lisbona e che concentra l'attenzione sulla formazione delle competenze nel settore delle TIC⁹⁷.

Il tema delle competenze digitali assume una rilevanza particolare dalla seconda metà del primo decennio del Duemila quando, in seguito alla Comunicazione della Commissione sulle e-skills⁹⁸, fu adottata una strategia comune di lungo termine, l'*EU e-skills strategy*.

L'iniziativa si collega direttamente al quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione inserita nella Strategia 2020 e al processo di Copenaghen, anch'esso parte integrante dell'ET 2020. Le iniziative elaborate in attuazione della Strategia per le *e-skills* sono state finanziate dal Programma quadro per l'innovazione e la competitività (CIP)⁹⁹, focalizzato sull'erogazione di finanziamenti alle PMI, e successivamente sostituito dal COSME¹⁰⁰, il programma comunitario per la competitività delle PMI.

Anche in altre iniziative dell'UE in materia d'innovazione, occupazione, istruzione o politica industriale si trovano spesso riferimenti alla strategia UE sulle e-competenze: ne sono esempi il pacchetto per l'occupazione (2012) e l'Agenda digitale per l'Europa (2010).

Nel 2014 è stata inoltre lanciata la nuova campagna, "*e-Skills for Jobs*"¹⁰¹ con lo scopo di aumentare la consapevolezza dell'importanza delle competenze TIC, in attuazione della quale gli Stati partecipanti sono chiamati a individuare un'organizzazione nazionale di riferimento.

Per l'Italia è ANITEC, che promuove l'acquisizione di competenze digitali mediante iniziative promosse da imprese pubbliche e private, accanto alla raccolta e alla diffusione di buone pratiche. La strategia italiana per la crescita digitale¹⁰² (il cui periodo di programmazione coincide con quello europeo 2014-2020) è stata avviata il 3 marzo 2015 dopo un processo di consultazione che ha coinvolto tutti gli

⁹⁶ Comunicazione della Commissione del 13.3.2001, *eEurope 2002: Impatto e priorità*, COM (2001) 140 def.

⁹⁷ Commissione Europea, *e-Skills: la Dimensione Internazionale e l'impatto della globalizzazione*, 2014, p 4.

⁹⁸ Comunicazione della Commissione del 7.9.2007, *Competenze Informatiche (Eskills) Per Il XXI Secolo: Promozione Della Competitività, Della Crescita E Dell'occupazione*, COM(2007) 496 Def.

⁹⁹ Decisione n. 1639/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24.10.2006 che istituisce un programma quadro per la competitività e l'innovazione.

¹⁰⁰ Regolamento n. 1287/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11.12.2013 che istituisce un programma per la competitività delle imprese e le piccole e le medie imprese (COSME) (2014 – 2020) e abroga la decisione n. 1639/2006/CE.

¹⁰¹ eskills4jobs.ec.europa.eu/

¹⁰² Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Strategia per la crescita digitale 2014-2020*, Roma, 3 marzo 2015.

stakeholders pubblici e privati, interessati e presenta una stretta connessione con la recente riforma dell'istruzione, la cd "Buona Scuola"¹⁰³.

Tra le iniziative europee di maggiore successo nel settore delle competenze digitali vi è la *Grand Coalition for Digital Jobs*, lanciata per la prima volta dalla Commissione Europea a marzo 2013 con l'obiettivo di stabilire una *partnership multi-stakeholder* per facilitare la collaborazione tra imprenditoria e istruzione, attori pubblici e privati e intraprendere azioni volte ad attrarre i giovani in percorsi formativi nel settore delle TIC e gli adulti in percorsi di riqualificazione¹⁰⁴.

Considerati i risultati raggiunti, l'iniziativa è stata rinnovata a dicembre 2016 all'interno della *Coalizione per le competenze digitali e per l'occupazione (Digital Skills and Jobs Coalition)* e rappresenta ad oggi una delle più importanti iniziative tra le dieci lanciate dalla Commissione nel quadro dell'Agenda Nuove competenze per l'Europa, poiché si pone gli ambiziosi obiettivi di sviluppare un'incubatrice per i talenti nel settore digitale, garantire che gli individui e la forza lavoro in Europa siano dotati di adeguate competenze di settore e ridurre la disoccupazione giovanile entro il 2020 di un milione di unità mediante un posizionamento mirato nei posti vacanti del settore digitale.

A impegnarsi nel portare avanti la *mission* della Coalizione ci sono numerosi Partner, tra cui più di 30 organizzazioni e gruppi come l'European PMI Alliance Digital, ESRI, SAP, ECDL e Google.

Nello sviluppo della Coalizione, gli Stati sono invitati a: stabilire coalizioni nazionali per le competenze digitali che colleghino le parti interessate, autorità pubbliche, imprese, il mondo dell'istruzione e della formazione e mercato del lavoro; adottare misure concrete per portare capacità e competenze digitali a tutti i livelli di istruzione e di formazione, sostenendo gli insegnanti e gli educatori e promuovendo la partecipazione attiva delle imprese e di altre organizzazioni.

Al 2017 risultano coinvolti più di 80 i soggetti fra cui aziende operative nel settore delle TIC e istituzioni e agenzie del mondo dell'istruzione, della formazione e del lavoro.

La Commissione monitorerà i progressi ogni anno attraverso l'*Europe's Digital Progress Report (EDPR)*.

Al 2017, le Coalizioni avviate e operanti a livello degli Stati Membri sono 15, tra cui l'italiana "Coalizione per le competenze digitali"¹⁰⁵, lanciata nel 2014 e coordinata dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID). L'iniziativa vede la collaborazione di decine di membri che hanno sottoscritto la dichiarazione d'intenti, in prevalenza enti pubblici, reti bibliotecarie e alcune aziende private come Fastweb o Microsoft. I

¹⁰³ L. 13 luglio 2015, n. 107, *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*.

¹⁰⁴ M. Beckmann, T. Schenk, *Die europäische Dimension digitaler Arbeit in Gute Arbeit und Digitalisierung Prozessanalysen und Gestaltungsperspektiven für eine humane digitale Arbeitswelt*, Germany, 2015, p. 51.

¹⁰⁵ Competenzedigitali.Agid.Gov.It/

progetti elaborati sono indirizzati prevalentemente a cittadini, imprese e pubblica amministrazione e si occupano in prevalenza di organizzare corsi di formazione per le competenze digitali.

L'insieme di queste iniziative avviate a livello europeo costituiscono una base importante per gli Stati membri intenzionati a elaborare misure interne di sostegno alla digitalizzazione dell'industria e al rafforzamento del cd "mercato unico digitale", un pacchetto di misure ¹⁰⁶ presentato nel 2015, che intende migliorare l'accesso ai beni e servizi digitali, considerati un vero e proprio motore di crescita. Il mercato unico digitale, infatti, potrebbe contribuire a creare ricchezza per ulteriori 415 miliardi di euro, e rafforzare occupazione, crescita, concorrenza, investimenti e innovazione attraverso l'espansione dei mercati, consentendo così all'UE di conservare la sua *leadership* mondiale nel settore dell'economia digitale ¹⁰⁷.

Per garantire un'efficace comprensione delle qualifiche nel settore delle competenze digitali, inoltre, all'interno dell'EQF, nel 2016, è stato istituito un quadro specifico di riferimento per la comprensione delle competenze digitali, l'*European e-Competence Framework (e-CF)*¹⁰⁸ che fornisce un quadro direttamente utilizzabile dai singoli su quaranta competenze richieste e utili nel mondo delle TIC. L'obiettivo è facilitare aziende, manager e uffici che si occupano di risorse umane, istituti d'istruzione e organismi di formazione del settore pubblico e privato nel processo di selezione e reclutamento dei candidati, dalla fase di *assessment* a quella di formazione.

2.7 Il ruolo del Fondo Sociale Europeo nella formazione di nuove competenze in Europa.

Nella valutazione del quadro in cui la formazione delle nuove competenze va configurandosi non si può prescindere dall'analisi del Fondo Sociale Europeo (FSE), il fondo strutturale ¹⁰⁹ europeo più antico: l'unico espressamente previsto e istituito con il Trattato di Roma nel 1957 ¹¹⁰ e che costituisce ancora oggi il principale

¹⁰⁶ Comunicazione della Commissione del 6.5.2015, *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*, COM(2015) 192 final.

¹⁰⁷ European Commission, *Skills Guarantee – Roadmap*, April 2016.

¹⁰⁸ www.ecompetences.eu/it

¹⁰⁹ I fondi strutturali europei rappresentano lo strumento principale di finanziamento della politica di coesione, che intende incoraggiare la crescita economica e occupazionale degli Stati e delle loro regioni, e la cooperazione territoriale europea. Si articolano in tre fondi: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che si occupa di innovazione e ricerca, agenda digitale, sostegno alle PMI e riduzione delle emissioni; il Fondo sociale europeo (FSE), di cui ci si occuperà nel presente paragrafo; e il Fondo di coesione (FC), focalizzato su trasporti e tutela dell'ambiente negli stati membri meno sviluppati. Accanto a questi, troviamo il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). Insieme, questi cinque strumenti finanziari costituiscono i *Fondi strutturali e di investimento europei (SIE)*, gestiti all'interno di cicli di programmazione settennali. La disciplina di tutti i fondi è attualmente contenuta nel reg. n. 1303/2013/UE, a cui si aggiungono disposizioni specifiche per ciascun fondo.

¹¹⁰ Il trattato che istituisce la Comunità economica europea (Trattato CEE) fu firmato a Roma a marzo 1957 ed entrò in vigore il 1 gennaio 1958. Riuniva Francia, Germania, Italia e Paesi del Benelux.

strumento europeo d'investimento in capitale umano, focalizzato sulla promozione dell'occupazione e dell'inclusione sociale ¹¹¹.

Il FSE fa parte della macro categoria dei fondi indiretti, erogati dalla Commissione Europea ma gestiti e distribuiti dalle autorità nazionali o regionali attraverso appositi bandi ¹¹² e costituisce un importante sostegno per gli Stati Membri nell'elaborazione di politiche di sviluppo e di riduzione delle disparità regionali ¹¹³.

L'idea della sua istituzione nasce nel 1955 dalla redazione del cd. "Rapporto Spaak" ¹¹⁴, in cui si auspicava l'erogazione di aiuti finanziari da parte della Comunità in favore di interventi per la riqualificazione professionale dei lavoratori, così da renderne effettiva la libertà di movimento all'interno del mercato comune ¹¹⁵.

I fondi strutturali rappresentano in questo momento storico, accanto all'elaborazione di una politica agricola comune, uno strumento concreto per la definizione normativa dei diversi interessi e istanze degli Stati aderenti ¹¹⁶.

La disciplina del FSE, in origine contenuta negli artt. 123-127 del Trattato CEE, era orientata in primo luogo a garantire la mobilità geografica e professionale dei lavoratori.

Nel primo articolo si legge, infatti, che il FSE ha il compito di "*migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori all'interno del mercato comune e contribuire così al miglioramento del loro tenore di vita e di favorire la mobilità geografica e professionale dei lavoratori.*"¹¹⁷.

Successivamente, a normare il Fondo saranno gli artt. 146-148 del Trattato CE come modificato dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam, e i Regolamenti nn. 4255/88¹¹⁸ del 19 dicembre 1988 e 2081/93¹¹⁹ del 20 luglio 1993 ¹²⁰.

¹¹¹ European Commission, *Press Release: The European Social Fund has helped almost 10 million Europeans to find a job between 2007 and 2014*, Brussels, January 2017.

¹¹² A. Giannetti, A. Bonifazi, *La programmazione europea 2014-2020: un'occasione da non perdere*, Finanziamenti su misura news, 2/2014.

¹¹³ (A cura di) R. Cosio, R. Foglia, *Il diritto del lavoro nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2011.

¹¹⁴ Nel 1955, in occasione della Conferenza di Messina, i leader europei scelsero il ministro degli esteri belga Paul Henry Spaak in qualità di presidente di un comitato (il cd "Comitato Spaak") incaricato di preparare un rapporto sulla creazione del mercato comune. Il "*Rapporto Spaak*" rappresentò il punto di partenza della Conferenza intergovernativa sul Mercato comune e l'Euratom del 1956 e agevolò la firma dei Trattati di Roma. Spaak firmò il Trattato in rappresentanza del Belgio.

¹¹⁵ G. Gallizioli, *I fondi strutturali delle Comunità Europee*, CEDAM, Padova, 1992, p. 72.

¹¹⁶ F. Vinci, *L'efficacia dei fondi strutturali europei : processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell'azione pubblica*, Angeli, Milano, 2013, p. 43.

¹¹⁷ G. Coronas, *La formazione continua dei lavoratori, Fondo sociale europeo, accordi, norme nazionali*, Ediesse, Roma, 2003, p. 83.

¹¹⁸ Regolamento n. 4255/88/CEE del Consiglio del 19.12.1988 recante disposizioni d'applicazione del regolamento n. 2052/88/CEE per quanto riguarda il Fondo sociale europeo.

¹¹⁹ Regolamento n. 2085/93/CEE del Consiglio del 20.7.1993 che modifica il regolamento n. 2052/88/CEE relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti.

Nel corso degli anni, e in particolare dall'adozione dell'Atto Unico Europeo del 1986, questo strumento finanziario si è rivelato sempre più importante. Proprio nel 1986, infatti, da autonomo strumento d'intervento nel settore dell'occupazione, il FSE sarà posto in collegamento con gli altri Fondi strutturali e vedrà un progressivo aumento delle finanze disponibili ¹²¹, per la sua importanza strategica nel perseguimento degli obiettivi di politica sociale comunitaria e nel contesto delle politiche di coesione, di cui all'art. 159 (art. 3, lett. i TUE) ¹²².

Anche l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam che, come abbiamo visto, ha previsto l'introduzione di un nuovo titolo sull'occupazione, rappresenta un importante tassello nell'evoluzione del ruolo che il FSE è chiamato a ricoprire ¹²³.

Proprio in quegli anni, infatti, il processo di riforma del Fondo ha subito una forte accelerazione a seguito dell'adozione del reg. n. 1260/1999 ¹²⁴, che riforma gli obiettivi e i metodi d'intervento dei fondi strutturali in favore di una sempre crescente attenzione agli obiettivi di sviluppo, adeguamento delle zone meno avanzate, riconversione economica e sociale, adeguamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione, e del reg. n. 1784/1999 ¹²⁵ che contiene disposizioni specifiche in merito a operatività e attività ¹²⁶.

La disciplina del FSE è attualmente contenuta nel Titolo XI del TFUE "Il Fondo Sociale Europeo" (artt. 162-164) nel quale si legge che il Fondo ha l'obiettivo di "*promuovere all'interno dell'Unione le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché di facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale.*" (art. 162 TFUE – ex articolo 146 del TCE).

L'amministrazione spetta alla Commissione, che si avvale della collaborazione di un Comitato composto da rappresentanti della Commissione e "*rappresentanti dei governi e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro*" (art. 163 TFUE, ex art. 147 del TCE). I regolamenti applicativi sono invece adottati dal Parlamento Europeo e dal Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni (art. 164 TFUE, ex art. 148 del TCE).

¹²⁰ L. Ferrari Bravo, E. Moavero Milanese, *Lezioni di diritto comunitario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1996.

¹²¹ C. Buzzacchi, *Dalla coesione all'eguaglianza sostanziale. Il percorso comunitario*, Giuffrè, Milano, 2005.

¹²² (a cura di) R. Foglia e R. Cosio, *Il diritto del lavoro nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 15.

¹²³ L. Monti, *Politiche di sviluppo e fondi strutturali*, Edizioni Seam, Roma, 2000.

¹²⁴ Regolamento n. 1260/1999/CE del Consiglio del 21.6.1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali.

¹²⁵ Regolamento n. 1784/1999/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12.7.1999 relativo al Fondo sociale europeo.

¹²⁶ M. Napoli, *La riforma del Fondo Sociale Europeo*, in Riv. Giur. Lav., 2000, I, p. 899 ss.

I fondi strutturali sono inoltre disciplinati dal Reg. n. 1303/2013¹²⁷ a cui si aggiungono disposizioni specifiche per la disciplina di ciascun fondo¹²⁸.

Quest'ultimo regolamento, non prevedendo novità di particolare rilievo, consolida quanto già disposto nel reg. n. 1260/1999 e auspica un miglior funzionamento del Fondo attraverso strategie di concertazione e cooperazione più efficienti, a tutti i livelli di amministrazione e di governo coinvolti. L'art. 9, ad esempio, sottolinea l'importanza della complementarità tra le attività dei fondi strutturali e quelle nazionali, da integrare, se necessario, per giungere a una migliore commistione fra strategie nazionali e obiettivi comunitari¹²⁹.

Nella programmazione 2006-2013 gli obiettivi dei fondi strutturali erano tre:

- Obiettivo convergenza: per le Regioni e gli Stati in ritardo nello sviluppo, in cui il PIL per abitante, a parità di potere d'acquisto, risultasse inferiore al 75% della media comunitaria;
- Obiettivo competitività regionale e impiego: per il territorio dell'Unione non incluso nel primo obiettivo;
- Obiettivo cooperazione territoriale europea: interessava le Regioni di confine terrestri e marittime e le zone di cooperazione transnazionale¹³⁰.

Occorre sottolineare che, secondo quanto stabilito dal reg. n. 1081/2006¹³¹, relativo al FSE, le priorità e l'intera programmazione dovranno essere allineate alle linee guida per l'occupazione e contribuire al conseguimento degli obiettivi principali dell'UE¹³².

¹²⁷ Regolamento n. 1303/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17.12.2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il Regolamento n. 1083/2006/CE del Consiglio.

¹²⁸ Regolamento n. 1304/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17.12.2013 relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il Regolamento n. 1081/2006/CE del Consiglio; è da segnalare anche il Regolamento di esecuzione n. 215/2014/UE del 7.3.2014 della Commissione che stabilisce norme di attuazione del Regolamento n. 1303/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali, e il Regolamento delegato n. 480/2014/UE della Commissione del 3.3.2014 che integra il Regolamento n. 1303/2013/UE.

¹²⁹ A. Di Stefano, *Coesione e diritto nell'Unione europea: la nuova disciplina dei fondi strutturali comunitari nel regolamento 1083/2006*, Edit Press, Catania, 2008, p. 19.

¹³⁰ F. Vinci, *L'efficacia dei fondi strutturali europei, Processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell'azione pubblica*, Franco Angeli, Milano, 2013, p. 40.

¹³¹ Regolamento n. 1081/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5.7.2006 relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del regolamento n. 1784/1999/CE.

¹³² European Commission, *ESF Ex-post Evaluation Synthesis 2007-2013 EU synthesis report – Executive summary Contract VC/2015/0098*, Bruxelles, 2016, p. 6.

Attualmente, le quattro grandi sfere d'azione (assi) del FSE sono:

- Occupazione: poiché finanzia progetti con lo scopo di assistere le persone di tutte le età e provenienza ad accrescere le possibilità di trovare lavoro, con un focus specifico sui giovani;
- Inclusione sociale: intende migliorare la vita delle persone svantaggiate, facilitando soprattutto l'accesso ai servizi di base;
- Istruzione: apporta un valido contributo all'elaborazione di programmi di apprendimento permanente e di formazione, strettamente connessi all'obiettivo occupazione;
- Servizi pubblici: incrementarne l'efficienza significa fornire un aiuto importante a imprese e persone. Il FSE supporta i processi di riforma delle amministrazioni pubbliche per renderle più trasparenti ¹³³, secondo l'approccio promosso anche dal *Global Competitiveness Report* (Report sulla competitività mondiale) del World Economic Forum ¹³⁴, che pone in stretta connessione la qualità dei servizi pubblici e il livello di produttività di un Paese, a sua volta legato alla prosperità ¹³⁵.

Nel periodo di programmazione 2007-2013 l'allocazione complessiva dei fondi FSE è stata di 115.6 miliardi di euro ripartiti nei diversi obiettivi: capitale umano e adattabilità (46%), accesso al lavoro (34%), e inclusione sociale (14%). Per il finanziamento di progetti focalizzati sull'apprendimento permanente sono stati investiti 32 miliardi di euro (il 42% del bilancio totale del Fondo) che nel primo triennio hanno coinvolto circa 5 milioni di giovani, 5,5 milioni di persone con competenze di basso livello e 576.000 adulti in tutta l'UE ¹³⁶.

Gli innumerevoli progetti finanziati puntano innanzitutto a prolungare la permanenza degli individui nel mondo del lavoro rafforzandone l'adattabilità attraverso attività volte allo sviluppo di nuove competenze anche mediante attività di *mentoring* e *counselling*, particolarmente indicate per i giovani con nessuna esperienza lavorativa pregressa ¹³⁷.

In particolare dopo il 2008, il FSE si è rivelato uno strumento imprescindibile per molti Stati Membri nella lotta alla disoccupazione e nel miglioramento delle attuali posizioni lavorative, grazie al supporto fornito nella modernizzazione dei sistemi educativi e nel rafforzamento dei mercati del lavoro, grazie agli incentivi erogati per le politiche attive ¹³⁸, considerate sempre più strumenti efficaci di lotta alla disoccupazione e di sostegno all'occupabilità.

¹³³ European Commission, *The European Social Fund Investing in people*, Bruxelles, 2016.

¹³⁴ World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2015–2016*, 2015.

¹³⁵ Commissione Europea, *Il Fondo sociale europeo al lavoro*, Bruxelles, 2013.

¹³⁶ Commissione Europea, *Il Fondo sociale europeo al lavoro – Aiutare le persone a trovare lavoro*, Bruxelles, 2013.

¹³⁷ European Commission, *Investing in people: EU funding for employment and social inclusion Social Europe guide - Volume 7*, Bruxelles, 2014, p. 28.

¹³⁸ European Commission, *EU Cohesion Policy Contributing to Employment and Growth in Europe - Joint paper from the Directorates-General for Regional & Urban Policy and Employment, Social Affairs & Inclusion*, Bruxelles, 2013.

Ciò che più di tutto rende il FSE così importante è, a mio avviso, la grande attenzione posta alle iniziative locali, considerate il modo più efficiente per creare occupazione e migliorare i sistemi di *governance* ¹³⁹.

Si calcola che tra il 2007 e il 2014 il FSE abbia aiutato circa dieci milioni di europei a trovare un posto di lavoro e quattordici a ottenere ulteriori risultati positivi, tra cui il potenziamento delle competenze.

Secondo quanto dichiarato dalla Commissione in un recente studio, nello stesso periodo considerato, il FSE ha rappresentato un sostegno imprescindibile nel perseguimento degli obiettivi della Strategia 2020, poiché direttamente riconducibile agli obiettivi su occupazione ed esclusione sociale, nonché nell'allineamento alle raccomandazioni specifiche indirizzate agli Stati all'interno del Semestre Europeo ¹⁴⁰. Non è sottovalutabile neppure il contributo apportato ai c.d. *obiettivi trasversali* dell'UE come il miglioramento delle TIC, della ricerca o della competitività delle PMI ¹⁴¹.

Il ruolo del FSE si sta ulteriormente consolidando nell'attuale periodo di programmazione che ha visto un incremento dei finanziamenti a disposizione, giunti a 125 miliardi di euro ¹⁴² grazie ai quali il Fondo continuerà a rappresentare uno strumento di supporto importante per la preparazione delle economie nazionali alle sfide dei prossimi decenni ¹⁴³ e per il raggiungimento degli obiettivi di cui alle iniziative farò “*Un'Agenda per nuove competenze e l'occupazione*” e “*Youth on the Move*”.

La strategia e il budget del FSE sono negoziati e approvati tra gli Stati Membri, riuniti in sede di Consiglio dell'Unione Europea, Parlamento e Commissione europea.

Il risultato è la redazione dei Programmi Operativi (PO) settennali, contenenti obiettivi chiari e misurabili ¹⁴⁴, pianificati dagli Stati Membri e approvati dalla Commissione.

Il ruolo di quest'ultima è diventato sempre più rilevante soprattutto a partire dal 2014, tanto che si sostiene che abbia un vero e proprio ruolo di regia nella redazione degli accordi di partenariato dal momento che può inviare indicazioni precise sulla strategia

¹³⁹ Commissione Europea, *Il Fondo Sociale Europeo: politiche attive del lavoro e servizi pubblici per l'impiego* – Scheda Riassuntiva, Bruxelles, 2010, p. 6.

¹⁴⁰ European Commission, *Press Release: The European Social Fund has helped almost 10 million Europeans to find a job between 2007 and 2014*, Bruxelles, January 2017.

¹⁴¹ G. Bellomo, *Politica di coesione europea e fondi SIE nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?*, in Istituzioni del Federalismo, n. 3/2014, p. 511 ss., p. 526.

¹⁴² European Commission, *The European Social Fund Investing in people*, Bruxelles, 2016.

¹⁴³ European Commission, *Special Eurobarometer 350 - The European Social Fund*, Bruxelles, 2010.

¹⁴⁴ European Commission, *Investing in people: EU funding for employment and social inclusion Social Europe guide - Volume 7*, Bruxelles, 2014.

da adottare alle autorità nazionali competenti attraverso un *Position paper*¹⁴⁵ prima ancora della sua elaborazione e presentazione ufficiale¹⁴⁶.

Come si è detto, l'attuale periodo di programmazione vede un aumento dell'attenzione nei confronti dei lavoratori qualificati a rischio disoccupazione per varie motivazioni. Il Fondo, ad esempio, può finanziare attività di consulenza e formazione per lo sviluppo di nuove competenze e proprio nel periodo di bilancio 2014-2020 si punta a indirizzare più di otto milioni di persone poco qualificate verso nuovi percorsi di istruzione e formazione¹⁴⁷ grazie allo stanziamento di ulteriori 30,8 miliardi di euro per l'occupazione sostenibile e di qualità.

2.7.2 Il ruolo del Fondo Sociale Europeo in Italia, cenni.

Per quanto riguarda l'Italia, per il periodo 2014-2020, il negoziato con la Commissione Europea si è concluso il 29 ottobre 2014 con l'adozione dell'accordo di partenariato¹⁴⁸, redatto in considerazione delle raccomandazioni specifiche all'Italia (*Country specific recommendations*) adottate dal Consiglio europeo, sulla base dell'analisi dei Programmi Nazionali di Riforma per gli anni 2013 e 2014.

I problemi che richiedono più impegno da parte delle istituzioni italiane sono individuati nella disoccupazione, in particolare quella giovanile¹⁴⁹, e nella grande segmentazione del mercato del lavoro, che vede ancora una scarsa partecipazione di donne e giovani¹⁵⁰.

Al momento, l'Italia è il secondo Paese beneficiario dei fondi europei, con uno stanziamento complessivo di circa 43 miliardi di euro, a cui si somma la quota di cofinanziamento nazionale di circa 24 miliardi. La sfida attuale è rappresentata dall'utilizzo più efficiente dei fondi¹⁵¹.

Il Fondo cofinanzia ventuno Programmi operativi regionali (POR), otto Programmi operativi nazionali (PON), di cui due gestiti dall'ANPAL: PON Iniziativa

¹⁴⁵ Per l'Italia: "*Position Paper*" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020, Rif. Ares (2012) 1326063 - 09/11/2012.

¹⁴⁶ B. Baldi, *I Fondi strutturali e la nuova programmazione europea*, in Istituzioni del Federalismo, n. 3/2014, p. 505 ss.

¹⁴⁷ European Commission, *Social Agenda n. 45. Skills Formation Visibility And Comparability Intelligence And Information Skills A new agenda*, 2016.

¹⁴⁸ Accordo Di Partenariato 2014-2020 Italia Sezione 1a, Settembre 2014.

¹⁴⁹ Raccomandazione del Consiglio del 9.7.2013 sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017.

¹⁵⁰ Raccomandazione del Consiglio dell'8.7.2014 sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia.

¹⁵¹ Nel processo di valutazione della programmazione 2007-2013, l'Italia si è aggiudicata il penultimo posto per la capacità di spesa dei fondi destinati alle politiche di sviluppo e coesione pur essendo la quarta destinataria. Cfr. B. Baldi, *I Fondi strutturali e la nuova programmazione europea*, in Istituzioni del Federalismo, n. 3/2014, 2014, p. 505 ss; E. Domorenok, *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, in Istituzioni del Federalismo n. 3/2014, p. 539 ss.

Occupazione Giovani e PON Sistemi di politiche attive dell'occupazione. Altri sei sono invece gestiti da altre Amministrazioni.

Ad occuparsi in particolare di fornire supporto alle riforme strutturali del Programma nazionale di riforma (PNR) in tema di occupazione, mercato del lavoro, capitale umano, produttività è il Programma operativo nazionale "Sistemi di politiche attive per l'occupazione" (PON SPAO).

Il successo nell'utilizzo delle risorse sarà strettamente legato all'attività dell'Agenzia nazionale per la coesione territoriale, istituita sotto indicazione della Commissione con il compito di migliorare il coordinamento centro-periferia nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche di sviluppo e coesione, e supportare le Regioni con più importanti carenze in termini organizzativi ¹⁵².

2.7.3 Il Fondo Europeo di Adeguamento alla Globalizzazione.

Tra le misure di sostegno finanziario indirizzate ai lavoratori erogate dall'Unione Europea occorre inoltre menzionare il Fondo Europeo di Adeguamento alla Globalizzazione (FEAG), istituito con il Reg. CE n. 1927/2006 ¹⁵³ per fornire sostegno ai lavoratori in esubero mediante cofinanziamenti delle politiche attive del lavoro finalizzate alla loro riqualificazione e reinserimento lavorativo. Il Fondo trova la sua base giuridica nell'art. 175 c. 3 del TFUE riguardante azioni specifiche in materia di coesione economica e sociale ¹⁵⁴.

L'aiuto offerto è indirizzato a chi abbia perso il lavoro a seguito di mutamenti strutturali collegati a vario titolo con la globalizzazione, ad esempio in caso di chiusura di un'impresa, di delocalizzazione della produzione in un paese extra UE, oppure a seguito della crisi economica e finanziaria mondiale ¹⁵⁵.

In qualità di interventi che mirano a incidere sull'incremento dell'occupazione, si pongono in stretto raccordo con obiettivi della Strategia Europa 2020 ¹⁵⁶.

La modifica apportata al reg. n. 1927/2006/CE, introdotta dal reg. n. 546/2009/CE, ha esteso il campo d'azione del FEAG ¹⁵⁷: gli Stati sono ora chiamati a dimostrare che gli esuberanti per i quali si richiede l'intervento del Fondo siano riconducibili a un aumento notevole delle importazioni nell'UE, a un calo brusco della quota di mercato dell'UE in un determinato settore o a una delocalizzazione in Paesi Terzi e che ciò

¹⁵² B. Baldi, *I Fondi strutturali*, op. cit.

¹⁵³ Regolamento n. 1927/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20.12.2006 che istituisce un Fondo Europeo di adeguamento alla globalizzazione.

¹⁵⁴ (a cura di) S. Sciarra, *Manuale di diritto sociale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 39.

¹⁵⁵ G. Giardinieri, *Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione fra potenzialità e scarso utilizzo*, in RDSS, il Mulino, Bologna, n. 1/2013, p. 79.

¹⁵⁶ Commissione Europea, *Fondo Europeo di adeguamento alla Globalizzazione: La solidarietà di fronte al cambiamento*, Bruxelles, 2014.

¹⁵⁷ Regolamento n. 546/2009/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18.6.2009 che modifica il regolamento n. 1927/2006/CE che istituisce un Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione.

abbia un impatto significativamente negativo sull'economia regionale o locale (il cd. "criterio del commercio")¹⁵⁸.

L'innovazione è ascrivibile all'insieme di misure elaborate per far fronte alle situazioni di emergenza nate con la crisi economica¹⁵⁹. La Commissione intende infatti utilizzare il FEAG "in modo da poter finanziare i costi per la formazione e il collocamento di coloro che sono stati giudicati in esubero"¹⁶⁰.

In linea con le indicazioni della Commissione¹⁶¹, anche la dotazione annua del FEG ha subito progressive modifiche, passata da 500 milioni di euro del periodo 2007-2013 ai 150 milioni per il periodo di programmazione 2014 – 2020.

Il picco massimo è stato raggiunto fra il 2009 e il 2011¹⁶², quando, grazie all'introduzione di una deroga contenuta nel reg. n. 546/2009/CE, dal 1° maggio 2009 al 31 dicembre 2011, fra i destinatari del Fondo erano inclusi anche i lavoratori in esubero per via della crisi finanziaria ed economica mondiale (il "criterio della crisi") e il tasso di cofinanziamento è salito dal 50% al 65%¹⁶³. Successivamente il tetto massimo di finanziamento è stato portato al 60% (art. 13 Reg. n. 546/2009)¹⁶⁴.

I diretti beneficiari delle misure cofinanziate sono i singoli lavoratori in esubero, compresi i lavoratori autonomi, temporanei e a tempo determinato, come sancito dal reg. del 2009 che riconosce pari diritti per l'accesso al FEAG a tutti i lavoratori.

In regime temporaneo fino a dicembre 2017 sono inclusi anche i giovani cd "NEET" residenti in determinate regioni in cui risulti elevato il tasso di disoccupazione.

Le modifiche intervenute nel 2009 si sono proposte di velocizzare la procedura d'intervento e incrementare il numero di Stati richiedenti: il Fondo può intervenire ora in presenza di oltre 500 esuberanti (prima del 2009 erano 1.000) da parte di un'unica impresa, oppure nel caso di un elevato numero di esuberanti in un determinato settore o in regioni vicine.

Un'ulteriore linea d'intervento vede l'estensione del periodo di utilizzo del Fondo da dodici a ventiquattro mesi, migliorandone quindi l'efficacia e la continuità¹⁶⁵.

Il FEAG interverrà in presenza dei requisiti di cui all'art. 4 del reg. 546/2009, nel caso in cui le trasformazioni economiche imputabili alla globalizzazione abbiano portato:

"- al collocamento in esubero di almeno 500 lavoratori o la cessazione dell'attività di lavoratori autonomi, nell'arco temporale di quattro mesi, in un'impresa di uno Stato membro, compresi i lavoratori collocati in esubero e i lavoratori autonomi la cui

¹⁵⁸ Newsletter ARIFL, *Fondo Europeo di adeguamento alla Globalizzazione (FEG), Il nuovo Regolamento per il periodo 2014-2020*, n.8 - dicembre 2013.

¹⁵⁹ M. Zagordo, *Le risposte della Commissione Europea alla crisi economica*, in DRI, 2009, pp. 498 ss.

¹⁶¹ Commissione Europea, *European Globalisation Adjustment Fund (EGF) 2014-2020*, 2012.

¹⁶² G. Giardinieri, *op. cit.*, 2013, p. 80.

¹⁶³ Newsletter ARIFL, *cit.*

¹⁶⁴ Accordo interistituzionale, del 2.12.2013, tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria.

¹⁶⁵ G. Giardinieri, *op. cit.*, 2013, p. 83.

attività sia cessata in imprese dei fornitori o dei produttori a valle dell'impresa in questione;

- oppure al collocamento in esubero di almeno 500 lavoratori o la cessazione dell'attività di lavoratori autonomi, nell'arco di un periodo di nove mesi, in particolare in PMI operanti nello stesso settore economico.”

Lo Stato beneficiario è tenuto ad attuare le misure ammissibili, che non comprendono le misure passive di protezione sociale ¹⁶⁶, entro ventiquattro mesi dalla data di presentazione della domanda o dalla data d'inizio delle misure in questione, a condizione che tra quest'ultima e la prima non siano trascorsi più di tre mesi (art. 16, c. 4).

Le misure implementabili, di cui all'art. 7, comprendono:

a) la formazione e la riqualificazione su misura anche per quanto riguarda le competenze nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e la certificazione dell'esperienza acquisita, l'assistenza nella ricerca di un lavoro, l'orientamento professionale, i servizi di consulenza, il tutoraggio, l'assistenza al ricollocamento, la promozione dell'imprenditorialità, l'aiuto alle attività professionali autonome, alla creazione e al rilevamento di imprese da parte dei dipendenti nonché le attività di cooperazione; b) misure speciali di durata limitata, quali le indennità per la ricerca di un lavoro, gli incentivi all'assunzione destinati ai datori di lavoro, le indennità di mobilità, le indennità di soggiorno o di formazione (comprese le indennità di assistenza); c) misure volte a incentivare in particolare i disoccupati svantaggiati, giovani e meno giovani, a rimanere o ritornare nel mercato del lavoro.

Ciascuna domanda di finanziamento sarà oggetto di valutazione da parte della Commissione Europea e dovrà essere presentata entro dodici settimane dal momento in cui risultino soddisfatti i criteri di cui all'art. 4. L'Osservatorio europeo del cambiamento, coadiuva la Commissione e gli Stati membri nei processi di valutazione attraverso la redazione di analisi specifiche ¹⁶⁷.

Questa fase dovrà concludersi in circa dodici settimane a decorrere dal ricevimento della domanda completa o dalla sua traduzione (art. 8) ¹⁶⁸ mentre l'approvazione spetta all'autorità di bilancio dell'UE (Parlamento e Consiglio).

Può inoltre accadere che, in corso di attuazione, le risorse siano riassegnate per finanziare ulteriori azioni ammissibili non incluse nell'originaria domanda di finanziamento ¹⁶⁹.

¹⁶⁶ Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, *Coordinamento con FEG. Incontro annuale FSE*, 2015.

¹⁶⁷ Regolamento n. 1309/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17.12.2013 sul Fondo di adeguamento alla globalizzazione (2014-2020) e che abroga il regolamento n. 1927/2006/CE.

¹⁶⁸ Art. 8, reg. n. 546/2009/CE.

¹⁶⁹ Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, *Il FEG in Italia e la prospettiva per la programmazione 2014/2020*, 2014.

Lo Stato Membro dovrà poi presentare alla Commissione una relazione sull'utilizzo del contributo finanziario.

I primi anni di attività del Fondo hanno visto uno scarso utilizzo di questo strumento, dovuto probabilmente alla sua bassa visibilità: nel 2012, ad esempio, solo il 17% del potenziale finanziario è stato effettivamente utilizzato ¹⁷⁰.

La situazione sembra in evoluzione: tra il 2007 e il 2014 la Commissione ha approvato 134 domande provenienti dagli Stati Membri che hanno avanzato richieste per 561.1 milioni di euro per il supporto di 122.121 lavoratori in esubero. La maggior parte delle domande sono pervenute dalla Spagna (18 domande), seguita dai Paesi Bassi (16), Italia (12) e Danimarca (10). Tuttavia, ad agosto 2013, erano otto gli Stati a non aver ancora presentato neanche una domanda di contributo: Estonia, Cipro, Lettonia, Lussemburgo, Ungheria, Slovacchia, Regno Unito ¹⁷¹.

Il numero dei richiedenti è progressivamente aumentato: solamente nel biennio 2013 - 2014, ad esempio, la Commissione ha ricevuto 30 domande nell'ambito del criterio d'intervento "crisi" per un totale di 109 milioni di euro destinati a 28.390 lavoratori ¹⁷². In totale, al 2014, nel territorio dell'UE sono stati circa 30.000 i beneficiari dei cofinanziamenti del FEG per un valore di 135 milioni di euro e circa la metà dei lavoratori aderenti alle iniziative ha trovato una nuova occupazione o ha iniziato un'attività in proprio.

Come il FSE, e spesso a integrazione delle sue attività, anche il FEG si propone di fornire supporto all'attività dei servizi pubblici per l'impiego ¹⁷³.

L'elaborazione e l'utilizzo di questo tipo di strumenti finanziari sottolinea la volontà delle istituzioni di fornire risposte concrete ai cambiamenti in atto riconducibili alla globalizzazione, spesso accusata di intaccare le potenzialità concorrenziali delle economie locali ¹⁷⁴, combattendone gli effetti distorsivi e in particolare quelli che si riflettono sul mondo del lavoro ¹⁷⁵.

La Commissione Europea, infatti, si è dimostrata favorevole alla conferma di questo strumento sin dai primi anni dalla sua introduzione ¹⁷⁶, seppur auspicando le modifiche successivamente introdotte ¹⁷⁷.

¹⁷⁰ Giardinieri, *op. cit.*, 2013, p. 93.

¹⁷¹ Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sulle attività del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione nel 2012, COM (2013) 782 final.

¹⁷² Commissione Europea, *Fondo Europeo di adeguamento alla Globalizzazione La solidarietà di fronte al cambiamento*, 2014, p. 3.

¹⁷³ European Commission, *EGF Key Achievements 2013-2014*, 2015.

¹⁷⁴ Comunicazione della Commissione del 20.10.2005, *I valori europei nel mondo globalizzato*, Contributo della Commissione alla riunione di ottobre dei Capi di Stati e di governo, COM(2005) 525 def.

¹⁷⁵ G. Giardinieri, *op. cit.*, 2013, p. 82.

¹⁷⁶ C. Notarmuzi, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Gior. dir. amm.*, 6/2014, pp. 563 ss.

¹⁷⁷ G. Bellomo, *Politica di coesione europea e fondi SIE nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2014, pp. 511 ss.

In particolare, tra i problemi più urgenti da superare figurava l'insufficiente comunicazione nei confronti degli Stati membri, spesso scoraggiati dalla procedura di presentazione delle domande, considerata poco chiara ¹⁷⁸.

Come auspicato, al 2015¹⁷⁹, le novità introdotte sembravano aver incoraggiato gli Stati a presentare domanda, e risultava di conseguenza maggiore il numero di finanziamenti ottenuti ¹⁸⁰. A marzo 2017, le domande presentate ammontavano a 168, con uno stanziamento complessivo di 588 milioni di euro ¹⁸¹. In totale, si calcola che dal 2007 il FEAG abbia assistito più di 140.000 persone in Europa ¹⁸².

Come auspicato, il ruolo del FEAG è diventato sempre più rilevante in quanto elemento flessibile e in grado di velocizzare il rientro degli individui nel mercato del lavoro ¹⁸³ e, considerando che il 49% dei lavoratori assistiti si è poi ricollocato, si può sostenere che rappresenti un ottimo strumento di risposta alle condizioni di difficoltà causate dalle mutazioni globali in atto ¹⁸⁴. Tuttavia, l'elemento di debolezza sembra ancor' oggi essere rappresentato dalla procedura di inoltro delle candidature ¹⁸⁵.

Un peso rilevante è attribuibile anche al rapporto di complementarità che lega FEAG e FSE, che forniscono rispettivamente una prospettiva di breve e lungo periodo nel comune obiettivo di aumentare l'occupabilità e promuovere le politiche attive per il mercato del lavoro ¹⁸⁶.

In Italia, la trasmissione delle domande alla Commissione Europea su iniziativa delle Regioni interessate compete al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che predispone inoltre le linee guida per la loro presentazione. Dal 2007 al 2015 le domande presentate sono state quindici ¹⁸⁷.

Occorre sottolineare come, similmente a molti altri Stati Membri, anche per l'Italia, che appare maggiormente focalizzata sulle politiche passive di sostegno al reddito, il FEAG abbia rappresentato uno strumento di difficile gestione.

¹⁷⁸ E. Fabbri, *FEG: meccanismi di funzionamento e limiti strutturali*, in (a cura di) F. Alias e M.P. Monaco, *Norme italiane e anima europea*, Dossier Adapt n. XXIV, 2009, p. 12 e ss.

¹⁷⁹ Commissione Europea, ICF-International, *Ex-post evaluation of the European Globalization Adjustment Fund (EGF)*, Bruxelles, 2015.

¹⁸⁰ G. Giardinieri, *Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione come strumento solidaristico dell'Unione*, in RDSS, n. 3, settembre 2016, p. 527 ss., p. 541.

¹⁸¹ Commissione Europea, *Overview of EGF applications on 16.3.2017*.

¹⁸² European Commission, *Reflection Paper on Harnessing Globalisation*, Bruxelles, 2017.

¹⁸³ Comunicazione della Commissione del 29.6.2011, *Un bilancio per la strategia Europa 2020*, COM(2011) 500 def.

¹⁸⁴ M. Thyssen, *Introduzione alla Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle attività del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione nel 2013 e 2014*, 2015, COM(2015) 355.

¹⁸⁵ G. Giardinieri, *op. cit.*, 2016, p. 555.

¹⁸⁶ European Commission, *Social Agenda, The new European Social Fund*, June 2014.

¹⁸⁷ I dati sono disponibili sul portale ANPAL: anpal.gov.it

Un esempio (positivo) di intervento è invece rappresentato dalla Regione Piemonte, in cui, in particolar modo dopo la crisi economica del 2008, si è rilevata una crescente sofferenza del settore tessile, portato avanti in prevalenza da PMI.

In questa situazione di difficoltà, circa il 90% delle aziende tessili della Regione ha chiuso e l'Italia ha deciso di chiedere il sostegno del FEAG per aiutare circa 1.500 lavoratori licenziati da 202 piccole e medie imprese. Il Fondo è intervenuto sostenendo circa 1.300 lavoratori ¹⁸⁸.

2.7.4 Il Programma EaSI (Employment and Social Innovation Programme).

Anche il Programma per l'occupazione e l'innovazione sociale si colloca tra le iniziative europee nate a sostegno dell'occupazione (*EaSI - Employment and Social Innovation Programme*). Costituisce uno strumento di finanziamento gestito direttamente dalla Commissione Europea dal 2014 ¹⁸⁹ e si colloca all'interno del quadro pluriennale di finanziamento 2014-2020 ¹⁹⁰.

Anche questo programma europeo, rafforzando le azioni a livello comunitario e nazionale nei settori interessati, punta alla creazione di nuovi posti di lavoro e a una crescita sostenibile.

Dalla sua istituzione, al suo interno sono confluiti tre programmi europei, gestiti separatamente durante il precedente periodo di programmazione:

a) *PROGRESS (Programme for Employment and Social Solidarity)*, un programma gestito dalla Commissione Europea che ha rappresentato un valido aiuto nello sviluppo e nel coordinamento della Strategia europea per l'occupazione e di altre iniziative legate alla protezione sociale, alle condizioni lavorative e alla promozione dell'uguaglianza di genere ¹⁹¹. Le aree d'intervento sono tre: la lotta alla disoccupazione, in particolare a quella giovanile, a cui è destinato il 20% del budget; protezione sociale, inclusione e riduzione e prevenzione della povertà con almeno il 50%; miglioramento delle condizioni di lavoro con almeno il 10%. Le attività concrete portate avanti riguardano la condivisione di informazioni, sostegno finanziario per la sperimentazione di nuove politiche sociali e professionali e per l'implementazione delle politiche comunitarie. Si calcola inoltre che PROGRESS abbia sostenuto più di 30 reti operanti nell'Unione Europea e ONG attive nella lotta contro le discriminazioni, parità di genere e inclusione e protezione sociale;

¹⁸⁸ Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione Linee guida per gli Organismi Intermedi per l'attuazione degli interventi FEG*, 2012.

¹⁸⁹ Regulation n. 1296/2013/UE of the European Parliament and of the Council of 11.12.2013 on a European Union Programme for Employment and Social Innovation ("EaSI") and amending Decision n. 283/2010/EU establishing a European Progress Microfinance Facility for employment and social inclusion.

¹⁹⁰ European Commission, *Projects and organisations funded by the European Union Programme for Employment and Social Innovation (EaSI) – Report 5*, Brussels, 2017.

¹⁹¹ European Commission, *PROGRESS in action: The EU programme for employment and social solidarity 2007-2013*, Luxembourg, 2011.

b) *EURES (European Employment Services)*, la rete di cooperazione fra i servizi pubblici per l'impiego europei, che coinvolge anche sindacati e organizzazioni dei datori di lavoro, è stato istituito nel 1993¹⁹² e ha subito modifiche nel 2003¹⁹³ e nel 2016¹⁹⁴.

Inizia a rivestire un ruolo sempre più rilevante a partire dal lancio della Strategia 2020 e delle iniziative faro ad essa collegate, in particolare *“Un’Agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro”* che ribadisce la necessità per i servizi pubblici per l'impiego di potenziare le attività e i servizi offerti. La loro centralità sarà ulteriormente sottolineata negli anni seguenti¹⁹⁵ quando la Commissione, oltre a varare il cd *“Pacchetto occupazione”* (2012) auspicherà anche l'ampliamento del raggio d'azione del network EURES affinché diventi sempre più un punto di riferimento nel mercato del lavoro europeo¹⁹⁶. Il programma intende assicurare un maggiore livello di trasparenza a livello europeo nei sistemi di notifica delle posizioni lavorative e delle domande inoltrate nella duplice prospettiva dei potenziali candidati e dei datori di lavoro, auspicando un miglioramento dell'incontro fra domanda e offerta. Il Network EURES si compone ad oggi di 900 specialisti in tutta Europa e si calcola che siano state circa 150.000 le persone in cerca di lavoro ad aver ricevuto un lavoro o un'offerta lavorativa tramite questo strumento.

Una delle iniziative più rilevanti è *“Il tuo primo lavoro EURES”* (YfEj), che si propone di aiutare i giovani fra i 18 e i 35 anni a trovare un lavoro in un altro Stato membro e incoraggia le PMI a offrir loro un impiego.

Il budget annuo di cui dispone EURES è di circa 20 milioni di euro: il 32 % è speso in attività volte al miglioramento della trasparenza dei posti di lavoro, il 30 % in attività di sviluppo di sistemi di reclutamento e inserimento dei lavoratori, 18% per lo sviluppo di partnership attraverso le frontiere e 20% per progetti trasversali¹⁹⁷.

¹⁹² Decisione della Commissione del 22.10.1993 relativa all'applicazione del regolamento n. 1612/68/CEE del Consiglio, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità riguardo segnatamente ad una rete denominata EURES (EUROpean Employment Services).

¹⁹³ Decisione della Commissione del 23.12.2002 che attua il regolamento n. 1612/68/CEE del Consiglio per quanto riguarda l'intermediazione tra l'offerta e la domanda di lavoro.

¹⁹⁴ Regolamento n. 2016/589/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13.4.2016, relativo a una rete europea di servizi per l'impiego (EURES), all'accesso dei lavoratori ai servizi di mobilità e a una maggiore integrazione dei mercati del lavoro e che modifica i regolamenti n. 492/2011/UE e n. 1296/2013/UE.

¹⁹⁵ Si vedano *inter alia* il documento della Commissione del 2012 *“Contributo dei servizi pubblici dell'occupazione alla Strategia Europa 2020. Documento finale sulla strategia SPO 2020”* e la Comunicazione del 18.4.2012 *“Verso una ripresa forte di occupazione e la Comunicazione della Commissione, Verso una ripresa forte di occupazione*, COM (2012) 173.

¹⁹⁶ A. Alaimo, F. Mazzeo, *Sostegno all'occupazione giovanile, politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego: verso nuovi livelli di cooperazione e integrazione a livello europeo*, in Riv. Ital. Dir. Lav., n. 3/2015, p. 177 ss.

¹⁹⁷ European Commission, *Investing in people: EU funding for employment and social inclusion Social Europe guide* - Volume 7, Bruxelles, 2014, p.77.

c) *Microfinanza e imprenditoria sociale* che intende facilitare l'accesso al microcredito per gruppi vulnerabili e incentivarli a intraprendere attività imprenditoriali.

Questi rappresenteranno fino al 2020, i tre assi (*axis*), aggiornati e potenziati, su cui si fonda EaSI che si colloca a pieno titolo all'interno della Strategia 2020 e in stretta connessione con le iniziative faro lanciate, in particolare con l'Agenda per le nuove competenze e nuovi lavori, Youth on the Move e la Piattaforma europea contro l'esclusione sociale.

Così come il FEAG, anche EaSI opera in parallelo e in stretto raccordo con il FSE: ad esempio, delle attività poste in essere nel settore EURES possono essere poi finanziate dal FSE, a cui si potranno aggiungere fondi nazionali aggiuntivi.

Attualmente, il Budget EaSI ammonta a 919.469.000 che viene allocato indicativamente per il 61% nel Programma PROGRESS, 21% in Microfinanza e Imprenditoria sociale e 18% in EURES ¹⁹⁸.

¹⁹⁸ European Commission, *EaSI, new EU umbrella programme for employment and social policy*, Luxemburg, 2014.

CAPITOLO III

LA CREAZIONE DI MANODOPERA ALTAMENTE QUALIFICATA NEL MERCATO DEL LAVORO AUSTRIACO, IL PRECOCE ADATTAMENTO ALLE RICHIESTE EUROPEE

SOMMARIO: 3.1 L'intervento pubblico nel mercato del lavoro in Austria, premesse generali 3.2 Il servizio pubblico per l'impiego: l'*Arbeitsmarktservice* (AMS). 3.3. Il ruolo delle Parti Sociali nel contesto austriaco, premesse generali. 3.4 Il mercato del lavoro austriaco: bassi livelli di disoccupazione e nuovi meccanismi di inclusione. 3.4.2 La condizione dei lavoratori anziani in Austria. 3.5 La formazione professionale in Austria, il riparto delle competenze e premesse generali. 3.5.2 Gli interventi formativi indirizzati alle persone anziane. 3.6 Il Comitato permanente AMS sulle nuove competenze, composizione e funzionamento. 3.7 Più posti di lavoro e più verdi: i "Green Jobs" in Austria. 3.7.2 Il programma *Klima:aktiv*. Segue: 3.7.3 Il programma *Masterplan green jobs*. 3.8 Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione in Austria. 3.9 L'Industria 4.0 in Austria – La piattaforma per la produzione intelligente.

3.1 L'intervento pubblico nel mercato del lavoro in Austria, premesse generali.

La Repubblica d'Austria (*Republik Österreich*) è uno Stato Federale composto da nove stati (*Bundesländer*): Burgenland, Carinzia, Bassa Austria, Alta Austria, Salisburghese, Stiria, Tirolo, Vorarlberg, Vienna che dividono con il Governo Centrale le competenze nei diversi settori amministrativi e legislativi.

Ciascun *Land* è diretto da un Governatore in qualità di capo dell'amministrazione e da un Parlamento statale che legifera e monitora l'operato del Governatore ¹.

I *Länder* sono a loro volta suddivisi in ottantaquattro Distretti (*Bezirk*) e quindici città a Statuto Autonomo (*Statutarstadt*). La municipalità (*Gemeinde*) rappresenta la terza entità, posta al di sotto di quella federale e statale.

Le questioni più rilevanti, tra cui il diritto del lavoro, rientrano nelle competenze del governo centrale ².

Tra le numerose fonti del diritto del lavoro nazionale la più rilevante è il Codice Civile Generale (*Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch – ABGB*) ³, che, negli artt. 1151 – 1164, regola le caratteristiche basilari di ogni rapporto di lavoro. Ulteriori disposizioni sono poi contenute in leggi speciali (sulle categorie di lavoratori e su alcuni aspetti del rapporto di lavoro, come ferie o salute e sicurezza sul posto di lavoro), contratti collettivi nazionali di categoria, contratti aziendali, contratti individuali di lavoro ⁴.

¹ Statistik Austria, *Bundesländer*, 2015.

² Austrian Federal Chancellery, *Administration in Austria*, 2009, p. 3.

³ Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch für die gesammten deutschen Erbländer der Oesterreichischen Monarchie StF: JGS Nr. 946/1811. In vigore dal: 01.01.1812, ultima modifica: 31.12.2016.

⁴ H. G. Laimer, *Employment Law, A Basic Primer*, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Vienna, 2016, p. 19.

Nell'ordinamento statale, a rivestire un ruolo particolarmente importante sono i contratti collettivi, in quanto dotati dello stesso valore di uno statuto e in grado di emanare disposizioni direttamente obbligatorie. A regolamentarne il ruolo è primariamente la Legge Costituzionale sul Lavoro (l'*Arbeitsverfassungsgesetz*)⁵ del 1975 responsabile dell'estensione dell'efficacia delle previsioni contenute anche ai non iscritti alle associazioni sindacali⁶. La legge fornisce inoltre indicazioni in tema di accordi collettivi e aziendali e statuisce il generale divieto per i contratti individuali o aziendali di porre condizioni meno favorevoli rispetto a quelle imposte dalla legge o dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria.

Il gran numero di accordi siglati conferma la loro rilevanza nello scenario austriaco: nell'anno 2009, ad esempio, sono stati firmati circa 450 accordi collettivi, che interessavano circa il 98% dei lavoratori nel settore privato⁷. Gli attori autorizzati a operare sono le associazioni che rappresentano i datori di lavoro, prima fra tutte la Camera di commercio (*Wirtschaftskammer Österreich, WKÖ*) e i sindacati⁸.

Tra le fonti sono riconosciuti anche gli ordini che il datore di lavoro può impartire ai suoi dipendenti per meglio specificarne i doveri.

A completamento di questo quadro, occorre sottolineare che il diritto del lavoro austriaco risulta legato a molte fonti internazionali ed europee, dal momento che l'Austria fa parte delle più importanti organizzazioni internazionali, come l'Unione Europea⁹, l'ONU e l'ILO¹⁰.

L'intervento pubblico sul mercato del lavoro è affidato al Ministero Federale del Lavoro, degli Affari Sociali e la Tutela dei Consumatori (*Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz – BMASK*)¹¹ che possiede competenze in diversi settori, compresi la tutela dei consumatori, l'erogazione di reddito e di assistenza sociale, le questioni sociali e internazionali. Collabora strettamente con altri Ministeri, con i Governi dei singoli *Land* e con gli *stakeholders* interessati.

In particolare, a occuparsi del mercato del lavoro è il Dipartimento VI che svolge parte delle proprie funzioni attraverso le due agenzie decentrate: il servizio pubblico

⁵ Bundesgesetz vom 14. Dezember 1973 betreffend die Arbeitsverfassung (Arbeitsverfassungsgesetz - ArbVG).

⁶ R. Strasser, *Labour Law and Industrial Relations in Austria*, Kluwer Law International, The Netherlands, 1992, p. 33.

⁷ M. E. Risak, *Labour law in Austria*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2010, p. 43.

⁸ H. G. Laimer, *Employment law: a basic primer*, Neuer Wiss. Verl., Wien, 2012.

⁹ La Repubblica d'Austria ha aderito ufficialmente all'Unione Europea il primo gennaio 1995.

¹⁰ M. Fuchs, F. Marhold, *Europäisches Arbeitsrecht: Handbuch*, Verl. Österreich, Wien, 2014.; N. Bruun, B. Hepple, *Economic Policy and Labour Law*, in (ed. by) B. Hepple, B. Veneziani, *The transformation of labour law in Europe: a comparative study of 15 countries, 1945 – 2004*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2009.

¹¹ Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, *Sozialstaat Österreich - Leistungen, Ausgaben und Finanzierung 2016*, Wien, 2016.

per l'impiego (*Arbeitsmarktservice – AMS*)¹² e la Società di Servizi per il Fondo di emergenza per l'insolvenza (*Insolvenz-Entgelte-Fonds Service GmbH*)¹³.

In particolare, il Dipartimento aiuta il Ministero nella definizione di obiettivi generali e nell'esercizio di poteri di supervisione e controllo, assicurando un monitoraggio continuo ed efficiente delle attività poste in essere dall'AMS, cui spetta la competenza circa la distribuzione dei mezzi e delle risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi e la loro definizione puntuale.

Il BMASK agisce sempre in accordo con il Ministero delle Finanze¹⁴.

3.2 Il servizio pubblico per l'impiego: l'*Arbeitsmarktservice* (AMS).

Un anno fondamentale per il mercato del lavoro austriaco è stato il 1994: il primo luglio entra in vigore, infatti, la legge per il servizio pubblico per l'impiego (*Arbeitsmarktservicegesetz – AMSG*)¹⁵ che introduce molte novità rispetto al *Arbeitsmarktförderungsgesetz* (AMFG)¹⁶ che regolava la materia in precedenza.

L'AMSG dispone la sottrazione della gestione del mercato del lavoro (*Arbeitsmarktverwaltung – AMV*) all'amministrazione federale per essere riorganizzata e passare nelle mani di un'entità legale separata, una società di servizi di diritto pubblico chiamata *Arbeitsmarktservice* (AMS)¹⁷.

L'AMS lavora sotto mandato del BMASK¹⁸ con un importante coinvolgimento dei partner sociali, considerato un elemento fondamentale nell'intento di garantire un più efficiente incontro fra domanda e offerta di lavoro.

Accanto all'attività di implementazione delle politiche attive per il lavoro, di informazione, attività di consulenza e assistenza per i lavoratori e per i datori di lavoro, l'AMS ha competenza in materia di indennità di disoccupazione¹⁹.

La sua natura dualistica le permette di espletare compiti di natura privatistica e pubblicistica derivanti da due differenti basi legali: le già menzionate leggi sulla promozione del mercato del lavoro – l'AMFG – e sul servizio pubblico per l'impiego – l'AMSG – hanno natura privatistica; altre misure, come quelle contenute nella legge sull'assicurazione contro la disoccupazione o nella legge che disciplina l'occupazione dei cittadini stranieri, richiedono invece un'implementazione da parte delle amministrazioni pubbliche. In questo senso, gli uffici dell'AMS svolgono i propri compiti come agenzie pubbliche, sottoposte alla regolamentazione e alle

¹² www.ams.at

¹³ www.insolvenzentgelt.at

¹⁴ Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection (BMASK), *Basic Information Report Austria – Reporting Year 2012/2013, Institutions, Procedures, Measures*, Vienna, 2014, p. 13.

¹⁵ Republik Österreich, Bundesgesetz über das Arbeitsmarktservice (*Arbeitsmarktservicegesetz – AMSG*), Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich (BGBl) no. 313/1994, 28. April 1994.

¹⁶ Republik Österreich, *Arbeitsmarktförderungsgesetz* 1969, (BGBl) no. 31/1969, 21. Jänner 1969.

¹⁷ AMS, *Daten & Fakten*, 2016.

¹⁸ OECD, *Die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung: Deutschland, Österreich, Schweden*, Paris, 1997.

¹⁹ Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz – BMASK, *Aktive Arbeitsmarktpolitik In Österreich - 1994 – 2013*, Wien, 2013.

procedure amministrative ²⁰.

L'evoluzione dell'AMS è inoltre molto influenzata dall'adesione dell'Austria all'Unione Europea (1995) poiché la collega ufficialmente alle istituzioni partner europee ed entra a far parte del network EURES ²¹. Da questo momento, inoltre, l'Austria potrà beneficiare degli aiuti economici provenienti dall'Unione, in particolar modo quelli stanziati attraverso il Fondo Sociale Europeo ²².

L'AMS assicura una presenza capillare sul territorio contemplando, conformemente alla struttura della Repubblica, nove uffici regionali e 98 organizzazioni locali ²³.

Poteri esecutivi sono esercitati dal Consiglio di Amministrazione (con competenza federale), amministratori provinciali e direttori regionali.

Il CdA è il più importante organo federale dovendo garantire l'uniforme applicazione delle procedure su tutto il territorio austriaco ed essendo responsabile di tutte le questioni che si estendono al di là del livello provinciale. Si rinnova ogni sei anni e comprende un massimo di dodici membri, rappresentanti dei lavoratori, dei datori di lavoro, del BMASK e dei dipendenti dei centri per l'impiego.

In generale, oltre alle funzioni di coordinamento e controllo, l'organizzazione federale ha anche il compito di creare le condizioni generali necessarie all'attuazione decentrata della politica del mercato del lavoro.

L'Ufficio di direzione federale è responsabile della gestione, controllo, follow-up, valutazione e dell'elaborazione delle strategie ²⁴.

Le filiali regionali si compongono di tre aree: il Settore Informazioni, fruibile anche senza l'aiuto del personale, e presso cui è presente anche un centro di informazione sulla carriera (*Berufsinformationszentren – BIZ*) ²⁵, il Settore Servizi, che si occupa del collocamento, dei benefici e dei reclami, e il Settore per la consulenza, che si occupa di offrire un'assistenza personalizzata e intensiva.

I BIZ, quasi settanta, offrono agli interessati, e in particolare ai disoccupati, informazioni dettagliate su professioni, opportunità di lavoro, formazione e formazione continua. Inoltre, informano gli utenti sulla situazione nel mercato del lavoro e le possibili prospettive ²⁶.

I servizi erogati dall'AMS non sono diretti esclusivamente ai disoccupati in cerca di lavoro, ma anche, ad esempio, a chi abbia già un lavoro e voglia cambiare professione; ai datori di lavoro si forniscono, invece, prevalentemente servizi di reclutamento e collocamento ²⁷.

²⁰ *Basic Information Report*, cit., p. 16.

²¹ www.ams.at/eures.html

²² AMS, Eures, *Living & Working in Austria 2017, The European Job Network*, Vienna, 2017.

²³ AMS Österreich, *2016 At a Glance*, Wien, 2017.

²⁴ AMS, *Die Organisation des Arbeitsmarktservice*.

²⁵ OECD, *Jobs for Immigrants (Vol. 3) Labour Market Integration in Austria, Norway and Switzerland*, Paris, 2012.

²⁶ Federal Ministry Of Labour, Social Affairs And Consumer Protection, *Labour Market Policy in Austria*, Vienna, 2012, p. 23.

²⁷ AMS, *Berufs-Info-Broschüren – Informationen des AMS zu Beruf, Aus- und Weiterbildung*, Wien, 2017.

Il quadro in cui opera l'AMS è definito sostanzialmente da: Strategia Europa 2020 ²⁸; Programma di riforma austriaco 2015 ²⁹; Programmazione FSE 2014 – 2020; Programma di stabilità nazionale 2016 – 2021 ³⁰; La programmazione annuale dell'AMS ³¹; Target definiti dal BMASK.

La spesa totale per le politiche attive per il mercato del lavoro nel 2013 ha raggiunto quasi lo 0,8% del PIL, circa 0,2% in più rispetto alla media OCSE ³² e in totale la spesa indirizzata alle politiche per il mercato del lavoro nel 2014 ha coinvolto finanziamenti per più di sette milioni di euro ³³.

Le politiche attive per il mercato del lavoro messe in atto dall'AMS si dividono in tre tipologie: per la promozione dell'impiego, per la formazione (iniziale e continua) e per l'attività di consulenza.

La formazione di competenze e qualifiche è particolarmente importante poichè vede la partecipazione di più di un terzo delle persone registrate in qualità di disoccupati e l'utilizzo di circa i due terzi dei finanziamenti destinati alle politiche attive. Maggiore attenzione è indirizzata ai soggetti considerati più deboli: giovani, immigrati, persone con disabilità e lavoratori anziani ³⁴. Per l'innalzamento delle competenze nei primi anni del Duemila lo Stato ha destinato circa lo 0,5% del PIL ³⁵.

Un principio fondamentale su cui si basa l'attività dell'AMS è l'eguaglianza di genere ³⁶ nella società e nel mercato del lavoro, inserito come obbligatorio e vincolante in tutte le linee guida e nelle *guidance notes*. Circa il 50% dei finanziamenti per le politiche per il mercato del lavoro è infatti destinato all'implementazione di misure volte al miglioramento delle condizioni femminili per cui c'è ancora molto da fare se si valuta l'ancora elevato gap retributivo ³⁷.

²⁸ S. Ederer, J. Janger, S. Kaniovski, D. Kletzan-Slamanig (WIFO), J. Berger, I. Fortin, H. Hofer, I. Paterson, E. Skriner, K. Schönpflug, U. Schuh, W. Schwarzbauer (IHS), *Assessing the Lisbon Strategy 2005-2010 and Estimating Expected Effects from Reaching the EU 2020 Goals*, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Institute for Advanced Studies (IHS), Vienna, 2010.

²⁹ Bundeskanzleramt, *Nationales Reformprogramm Österreich*, 2015.

³⁰ Bundesministerium für Finanzen (BMF), *Österreichisches Stabilitätsprogramm Fortschreibung für die Jahre 2016 bis 2021*, Wien, 2017.

³¹ AMS, *AMS-Arbeitsprogramm 2017*, Linz, 2017.

³² OECD, *How does Austria compare? - Employment Outlook 2015*, Paris, July 2015.

³³ Eurostat, *Labour market policy Expenditure and participants - Data 2014*, Luxemburg, 2016.

³⁴ Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, *Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2016 Dokumentation*, Vienna, 2016.

³⁵ J. Kluge, *Active labor market policies in Europe: performance and perspectives*, Springer, Berlin, 2007, p. 75.

³⁶ Arbeitsmarktservice Österreich, *Gleichstellungskennzahlen im AMS - Bericht*, Wien, 2016.

³⁷ Commissione Europea, *Colmare il divario retributivo di genere nell'Unione europea*, Lussemburgo, 2014.

Al fine di migliorare questa situazione, le autorità federali hanno elaborato un piano d'azione nazionale per la parità di genere sul mercato del lavoro che obbliga le aziende a pubblicare, con cadenza biennale, relazioni riguardanti la parità salariale ³⁸. Ingenti fondi per incentivare la promozione di un più elevato livello di parità sono stati stanziati in particolare durante gli anni più acuti dell'ultima crisi finanziaria ³⁹.

Gli obiettivi principali che guidano l'operato dell'AMS sono:

- la piena occupazione,
- una più lunga permanenza nel mondo del lavoro dei lavoratori più anziani,
- l'elaborazione di set di misure per la qualificazione e le pari opportunità,
- l'incremento della trasparenza nel mercato del lavoro,
- lo sviluppo delle risorse umane,
- il superamento della disoccupazione di lunga durata ⁴⁰.

A partire dagli anni Novanta, la collaborazione fra l'AMS e le amministrazioni regionali si è ulteriormente rafforzata grazie all'adozione di Patti territoriali per l'occupazione – PTO – (*Territorialen Beschäftigungspakten*), che supportano i cambiamenti strutturali del mercato del lavoro fornendo alle imprese e al sistema industriale aiuto nella ricerca di lavoratori qualificati e nella riqualificazione di quelli già impiegati ⁴¹.

Ad essere ammessi alla firma dei PTO sono l'AMS, i *Länder*, i Servizi sociali federali, le parti sociali, altri partner regionali e sono fortemente incoraggiati i partenariati pubblico-privato. L'implementazione e lo sviluppo dei PTO è garantita grazie ai fondi FSE e BMASK e coinvolge tutte i nove *Länder* ⁴².

Nella fase pilota (1997-2000), i PTO sono stati implementati solo in quattro province federali austriache (Salisburgo, Tirolo, Vorarlberg e Vienna), passate a sette nel successivo periodo di programmazione (2000- 2006), quando si è aggiunto il sostegno finanziario del Fondo Sociale Europeo.

Accanto agli obiettivi più strettamente legati all'aumento dell'occupazione si trovano anche quelli volti al miglioramento della cooperazione tra le istituzioni operanti a livello federale, regionale e locale, tra i diversi attori pubblici e privati (ad esempio fra

³⁸ Federal Minister for Women and Civil Service at the Federal Chancellery, *National Action Plan, Gender Equality in the Labour Market*, Vienna, 2010.

³⁹ BMASK, *Basic Information Report*, cit., p. 100.

⁴⁰ S. Putz, P. Tamler, J. Bock-Schappelwein, S. Fuchs, U. Huemer, R. Konle-Seidl, H. Mahringer, T. Rhein, H. Lutz, *Aktive und passive Arbeitsmarktpolitik in Österreich und Deutschland Aufkommen und Verwendung der Mittel im Vergleich*, WIFO, Austria, 2014 p. 10.

⁴¹ Koordinationsstelle der TEPs in Österreich am Zentrum für Soziale Innovation, im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, *Territoriale Beschäftigungspakte in Österreich Zwischenbilanz*, Wien, 2011.

⁴² Koordinationsstelle der Territorialen Beschäftigungspakte in Österreich, *Kurzer Jahresbericht 2012*, Wien, 2013.

AMS, parti sociali, imprese e ricerca) a livello regionale e la migliore integrazione fra politiche del lavoro e di altre sfere di competenza come istruzione o politica sociale ⁴³. Un focus particolare è dedicato al sostegno dei gruppi emarginati o vulnerabili come lavoratori più anziani, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, donne, migranti, NEET.

In Bassa Austria, ad esempio, il programma “*Job Konkret 45+*”⁴⁴ ideato nei primi anni 2000, è stato concepito nello specifico per le persone anziane e finanziato dalla provincia della Bassa Austria, dall’AMS, dalla Camera del Lavoro e dalla Camera di Commercio della Bassa Austria. Si è realizzata in questo modo una partnership pubblico-privata in cui l’AMS ha svolto un ruolo di grande rilevanza, offrendo supporto nel meccanismo di ricerca delle offerte di lavoro e sostegno agli utenti.

Una valutazione generica dei PTO indica risultati positivi in termini di miglioramento della cooperazione e del partenariato, la base di una progettazione politica più efficace in fase di attuazione ⁴⁵.

3.3. Il ruolo delle Parti Sociali nel contesto austriaco, premesse generali.

Il modello austriaco di cooperazione fra le istituzioni e gli attori portatori delle istanze economiche e sociali è considerato particolarmente solido e non interessa solamente le relazioni industriali ma quasi tutti i settori di rilevanza pubblica ⁴⁶.

A conferma di ciò, nel processo di elaborazione e gestione di gran parte delle sue iniziative e della sua offerta formativa, l’AMS è affiancata dalle parti sociali e da altre istituzioni attive nel settore della formazione.

Considerando che la copertura derivante dai contratti collettivi raggiunge percentuali importanti e che circa un terzo dei lavoratori sono rappresentati da un sindacato, si comprende bene l’importanza che le associazioni datoriali e i sindacati rivestono in Austria ⁴⁷.

Per il prosieguo dell’analisi appare dunque fondamentale una breve analisi dei principali attori rappresentanti del mondo datoriale e di quello dei lavoratori.

I rappresentanti dei lavoratori si riuniscono nell’unica Federazione di settore, l’*Österreichischer Gewerkschaftsbund* (ÖGB), la Federazione sindacale austriaca, e nella *Bundesarbeitskammer* (BAK), la Camera federale del lavoro. I datori di lavoro sono invece rappresentati dalla *Wirtschaftskammer Österreich* (WKÖ), la Camera di

⁴³ Koordinationsstelle der Territorialen Beschäftigungspakte , Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Europäischen Sozialfonds, *Leitfaden Territoriale 2000–2006 Beschäftigungspakte in Österreich*, Wien, 2000.

⁴⁴ AMS, WKO NÖ, AKNÖ, *Job konkret Implacmentstiftung Implacment foundation*, St. Pölten, 2006.

⁴⁵ Austria Federal Chancellery, *National Reform Programme*, Austria, 2016, p. 20.

⁴⁶ H. G. Laimer, *Employment law: a basic primer*, Neuer Wiss. Verlag, Wien, 2012, p. 15.

⁴⁷ ETUI, *Worker Participation EU, Key Facts Austria*, 2016.

Commercio, e dalla *Vereinigung der Österreichischen Industrie (VÖI)*, la Federazione dell'Industria Austriaca⁴⁸.

L'iscrizione alle camere del lavoro è obbligatoria per la maggior parte dei lavoratori del settore pubblico così come è obbligatoria l'iscrizione dei datori di lavoro alle camere di commercio⁴⁹.

Di grande rilevanza è la Camera di Commercio Federale Austriaca (*Wirtschaftskammer Österreich – WKÖ*) che coordina e rappresenta gli interessi della comunità imprenditoriale austriaca a livello nazionale e internazionale⁵⁰, rappresentando e coordinando le nove Camere di ciascuno degli Stati Federali e le 110 associazioni di categoria dei diversi settori industriali⁵¹. L'iscrizione è obbligatoria e interessa tutte le imprese austriache attive, poiché chiunque possieda un'impresa commerciale indipendente, in qualsiasi settore di attività, diventa di diritto membro della WKÖ⁵². I membri, alla fine del 2016, ammontavano a 633.683⁵³.

Ciascun membro appartiene insieme alla Camera regionale del suo Stato federale e al relativo *Trade Group*, così come alla Camera di commercio austriaca e alla relativa associazione di categoria.

La rappresentazione degli interessi coinvolge questa istituzione a tutti i livelli più significativi, poiché, per legge, i Governi sono obbligati a consultarsi con le Camere su progetti di rilevanza legislativa o di regolazione. L'attività d'informazione e consulenza fornita ai soci riguarda tassazione, diritto del lavoro, formazione professionale, legislazione specifica di settore, pubblicità e ricerche di mercato. Il sostegno alle imprese è fornito anche attraverso i servizi educativi e formativi – il principale organismo competente è l'istituto WIFI⁵⁴ - che intendono incrementare la competitività delle imprese austriache.

La base legale dell'attività delle Camere è fornita dalla *Wirtschaftskammergesetz*⁵⁵, che ne disciplina l'attività e le regole associative. Tutti i soci hanno il diritto di voto e di eleggibilità nel corso delle elezioni.

La WKÖ è finanziariamente autosufficiente dalle istituzioni pubbliche, con circa l'85% della spesa coperta da contributi provenienti dai membri (*Umlagezahlung*) e un ulteriore 15% da ricavi delle vendite negoziabili.

I servizi più importanti forniti dalla Camera di Commercio sono espletati grazie alle organizzazioni: *Advantage Austria* (che si occupa della promozione del commercio

⁴⁸ F. Traxler, *European Employment and Industrial Relations Glossary: Austria*, Sweet and Maxwell, London, 2000, p. 7.

⁴⁹ H. G. Laimer, *Employment law: a basic primer*, Neuer Wiss. Verlag, Wien, 2012, p. 15.

⁵⁰ F. Marhold, M. Friedrich, *Österreichisches Arbeitsrecht*, Springer, Wien, 2012.

⁵¹ www.wko.at

⁵² R. Atzmüller, *Industrial Relations and Active Labour Market Policies - Austrian National Report*, FORBA Research Report 13/2005.

⁵³ WKÖ, *Wirtschaftskammermitglieder nach Bundesländern*, 2017.

⁵⁴ WKÖ, WIFI (Wirtschaftsförderungsinstitut) - Institute for Economic Promotion of the Austrian Economic Chambers, *The leading name in further education*, 2016.

⁵⁵ *Wirtschaftskammergesetz 1998 – WKÖ Bundesgesetz über die Kammern der gewerblichen Wirtschaft (Wirtschaftskammergesetz 1998 – WKÖ)*.

internazionale)⁵⁶, *Enterprise Europe Network (EEN)*⁵⁷, *Women in Business*⁵⁸, *Junior Chamber*⁵⁹, *Start-Up Service*⁶⁰.

La Camera del Lavoro (*Kammer für Arbeiter und Angestellte – AK*)⁶¹ rappresenta invece gli interessi dei lavoratori. La base legale è fornita dalla cosiddetta *Arbeiterkammergesetz*, una legge federale del 1992⁶². L'iscrizione è obbligatoria per la maggior parte dei lavoratori subordinati impiegati in Austria, a differenza di quanto accade per altre associazioni sindacali in cui l'adesione è volontaria, come l'ÖGB. La Camera del Lavoro si compone di nove Camere⁶³, una per ogni Stato federale austriaco, e il presidente della Camera del lavoro di Vienna è a capo dell'intera Camera del Lavoro austriaca.

Oltre a rendersi promotori degli interessi dei lavoratori dipendenti e a fornire loro supporto legislativo, la Camera del Lavoro promuove studi su un ampio spettro di questioni⁶⁴.

Il già citato Wi-Fi (*Wirtschaftsförderungsinstitut*) è l'Istituto per la Promozione Economica della Camera di Commercio austriaca⁶⁵ ed è il più importante partner per il perfezionamento delle imprese austriache, attivo da circa 60 anni. La struttura si compone di un ufficio centrale con sede a Vienna, 9 sedi regionali e 80 filiali locali.

Oltre alle attività di formazione per lavoratori e disoccupati, di cui beneficiano ogni anno circa 350.000 partecipanti, coinvolti in oltre 30.000 corsi, seminari e programmi in organizzati su tutto il territorio⁶⁶, il Wi-Fi fornisce assistenza e consulenza a 15.000 PMI.

La Federazione dell'Industria Austriaca (*Vereinigung der Österreichischen Industrie – IV*) è un gruppo d'interesse dell'industria austriaca che rappresenta circa 4.200 membri, che, su base volontaria, decidono di aderirvi al fine di migliorare il proprio posizionamento nel mercato interno e in quello internazionale. Anche in questo caso,

⁵⁶ www.advantageaustria.org/international/index.en.html

⁵⁷ WKÖ, *Enterprise Europe Network - Weltweit größtes Business Support Netzwerk für KMU* www.wko.at/service/netzwerke/enterprise-europe-network.html

⁵⁸ WKÖ, *Women in Business Representing female entrepreneurs*, 2015. Sito web: www.wko.at/site/fiw/start.html

⁵⁹ WKÖ, *Junior Chamber Austria - Junge Wirtschaft Österreich (JWÖ) - Connecting young entrepreneurs*, 2015. Sito web: www.jungewirtschaft.at

⁶⁰ www.austrianstartups.com

⁶¹ www.arbeiterkammer.at

⁶² Das Bundesgesetz über die Kammern für Arbeiter und Angestellte und die Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (*Arbeiterkammergesetz 1992 – AKG*).

⁶³ Bundeskammer für Arbeiter und Angestellt, *Arbeiterkammer Gesetz*, Wien, 2014.

⁶⁴ B. Pellar, *Die Arbeiterkammern - das demokratische Plus*, in *Das Jahr der Jubiläen, 60 Jahre ÖGB, 60 Jahre Zweite Republik, 50 Jahre Staatsvertrag*, Jahrbuch des ÖGB 2005, pp. 22-44.

⁶⁵ Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, *Forschungsinfrastruktur*, Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ), 2017.

⁶⁶ www.wifi.at

l'organizzazione replica quella Statale dal momento che all'ufficio federale si accompagnano nove comitati regionali ⁶⁷.

La Federazione sindacale austriaca (*Österreichischer Gewerkschaftsbund – ÖGB*) ⁶⁸ è stata fondata nel 1945 per la rappresentazione degli interessi dei lavoratori. E' organizzata secondo il metodo associativo ⁶⁹ e risulta composta da sette sindacati aderenti. Costituisce l'unica Federazione sindacale austriaca ⁷⁰. La leadership del ÖGB è organizzata in gruppi, fortemente legati ai rispettivi partiti politici. Attualmente risulta aderente alla Federazione circa il 40% dei lavoratori che mantengono salda la collaborazione con i consigli di fabbrica ⁷¹.

Il *Berufsförderungsinstitut – BFI (Istituto di Formazione Professionale)* è stato fondato nel 1959 su iniziativa della Federazione sindacale austriaca (ÖGB) e della Camera del Lavoro (AK)⁷² e si occupa di formazione professionale sia dei lavoratori sia di disoccupati e persone in cerca di lavoro attraverso un'ampia offerta elaborata in stretta collaborazione con l'AMS. Offre anche consulenza professionale per giungere a un'efficace pianificazione della carriera e una migliore elaborazione dell'offerta formativa ⁷³.

L'IBW (*Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft – Istituto per la ricerca nel settore dell'economia*) ⁷⁴ è stato fondato nel 1975 dalla WKO e dall'IV e svolge attività per la promozione della ricerca e dello sviluppo. Oltre a queste due istituzioni, i principali partner e clienti includono i Ministeri Federali, l'AMS, i governi regionali e le singole aziende⁷⁵. Inoltre, l'IBW rappresenta l'Austria nella rete ReferNet, istituita dal Cedefop ⁷⁶.

Da ultimo occorre menzionare l'Istituto austriaco di ricerca sulla formazione professionale (*Das Österreichische Institut für Berufsbildungsforschung – öibf*), attivo dal 1970 in qualità di organo interregionale ⁷⁷ del BFI con l'obiettivo di svolgere

⁶⁷ www.iv-net.at

⁶⁸ www.oegb.at

⁶⁹ T. Tomandl, F. Marhold, *Die Koalitionsfreiheit des Arbeitnehmers in Österreich*, in (a cura di) H. Mosler, R. Bernhard, *Die Koalitionsfreiheit des Arbeitnehmers*, 1980.

⁷⁰ L. Fulton, *Worker representation in Europe*, Labour Research Department and ETUI, 2015.

⁷¹ *Appendix I - Austria*, in (ed. by) B. Hepple, B. Veneziani, *The transformation of labour law in Europe: a comparative study of 15 countries, 1945 – 2004*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2009.

⁷² R. Dieter K., *Die Berufsausbildung in Europa - ein internationaler Vergleich: ein Kurzüberblick über die allgemeine und berufliche Bildung in über 25 Staaten Europas*, expert-Verl., Renningen-Malmsheim, 1998.

⁷³ www.bfi.at

⁷⁴ S. Archan, T. Mayr, CEDEFOP, *Berufsbildung in Österreich Kurzbeschreibung*, Luxemburg, 2006.

⁷⁵ IBW, A. Schneeberger, T. Mayr, *Berufliche Weiterbildung in Österreich und im Europäischen Vergleich - Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit*, Wien, 2004.

⁷⁶ www.ibw.at

⁷⁷ R. K. Dieter, *Die Berufsausbildung in Europa - ein internationaler Vergleich: ein Kurzüberblick über die allgemeine und berufliche Bildung in über 25 Staaten Europas*, expert-Verl., Renningen-Malmsheim, 1998.

attività di ricerca e sviluppo di alto livello al fine di sostenere e promuovere attività e politiche in materia d'istruzione e formazione professionale, mantenendo una stretta connessione con il mercato del lavoro, nazionale e internazionale ⁷⁸.

3.4 Il mercato del lavoro austriaco: bassi livelli di disoccupazione e nuovi meccanismi di inclusione.

Tradizionalmente, il tasso di disoccupazione in Austria si mantiene su livelli decisamente contenuti rispetto alla media UE ⁷⁹ ma, paradossalmente, dopo aver ben affrontato il periodo più acuto della crisi, la situazione in Austria sembra ora assestarsi su livelli meno favorevoli.

La modesta crescita del PIL dal 2011 ha lentamente ridotto il tasso di collocamento dei lavoratori: a dicembre 2015 il tasso di disoccupazione ha raggiunto uno dei picchi massimi, il 6%, in aumento rispetto al 4,2% registrato nel 2011 ⁸⁰. La curva decrescente ha però preso prontamente avvio a febbraio 2016 tanto che ad agosto 2017 la percentuale raggiungeva il 5,2%, con un calo dell'1,1% rispetto allo stesso periodo del 2016. Un dato particolarmente significativo è quello che interessa i lavoratori al di sotto dei 25 anni, per cui si è registrato un sostanziale abbassamento del tasso di disoccupazione e che ad agosto 2017 si assestava sull'8,4% ⁸¹.

Al contrario, la questione che preoccupa maggiormente le istituzioni è la partecipazione al mercato del lavoro dei lavoratori anziani: solo il 48.2 % degli adulti fra i 55 e i 64 risultavano attivi nei primi tre quadrimestri del 2015, contro la media europea del 57%.

Rispetto alle altre categorie di lavoratori, il declino del tasso di occupazione risulta particolarmente evidente per i lavoratori con competenze medio-basse e per le lavoratrici anziane ⁸².

Per far fronte a questa situazione, il Governo Federale ha iniziato a incoraggiare i lavoratori a rimanere più a lungo nel mercato del lavoro attraverso interventi legislativi specifici o mediante l'elaborazione di nuovi programmi e misure di vario tipo.

Dal 2014 ⁸³, anno dell'approvazione dell'ultima riforma pensionistica, ad esempio, l'accesso al prepensionamento e all'indennità d'invalidità temporanee per le persone

⁷⁸ www.oeibf.at

⁷⁹ J. Kluge, *Active labor market policies in Europe: performance and perspectives*, Springer, Berlin, 2007, p. 68.

⁸⁰ Statista, *Arbeitslosenquote in Österreich von 2006 bis 2016*, 2017.

⁸¹ AMS, *Über Sicht, Über den Arbeitsmarkt, Juli 2017*, Wien, August 2017.

⁸² European Commission, *Country Report Austria 2016 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, Brussels, 2016.

⁸³ Bundesgesetz, mit dem das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977, das Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz, das Arbeitsmarktservicegesetz, das Arbeit-und-Gesundheit-Gesetz, das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz, das Bauern-Sozialversicherungsgesetz, das Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz, das Bundespflegegeldgesetz, das Nachtschwerarbeitsgesetz, das Urlaubsgesetz und das Arbeitszeitgesetz geändert werden (Sozialrechts-Änderungsgesetz 2012 – SRÄG 2012), Nr. 3/2013.

al di sotto dei 50 anni è stato limitato e sostituito dall'indennità di riabilitazione (*Rehabilitationsgeld*)⁸⁴ e dall'indennità per il re-training (*Umschulungsgeld*)⁸⁵, secondo le disposizioni della legge sull'assicurazione sociale generale (ASVG)⁸⁶.

Le opzioni possibili diventano quindi due: gli adulti in condizioni di salute che impediscono loro di lavorare e che necessitano di trattamenti specifici avranno diritto a una prestazione di riabilitazione (prima della riforma era necessario richiedere una prestazione d'invalidità temporanea, ora abolita) mentre in presenza di uno stato di salute adeguato ma non tale da svolgere la propria professione, avranno diritto a un sussidio per la riqualificazione, ovvero un sussidio di disoccupazione maggiorato del 25% per svolgere una professione "comparabile" in considerazione della situazione di salute, delle competenze e degli interessi individuali.

Nel quadro che si è andato delineando, le pensioni d'invalidità saranno concesse solo in caso di invalidità permanente e la riqualificazione solo nel caso in cui l'AMS, che gode di un ampio margine di discrezionalità, la riterrà "utile"⁸⁷.

La riforma del sistema pensionistico ha anche deliberato il progressivo innalzamento dell'età pensionabile ed è previsto che entro il 2033, le donne eguaglieranno gli uomini andando in pensione a 65 anni⁸⁸.

L'obiettivo nazionale è raggiungere il tasso di occupazione del 74.6 % per gli uomini fra i 55-59 anni, del 62.9 % e per le donne fra i 55-59 anni e del 35.3 % per gli uomini fra i 60-64 anni.

Come accennato, nello scenario austriaco, le donne devono far fronte a barriere molto più rilevanti se confrontate con altri Paesi OCSE. Il potenziale femminile risulta sottoutilizzato, e, nonostante il tasso di occupazione superiore alla media europea (70.9 % contro il 65.4% per le donne fra i 20 e i 64 anni nel 2016)⁸⁹, la percentuale di donne inattive o impiegate part-time è considerevole.

La sfida più urgente è permettere loro di conciliare carriera e vita familiare attraverso politiche mirate⁹⁰. Per far fronte a questa situazione, in particolare negli ultimi dieci anni, il Governo Federale si è molto impegnato nella riduzione del tasso d'inattività femminile: tra il 2007 e il 2016, infatti, il tasso di occupazione delle donne di età

⁸⁴ R. Kreikebohm, U. Kolakowski, S. Kockert, J. Rodewald, *Die rentenpolitische Agenda 2030: Die Zukunftsfähigkeit der gesetzlichen Alterssicherung vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Veränderungen (Braunschweigische Rechtswissenschaftliche Studien)*, Berliner Wissenschafts - Verlag, Berlin, 2016.

⁸⁵ W. Pinggera, W. Pöltner, E. Sladeczek, *Pension & Invalidität: Alles über Ihre Rechte und Pflichten*, MANZsche Verlags, Wien, 2014.

⁸⁶ ASVG - Allgemeines Sozialversicherungsgesetz. Bundesgesetz vom 9. September 1955 über die Allgemeine Sozialversicherung (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz - ASVG.)

⁸⁷ OECD, *Building An Effective Skills Strategy For Austria Challenges Facing Austria's Skills System*, Paris, 2014, p. 93.

⁸⁸ Arbeiterkammer, *Altersteilzeit und Teilpension Chancen für Ältere Arbeitnehmerinnen? Rechtsinformation für Alle Neuen Altersteilzeitvereinbarungen Ab 1.1.2016*, Vienna, 2016.

⁸⁹ Eurostat, *Employment rate by sex*, 2017.

⁹⁰ OECD, *Building An Effective Skills Strategy For Austria Challenges*, op. cit., p. 81.

compresa tra i 15 e i 64 anni è aumentato dal 66,2% al 70,9%, tuttavia di oltre di circa 8 punti percentuali inferiore rispetto al tasso di occupazione maschile ⁹¹.

Il mercato del lavoro austriaco risulta anche caratterizzato dall'ampio utilizzo dei contratti di lavoro part-time, che nel 2016 erano utilizzati dal 28,2% dei lavoratori ⁹², in prevalenza donne.

Se da un lato questa tipologia contrattuale rappresenta per molte di loro un valido aiuto, occorre sottolineare come periodi prolungati di lavoro a tempo parziale abbassino la possibilità di passare alla formula a tempo pieno, in particolare per le persone poco qualificate, ed è associato a prospettive di carriera inferiori e guadagni più bassi ⁹³, in un contesto in cui è già considerato preoccupante il divario uomo-donna nei guadagni (21,7% nel 2015, contro la media europea del 16,3%) ⁹⁴.

Anche la popolazione di origine straniera soffre il sottoutilizzo del proprio potenziale con importanti differenze a seconda del Paese di origine: mentre il tasso di occupazione delle persone nate in un altro Stato Membro dell'UE è solo leggermente inferiore a quella dei cittadini austriaci, maggiori difficoltà sono riscontrate dai cittadini di Paesi Terzi, per cui il tasso di occupazione al 2016 era del 54,7% ⁹⁵.

Per far fronte a questa situazione, le istituzioni federali hanno ideato iniziative volte a facilitare l'ingresso di cittadini di Stati terzi in Austria ⁹⁶. La più famosa è la *Red-White-Red Card* ⁹⁷, uno schema flessibile che intende favorire l'ingresso e il soggiorno nel Paese di persone altamente qualificate e delle loro famiglie.

La Carta può essere rilasciata per un periodo di dodici mesi e dà diritto di insediamento a tempo determinato ⁹⁸ ad una categoria di cittadini: specialisti altamente qualificati, lavoratori molto qualificati che operano in professioni in cui si registra carenza di personale, altri lavoratori chiave, persone laureate in Austria. Oltre alle qualifiche, saranno oggetto di valutazione anche le esperienze professionali maturate e le competenze linguistiche.

I possessori della Carta potranno successivamente richiedere la Carta RWR plus nel caso in cui abbiano lavorato per almeno dieci mesi nei precedenti dodici.

Inoltre, i cittadini di Paesi Terzi laureati in università straniere che abbiano ricevuto un'offerta lavorativa con un salario annuale lordo del 150% superiore alla media

⁹¹ Eurostat, *Employment and activity by sex and age - annual data*, 2017.

⁹² Eurostat, *Part-time employment rate*, 2017.

⁹³ OECD, *Building An Effective Skills Strategy For Austria Challenges*, op. cit., p. 84.

⁹⁴ Eurostat, *Gender pay gap in unadjusted form*, 2017.

⁹⁵ Eurostat, *Employment rate by sex, age, migration status, citizenship and educational attainment level*, 2016.

⁹⁶ M. Krempl, J. Thaler, *100 Jahre Arbeitsmarktverwaltung: Österreich im internationalen Vergleich*, Vienna University Press, Göttingen, 2016.

⁹⁷ Sozial Ministerium, *Criteria-Based Immigration to Austria (Red-White-Red Card)*, 2016.

⁹⁸ Ulteriori informazioni disponibili al sito: www.migration.gv.at

austriaca potranno avanzare richiesta per la Blue Card europea ⁹⁹, valida per due anni e che consente di ottenere un permesso di soggiorno e di lavoro presso un determinato datore di lavoro ¹⁰⁰.

Il programma FSE *Employment Austria* ¹⁰¹ delinea inoltre le priorità e gli obiettivi per l'utilizzo di circa 876 milioni di euro (442 milioni di cui euro dal bilancio UE) con l'obiettivo primario di creare posti di lavoro e rafforzare la coesione sociale nel Paese. Si intende così affrontare le principali sfide del mercato del lavoro austriaco al fine di aumentare il tasso di occupazione dei lavoratori più anziani, valorizzare le pari opportunità e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, migliorare i risultati nell'educazione dei giovani più vulnerabili, compresi quelli con un *background* migratorio.

Gli investimenti si concentrano principalmente sull'innalzamento dei livelli d'istruzione e competenze (48% del budget) grazie al quale si intende raggiungere circa 87.000 giovani e più di 60.000 persone prive di qualifiche di base; su azioni per la promozione dell'inclusione sociale e contro la povertà; e attività di consulenza per le aziende al fine di migliorare le condizioni lavorative dei lavoratori più anziani incentivandone la permanenza nel mondo del lavoro ¹⁰².

Questi interventi si rendono ancor più importanti in considerazione di quanto emerso dall'analisi PIAAC ¹⁰³ del 2012 ¹⁰⁴ che ha preso in considerazione le competenze chiave della popolazione adulta di età compresa fra i 16 e i 65 anni. Sebbene l'Austria sia inclusa tra gli Stati con migliori risultati insieme a Germania, Canada, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito, sembra chiaro come ci sia ancora molto da fare in termini di trasferimento delle competenze poiché, analogamente alla maggior parte dei Paesi partecipanti al sondaggio, una porzione relativamente alta di popolazione adulta dispone solamente di un basso livello di competenze, nonostante il crescente impegno

⁹⁹ La Blue Card Europea è stata istituita dalla Direttiva 2009/50/CE del Consiglio del 25.5.2009 sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati.

Poiché la direttiva del 2009 non ha prodotto i risultati sperati, si ritiene a causa delle grandi differenze nazionali nei metodi di concessione della Carta e quindi nel numero di Carte emesse, il Parlamento e il Consiglio hanno avanzato la proposta di procedere con la revisione dell'EU Blue Card, per elaborare un quadro maggiormente armonizzato e giungere a una situazione di equilibrio fra domanda e offerta di lavoro altamente qualificato. La Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulle *Condizioni di Ingresso e Soggiorno dei Cittadini di Paesi Terzi Che Intendano Svolgere Lavori Altamente Specializzati*, è stata avanzata il 7.6.2016, COM(2016) 378 final.

¹⁰⁰ H. G. Laimer, *Employment law: a basic primer*, Neuer Wiss. Verlag, Wien, 2012, p. 83.

¹⁰¹ Fondo Sociale Europeo, *Operationelles Programm Beschäftigung Österreich 2014- 2020*, 2014.

¹⁰² www.sozialministerium.at

¹⁰³ PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) è un Programma dell'OCSE. Al primo round dell'indagine hanno partecipato 24 Paesi nel mondo. Gli strumenti utilizzati sono un Questionario (Background Questionnaire - BQ) e dei test cognitivi.

¹⁰⁴ OECD, *Survey of adult skills – First Results, Austria Country Report*, Parigi, 2012.

nel riconoscimento di titoli di studio non formali e l'incremento degli investimenti in formazione ¹⁰⁵.

Le tre aree di competenza-chiave indagate sono: 1) alfabetizzazione, ovvero la capacità di comprendere e rispondere in modo appropriato a testi scritti; 2) matematica, la capacità di utilizzare i concetti numerici e matematici; 3) *problem solving*, ovvero l'abilità di risolvere problemi in ambienti ricchi di tecnologia ¹⁰⁶.

Circa il 15,3% degli adulti che hanno preso parte al test in Austria raggiungeva solo il livello 1 o meno nell'alfabetizzazione (la media si attesta sul 15,5%) così come il 14,3% si assestava sul Livello 1 o meno nelle competenze matematiche (contro la media del 19%). Il 13,7% - contro il 14,2% degli adulti in tutti gli altri Paesi partecipanti - non aveva alcuna pregressa esperienza con dispositivi elettronici o erano totalmente privi di competenze informatiche di base ¹⁰⁷.

Il 26,7% degli intervistati dichiara di non possedere competenze tecnologiche, percentuale più alta rispetto a quelle dei Paesi Bassi (13,5%) o della Germania (19,2%). La percentuale diventa più preoccupante al crescere dell'età: sono il 35% gli adulti di età compresa fra i 55 e i 65, infatti, che hanno dichiarato di non possedere abilità informatiche ¹⁰⁸.

Le risposte elaborate per fronteggiare questa situazione coinvolgono diverse istituzioni e settori di competenza: ad esempio, in tema di digitalizzazione, l'Austria ha implementato, grazie al Ministero dell'Interno (BMI), la "Strategia di sicurezza TIC", ¹⁰⁹ il Ministero federale dei trasporti, dell'innovazione e della tecnologia (BMVIT) la "Banda Larga 2020"¹¹⁰ e la Cancelleria federale, la "Strategia di *e-government*". A queste iniziative si aggiungono quelle avviate in sede UE e quelle ideate dagli *stakeholders* privati.

Inoltre, per facilitare l'orientamento circa le opportunità di apprendimento, è stata creata la piattaforma digitale "werdedigital.at" che offre una panoramica sulle opportunità di formazione nel settore. La piattaforma è un progetto del Digital Champion Austria ed è finanziata dalla Cancelleria federale.

3.4.2 La condizione dei lavoratori anziani in Austria.

Tra il 2008 e il 2015 il numero di disoccupati di età compresa tra 50 e i 65 anni è aumentato dell'87% e nel 2014 più di 81.000 persone di questa fascia d'età erano

¹⁰⁵ V. Litschel, R. Löffler, A. Petanovitsch, K. Schmid, AMS und ABI, *Meta-Analyse von rezenten Studien zur Arbeitsmarktpolitik für Ältere in Österreich*, Austria, 2016, p. 79.

¹⁰⁶ Statistik Austria, BMASK, BM:UK, *Schlüsselkompetenzen von Erwachsenen Erste Ergebnisse der PIAAC-Erhebung 2011/12*, Wien, 2013.

¹⁰⁷ OECD, *Survey of adult skills – First Results, Austria Country Report*, Parigi, 2012.

¹⁰⁸ A. Dorr, C. Enichlmair, E. Heckl, P. Ziegler, *IKT-Kompetenzen im Fokus der aktiven Arbeitsmarktpolitik Initiativen und Good Practices für Niedrig- und Mittelqualifizierte vor dem Hintergrund von PIAAC: Österreich im internationalen Vergleich Herausgegeben vom Arbeitsservice Österreich*, Austria, 2016, p. 7.

¹⁰⁹ Digitales Österreich, *Nationale IKT-Sicherheitsstrategie Österreich*, Wien, 2012.

¹¹⁰ Bundesministerium für Verkehr, *Innovation und Technologie Breitband in Österreich*, Evaluierungsbericht 2015, Wien, 2016.

registrate all'AMS come disoccupati. Generalmente, questa categoria risulta stabile nel mantenimento del proprio impiego, ma in caso di disoccupazione, il rientro diventa relativamente difficile. Nel 2014, la durata media del periodo necessario al reinserimento lavorativo era di 132 giorni lavorativi, circa otto settimane in più rispetto a quelle necessarie ai giovani al di sotto dei 25 anni e quasi un mese (27 giorni) in più per gli adulti fra i 25 e i 50 anni di età ¹¹¹.

Anche più recentemente la situazione non sembra migliore: a gennaio 2016 erano circa 113.000 le persone disoccupate di età superiore ai 50 anni. I fattori a cui si imputa una maggiore responsabilità includerebbero la concorrenza internazionale, la comparsa di nuovi settori economici, spesso collegati ai rapidi cambiamenti tecnologici, e i nuovi metodi di organizzazione dei flussi di lavoro. Nella maggior parte dei casi, questi cambiamenti si traducono nella necessità di nuove competenze, non solo di tipo tecnico ma anche delle cd. "soft skills" ¹¹².

L'attenzione nei confronti dei lavoratori anziani ha subito un rapido incremento a partire dall'adozione della strategia di Lisbona che ha considerato per la prima volta questa categoria un punto debole per l'Unione Europea e quindi meritevole di maggiore attenzione ¹¹³. L'interesse è stato poi confermato nei successivi incontri delle istituzioni europee intercorsi in particolare a partire dal Consiglio Europeo di Barcellona del 2002 ¹¹⁴, in cui l'attenzione fu posta sul concetto di "Active Ageing" ¹¹⁵ e sulla necessità di una maggiore partecipazione al mercato del lavoro dei lavoratori 55+ ¹¹⁶.

¹¹¹ AMS, *Die Fakten sprechen für 50+*, 2015.

¹¹² Arbeitsmarktservice Österreich - AMS, *Alter hat Zukunft - Informationen für ältere Arbeitsuchende (45+)*, 2016, p. 9.

¹¹³ European Commission, *Facing the challenge The Lisbon strategy for growth and employment*, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok Luxembourg, 2004.

¹¹⁴ Qui il Consiglio dell'Unione Europea stabilì il cosiddetto "Barcelona target" per il progressivo innalzamento dell'età pensionabile di cinque anni entro il 2010, al 2017 ancora inattuato.

¹¹⁵ La definizione fornita dall'Organizzazione mondiale della Sanità nel report *Active Ageing - A Policy Framework*, del 2002, p. 12 è "Active ageing is the process of optimizing opportunities for health, participation and security in order to enhance quality of life as people age".

Si veda, sul tema: [Hrsg.] A. Börsch-Supan, *Active ageing and solidarity between generations in Europe: first results from SHARE after the economic crisis*, de Gruyter, Berlin, 2013; G. Boulton-Lewis, M. Tam, *Active Ageing, Active Learning: Issues and Challenges*, Springer, Berlin, 2011; (a cura di) S. Manfredi, L. Vickers, *Challenges of Active Ageing: Equality Law and the Workplace*, Palgrave Macmillan, London, 2016.

Per un'analisi del contesto italiano, si veda sul tema, G. Cazzola, *L'invecchiamento attivo e la previdenza*, in (a cura di) E. Ales, I. Senatori, *The transnational dimension of labour relations: a new order in the making? Atti dell'11 Convegno internazionale in ricordo di Marco Biagi*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 34 ss.

¹¹⁶ European Commission, *Increasing labour force participation and promoting active ageing*, Brussels, 2002, COM(2002) 9 final.

I primi anni Duemila vedono anche il recepimento da parte dell'Austria della direttiva Europea 2000/78/CE¹¹⁷ sulla parità di trattamento, grazie a cui, nel 2004, il Governo Federale ha esteso la legge, risalente al 1979, che disciplina la protezione contro le discriminazioni in base all'età, all'origine etnica, religione o credo, orientamento sessuale e genere¹¹⁸. Ed è proprio dai primi anni del Duemila che aumenta l'attenzione posta dai governi nazionali al tema della riqualificazione dei lavoratori¹¹⁹.

Ulteriori impulsi giunsero poi dall'adozione della Strategia Europa 2020 e dalle Conclusioni del Consiglio Europeo del giugno 2010 che individuano i diciannove punti d'intervento per gli Stati Membri al fine di migliorare l'inserimento dei lavoratori anziani. Fra questi l'ideazione di strategie societarie più adeguate per il miglioramento delle condizioni di lavoro degli adulti 55+, misure specifiche per incrementare il loro tasso di occupazione e la predisposizione di una più efficace legislazione in materia di discriminazione in base all'età¹²⁰.

In generale, sino ad ora, le misure maggiormente utilizzate per incentivare l'occupazione della categoria hanno incluso: sussidi per i datori di lavoro per incentivarli a mantenere occupati i lavoratori con più esperienza, elaborazione di leggi contro la discriminazione in base all'età, incentivi per il ritorno al lavoro di lavoratori anziani dopo un periodo di allontanamento¹²¹, l'introduzione di nuovi strumenti come la pensione part-time (in vigore dal 2016)¹²², il sistema bonus-malus per le imprese con più di 25 dipendenti e la parificazione dell'età pensionabile femminile a quella maschile entro il 2033¹²³.

La predisposizione di ulteriori misure si rende ancor più necessaria in considerazione dei cambiamenti demografici in atto causati da un continuo calo delle nascite e dal progressivo invecchiamento della popolazione¹²⁴: si calcola infatti che la porzione di popolazione di età compresa fra i 50 e i 65 anni è destinata ad aumentare nei prossimi anni, passando dagli attuali 1,75 milioni (30,2% del totale della popolazione attiva – 15 - 65 anni) a un terzo del totale entro il 2020.

¹¹⁷ Direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27.11.2000 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

¹¹⁸ M. Sargeant, *Age discrimination: ageism in employment and service provision*, Gower, Farnham, 2011.

¹¹⁹ E. Pilichowski, E. Arnould, É. Turkisch OCSE, *Ageing and the Public Sector: Challenges for Financial and Human Resources*, Paris, 2007.

¹²⁰ Council of the European Union, *Council conclusions on Active Ageing 3019th Employment, Social Policy Health and Consumer Affairs Council meeting Luxembourg*, 7 June 2010, pp. 5-6.

¹²¹ CEDEFOP, *Increasing the value of age Guidance in employers' age management strategies*, Greece, 2015.

¹²² Questa possibilità è concessa a partire dal sessantaduesimo anno di età e prevede la riduzione dell'orario di lavoro dal 40 al 60%. I relativi costi sostenuti dai datori di lavoro saranno rimborsati dal bilancio federale dedicato alle misure per il mercato del lavoro.

¹²³ AMS, *Alter hat Zukunft Informationen für ältere Arbeitsuchende (45+)*, 2017.

¹²⁴ P. Ziegler, H. Müller-Riedlhuber, Wiener Institut für Arbeitsmarkt- und Bildungsforschung, *Lifelong Guidance und Arbeitsmarktintegration Analyse von Good Practice Beispielen für ältere Personen (50+) in ausgewählten europäischen Ländern*, 2016, p. 5.

In considerazione delle specifiche esigenze di questa porzione di popolazione, nel 2012 il Governo ha adottato il Piano federale per gli anziani (*Bundesplan für Seniorinnen und Senioren*)¹²⁵, dove obiettivi e raccomandazioni riguardano la realizzazione di ulteriori infrastrutture per la formazione, la promozione di nuove opportunità (in particolare progetti intergenerazionali), la garanzia di qualità delle offerte nel periodo post-formativo, una più efficace attività di consulenza. Il piano si colloca nel più ampio ambito delle misure per adattare la forza lavoro alla nuova era tecnologica¹²⁶.

3.5 La formazione professionale in Austria, il riparto delle competenze e premesse generali.

Come disposto dalla legge Costituzionale¹²⁷, la disciplina della formazione professionale e dell'educazione in età adulta è sottratta alla giurisdizione federale essendo di competenza dei governi dei singoli *Länder*.

A livello federale, tuttavia, sono molteplici le istituzioni coinvolte a vario titolo: prima fra tutti il Ministero federale dell'Istruzione e della Ricerca (*Bundesministerium für Bildung – BMB*)¹²⁸ cui compete l'erogazione dei finanziamenti e del supporto strutturale. La normativa di riferimento è contenuta nella *Erwachsenenbildungs-Förderungsgesetz*¹²⁹, la Legge federale sul finanziamento dell'educazione degli adulti e delle biblioteche pubbliche, del 1973, emendata nel 1990 e nel 2003, che disciplina anche la formazione professionale.

Nell'assolvimento dei propri compiti, il BMB si avvale della collaborazione di associazioni e centri d'istruzione specializzati come l'Istituto per l'educazione degli adulti (*Bundesinstitut für Erwachsenenbildung – BIFEB*)¹³⁰, una sua unità.

Il BIFEB, assieme ad altre nove rilevanti istituzioni educative, come il BFI o il Wi-Fi, fa parte della Conferenza degli istituti di istruzione per adulti (*Konferenz der Erwachsenenbildung Österreichs – KEBÖ*) che opera con l'obiettivo di raggiungere un miglior coordinamento nell'offerta formativa erogata sul territorio nazionale¹³¹.

Come si è visto, il BMASK, e in particolare l'AMS, detengono un ruolo di grande importanza nel quadro degli interventi formativi indirizzati a lavoratori e disoccupati. Quest'ultima, infatti, pur non offrendo direttamente attività formative, eroga gran

¹²⁵ BMASK, *Altern Und Zukunft Bundesplan Für Seniorinnen Und Senioren*, Wien, 2012.

¹²⁶ Österreichisches Institut für angewandte Telekommunikation, BMASK, *Studie Maßnahmen für Senior/innen in der digitalen Welt*, Wien, 2015.

¹²⁷ Federal Constitutional Law - B-VG, Original version: Federal Law Gazette No. 1/1930 as amended by: Federal Law Gazette I No. 102/2014.

¹²⁸ www.bmbf.gv.at

¹²⁹ Bundesgesetz vom 21. März 1973 über die Förderung der Erwachsenenbildung und des Volksbüchereiwesens aus Bundesmitteln.

¹³⁰ www.bifeb.at

¹³¹ Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft (Research & Development in VET), W. Bliem, K. Schmid, A. Petanovitsch, *Dual Vocational Education and Training in Austria, Germany, Liechtenstein and Switzerland, Comparative Expert Study Part 3: Neighbouring Systems: Systems of CVET, Labour Market Information and Labour Market Measures*, Vienna, 2016.

parte dei finanziamenti e, grazie alle attività di consulenza, riesce a indirizzare gli utenti verso i percorsi formativi più adatti ¹³².

Anche a livello locale, sono molteplici gli istituti e gli enti, come scuole serali, associazioni no profit, aziende o università, che si occupano di formazione, prevedendo autonomi meccanismi di finanziamento e di validazione delle competenze acquisite dai partecipanti ¹³³. Per garantire l'erogazione di una formazione di qualità, dal 2011 è stato introdotto un certificato di qualità, l'*Ö-Cert* ¹³⁴ che controlla i requisiti di base e i certificati rilasciati allo scopo di creare condizioni formative comuni.

La grande eterogeneità dello scenario formativo austriaco deriva in gran parte dalla lunga tradizione che la caratterizza, e che affonda le proprie radici nel Regno di Maria Teresa D'Austria ¹³⁵.

Proprio a causa della presenza di numerosi attori competenti e della grande rilevanza dei percorsi formativi in età adulta, sono numerosi i programmi e gli interventi elaborati nonché gli interventi legislativi allo scopo di facilitare la partecipazione a queste attività.

Una delle più recenti risale al 2013, quanto è stata inserita la possibilità di usufruire del cd "*Bildungsteilzeit*", ovvero "Congedo formativo part-time", che permette, a fronte di una riduzione dell'orario lavorativo (dal 25% al 50% purché si lavori per almeno dieci ore settimanali), di seguire corsi e usufruire di misure per la riqualificazione professionale. A differenza del congedo formativo tradizionale, il "*Bildungskarenz*" ¹³⁶, introdotto nel 1998, permette di guadagnare di più, poiché per ogni ora di lavoro in meno l'AMS fornirà un'indennità, di rimanere in contatto con i propri datori di lavoro e i colleghi e quindi con le proprie mansioni ¹³⁷. La formula sarà applicabile, previo consenso del datore di lavoro, per almeno quattro mesi fino a un massimo di ventiquattro nell'arco di quattro anni ¹³⁸.

Per far fronte alle diverse necessità di riqualificazione della popolazione, nel 2007, l'Austria ha varato una Strategia Nazionale per l'orientamento permanente (*Strategie zu Lifelong Guidance*) che ha individuato cinque obiettivi nazionali riguardanti le

¹³² (a cura di) T. N. Garavan, A. M. McCarthy, M. J. Morley, *Global Human Resource Development: Regional and Country Perspectives*, Routledge, London, 2016.

¹³³ Si veda sul tema: webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Austria:Main_Providers

¹³⁴ oe-cert.at

¹³⁵ Cfr. A. Zagler, B. Friesenbichler, *Ein langer Weg: kleine Geschichte der Erwachsenenbildung in Österreich* 2012, disponibile al sito: erwachsenenbildung.at; W. Lenz, *Porträt Weiterbildung Österreich*, W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Bielefeld, 2004.

¹³⁶ T. Kreiml, D. Mum, *Bildungskarenz – Bildungsteilzeit. Alle Informationen auf einen Blick*, Wien, 2016.

¹³⁷ T. Kreiml, *Gewerkschaftliche Sicht auf die Bildungsteilzeit in Österreich*, in (a cura di) Schröder, Lothar, H. J. Urban, *Streit um Zeit - Arbeitszeit und Gesundheit*, Bund Verlag, Frankfurt am Main, 2017, p. 271.

¹³⁸ ArbeitKammern, *Bildungsteilzeit*, 2017.

cosiddette “capacità di gestione della carriera”¹³⁹. L’obiettivo era rendere possibile alle istituzioni preposte guidare e assistere i propri clienti nella pianificazione della carriera, ottimizzando i processi di sostegno e consulenza, anche tramite l’adozione di meccanismi più stringenti di garanzia di qualità e di valutazione della prestazione.

Nuovi ampliamenti dell’offerta formativa sono stati introdotti per opera del programma nazionale di riforma 2014 (*Nationale Reformprogramm 2014*)¹⁴⁰, grazie al quale il Governo federale, in linea con quanto predisposto dalla strategia Europa 2020, ha introdotto innovazioni sia in tema di istruzione obbligatoria sia in età adulta.

Tra gli altri strumenti a sostegno del mercato del lavoro occorre menzionare: le sovvenzioni di integrazione (“*Eingliederungshilfe*” indennità di integrazione), denominato anche “Come back”¹⁴¹, i salari combinati (“*Kombilohn*”)¹⁴² incentivi concessi per l’ulteriore sviluppo delle imprese sociali favorevoli all’assunzione, anche temporanea, di lavoratori con difficoltà d’inserimento (“*Transitarbeitsplätze*” posti di lavoro transitori”)¹⁴³.

Nella promozione dell’apprendimento permanente in generale un evento rilevante è stata l’adozione della Strategia Nazionale per l’apprendimento permanente (LLL: 2020) nel 2011¹⁴⁴ che fissa obiettivi da raggiungere entro il 2020 e incoraggia l’elaborazione di misure volte ad aiutare gli adulti nel raggiungimento di competenze base, a incrementare l’accesso all’istruzione e alla formazione lungo tutto l’arco della vita¹⁴⁵.

Consapevole della crescente necessità di nuove qualifiche, il Ministero delle Infrastrutture (*Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie – BMVIT*) ha annunciato l’avvio nell’autunno 2017 del progetto “*Fit 4 4*” mirato alla qualificazione di lavoratori scarsamente qualificati per l’Industria 4.0. Avendo come target le PMI attive sul territorio austriaco, il progetto punta a incentivare la formazione continua in azienda.

¹³⁹ Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur, *Lifelong Guidance Strategieentwicklung in Österreich*, 2017.

¹⁴⁰ Österreich Bundeskanzleramt, *Nationales Reformprogramm*, Wien, 2014.

¹⁴¹ Si tratta di un supporto finanziario, i cui importo e durata variano a seconda dei casi, concesso dall’AMS ai datori di lavoro che ne facciano richiesta per l’assunzione di disoccupati 45 + registrati all’AMS o di persone in cerca di lavoro registrati come disoccupati da almeno 6 mesi (per giovani al di sotto dei 25 anni) o 12 mesi (per persone 25 +). In alcuni casi, il sostegno finanziario sarà concesso anche per l’assunzione di persone a rischio disoccupazione di lunga durata, come laureati senza esperienza.

Si veda sul tema: W. Lutz, *Betriebliche Eingliederungshilfe als Instrument der Integration von älteren Arbeitslosen*, WIFO Monatsberichte, 6/2001, Wien.

¹⁴² Cfr K. Fakler, *Geschäftsführer des AMS Niederösterreich, Der Kombilohn in Österreich*, Wien, 01/06.

¹⁴³ H. Lutz, *Transitarbeitsplätze als arbeitsmarktpolitisches Instrument - Evaluierung der Förderung aus dem Europäischen Sozialfonds*, Monatsberichte 8/2006, Wien.

¹⁴⁴ BMUKK, BMWF, BMASK, FMWFJ, *LLL:2020 – Strategie zum lebensbegleitenden Lernen in Österreich*, Wien, 2011.

¹⁴⁵ AMS, *Alter hat Zukunft*, op. cit., p. 35.

Il BMVIT si è già impegnato grazie all'erogazione di 16 milioni di euro all'anno per l'istruzione collegata alla nuova industrializzazione mediante il finanziamento di tirocini in ricerca e tecnologia che hanno coinvolto più di 10.000 studenti dal 2009. Più di tre milioni di euro sono invece messi a disposizione delle fabbriche pilota, che portano avanti laboratori industriali ¹⁴⁶.

3.5.2 Gli interventi formativi indirizzati alle persone anziane.

Al fine di giungere a miglioramenti significativi di questo che sembra essere il vero "tallone d'Achille" del mercato del lavoro austriaco, il Governo Federale ha elaborato una serie di iniziative mirate.

Uno degli interventi di maggiore successo messi in atto negli ultimi anni è il programma federale *fit2work* ¹⁴⁷, la cui base legislativa è rappresentata dalla legge su lavoro e salute del 2010 (*Arbeit-und-Gesundheit-Gesetz – AGG*)¹⁴⁸ che disciplina l'erogazione di informazioni, consulenza e servizi di supporto nei settori della sanità e del lavoro, promuovendo in questo modo un mercato del lavoro più attento alla salute dei propri lavoratori.

L'obiettivo primario è la prevenzione dell'invalidità precoce e della disoccupazione per motivi di salute, il reintegro dei lavoratori dopo lunghi periodi di malattia e il mantenimento prolungato della capacità lavorativa ¹⁴⁹.

La presenza nel territorio nazionale di circa quaranta uffici specializzati dal 2013 ha reso possibile il raggiungimento di una vasta porzione di popolazione ¹⁵⁰. I centri offrono gratuitamente informazioni, consulenza e supporto in materia di lavoro e salute a lavoratori, disoccupati e aziende. Il picco nel successo del programma pare essere stato raggiunto nel 2013, quando più di 9.300 persone hanno avviato una prima consultazione, circa 4.350 si sono registrate e 2.324 lo hanno portato a termine.

Le aziende che hanno usufruito della consulenza del programma sono state invece 265 ¹⁵¹. In questo caso, i servizi offerti variano nella durata a seconda della grandezza dell'impresa: per le aziende da 15 a 50 dipendenti, la consulenza degli esperti dura un anno, per le aziende con oltre 50 dipendenti, fino a tre anni ¹⁵².

Sebbene il programma sia aperto a tutte le fasce d'età, gli utenti privilegiati sono naturalmente i lavoratori e i disoccupati più anziani.

¹⁴⁶ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, *Industrie 4.0 - Infrastrukturministerium startet Qualifizierungsoffensive für Klein- und Mittelbetriebe*, Wien, Press release 03.02.2017.

¹⁴⁷ Cfr European Employment Observatory, F. Lechner, P. Wetzler Lechner, Reiter & Riesenfelder OEG EEO Review: *Employment policies to promote active ageing*, 2012 – Austria, 2012; OECD, *Mental Health and Work Mental Health and Work: Austria*, Paris, 2015.

¹⁴⁸ Republik Österreich, *Arbeit-und-Gesundheit-Gesetz - AGG*, 2010.

¹⁴⁹ J. Kepler - Universität Linz, Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik, *Arbeit und Alter Abschlussbericht*, Linz, 2016.

¹⁵⁰ Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, *Psychische Erkrankungen und Invalidität Enderbericht der 2. Arbeitsgruppe zur Neugestaltung des Invaliditätsrechts*, September 2012 bis Juni 2013, Sozialpolitische Studienreihe, Verlag des ÖGB, Wien, 2014.

¹⁵¹ *Fit2work, Jahresbericht 2011 – 2015*, Wien, 2016.

¹⁵² fit2work.at, *fit2work Betriebsberatung*.

I servizi forniti sono implementati grazie alla cooperazione con i partner che operano sotto il coordinamento del Ministero degli Affari Sociali, responsabile anche dell'erogazione dei finanziamenti assieme all'AMS, ai fondi di assicurazione sanitaria regionale, al fondo di assicurazione pensionistica e *all'Austrian Workers' Compensation Board*.

Per tutta la durata del programma, gli uffici sono tenuti al mantenimento del più stretto riserbo circa i servizi erogati ¹⁵³.

Il programma è particolarmente importante perché rende possibile agli utenti ricevere informazioni come sulle misure per la formazione offerte dall'AMS o sugli aiuti economici erogabili in caso di disabilità.

Al 2014, il programma *fit2work* aveva aiutato circa 65.000 lavoratori subordinati a migliorare le proprie condizioni lavorative ¹⁵⁴.

Tra le iniziative indirizzate esclusivamente ai lavoratori anziani si annovera l'*Austria 50+ Employment Initiative (Einstellungssache 50+)*, un progetto di consulenza che assiste la categoria nel fronteggiare problemi e sfide della ricerca di lavoro. Si rivolge principalmente alle persone uscite dal mondo del lavoro che abbiano bisogno di programmi di riqualificazione ¹⁵⁵. Nell'espletamento delle attività è stato impiegato un budget di 220 milioni di Euro all'anno nel biennio 2014 – 2015, elevato a 250 per il biennio successivo e l'obiettivo è portare il tasso di occupazione per la fascia d'età compresa fra i 50 e i 64 anni al 58% entro il 2019 ¹⁵⁶.

Una misura estesa solamente all'area di Vienna è invece l'*Early Intervention 50+ Wien* che ha fatto della rapidità delle risposte fornite agli utenti il proprio punto di forza. Dopo aver individuato la situazione presente e il potenziale individuale di ciascuno, si elaborano possibili percorsi lavorativi, si forniscono informazioni personalizzate e, quando possibile, si creano contatti con aziende. Il percorso può estendersi per un massimo di dieci settimane ¹⁵⁷.

Tra le buone pratiche per migliorare l'integrazione dei lavoratori più anziani nel mercato del lavoro vi è inoltre il sigillo di qualità *Nestor Gold*, rilasciato per un periodo di tre anni dal Ministro degli Affari sociali, eventualmente rinnovabile, ad aziende e organizzazioni caratterizzate da un'alta integrazione dei lavoratori anziani nei processi produttivi e da un approccio intergenerazionale al lavoro ¹⁵⁸. Il promotore dell'iniziativa è il Ministero degli Affari Sociali in collaborazione con le

¹⁵³ Fit2work, *Jahresbericht 2012 – 2014*, Wien, 2016.

¹⁵⁴ Fit2Work, *Jahresbericht 2014 Information für die Steuerungsgruppe*, Austria, 2015.

¹⁵⁵ P. Ziegler, H. Müller-Riedlhuber, *Lifelong Guidance*, op. cit., p. 127.

¹⁵⁶ Austria Federal Chancellery, *National Reform Programme*, Austria, 2016.

¹⁵⁷ Move-Ment, *Early Intervention 50+*, 2017.

¹⁵⁸ Sozial Ministerium, *Gütesiegel Nestorgold für Altersgerechte Organisationen und Unternehmen - Informationen und Indikatoren*, Wien, 2017.

organizzazioni delle parti sociali, il Ministero federale per la scienza, la ricerca e l'industria, l'AMS ed esperti del settore ¹⁵⁹.

I lavoratori 45+ rappresentano il target privilegiato, seppur non esclusivo, anche della misura *Qualifizierungsförderung für Beschäftigte* ¹⁶⁰ (Supporto formativo per i lavoratori dipendenti), sostenuta dall'AMS e dal FSE e indirizzata ai datori di lavoro. ¹⁶¹. Gli interventi di qualificazione sono sovvenzionati in diverse percentuali a seconda dell'età del destinatario: il 70% per i lavoratori 50+, il 60% per quelli tra i 45 e i 49 anni (e per le donne con bassi o medi livelli d'istruzione); il 75% per le donne 45 + che prendono parte a una misura di qualificazione nel settore della sanità e dell'assistenza ¹⁶².

3.6 Il Comitato permanente AMS sulle nuove competenze, composizione e funzionamento.

Ben prima che il dibattito sulle competenze richieste nell'era dell'Industrializzazione 4.0 si avviasse, dal 2007, su iniziativa della Commissione Europea, sono state condotte diciotto analisi di settore nell'ambito del Programma comunitario PROGRESS ¹⁶³ con l'obiettivo di identificare e prevedere i mutamenti nelle competenze e abilità richieste nei diversi settori oggetto di studio ¹⁶⁴.

L'idea è stata prontamente ripresa dall'AMS che, nel 2009, ha istituito il "Comitato permanente AMS sulle nuove competenze" (*AMS Standing Committee on New Skills*) con l'obiettivo di fornire supporto ai lavoratori nei cambiamenti del mercato del lavoro e che si colloca all'interno della già esaminata iniziativa "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione".

Nelle sue attività, il Comitato si avvale della preziosa collaborazione delle più rilevanti parti sociali (WKÖ, IV, AK, ÖGB), di istituti di formazione (WI-FI, BFI) e di istituti che operano nel campo della ricerca educativa (IBW, öibf) ¹⁶⁵.

Gli aspetti organizzativi e finanziari sono curati dall'AMS mentre l'Istituto per la ricerca sull'istruzione (*Instituts für Bildungsforschung der Wirtschaft – IBW*), con il

¹⁵⁹ Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, *NESTOR GOLD, Gütesiegel Nestorgold Für Alter(N)Sgerechte Organisationen und Unternehmen Informationen und Indikatoren*, Austria, 2015.

¹⁶⁰ C. Dürnberger, *Qualifizierungsförderungen als Instrument zur Durchdringung der gläsernen Decke*, Diplomica Verlag, Hamburg, 2014.

¹⁶¹ AMS Oberösterreich, *Qualifizierungsförderung für Beschäftigte – gültig ab 14.November 2016*, Linz, 2016.

¹⁶² B. Allinger, *Austria: The role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*, Austria, 2013.

¹⁶³ Il programma europeo PROGRESS (2007-2013) è stato uno strumento finanziario che ha avuto l'obiettivo di sviluppare e sostenere il coordinamento delle politiche europee in diversi ambiti sociali come l'occupazione, la parità di genere e la protezione sociale.

¹⁶⁴ AMS und IBW (Österreichisches Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft), *AMS Standing Committee on New Skills Cluster: Energie und Umwelttechnik Kurzbericht*, Wien, 2011, p. 1.

¹⁶⁵ S. Putz, R. Löffler, M. Mayerl, W. Bliem, G. Grün, AMS, *Fokusgruppen mit ArbeitnehmerInnen und Arbeitsuchenden zu thematischen Schwerpunkten Ergänzende Erhebungen im Zuge der Aktivitäten des Standing Committee on New Skills*, 2013, Wien, p. 6.

sostegno delle organizzazioni dei datori di lavoro, cerca di identificare, all'interno dei Workshop, le esigenze emergenti in tema di qualifiche richieste.

All'interno del Comitato permanente operano gruppi di specialisti (i cd "*clusters*") che predispongono studi di settore, spesso coadiuvati da professionisti del settore privato. A causa delle evoluzioni del mondo del lavoro, anche l'individuazione dei cluster di competenza è soggetta a mutamenti. Al 2016 risultavano operativi i *clusters*: costruzione ed ecologia edilizia; uffici e amministrazione; chimica e materie plastiche; ingegneria elettrica, elettronica e delle telecomunicazioni; energia e ingegneria ambientale; commercio; macchinari, autoveicoli, metallo; turismo e benessere ¹⁶⁶.

Sin dall'avvio dell'attività degli esperti è parso chiaro come gli aspetti su cui si dovrà far leva siano ecologia, tecnologia, terziarizzazione dell'economia e internazionalizzazione, accanto alle competenze sociali (*social skills*).

La necessità di una maggiore qualificazione dei lavoratori è stata avanzata da tutti i cluster e interessa tutti i settori considerati ¹⁶⁷.

Il fulcro delle abilità considerate fondamentali risulta così composto da conoscenze tecniche (*Fachkenntnisse*) e *social skills*, a cui sono stati aggiunti: internazionalizzazione, ecologia, specializzazione e generalizzazione, terziarizzazione e "tecnologizzazione" ¹⁶⁸.

Quest'ultimo elemento, in particolare, è stato indicato da pressoché tutti i cluster come responsabile della gran parte dei mutamenti in atto nei diversi settori produttivi: si pensi al crescente utilizzo di *software* multifunzionali, all'*e-government* e al *Cloud Computing*, e alle sfide che ne derivano in materia di sicurezza dei dati e privacy ¹⁶⁹.

Coerentemente alla tradizione austriaca, le risposte a questa situazione sono fornite dalla formazione professionale: dopo aver individuato le competenze più richieste nei diversi settori, è sviluppato un programma di educazione e formazione continua (*Continuing Education and Training* – CET) con lo scopo primario di agevolare il reinserimento nel mondo del lavoro dei disoccupati. I programmi CET si basano su cataloghi di moduli formativi specifici per ogni cluster che, dal 2011, rientrano a pieno titolo nella programmazione dei corsi dell'AMS.

La necessità di dover apprendere lungo tutto l'arco della vita renderà sempre più necessario l'innalzamento del livello di interazione fra aziende, *clusters*, organizzazioni specializzate in formazione e AMS soprattutto nel comune intento di

¹⁶⁶ W. Bliem, E. Van den Nest, S. Weiß, G. Grün, AMS, *AMS Standing Committee on New Skills 2013, Follow-up-Workshops 2013*, Wien, 2014, p. 1.

¹⁶⁷ M. Hofstätter, S. Putz, W. Bliem, S. Weiß, G. Grün, AMS, *AMS Standing Committee on New Skills Bericht über die Ergebnisse der Spezialistengruppen*, Wien, 2010, p. 3.

¹⁶⁸ W. Bliem, S. Weiß, G. Grün, AMS, *AMS Standing Committee on New Skills. Bericht über die Ergebnisse der Spezialistengruppen*, AMS Report 80, Wien 2011, p. 11.

¹⁶⁹ M. Hofstätter, S. Putz, W. Bliem, S. Weiß, G. Grün, AMS, *AMS Standing Committee on New Skills*, op. cit., Wien, 2010, p. 16.

prolungare la permanenza dei lavoratori anziani nel mondo del lavoro e migliorare le condizioni in cui le istituzioni per l'educazione in età adulta e la formazione operano
170

Secondo gli studi del Comitato, anche l'organizzazione del lavoro subirà importanti cambiamenti, soprattutto nel processo produttivo e nell'erogazione dei servizi, e si renderà sempre più necessaria l'elaborazione di sistemi integrati di controllo della qualità e preventivi per ridurre i margini di errore.

Le strategie proposte sono riassumibili in un modello a tre pilastri: sotto il cappello "Copertura dei bisogni di qualificazione" (*Deckung des Qualifikationsbedarfs*) sono annoverati: 1) "Formazione primaria" (*Erstausbildung*), ovvero tutti i livelli di educazione, dalla Scuola alle Università o Scuole Professionali; 2) "Qualificazione superiore" (*Höherqualifizierung*), formazione per i lavoratori specializzati o non qualificati; 3) "Formazione innovativa per i lavoratori anziani" (*Innovationschulung für Ältere*). Tutti questi pilastri si muovono lungo la linea dell'ulteriore e superiore qualificazione lungo tutto l'arco della vita (*Laufende Weiter- und Höherqualifizierung*).

Le linee d'intervento sembrano dunque legate alla necessità di innalzamento della qualità dell'istruzione di qualsiasi livello, che sia più reattiva ai cambiamenti e alle necessità contingenti; dei livelli di qualificazione di professionisti, lavoratori non qualificati e semi-specializzati; aggiornamento delle conoscenze e delle competenze dei lavoratori "anziani" (45+) ¹⁷¹.

Considerando, ad esempio, un corso per l'acquisizione di nuove competenze nel settore dell'elettrotecnica, elettronica e delle telecomunicazioni elaborato secondo questo modello, si legge che il target dei destinatari è rappresentato da persone in cerca di lavoro con formazione specialistica rilevante nel settore e/o possiedano già diversi anni di esperienza e che conoscano la lingua tedesca. Destinatari privilegiati sono i lavoratori 45. L'omogeneità nelle conoscenze di base del gruppo rende più agevole e veloce l'apprendimento ma, in presenza di eventuali squilibri nelle conoscenze iniziali, sono previste integrazioni nei moduli d'insegnamento iniziali. La lunghezza minima del corso si attesta sulle 210 unità di apprendimento, eventualmente innalzabili su richiesta degli uffici regionali ¹⁷².

Accanto alla parte dedicata all'insegnamento delle materie, è prevista l'assistenza socio-pedagogica individuale, calibrata anche a seconda della durata del corso ed è incoraggiato lo svolgimento di uno *stage*. I moduli sono generalmente divisi in 35 unità settimanali ma, nel caso in cui il gruppo l'apprendimento risulti in difficoltà, è presente la possibilità di estensione fino ad un massimo del 50%.

¹⁷⁰ AMS, OIBF, IBW – BFI W. Bliem, R. Löffler, AMS, *AMS Standing Committee on New Skills: Spezialbericht an das Bildungssystem - Sekundarstufe II (mit Schwerpunkt auf berufsbildende höhere Schulen)*, Wien, 2012, p. 9.

¹⁷¹ W. Bliem, S. Weiß, G. Grün. AMS Standing Committee on New Skills, *Bericht über die Ergebnisse der SpezialistInnengruppen*, Wien, 2011, p. 31.

¹⁷² AMS, *New Skills-Fachkurs für den Bereich Elektrotechnik, Elektronik und Telekommunikation*, Wien, 2012, p. 1.

Il numero degli ammessi ai corsi è abbastanza ridotto, dovendo sempre attestarsi tra un minimo di 10 e un massimo di 15 partecipanti e al termine è rilasciato un certificato che contiene anche una valutazione del rendimento.

I corsi sono offerti a rotazione per tutto l'anno. La combinazione dei moduli è decisa dall'ufficio regionale, in eventuale coordinamento con le istituzioni educative, che possono proporre anche variazioni nella durata. Il modulo "Application Training" (*Bewerbungstraining*) è obbligatorio in ogni corso, il modulo "Stage" (*Betriebspraktikum*) è espressamente consigliato e quello "formazione della personalità" (*Persönlichkeitstraining*) può essere talvolta integrato ¹⁷³.

All'interno del cluster elettrotecnica, elettronica e telecomunicazioni è possibile distinguere diversi campi di attività che riguardano l'installazione d'impianti elettrici, l'elettronica industriale, la microelettronica, la tecnologia delle telecomunicazioni e delle comunicazioni.

Infine, sono previste attività di aggiornamento delle competenze degli ex-partecipanti ai corsi, personalizzabili a seconda della composizione del gruppo stesso.

Oltre al lavoro strettamente connesso all'ideazione di corsi per la qualificazione professionale, il Comitato permanente elabora raccomandazioni indirizzate agli attori attivi nel settore della formazione.

Al sistema educativo e ai *policy makers* si chiedono maggiori sforzi per il raggiungimento di una migliore integrazione dei lavoratori non madrelingua tedesca, maggiore flessibilità nell'ideazione dei programmi formativi e una più funzionale cooperazione fra università, scuole tecniche e aziende.

Le raccomandazioni rivolte alla stessa AMS, invece, auspicano l'incremento del numero di corsi volti all'aggiornamento delle competenze dei lavoratori e dei disoccupati, l'intensificazione delle informazioni scambiate fra AMS e centri per la formazione, migliore attività d'indirizzo nelle fasi di selezione dei corsi e dei loro partecipanti e più rapide implementazioni delle nuove misure ideate.

Il settore privato è invece invitato a utilizzare più frequentemente i contratti di lavoro a tempo parziale, così che i lavoratori abbiano più tempo per seguire i corsi di aggiornamento, l'intensificazione delle collaborazioni con il settore educativo, più sostegno informativo circa l'importanza della formazione continua, la previsione di *work placements* per le persone impegnate in percorsi formativi.

A ciò dovrà corrispondere, da parte dei responsabili dei programmi formativi, una maggiore flessibilità nell'organizzazione dei corsi a seconda degli impegni lavorativi dei partecipanti, una maggiore regionalizzazione dell'offerta formativa per renderla vicina al territorio e incrementarne le possibilità di partecipazione, più considerazione delle esigenze delle piccole e medie imprese ¹⁷⁴.

¹⁷³ *Ivi*, p. 2.

¹⁷⁴ W. Bliem, S. Weiß, G. Grün, AMS, *AMS Standing Committee on New Skills, Bericht über die Ergebnisse der Spezialistinnen/Spezialistengruppen - Arbeitsphase 2010/2011*, Wien, 2012, p. 5.

Ciò che emerge chiaramente dai *follow-up* dei *workshop* periodici è la volontà di dare più possibilità formative ai lavoratori non qualificati o semi qualificati, più vulnerabili a causa della tendenza alla delocalizzazione della produzione in Paesi in cui la manodopera per le stesse categorie di lavoratori ha un costo inferiore.

Se da un lato le aree strategiche risultano essere le “*e-skills*”, le conoscenze e competenze legate alla tecnologia, la conoscenza delle lingue (del tedesco come *working language* e dell’inglese per i rapporti con l’estero), le competenze verdi “*green skills*”, le cosiddette “*Soft skills*” e il “*multi-skilling*”¹⁷⁵, dall’altro è spesso auspicato un rafforzamento sia delle competenze interdisciplinari sia una forte specializzazione nel settore di competenza, un mix di generalizzazione e specializzazione. La capacità più richiesta sembra essere quella di individuare le connessioni fra i diversi settori: si chiede agli specialisti di andare oltre il proprio ambito di competenza¹⁷⁶.

Gli studi di settore promossi dal Comitato individuano anche le tendenze più rilevanti e i possibili sviluppi futuri dei settori di riferimento.

Si rileva, ad esempio, che il settore dell’ingegneria elettrica, elettronica e delle telecomunicazioni sia stato uno dei più colpiti dalla crisi economica, soprattutto a causa del suo orientamento all’esportazione. Le pressioni provenienti dalla crescente concorrenza internazionale e dalla tendenza alla delocalizzazione rappresentano allo stesso tempo occasioni per investire in efficienza energetica, sostenibilità, energie alternative ed *e-mobility*. Il settore è inoltre molto sensibile al tema delle “competenze verdi”, la cui espansione è auspicata in tutti i settori di competenza¹⁷⁷.

A causa dell’estesa area di competenza, che include la produzione e distribuzione di energia e acqua e il trattamento e smaltimento dei rifiuti, il cluster “Energia e tecnologia ambientale” rappresenta uno dei più problematici e strategici, dal momento che riguarda ben due dei cinque obiettivi della Strategia Europa 2020. Anche in questo settore, appare strategico il dibattito sulle “Green Skills” a cui, come si vedrà, il contesto austriaco pone molta attenzione¹⁷⁸.

L’istituzione di questo Comitato focalizzato sulle nuove competenze non può che essere giudicato favorevolmente e prova l’attenzione che il Servizio Pubblico per l’Impiego austriaco dedica alla comprensione dei mutamenti in atto nel mercato del lavoro.

I prossimi passi e le modifiche che potrebbero interessare il Comitato riguardano l’elaborazione di schemi più flessibili di apprendimento, come formule di *e-learning*, che potrebbero ridurre i costi per le aziende e l’ulteriore rafforzamento della cooperazione con gli istituti erogatori della formazione e con le imprese, al fine di

¹⁷⁵ *Ivi*, p. 2.

¹⁷⁶ W. Bliem, S. Weiß, G. Grün, AMS, *AMS Standing Committee on New Skills 2010/2011, Report on the Results of the Expert Groups*, Wien, 2012.

¹⁷⁷ *Ivi*, p. 40.

¹⁷⁸ *Ivi*, p. 50.

offrire corsi sempre più calibrati alle singole esigenze e più velocemente implementabili.

3.7 Più posti di lavoro e più verdi: i “Green Jobs” in Austria.

In Europa, il tema dei *green jobs*¹⁷⁹, spesso connesso a quello dei cd “*decent jobs*” ovvero posti di lavoro caratterizzati da standard sociali elevati¹⁸⁰, è diventato sempre più rilevante soprattutto a partire dal lancio della Strategia Europa 2020¹⁸¹.

Al 2016, i posti di lavoro verdi in Austria ammontavano a circa 185.000, e generavano più del 10% del PIL, costituendo quindi un vero e proprio pilastro per l’economia nazionale.

I cambiamenti climatici, gli obiettivi europei ma anche fattori economici hanno convinto sempre più le istituzioni di qualsiasi livello a investire su questo mercato del lavoro emergente, considerato a prova di recessione per essere insieme motore di un’economia in rapida evoluzione e sostegno per l’ecosistema¹⁸².

Secondo quanto calcolato dal Ministero federale dell’agricoltura, delle foreste, dell’ambiente e della gestione delle acque (*Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft* – BMLFUW), infatti, entro il 2020¹⁸³, potranno essere creati 100.000 posti di lavoro verdi aggiuntivi, ricavabili dall’aumento delle esportazioni, dalla crescente domanda di servizi ambientali nel turismo, dalla promozione dell’uso delle biomasse o ancora dagli investimenti nel rinnovamento termico e nei sistemi di riscaldamento.

I riflessi sul mondo del lavoro appaiono duplici: da un lato occorre cogliere l’importante opportunità derivante dalla possibilità di creare nuovi posti di lavoro, in settori in ascesa come quello della tutela ambientale, dall’altro diventa necessario provvedere alla necessità di sostituzione o aggiornamento delle competenze dei

¹⁷⁹ Si vedano sul tema: A.M. Boromisa, S. Tišma, A. R. Ležaić, *Green Jobs for Sustainable Development* Routledge, London, 2016; OECD, *OECD Green Growth Studies Greener Skills and Jobs*, OECD, Paris, 2014; B. Galgoczi, *Greening industries and creating jobs*, ETUI, Brussels, 2012.

La definizione comunemente utilizzata di “green jobs” è quella adottata da UNEP e ILO nel documento congiunto *Green jobs: towards decent work in a sustainable, low-carbon world*, UNEP, 2008: “...as work in agricultural, manufacturing, research and development (R&D), administrative, and service activities that contribute substantially to preserving or restoring environmental quality”.

¹⁸⁰ In generale i posti di lavoro verdi sono considerati “*decent jobs*” (lett. “lavoro dignitoso”), poiché si pongono l’obiettivo di ridurre il consumo di energia, materie prime e acqua, le emissioni di gas ad effetto serra, rifiuti e inquinamento, al fine di proteggere gli ecosistemi.

Si veda sul tema: AMS-Qualifikations-Barometer (17): *Green Jobs und Green Skills*, p. 1; WIFO, M. Firgo, O. Fritz, P. Mayerhofer, S. Schönfelder, N. Schraml, G. Streicher (WIFO), M. Friedl-Schafferhans, T. Hausegger, *Öko-Jobs in Wien Bestandsaufnahme und Analyse*, Austria, 2014, p. 6.

¹⁸¹ Si ricordi, che in tema di cambiamenti climatici ed energia, la Strategia 2020 intende: ridurre le emissioni di gas a effetto del 20% rispetto ai livelli del 1990, ricavare il 20% del fabbisogno di energia da fonti rinnovabili e aumentare del 20% l’efficienza energetica.

¹⁸² Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, *Mehr Jobs durch green jobs, Österreichischer Masterplan green jobs*, 2010, p. 6.

¹⁸³ BMLFUW, *Green jobs Die Arbeitsplätze der Zukunft sind grün*, disponibile al sito: www.bmlfuw.gv.at/

lavoratori, che vedranno le proprie mansioni mutare a causa, ad esempio, del passaggio ad altre forme di energia o materiali meno inquinanti. Altri posti di lavoro, infine, saranno cancellati senza essere sostituiti anche per l'introduzione di divieti circa l'utilizzo di alcuni materiali.

La necessità è dunque sviluppare le cosiddette “*Green Skills*”, o “abilità verdi”¹⁸⁴.

A causa della grande rilevanza che questo settore ha progressivamente assunto nel mercato del lavoro austriaco, il “Barometro delle Qualifiche”¹⁸⁵ dell'AMS ha introdotto un meccanismo di valutazione dell'andamento dei lavori verdi e della loro attuale incidenza sull'economia austriaca.

Le informazioni riguardano posti di lavoro e competenze verdi per otto aree professionali:

1. Edilizia, industria dei materiali per le costruzioni e legno;
2. Settore elettrico, elettronico e delle telecomunicazioni;
3. Vendita e negoziazione;
4. Turismo;
5. Agricoltura;
6. Viaggi, tempo libero e sport;
7. Ambiente;
8. Scienza, ricerca e sviluppo¹⁸⁶.

Le istituzioni competenti, prima fra tutte il BMLFUW, il cui settore di competenza spazia dall'ambiente alle tecnologie verdi, hanno presto compreso come la chiave del successo di questo settore sia la formazione, soprattutto delle fasce più giovani e hanno predisposto la creazione di portali specializzati e l'elaborazione di iniziative dedicate.

Dal 2011, ad esempio, è attivo il primo portale per le carriere verdi¹⁸⁷ che aiuta le persone in cerca di lavoro a trovare un'occupazione “verde”, offrendo loro anche una panoramica sul tipo di occupazione desiderata.

¹⁸⁴ M. Friedl-Schafferhans, T. Hausegger, *Qualifikation – Green Jobs Aussagen und Befunde zur quantitativen Bedeutung von Green Jobs und deren Qualifikationsanforderungen Endbericht*, Prospect Unternehmensberatung GesmbH, Wien, 2010.

¹⁸⁵ Il barometro per la qualificazione AMS è il primo sistema d'informazioni online sulle qualificazioni in Austria.

Esamina 15 aree professionali e 93 sotto-aree analizzando le informazioni sulle tendenze del mercato del lavoro e cercando di prevederne lo sviluppo delle competenze richieste.

La maggior parte dei dati legati alle qualifiche è aggiornata ogni sei mesi, la restante una volta all'anno, attraverso l'utilizzo di studi rilevanti, letteratura, interviste ad esperti. Le previsioni coprono un periodo di quattro anni. Per ciascun settore analizzato, grazie all'utilizzo di dati provenienti dal Ministero dell'Ambiente, è considerata anche l'incidenza dei posti di lavoro verdi, analizzati nella loro attuale situazione e nelle possibili future evoluzioni.

Sito web: bis.ams.or.at/qualibarometer/berufsbereiche.php

¹⁸⁶ AMS, *Green Jobs und Green Skills*, op. cit., p. 3.

¹⁸⁷ www.green-jobs.at

Inoltre, è stata istituita la piattaforma www.kursfinder.at per lavoratori, studenti e imprenditori che contiene tutte le possibilità di formazione fornite dagli istituti scolastici austriaci nel campo delle tecnologie ambientali e dell'energia ¹⁸⁸.

Il Centro di competenza per la Tecnologia ambientale ed energetica ACT (*Das Kompetenzzentrum Umwelt- und Ener- gietechnologie ACT*) supporta invece i giovani nella ricerca di lavoro attraverso attività di *mentoring* e consulenza, come la Rete Ambientale Giovanile (*Das Jugend-Umwelt-Netzwerk*) che fornisce informazioni fungendo da supporto nella ricerca di tirocini o percorsi di volontariato nel settore dell'ecologia.

3.7.2 Il Programma *Klima:aktiv*.

La prima iniziativa nazionale rilevante nel settore dei lavori verdi è stata "*Klima:aktiv*", avviata nel 2004 dal BMLFUW e affidata nel coordinamento e nell'implementazione all'Agenzia austriaca per l'energia. Oltre a fornire consulenza e supporto alle amministrazioni comunali e ai privati nell'attuazione delle misure di protezione del clima, offre possibilità di formazione di professionisti che necessitino di ampliare le proprie conoscenze in tema di tutela ambientale ¹⁸⁹.

Il fondo per il clima e l'energia (Klima- und Energiefonds), istituito nel 2007, finanzia annualmente le misure e si occupa del raggiungimento degli obiettivi europei sui cambiamenti climatici ¹⁹⁰.

L'iniziativa *Klima:aktiv* si occupa dell'elaborazione di standard di qualità, dell'offerta formativa, della consulenza, della diffusione delle informazioni e della gestione del network dei partner sociali.

La finalità ultima è l'elaborazione di attività di istruzione e formazione dei professionisti e lo sviluppo di standard che siano garanzia di qualità. Attraverso più informazione si cerca di velocizzare il ripensamento aziendale, sostenuto anche da un'intensa attività di consulenza. L'intera attività del programma si sviluppa dunque su tre linee d'intervento: istruzione e formazione nel settore della consulenza ambientale; informazione e sensibilizzazione; e utilizzo degli standard elaborati nel programma.

I risultati raggiunti fino ad ora appaiono molto incoraggianti: al 2016 risultavano più di 1.800 i partecipanti alle attività formative e che hanno potuto migliorare la propria preparazione in diversi settori come quello edile, dell'energia, delle tecnologie verdi e del risparmio energetico.

¹⁸⁸ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, *Green jobs Die Arbeitsplätze der Zukunft sind grün*, Austria, 2014, p. 1.

¹⁸⁹ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, *Klima:aktiv, Die Energiewende Gemeinsam Gestalten. Jahresbericht 2015*, Austria, 2015.

¹⁹⁰ WIFO, *Öko in Wien, op. cit.*, p. 29.

Particolarmente importante risulta il ruolo dei venti partner sociali coinvolti nel programma che hanno il compito di diffondere gli *standards* nell'erogazione della formazione.

Il programma si avvale anche di una piattaforma *E-learning* per le nove aree di competenza e che ha visto al 2016 la partecipazione di più di 1.200 persone.

Tra le priorità di intervento per il programma vi è l'efficienza energetica nella costruzione di edifici per il mantenimento di un fabbisogno energetico basso ¹⁹¹.

All'interno della macro iniziativa *Klima:aktiv*, nel 2011 è stato poi siglato il Patto 2020 (pakt2020), il Patto per il clima austriaco che coinvolge grandi aziende¹⁹². Agendo da pionieri nel nuovo approccio alle tematiche ambientali in azienda, i partner (che aderiscono su base volontaria ma assumono in questo modo impegni che diventano vincolanti) si impegnano a raggiungere i seguenti obiettivi climatici entro il 2020:

- Riduzione delle emissioni di CO² per un totale di 90.000 tonnellate l'anno;
- Riduzione del 34% delle emissioni di gas a effetto serra;
- Aumento del 30% dell'efficienza energetica;
- Il raggiungimento della quota del 50% nell'utilizzo delle energie rinnovabili sul consumo totale di energia e del 14% nel settore dei trasporti ¹⁹³.

Segue: 3.7.3 Il Programma *Masterplan green jobs*.

A ottobre 2010, il BMLFUW ha lanciato anche il programma "*Österreichischen Masterplan green jobs*"¹⁹⁴, che all'interno della Strategia europea 2020, promuove la creazione di posti di lavoro "verdi".

La fase di redazione del piano ha visto la stretta collaborazione di gruppi di lavoro composti da esperti nei settori dell'agricoltura, della tecnologia ambientale, delle energie rinnovabili, del turismo e dell'industria, dello stesso BMLFUW e da altri Ministeri, gruppi di interesse, istituzioni pubbliche.

Grazie alla previa fase di consultazione è stato possibile individuare i settori economici ad alto potenziale occupazionale e le possibili misure per garantire la creazione di posti di lavoro verdi a livello locale. La seconda fase del progetto ha visto invece la definizione delle azioni prioritarie ¹⁹⁵.

¹⁹¹ www.klimaaktiv.at

¹⁹² Attualmente sono dodici le aziende austriache che hanno aderito all'iniziativa: Bank Austria, Gruppo BUWOG, Canon Austria, Caritas Salisburgo, Danone, McDonald Austria, REWE International AG, Hali Burömobel, Hoval, Greiner Packaging Austria, Rudolf Ölz Meisterbäcker, Vöslauer minerale.

L'elenco è consultabile al sito: www.klimaaktiv.at

¹⁹³ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, *Klima:aktiv, Die Energiewende*, op. cit., p. 17.

¹⁹⁴ www.bmlfuw.gv.at

¹⁹⁵ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, *Mehr Jobs durch green jobs*, op. cit., p. 8.

Nel generale obiettivo di raggiungere l'innalzamento della percentuale di persone occupate nei settori "verdi", si renderà quanto più necessaria la collaborazione con altri ministeri, governi statali, Camera di Commercio, organizzazioni delle parti sociali e istituzioni che si occupano di formazione.

Le misure individuate dal programma si sviluppano su sei aree di intervento:

- Innalzamento del livello di qualificazione, attraverso l'ideazione di programmi di formazione di base e superiore e di nuovi percorsi lavorativi verdi;
- Incentivo per l'innovazione nei settori strategici come le tecnologie ambientali e le energie rinnovabili;
- Promozione della cooperazione multilivello nel perseguimento degli obiettivi;
- Sostegno e promozione dell'internazionalizzazione, anche mediante un più diffuso utilizzo delle tecnologie verdi;
- Stimolo agli investimenti d'impresa e dei consumi privati legati alla sostenibilità, attraverso ad esempio la costruzione di edifici ad alta efficienza energetica;
- Attività di sensibilizzazione nei confronti dei temi legati all'ecologia ¹⁹⁶.

Nel biennio 2011-2013, inoltre, è stato implementato il progetto "Masterplan per la promozione delle risorse umane nel settore delle rinnovabili Energia (Masterplan HREE)" posto sotto la direzione del Fondo per il clima e l'energia Austriaco.

Il progetto, grazie all'utilizzo di un modello di calcolo, ha individuato il numero di persone e i rispettivi livelli di competenze nei diversi settori delle energie rinnovabili si renderanno necessari entro il 2020 ¹⁹⁷ così da poter adattare la corrispondente offerta formativa.

Lo stato dell'arte del Programma Masterplan è costantemente monitorato e divulgato sul sito del BMLFUW.

Si calcola che, ad esempio, anche grazie ai finanziamenti provenienti dall'Unione Europea per l'ammodernamento termico siano già stati creati circa 10.500 posti di lavoro verdi e ci si aspetta di giungere alla cifra di 35.000 entro il 2020 solo in questo settore di competenza. A quello dei lavori verdi sono collegati anche altri temi strategici per il Paese come il raggiungimento dell'autosufficienza energetica entro il 2050 che richiederà ulteriori interventi in tema di qualificazione del personale ¹⁹⁸.

3.8 Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione in Austria.

Ad aprile 2015 il World Economic Forum ha pubblicato il *Networked Readiness Index (NRI) 2015* ¹⁹⁹, parte del rapporto *Global Information Technology 2015*²⁰⁰, che

¹⁹⁶ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, *Mehr Jobs durch green jobs, Österreichischer Masterplan green jobs*, Austria, 2010, p. 6.

¹⁹⁷ *Öko in Wien*, op. cit., p. 27.

¹⁹⁸ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, *Green jobs Die Arbeitsplätze der Zukunft sind grün*, Austria, 2014, p. 1.

¹⁹⁹ World Economic Forum, *Networked Readiness Index 2015*, 2015.

evidenzia un avanzamento di due posizioni rispetto all'anno precedente, quando l'Austria si classificava al ventesimo posto sulle 143 economie considerate.

Secondo l'ultimo report messo a disposizione dal governo austriaco nell'ambito degli studi effettuati dalla Commissione Europea in tema di *e-skills* e risalente al gennaio 2014 ²⁰¹, il numero di offerte di lavoro per professionisti nel settore TIC è in continua ascesa. L'Austria, infatti, si colloca nel gruppo dei top performer europei assieme ad altri dieci Paesi tra cui Germania, Francia e Regno Unito.

Nonostante ciò, le aziende TIC operanti nel territorio nazionale che riescono a coprire i posti vacanti e ad assumere personale con competenze adeguate rappresentano solo il 47% del totale. Le difficoltà riscontrate per la maggior parte di loro, dunque, nel medio e nel lungo periodo potrebbero riverberarsi in un progressivo calo di competitività.

Si prevede, inoltre, che il settore affronterà la sua prima significativa ondata di pensionamenti intorno al 2020, periodo in cui dovrebbero manifestarsi i primi segnali di decremento dell'offerta di lavoro per il progressivo calo della natalità.

Per soddisfare la domanda di lavoratori qualificati nel breve e medio periodo, il Governo Federale ha elaborato, in particolare negli ultimi anni, diversi programmi e strategie. Fra queste ultime vi è la volontà di favorire l'ingresso di cittadini di Paesi Terzi particolarmente qualificati. Come si è visto, nel 2011, ad esempio, è stata introdotta la Carta Rossa-Bianca-Rossa (Rot-Weiss-Rot Karte) che agevola l'immigrazione permanente di lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi e che, grazie al sistema di valutazione elaborato, favorisce i laureati nelle cd "materie STEM" a cui sono assegnati punteggi più alti.

Nonostante ciò, le alte aspettative nutrite per l'introduzione di questo schema sono state disattese e gli squilibri fra domanda e offerta di lavoro nei settori tecnologici non appaiono attenuati.

Un'altra analisi della situazione austriaca proviene dall'annuale Quadro di valutazione dell'innovazione europea ²⁰², pubblicato dalla Commissione Europea nel 2016 che valuta lo stato della ricerca e dell'innovazione negli Stati membri dell'UE e in alcuni Paesi terzi selezionati.

Il sistema utilizza venticinque indicatori per il sistema di innovazione, il livello di commistione fra investimenti pubblici e privati, la presenza o meno di partenariati impresa-università che promuovano l'avanzamento dell'istruzione e della ricerca.

Dallo studio è emerso quali siano i Paesi al di sopra della media UE, ovvero i Paesi Leader: Danimarca, Finlandia, Germania, Paesi Bassi e Svezia. L'Austria, il Belgio,

L'indice Networked Readiness misura, su una scala da 1 (peggiore) a 7 (migliore), le prestazioni di 143 economie nel loro utilizzo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione al fine di aumentare la competitività e il benessere.

²⁰⁰ World Economic Forum, *Global Information Technology Report 2015*, 2015.

²⁰¹ Empirica Gesellschaft für Kommunikations- und Technologieforschung mbH, for the European Commission, *e-skills in Europe – Country Report*, Bonn, Germany, 2014, p. 3.

²⁰² European Commission, *European Innovation Scoreband*, Bruxelles, 2016.

la Francia, l'Irlanda, il Lussemburgo, la Slovenia e il Regno Unito sono "forti innovatori" poiché presentano rese innovative superiori o vicine alla media. Le prestazioni di Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Grecia, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Slovacchia e Spagna sono inferiori alla media. Questi paesi sono "Innovatori moderati". La Bulgaria e la Romania sono Innovatori modesti.

L'analisi evidenzia la scarsa omogeneità fra le regioni europee, anche all'interno dello stesso Stato, con l'eccezione di Austria, Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Ungheria, Irlanda ²⁰³.

In generale, l'Austria può vantare dunque buoni risultati, occupando il decimo posto soprattutto grazie all'elevata spesa pubblica nel settore R&S e all'attenzione dedicata alle PMI innovative ²⁰⁴.

Nell'intero territorio nazionale, il settore delle TIC interessa circa il 3,8% degli occupati, attestandosi sui livelli medi europei ²⁰⁵ e, secondo uno studio condotto dall'AMS, la domanda di professionisti delle TIC nei prossimi anni continuerà a crescere, così come la diffusione del *Crowdsourcing*, la stabilizzazione della *Share Economy* e l'espansione dell'automazione ²⁰⁶.

L'associazione industriale europea Digital Europe ²⁰⁷ ha individuato nell'organizzazione Internetoffensive Österreich (IOÖ) il rappresentante dell'economia digitale austriaca.

L'organizzazione è attiva dal 2007 e ha visto sin da subito la collaborazione di più di 400 esperti, oltre ad amministratori delegati e top manager delle principali aziende TIC e circa duecento aziende riunite in gruppi di lavoro (Scienza e la ricerca, l'istruzione e generazioni; Cultura e media; Salute e questioni sociali; Economia, infrastrutture ed e-Government; Sicurezza e tutela dei consumatori) con lo scopo di sviluppare una strategia unitaria nazionale per le TIC. Il processo ha portato all'adozione della Dichiarazione austriaca su Internet ²⁰⁸, presentata nel 2010 alla Cancelleria Federale e che rappresenta un documento di orientamento per l'attuazione delle misure relative alle TIC nel Paese.

Soprattutto negli ultimi anni, l'IOÖ ha collaborato con gli attori della politica austriaca e dell'amministrazione, occupandosi di sviluppare una maggiore

²⁰³ Commissione Europea, *Quadro di valutazione dell'innovazione regionale 2016 Sintesi*, Bruxelles, 2016.

²⁰⁴ European Commission, *European Innovation Scoreband*, cit., 2016.

²⁰⁵ Heiko Kirschner, *e-Skills und e-Literacy: Österreich im europäischen Vergleich, im Trendreport Österreich im Europavergleich, Digitale Arbeitswelt: Flucht oder Segen?*, Trendreport Österreich im Europavergleich, 1/2016, p. 7.

²⁰⁶ R. Haberfellner, *AMS FokusInfo88, Der aktuelle AMS Report 112: Zur Digitalisierung der Arbeitswelt. Globale Trends – europäische und österreichische Entwicklungen*, 2015.

²⁰⁷ *Digitaleurope* rappresenta l'industria della tecnologia digitale in Europa e la promuove come motore dell'occupazione e dell'economia europea. I membri dell'associazione includono 60 dei più importanti operatori del settore IT e 37 associazioni nazionali di tutta Europa. Attualmente rappresenta più di 23.700 imprese TIC che impiegano 7,5 milioni di persone e generano 1,56 miliardi di euro di fatturato.

²⁰⁸ Internetoffensive Österreich - IOÖ, *Österreichische Internetdeklaration*, Austria, 2010.

consapevolezza circa l'importanza delle TIC e della cooperazione tra il governo e l'industria nel settore anche al fine di giungere all'elaborazione di nuove iniziative.

Grazie all'adesione al *Digital Europe*, anche gli interessi austriaci del settore delle TIC sono ora incorporati e rappresentati a livello europeo.

Il Governo Federale collabora anche con il Centro di Competenza per *Internet Society* (*Kompetenzzentrum Internetgesellschaft – KIG*²⁰⁹) che si prefigge l'obiettivo di stabilire una lista di priorità nel processo di avanzamento del settore delle TIC in Austria, in particolar modo tenendo in considerazione i risultati raggiunti in sede IOÖ. Il KIG è stato istituito dal governo federale nel 2010 e vede, all'interno del suo Consiglio, la presenza di rappresentanti della Cancelleria federale (BKA), del Ministero federale Finanza (BMF), del Ministero federale dell'Economia, della Famiglia e della Gioventù (BMWFJ) e del Federal Ministero dei trasporti, dell'innovazione e della tecnologia (BMVIT).

Periodicamente, fornisce al governo federale un *report* in cui sono elencate le misure adottate in base all'ultimo catalogo di priorità, un loro elenco aggiornato e uno studio sullo stato di avanzamento delle TIC in Austria.

Gli sforzi del centro si articolano in attività volte a migliorare il posizionamento dell'Austria nelle classifiche che analizzano l'utilizzo delle TIC, in attività di sensibilizzazione circa l'importanza strategica della diffusione di Internet e un miglior coordinamento delle politiche di settore.

Periodicamente pubblica un “catalogo di priorità”, contenente progetti e iniziative, linee guida sulla loro realizzazione e preliminari valutazioni sui costi.

Alla fine del 2012, ad esempio, il Centro ha pubblicato il documento “Considerazioni di base per lo sviluppo di una strategia TIC 2014-2018”²¹⁰ che sostiene la necessità di elaborare una strategia nazionale che colmi il divario tra obiettivi strategici e progetti concreti e fornisca priorità e indicazioni specifiche²¹¹.

Inoltre, il Ministero Federale per l'Istruzione, Arte e Cultura (BMUKK) è stato responsabile dell'elaborazione del progetto *Future Learning* attivo fino al 2011 e del successivo, *eFit21*, l'agenda digitale per l'Educazione, le Arti e Cultura, responsabile dell'aggiornamento e del miglioramento della qualità dell'istruzione e dell'efficienza amministrativa.

Dal quadro delineato, si può facilmente evincere come il settore delle TIC rivesta in Austria un ruolo sempre più rilevante: gli investimenti nel settore hanno contribuito nel periodo di crisi (2008-2013) alla crescita del PIL con una media di 0,23 punti percentuali, misura vicina a quella di tutti gli altri settori industriali combinati

²⁰⁹ www.kig.gv.at

²¹⁰ Kompetenzzentrum Internetgesellschaft, *Grundsatzüberlegungen zur Entwicklung einer IKT-Strategie für Österreich 2014 – 2018*, Austria, 2013.

²¹¹ European Commission, *e-skills in Europe – Country Report*, Bruxelles, 2014, p. 4.

(0,35%). Inoltre, nel 2013, il settore delle TIC è stato responsabile della creazione del 22% dei nuovi posti di lavoro nell'area OCSE ²¹².

3.9 L'Industria 4.0 Austria – la Piattaforma per la Produzione Intelligente.

In Austria, anche il settore privato si sta muovendo in modo abbastanza veloce per far fronte alle sfide nate con l'Industrializzazione 4.0. L'iniziativa più significativa è "Industria 4.0 Austria – la piattaforma per la produzione intelligente" ²¹³, un'associazione fondata nel giugno 2015 ²¹⁴ su modello della più celebre "Plattform Industrie 4.0" tedesca e che annovera fra i membri fondatori: il Ministero austriaco dei trasporti, dell'innovazione e della tecnologia (BMVIT), la Camera federale del lavoro (BAK), Associazione delle Industrie elettriche ed elettroniche (FEEI), Associazione delle industrie del settore dei macchinari, dei prodotti in metallo e industria della fonderia (FMMI); la Federazione dell'Industria Austriaca (IV); Unione Produzione (PRO-GE). Fra gli altri membri troviamo Siemens Österreich, Joanneum Research, Österreichische Post, IBM, FH Technikum Wien, TU Wien.

Si avvale inoltre della collaborazione di importanti attori sociali, politici, economici e scientifici e si pone l'obiettivo primario di aiutare aziende e lavoratori nell'utilizzo dei risultati derivanti dai progressi tecnologici e dalle innovazioni della digitalizzazione affinché anche la gestione del cambiamento in azienda sia socialmente consapevole.

Le attività dell'associazione sono volte a garantire uno sviluppo dinamico del settore manifatturiero, accelerare la ricerca, l'innovazione e lo sviluppo di nuove competenze, creare un ambiente di lavoro di alta qualità e contribuire a un elevato livello di occupazione.

Riconoscendo l'importanza dei processi di riqualificazione dei lavoratori, all'interno della Piattaforma lavora un gruppo di lavoro ²¹⁵ che si occupa di qualifiche e competenze per l'Industria 4.0 con l'obiettivo di elaborare proposte per migliorare i programmi di apprendimento, il *know how* degli insegnanti e i meccanismi di riconoscimento delle qualifiche acquisite anche mediante percorsi non formali, come quelli *on the job*, che risultano particolarmente importanti per le PMI che riscontrano problemi di varia natura nell'elaborazione di programmi formativi propri ²¹⁶.

La piattaforma, attraverso il processo di mediazione svolto dai vari attori messi in campo, sostiene i cambiamenti nella produzione, promuovendo studi nei settori chiave e set di priorità da sviluppare nell'intento di incrementare la sinergia tra le

²¹² Kompetenzzentrum Internetgesellschaft, *Bericht zum dritten Prioritätenkatalog Erstellt von der Geschäftsstelle RTR Im Auftrag des Kompetenzzentrums Internetgesellschaft*, Wien, Jänner 2016.

²¹³ plattformindustrie40.at

²¹⁴ Industriellen Vereinigung, *Factsheet Industrie 4.0 – Industriellen Strukturwandel Gestalten*, Austria, 2015.

²¹⁵ Per le informazioni sugli altri working groups si veda: Industrie 4.0 Österreich, *Pressekonferenz Leichtfried Präsentiert Plattform Industrie 4.0*, 2016.

²¹⁶ Industrie 4.0 Österreich, *Arbeitsorganisation im Zeitalter der Digitalisierung*, Thesenpapier Verein Industrie 4.0 Österreich Arbeitsgruppe Mensch in der digitalen Fabrik, 2017.

attività nazionali, regionali e internazionali, attraverso una continua attività di informazione indirizzata ad aziende, istituti di ricerca, attori della politica e dei media.

L'implementazione delle misure necessarie al raggiungimento di un maggior livello di qualificazione dei lavoratori o delle persone in cerca di lavoro è fortemente sostenuta dalla presenza su tutto il territorio nazionale di quarantacinque centri di ricerca che ripongono grande attenzione al tema dell'Industria 4.0 e allo sviluppo della ricerca sul tema. Nella maggior parte dei casi si tratta di centri che fanno parte di un istituto universitario o di un college e solamente quindici operano al di fuori del sistema universitario ²¹⁷.

Ciò che più di tutto si cerca di prevenire e indirizzare è l'accrescimento del cosiddetto "digital divide"²¹⁸: si vorrebbe in tal senso rendere l'accesso alle nuove tecnologie più facilmente fruibile a tutti ed evitare che i divari socioeconomici esistenti crescano. In particolare, si teme che chi sia già in possesso di un livello socioeconomico superiore e/o abbia un livello di istruzione più elevato sia facilitato nell'accesso alle nuove tecnologie e accresca le proprie competenze digitali, a differenza di chi disponga di un livello di partenza meno privilegiato.

La sfida primaria cui i governi e le istituzioni devono far fronte consiste nel capovolgere l'approccio alle politiche per la formazione di competenze nel settore ICT: da misure volte alla compensazione di lacune dei lavoratori o di disoccupati a misure preventive e indirizzate al maggior numero possibile di persone ²¹⁹.

²¹⁷ Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, *Industrie 4.0 und digitale Produktion, Initiativen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Unternehmen - Strategische Ausrichtung*, Wien, 2015, p. 11.

²¹⁸ A. Kastner, I. Leidl-Krapfenbauer, *Schule, Aus- und Weiterbildung im Digitalen Wandel*, AK Policy Paper, März 2017

²¹⁹ AK Wien, *Wie gestalten wir den digitalen Wandel gerecht?*, Austria, 2015, p. 19.

CAPITOLO IV

LAVORO E COMPETENZE 4.0 IN GERMANIA, BEST PRACTICES E APPROCCI INNOVATIVI

SOMMARIO: 4.1 L'intervento pubblico nel mercato del lavoro in Germania, premesse generali. 4.1.2 Dallo scandalo "Placement" alle Riforme "Hartz", come nasce il mercato del lavoro del nuovo Millennio. 4.2 Il nuovo Servizio Pubblico per l'Impiego, la *Bundesagentur für Arbeit*. 4.3 Il ruolo delle parti sociali in Germania, cenni. 4.4 Il mercato del lavoro tedesco verso nuovi livelli di efficienza. Le iniziative per la riqualificazione dei lavoratori: intercettare e rispondere alle sfide del nuovo Millennio. 4.5.2 Il "Buono Formazione". 4.5.3 La formazione indirizzata ai lavoratori anziani. 4.6 Il sistema duale di formazione professionale, fra tradizione e modernità. 4.7 L'Industrializzazione 4.0 in Germania, idee e modelli per l'Europa. 4.7.2 Il processo di consultazione sul lavoro che verrà: dal Libro Bianco al Libro Verde "Lavoro 4.0". 4.7.3 La "Plattform Industrie 4.0". 4.8 Altri progetti per la formazione di competenze 4.0. 4.8.2 *Industrie 4.0 Baden-Württemberg*. 4.8.3 – L'*Academy Cube* e il *Progetto QuBe*.

4.1 L'intervento pubblico nel mercato del lavoro in Germania, premesse generali.

La Germania è uno Stato Federale composto da sedici *Länder*: Amburgo, Assia, Baden-Württemberg, Bassa Sassonia, Baviera, Berlino, Brandeburgo, Brema, Meclemburgo-Pomerania Anteriore, Renania-Palatinato, Renania Settentrionale-Vestfalia, Saarland, Sassonia, Sassonia-Anhalt, Schleswig-Holstein, Turingia ¹.

Il diritto del lavoro tedesco si basa essenzialmente su fonti scritte e include, oltre alla Costituzione (*Grundgesetz*), codici e statuti, non disponendo, a differenza di quanto accade per il diritto civile o quello commerciale, di un codice unitario consolidato ².

I conflitti fra le fonti si risolvono facendo appello a principi giuridici che ne regolano le relazioni. Secondo il principio della fonte gerarchicamente superiore (*Rangprinzip*), la norma di rango superiore annulla quella inferiore. Così, la Legge Costituzionale ha la precedenza sulle leggi statutarie, a loro volta superiori ai principi giuridici non scritti ³. Il principio di superiorità trova tuttavia un limite in quello di vantaggiosità (*Günstigkeitsprinzip*), statuito dalla legge sugli accordi collettivi (*Tarifvertragsgesetz*) ⁴, secondo cui i contratti collettivi non possono stabilire condizioni meno favorevoli rispetto a quelle degli accordi aziendali conclusi dai consigli di fabbrica (*Betriebsräte*)

¹ P. Wiesenecker, *Arbeitsrecht der Länder im Nachkriegsdeutschland*, Nomos, Baden-Baden, 2005.

² J. Kirchner, S. Morgenroth, *Executive Summary: German Employment and Labour Law*, in (a cura di) J. Kirchner, P. R. Kremp, M. Magotsch, *Key aspects of German employment and labour law*, Springers, Berlin, 2010, p. 1.

³ W. Groß, *Arbeitsrecht*, Springer, Berlin, 2013, p. 46.

⁴ *Tarifvertragsgesetz (TVG)* TVG Ausfertigungsdatum: 09.04.1949, ultima modifica apportata nel 2015.

⁵. In presenza di norme di pari rango, quella più specifica si sostituisce a quella più generica (*Spezialitätsprinzip*) ⁶ e quella più recente sostituisce quella più vecchia (*Ablösungsprinzip*) ⁷.

Come anticipato, la prima fonte del diritto del lavoro è la Costituzione (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – GG*) ⁸: entrata in vigore il 23 maggio 1949, ha subito importanti modifiche nel 1990, quando è diventata la Costituzione della Germania Unita, per opera sia del Trattato di Unificazione del 31 agosto 1990, sia dallo Statuto Federale del 23 settembre 1990.

La *Grundgesetz* garantisce la libertà di associazione (art. 9, par. 3), nonché la libera scelta dell'occupazione e il divieto del lavoro forzato (art. 12). Stabilisce anche il principio della parità di trattamento e in particolare obbliga lo Stato a sostenere l'effettiva realizzazione dell'uguaglianza di genere (art. 3) ⁹.

Le altre principali fonti del diritto del lavoro sono la legislazione federale, i contratti collettivi (*Tarifverträge*), i contratti di lavoro (*Arbeitsverträge*) e la giurisprudenza.

La normativa federale trae origine in parte dall'inizio del diciannovesimo secolo (il Codice Civile ¹⁰ risale al 1896) e in parte dal periodo successivo alla seconda guerra mondiale, quando, ad esempio la Repubblica Federale Tedesca (Germania dell'Ovest) promulgò alcune norme tuttora in vigore, come la *Tarifvertragsgesetz* (la legge sugli accordi collettivi del 1949) e il primo *Betriebsverfassungsgesetz* (BetrVG – la legge sull'ordinamento aziendale) del 1952¹¹ che regola i rapporti fra datori di lavoro e lavoratori ¹².

Il diritto del lavoro, secondo quanto disposto dalla Costituzione (art. 74 (1), 12), rientra nella competenza concorrente Stato Federale – *Länder*, che possono legiferare in assenza di specifiche disposizioni federali ¹³, purché non entrino in conflitto con queste ultime.

⁵ S. Bothfeld, *Labour Market Institutions in Germany: Current Status and Ongoing Reforms*, WSI-Discussion Paper No. 152, Düsseldorf, 2007, p. 14.

⁶ S. Kamanabrou, *Arbeitsrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, p. 629.

⁷ S. Morgenroth, *Employment Contracts and Further Legal Sources*, in (a cura di) J. Kirchner, P. R. Kremp, M. Magotsch, *Key aspects of German employment and labour law*, Springer, Berlin, 2010, p. 29.

⁸ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland GG, Ausfertigungsdatum: 23.05.1949, ultima modifica apportata nel 2014.

⁹ L. Jung, *National Labour Law Profile: Federal Republic of Germany*, ILO, 2001.

¹⁰ Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), Ausfertigungsdatum: 18.08.1896, ultima modifica apportata nel 2017.

¹¹ Emendato in ampia parte dalla Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) del 1972, ultima modifica apportata nel 2017.

¹² S. Lingemann, R. von Steinau-Steinrück, A. Mengel, *Employment & labor law in Germany*, C. H. Beck, München, 2016, p. 1.

¹³ M. Weber, *Arbeitsrecht für Pflegeberufe: Handbuch für die Praxis*, Kohlhammer, Stuttgart, 2007, p. 62.

A causa della lacunosità della disciplina legislativa, rivestono un ruolo rilevante le decisioni della Corte Federale del Lavoro (*Bundesarbeitsgericht*)¹⁴, così come gli accordi collettivi¹⁵.

Tra le fonti sono da annoverare anche i contratti individuali di lavoro e le consuetudini, nel caso in cui siano origine di situazioni di vantaggio per il lavoratore.

La Germania risulta anche legata alla legislazione prodotta dalle principali organizzazioni internazionali di cui fa parte¹⁶.

Le politiche attive per il mercato del lavoro hanno da sempre rivestito un ruolo di primo rilievo, in particolare nella fase di unificazione, quando hanno rappresentato un importante elemento di raccordo per allineare le competenze dei lavoratori dell'Est con quelli dell'Ovest e adattarli alle esigenze del nascente mercato del lavoro¹⁷. La loro centralità è stata ulteriormente confermata a partire dai primi anni Duemila, quando il Governo Federale le ha utilizzate per ridurre il tasso di disoccupazione.

Nell'utilizzo delle politiche attive la Germania si colloca infatti ben al di sopra della media UE¹⁸.

4.1.2 Dallo scandalo “*Placement*” alle Riforme “*Hartz*”, come nasce il mercato del lavoro del nuovo Millennio.

I primi anni del Duemila hanno visto l'introduzione di importanti novità nell'ambito giuslavoristico ad opera di due riforme federali: la legge Job-AQTIV¹⁹ del 2001 e le Riforme “*Hartz*”²⁰, che hanno rappresentato un tassello fondamentale per il diritto del lavoro tedesco contemporaneo.

Prima ancora dello scoppio dello scandalo “*Placement*”, si avvertiva già l'esigenza di imprimere una svolta al mercato del lavoro, con l'obiettivo di ridurre il tasso di disoccupazione a lungo termine e riformare il sistema delle politiche del mercato del lavoro, favorendo un approccio più inclusivo anche nei confronti dei lavoratori anziani.

La legge Job-AQTIV, elaborata durante il cancellierato Schröder e approvata a novembre 2001, introduce, tra le varie misure, incentivi per i giovani per l'avvio di

¹⁴ M. Weiss, M. Schmidt, *Labour Law and Industrial Relations in Germany*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2008, p. 39.

¹⁵ R. Richardi, *Kollektives Arbeitsrecht*, Vahlen, München, 2016.

¹⁶ G. Schaub, U. Koch, R. Linck, J. Treber, H. Vogelsang, *Arbeitsrechts-Handbuch: systematische Darstellung und Nachschlagewerk für die Praxis*, Beck, München, 2011, p. 10 ss.

¹⁷ J. Kluge, *Active labor market policies in Europe: performance and perspectives*, Springer, Berlin, 2007, p.77.

¹⁸ S. Bernhard, K. Hohmeyer, E. Jozwiak, S. Koch, T. Kruppe, G. Stephan, J. Wolff (IAB), *Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen*, IAB Forschungsbericht, Nürnberg, 2/2008.

¹⁹ Das Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 10.12.2001 (BGBl. I 3443) in vigore dal 1.1.2002.

²⁰ J. Kluge, *Active Labor Market Policies in Europe: Performance and Perspectives*, Springer, Berlin, 2007, p.77.

percorsi di tirocinio o per i lavoratori al fine di inserirli in percorsi formativi extra-aziendali. Tra gli obiettivi vi sono anche il raggiungimento di una maggiore efficienza nelle attività di consulenza e profilazione dei centri per l'impiego e la predisposizione di nuovi meccanismi per facilitare i lavori a tempo ²¹.

Come accennato, il più significativo processo di riforma del mercato del lavoro tedesco si avvia nel 2002 ²², a seguito del celebre scandalo “*Placement*” (*Vermittlungsskandal*), quando l'Agenzia Federale per l'Occupazione (fino ad allora denominata “*Bundesanstalt für Arbeit*”) fu accusata di frode per aver gonfiato i dati relativi ai successi nel numero di inserimenti lavorativi. Il Governo colse così l'occasione per introdurre importanti modifiche al sistema avviando un complesso processo di riforma di vari aspetti collegati al mondo del lavoro ²³, le cosiddette “*Hartz Reforms*” implementate tra il primo gennaio 2003 e il primo gennaio del 2005.

Nel 2002, sempre sotto il cancellierato Schröder fu istituita la Commissione “Nuovi servizi per il mercato del lavoro” (*Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*) che prese poi il nome di “Commissione Hartz” dal suo presidente, Peter Hartz, fino a luglio 2005 direttore delle risorse umane dell'azienda Volkswagen. La Commissione si componeva di quindici membri provenienti da diversi settori di competenza: *managers*, sindacalisti, consulenti e politici ²⁴ che si mossero su tredici moduli innovativi con l'obiettivo di giungere a una maggiore attivazione del mercato del lavoro ²⁵.

Il cancelliere Schröder promise così di implementare “*eins zu eins*” (uno a uno) le linee di riforma ²⁶, riducendo la disoccupazione e giungendo a una maggiore flessibilità del mercato del lavoro con più attenzione alla politica per il mercato del lavoro in generale (*Arbeitsmarktpolitik*) rispetto all'elaborazione di singoli programmi occupazionali (*Beschäftigungspolitik*) ²⁷.

A tal fine si rendeva necessaria *in primis* la rimodulazione dei servizi per l'impiego e della struttura dell'Agenzia per il lavoro, protagonista dello scandalo del 2002.

²¹ Bundestalt für Arbeit, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, *Job-AQTIV-Gesetz – Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente*, Nach: BMA-Pressemitteilung vom 10. Dezember 2001, Bonn, 2001.

²² Per una rapida ricognizione del sistema “pre-Hartz” cfr V. Putignano, *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato in alcuni Paesi Europei*, in (a cura di) P.Olivelli, *Il “collocamento” tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 95 ss.

²³ H. Schütz, *Reform der Arbeitsvermittlung: Uniformierungsdruck in der Bundesagentur für Arbeit*, Budrich Unipress, Opladen, Farmington Hills, 2004.

²⁴ J. Genosko, *The Reform of the German Labour Market*, in (a cura di) B. Caruso, M. Fuchs, *Labour law and flexibility in Europe: the cases of Germany and Italy*, Nomos, Baden – Baden, 2004, p. 244.

²⁵ G. Wunderlich, *Die Hartz-Gesetze I-IV*, in T. Hagen, A. Spermann, *Hartz-Gesetze: methodische Ansätze zu einer Evaluierung*, Nomos-Verl.-Ges., Baden- Baden, 2004, p. 15.

²⁶ F Pilsz, *Der Sozialstaat*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2004.

²⁷ L. Kißler, R. Greifenstein, *Hartz-Reform und Gesetze zu neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2004, p. 9.

La Commissione si proponeva inoltre di ridurre il tasso di disoccupazione fra la popolazione adulta, di circa cinque punti percentuali superiore alla media generale (nel 2002 quest'ultima si assestava sul 12,5% mentre quella della popolazione fra i 55 e i 60 raggiungeva il 17,7%), elaborando nuove misure di reinserimento lavorativo ²⁸.

Sotto l'impulso dei lavori della Commissione, il Governo Federale, già a novembre 2002 elaborò il programma "Capitale per il lavoro" ("*Kapital für Arbeit*") ²⁹, indirizzato a PMI e disoccupati e che prevedeva l'erogazione di finanziamenti in caso di aumento delle assunzioni ³⁰.

Il rapporto conclusivo della Commissione fu pubblicato il 16 agosto 2002 e si componeva di alcuni moduli, corrispondenti a diverse aree di interesse. Il modulo tre, ad esempio, disciplinava il cd. "sussidio di disoccupazione II" (*Arbeitslosengeld II*), specificandone i nuovi criteri di assegnazione; il modulo cinque prevedeva l'introduzione di un'integrazione all'assicurazione contro la disoccupazione per i disoccupati meno giovani, un "*wage insurance*" a compensazione della differenza tra l'ultimo salario percepito e quello corrente, se inferiore.

Fu introdotto anche un "*brige system*" che spostava questi utenti 55+ dalla disoccupazione al pensionamento: il sussidio di disoccupazione erogato dal *job center* fu sostituito da un supporto monetario, calcolato in base ai benefici di disoccupazione percepiti e alla possibilità di trovare una nuova occupazione.

La Commissione volle anche procedere con la riorganizzazione dei sussidi di disoccupazione, considerati ulteriori elementi di inefficienza ³¹. Il risultato fu la divisione in tre sussidi, tutti disciplinati dal Sozialgesetzbuch II (SGB II) e finanziati attraverso le tasse:

- Il sussidio di disoccupazione I, (*Arbeitslosengel I – ALG I*): si tratta del beneficio finanziato dal sistema contributivo e subentra in caso di licenziamento. Ne è responsabile il Servizio per l'Impiego, nell'erogazione sia dei sussidi sia dei servizi di consulenza;
- Il sussidio di disoccupazione II (*Arbeitslosengeld II – ALG II*), chiamato anche Hartz IV: subentra nel momento in cui l'individuo non possa più ricevere il primo sussidio ed è erogata in caso di disoccupazione di lunga durata. L'importo dell'ALG II è calcolato in base ai bisogni individuali e presuppone sia che il disoccupato possa lavorare e che sia coperto dall'assicurazione sociale. Anche in questo caso, l'ente responsabile è il BA;
- L'assegno sociale (*Sozialgeld*) è invece erogato dai servizi sociali a chi non sia più in grado di lavorare. A essere competenti sono quindi le istituzioni locali ³².

²⁸ Deutscher Instituts-Verlag, *Das Hartz-Konzept: Arbeitsmarktreform ohne Biss*, 2003, p.14.

²⁹ IAB, BA, *Programm „Kapital für Arbeit“ startet am 1. November 2002*, Nürnberg, 2002.

³⁰ G. Wunderlich, *Die Hartz-Gesetze I-IV*, op. cit., p. 17.

³¹ J. Genosko, *The Reform of the German Labour Market*, in (a cura di) B. Caruso, M. Fuchs, *Labour law and flexibility in Europe: the cases of Germany and Italy*, Nomos, Baden – Baden, 2004, p. 246.

³² Commission For Modern Services On The Labour Market, *Summary: Modern Services on the labour market*, Report of the Commission, 2002, p. 10.

Con il passare del tempo, anche sotto gli impulsi provenienti dalla SEO, la Germania ha cercato di intensificare gli sforzi legislativi al fine di giungere a una maggiore integrazione dei percettori dell'ALG II nel mercato del lavoro ³³.

Un altro modulo di riforma predispose l'istituzione delle "Agenzie per servizi personali" (Personal-Service-Agentur – PSA) che prevedevano un nuovo meccanismo di mediazione con gli utenti al fine di renderne più snella e veloce la ricollocazione ³⁴. A ciascuna agenzia locale per l'impiego era affidato il compito di costituire almeno un PSA al proprio interno o, in alternativa, stipulare un contratto con un'agenzia privata. Il PSA assumeva i disoccupati più svantaggiati con un contratto di lavoro subordinato e li inviava poi in somministrazione presso le aziende clienti o, in alternativa, offriva loro percorsi di riqualificazione o formazione professionale ³⁵. A causa dei numerosi punti di criticità, il meccanismo ha prodotto scarsi risultati ³⁶ tanto che l'istituzione dei PSA è stata resa facoltativa nel 2006 e definitivamente abrogata dal 2008 ³⁷.

Come anticipato, il risultato dei lavori della Commissione fu il cd. "pacchetto Hartz" che si compone di quattro leggi, ovvero Hartz I-IV, implementate secondo modalità e tempistiche diverse.

Le leggi Hartz I, II e III disciplinano principalmente dell'organizzazione dei servizi pubblici per l'impiego, modificano alcuni programmi di politiche attive, introducendo nuovi schemi, con l'obiettivo generico di attivare le persone disoccupate e stimolare la domanda di lavoro attraverso un processo di deregolazione. Hartz IV si occupa invece dei sussidi di disoccupazione e degli schemi di assistenza sociale ³⁸.

La legge Hartz I (*Das erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt brachte folgende Regelungen*) è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale Tedesca (*Bundesgesetzblatt*) il 30 dicembre 2002 ³⁹ ed è entrata in vigore gradualmente tra il primo gennaio 2003 e il primo luglio 2003 ⁴⁰.

Tra gli obiettivi della legge troviamo l'incoraggiamento di nuove forme di lavoro, la promozione della formazione professionale ad opera dell'ufficio di collocamento,

³³ S. Betzelt, S. Bothfeld, *The Erosion of Social Status: the Case of Germany*, in (a cura di) S. Betzelt, S. Bothfeld, *Activation and labour market reforms in Europe: challenges to social citizenship*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2011, p. 106.

³⁴ F. Oschmiansky, *Reform der Arbeitsvermittlung (Erhöhung der Geschwindigkeit, einschließlich neue Zumutbarkeit und PSA)* in J. Werner, G. Schmid, *Eins zu eins?: Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*, Ed. Sigma, Berlin, 2004, p. 21.

³⁵ A. Sartori, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN), 2013, p. 243.

³⁶ S. Bernhard, *Personal-Service-Agenturen Stillgelegt*, IAB Forum 1/08, 2008.

³⁷ Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 21. Dezember 2008, BGBl. I S. 2917, 2009.

³⁸ M. Caliendo, *Income support system, labor market policies and labor supply: the German experience*, IFAU – Institute for Labor Market Policy Evaluation Working Paper, 2009, p. 6.

³⁹ BGBl I Nr. 87 del 30.12.2002, pag. 4607.

⁴⁰ G. Wunderlich, *Die Hartz-Gesetze I-IV*, in T. Hagen, A. Spermann, *Hartz-Gesetze: methodische Ansätze zu einer Evaluierung*, Nomos-Verl.-Ges., Baden- Baden, 2004, p. 17.

l'istituzione dei PSA e l'affermazione del cosiddetto "principio di uguaglianza" per i lavoratori temporanei, a cui i datori di lavoro dovranno riconoscere gli stessi diritti dei lavoratori a tempo indeterminato.

La legge pone una grande attenzione al tema della riqualificazione (*Weiterbildung*): da questo momento i disoccupati potranno essi stessi scegliere dove seguire i corsi formativi e beneficiare dell'assegnazione di "Buoni Formazione" (*Bildungsgutscheine*), non più erogati tramite intermediari.

Il processo di approvazione parlamentare della legge Hartz II, entrata in vigore il primo gennaio 2003, è iniziato in contemporanea con quello di Hartz I⁴¹. Hartz II regola i cosiddetti "*Mini e Midi Jobs*", predispone la creazione dei *Job-Centers*, introduce misure contro l'economia sommersa e alcune novità per le imprese composte da una sola persona (*Ich-AG*)⁴².

La legge Hartz III è invece entrata in vigore fra il 2004 e il 2005⁴³ e si concentra sulla riforma dell'Ufficio Federale del Lavoro "*Bundesanstalt für Arbeit*" divenuta Agenzia Federale per il Lavoro "*Bundesagentur für Arbeit*", a sottolinearne il rinnovato orientamento all'utenza⁴⁴.

La legge Hartz IV⁴⁵, in vigore dal primo gennaio 2005, ha, come accennato, modificato la disciplina dei sussidi di disoccupazione, la cui gestione è affidata all'ufficio di collocamento dell'interessato⁴⁶.

In linea con i generali presupposti della riforma, parte della dottrina ha sostenuto che il sistema scaturito dalle riforme Hartz più che un "*Unemployment insurance system*" sia stato un "*Employment insurance system*"⁴⁷.

Uno degli obiettivi del progetto di riforma era attivare un meccanismo definito "*fördern und fordern*" (traducibile con "Promuovere e richiedere") che incentivava la bilateralità nei rapporti tra clientela e personale dei centri per l'impiego, a cui da questo momento è richiesto un più elevato livello di efficienza.

In generale, ampia parte della dottrina⁴⁸ sostiene il grande impatto che le riforme Hartz hanno avuto sul mercato del lavoro nazionale, in termini di miglioramenti nell'attivazione dei disoccupati, in particolare di quelli qualificati, grazie in primo luogo all'accresciuta efficienza degli uffici per il collocamento.

⁴¹ BGBl I Nr. 87 del 30.12.2002, pag. 4621.

⁴² I. Heiderich, *Arbeitsrecht in Deutschland: Hinderung der Schaffung neuer Arbeitsplätze durch das deutsche Arbeitsrecht*, VDM Verl. Dr. Müller, Saarbrücken, 2006, p. 42.

⁴³ Riferimento: Legge federale ufficiale 2003 Parte I n° 65.

⁴⁴ G. Wunderlich, *Die Hartz-Gesetze I-IV*, in T. Hagen, A. Spermann, *Hartz-Gesetze: methodische Ansätze zu einer Evaluierung*, Nomos-Verl.-Ges., Baden- Baden, 2004, p. 22.

⁴⁵ BGBl I Nr. 66 del 29.12.2003. pag. 2954

⁴⁶ www.hartz-iv-iii-ii-i.de/hartz-iv.html

⁴⁷ J. Genosko, *The Reform of the German Labour Market*, in (a cura di) B. Caruso, M. Fuchs, *Labour law and flexibility in Europe: the cases of Germany and Italy*, Nomos, Baden – Baden, 2004, p. 244.

⁴⁸ J. Alber, J.P. Heisig, *Do new labour activation policies work? A descriptive analysis of the German Hartz reforms* WZB Discussion Paper, No. SP I 2011-211, September 2011.

4.2 Il nuovo Servizio Pubblico per l'Impiego, la *Bundesagentur für Arbeit*.

La più importante istituzione federale competente in materia di lavoro è l'Agenzia per l'Impiego (*Bundesagentur für Arbeit –BA*)⁴⁹.

Proprio perchè al centro dello scandalo scoppiato nel 2002, l'Agenzia fu la vera protagonista del processo di riforma avviato dalla Commissione Hartz che volle snellirne le procedure interne e rendere più trasparenti i sistemi di controllo che, interni all'agenzia o attuati in un'accresciuta sinergia con il Ministero del Lavoro, in aggiunta a una maggiore decentralizzazione e presenza sul territorio, avrebbero garantito migliori risultati⁵⁰.

L'organizzazione del BA, fortemente modificata dalla legge Hartz III, si articola su tre livelli: in cima vi è l'Agenzia Federale per l'Impiego (*Bundesagentur für Arbeit – BA*), seguita dall'Agenzia per l'Impiego del Land di appartenenza (*Landesagenturen für Arbeit*) e dalle agenzie locali per l'Impiego (*Agenturen für Arbeit*)⁵¹.

Inoltre, quelli che precedentemente erano denominati “*Landesarbeitsämter*”, ovvero gli uffici regionali, sono stati trasformati in “*KompetenzCentern*”, centri di competenza, con compiti di vario tipo tra cui l'erogazione di certificazioni per l'acquisizione di competenze durante i programmi di riqualificazione professionale e l'attività di intermediazione con importanti datori di lavoro⁵². Fungono inoltre da coordinatori delle iniziative locali e supportano i *Job Centres* nelle attività di consulenza⁵³.

In qualità di ente pubblico autonomo, il BA esercita in modo indipendente le sue funzioni nel quadro della legislazione di riferimento. La presenza sul territorio è garantita tramite: una sede centrale situata a Norimberga; 10 Direzioni regionali (*Regionaldirektionen*); 156 Agenzie per il lavoro e circa 600 filiali; 303 *Job Center*, uffici locali che, accanto a quelli più tradizionali svolgono anche compiti legati al *welfare* o all'assistenza medica⁵⁴.

La legislazione federale determina le politiche e le misure da realizzare, mentre i singoli *Länder* supervisionano le autorità locali e possono organizzare propri programmi, complementari a quelli di competenza federale⁵⁵

⁴⁹ www.arbeitsagentur.de

⁵⁰ S. Vaut, *Umbau der BA*, in J. Werner, G. Schmid, *Eins zu eins?: Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*, Ed. Sigma, Berlin, 2004, p. 63.

⁵¹ M. Weiss, M. Schmidt, *Labour Law and Industrial Relations in Germany*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2008, p. 37.

⁵² S. Vaut, *Umbau der BA*, op. cit., p. 64.

⁵³ Commission For Modern Services On The Labour Market, *Summary: Modern Services on the labour market*, Report of the Commission, 2002, p. p. 16 .

⁵⁴ J. Genosko, *The Reform of the German Labour Market*, in (a cura di) B. Caruso, M. Fuchs, *Labour law and flexibility in Europe: the cases of Germany and Italy*, Nomos, Baden – Baden, 2004, p. 245.

⁵⁵ D. Finn, M. Knuth, O. Schweerand, W. Somerville, *Reinventing the Public Employment Service: the changing role of employment assistance in Britain and Germany*, Anglo-German Foundation, London, 2005.

A capo del BA troviamo il Consiglio Direttivo, composto dal Presidente del Comitato Esecutivo (che gestisce il BA e ne amministra le imprese e che è eletto dal Governo Federale su proposta del CDA) e da altri due membri. Il Consiglio di Amministrazione ha funzione d'indirizzo e controllo.

A un livello intermedio, le Direzioni regionali del BA sono responsabili del successo delle politiche del mercato del lavoro regionale. Per coordinarsi al meglio, lavorano a stretto contatto con i governi dei *Länder* sui temi riguardanti il mercato del lavoro, le modifiche strutturali e le politiche economiche.

Le Agenzie per il lavoro sono invece responsabili dell'attuazione dei compiti del BA a livello locale ⁵⁶.

La riforma *Hartz* ha anche predisposto lo snellimento del personale, in parte trasferito nei centri specializzati, come l'IAB (*Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung – L'Istituto per gli Studi sul Lavoro e sull'occupazione*)⁵⁷, ente di ricerca per il mercato del lavoro e per l'occupazione, con sede a Norimberga; il Servizio Placement Internazionale (*Zentrale Auslands- und Fachvermittlung – ZAV*) a Bonn; la Leadership Academy dell'Agenzia federale per il lavoro (*Führungsakademie der Bundesagentur für Arbeit – FBA*), e l'*IT Systemhaus*.

Lo Statuto BA del 2002 ⁵⁸ ha anche introdotto venticinque commissioni attive su progetti specifici (*Projektgruppen*) rientranti nel progetto di riforma. Uno di questi è stato il "*Vision BA der Zukunft*", focalizzato sullo sviluppo dei mercati del lavoro regionali, di quello virtuale, quindi focalizzato sull'utilizzo di Internet, e dell'internazionalizzazione della nuova agenzia ⁵⁹.

Le competenze del BA spaziano dalla promozione dell'occupabilità e della capacità di guadagno all'orientamento professionale, dall'attività di consulenza per i datori di lavoro al miglioramento e promozione della formazione professionale, e comprendono anche l'erogazione dei sussidi di disoccupazione.

Inoltre, l'Agenzia si impegna in attività di ricerca, monitoraggio del mercato del lavoro, comunicazione ed elaborazione di statistiche. È anche responsabile del pagamento degli assegni familiari come il *Familienkasse* ⁶⁰.

Nel generale miglioramento dei servizi offerti successivo alle riforme *Hartz* hanno giocato un ruolo fondamentale anche la maggiore autonomia concessa agli uffici locali e l'introduzione di nuovi strumenti, come i *vouchers* per l'inserimento lavorativo (*Vermittlungsgutschein – Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein – Maßnahme private Arbeitsvermittlung – AVGS MPAV*) ⁶¹ che permettono a chi risulti disoccupato per almeno sei settimane negli ultimi tre mesi e in presenza dei requisiti

⁵⁶ www.arbeitsagentur.de

⁵⁷ www.iab.de

⁵⁸ Del 14.11.2002.

⁵⁹ S. Vaut, *Umbau der BA*, in J. Werner, G. Schmid, *Eins zu eins?: Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*, Ed. Sigma, Berlin, 2004, p. 67.

⁶⁰ Bundesagentur für Arbeit (BA), *Geschäftsbericht 2015*, Nürnberg 2016, p. 7.

⁶¹ A. Spermann, H. Winterhager, *Maßnahmen zur verbesserten Vermittlung*, in T. Hagen, A. Spermann, *Hartz-Gesetze: methodische Ansätze zu einer Evaluierung*, Nomos-Verl.-Ges., Baden-Baden, 2004, p. 132.

dell'ALG I, di ottenere un buono di 2.000 euro utilizzabile presso un servizio alternativo privato che eroghi misure di attivazione o di inserimento professionale.

Il meccanismo di erogazione dei *voucher* è stato profondamente modificato con l'entrata in vigore, nel 2012, della legge “*Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt*”⁶², inserita nel SGB III, che rappresenta la prima significativa riforma introdotta dopo lo scoppio della crisi finanziaria del 2008. La norma ha ridotto di circa un quarto gli strumenti del mercato del lavoro e ha previsto una razionalizzazione dei rimanenti attraverso l'individuazione di obiettivi specifici. Per assicurare una maggiore efficienza, è stata concessa una maggiore discrezionalità ai centri per l'impiego nella valutazione delle misure e dei benefici per i singoli per i lavoratori⁶³.

In tema di strumenti specifici per la formazione, è stata inoltre introdotta la possibilità di ottenere un “buono formazione” (*Bildungsgutschein*), che rende possibile per disoccupati e lavoratori dipendenti scegliere diversi fornitori privati di attività formative e pagarli attraverso i *voucher* di durata trimestrale erogati dal BA⁶⁴.

Da dicembre 2003 è poi attivo il “*Virtuellen Arbeitsmarkt*” che rende possibile agli utenti registrarsi, accedere alle risorse *online* e visualizzare le posizioni lavorative disponibili tramite il portale *arbeitsagentur.de*⁶⁵.

Le riforme *Hartz* hanno modificato anche l'approccio gestionale dell'Agenzia, che è passata da una gestione fondata su direttive a una basata invece su obiettivi assegnati a ciascun ufficio⁶⁶.

La misurabilità di quelli raggiunti è stata facilitata anche mediante un migliore inquadramento in categorie degli utenti da ricollocare, ovvero:

- *Marktkunden*, con elevate possibilità di collocamento all'interno del mercato del lavoro;
- *Beratungskunden Aktivieren*, che necessitano di una rafforzata attività di consulenza;
- *Beratungskunden Fördern*, da supportare con maggiore attenzione perché intraprendano misure di attivazione;
- *Betreuungskunden*, da indirizzare con maggiore attenzione poiché con scarse possibilità d'inserimento lavorativo.

Questa classificazione ha rappresentato un reale incentivo per migliorare la targetizzazione delle politiche attive⁶⁷.

⁶² Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt del 20.12.2011.

⁶³ H. Lesch S. Vogel, P. Hellmich, *The state and social partners working together: Germany's response to the global financial and economic crisis*, International Labour Office, Geneva, March 2017.

⁶⁴ M. Caliendo, *Income support system, labor market policies and labor supply: the German experience*, IFAU – Institute for Labor Market Policy Evaluation Working Paper 2009/26, p. 16.

⁶⁵ S. Vaut, *Umbau der BA*, op. cit., p. 71.

⁶⁶ A. Sartori, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, op. cit., p. 230.

⁶⁷ E. Gualmini, R. Rizza, *Le politiche del lavoro*, Mulino, Bologna, 2013, p. 98.

Il par. 9 del SGB III affida ai *Job Center* il compito di fornire prima informazioni adeguate agli utenti e successivamente un posto di lavoro o di tirocinio ⁶⁸. Sono competenti in tema di implementazione dei processi, organizzazione, sviluppo delle risorse umane e definizione dell'offerta: a ciascun cliente è assegnato un interlocutore, grazie al quale sarà possibile definire un accordo di inserimento lavorativo personalizzato ⁶⁹.

4.3 Il ruolo delle parti sociali in Germania, cenni.

Molte delle tradizionali caratteristiche del dialogo sociale tedesco affondano le proprie radici nella Repubblica di *Weimar*, periodo in cui nacquero i primi consigli di fabbrica e le prime forme di contrattazione collettiva ⁷⁰.

Le relazioni industriali e le norme sul partenariato sociale in Germania si basano principalmente sui diritti e sugli obblighi previsti dalla Costituzione, dalla legge sull'ordinamento aziendale, la *Betriebsverfassungsgesetz* ⁷¹ (BetrVG) e dalla legge sugli accordi collettivi, la *Tarifvertragsgesetz* ⁷² (TVG).

La Costituzione, nella Sezione 3, statuisce la libertà di associazione, la base per la costituzione delle associazioni datoriali e sindacali ⁷³, mentre l'interazione tra l'amministrazione e le associazioni sindacali al livello degli stabilimenti produttivi sono normati dalla legge sull'ordinamento aziendale. I Consigli del Lavoro possono essere costituiti negli stabilimenti con almeno cinque dipendenti ⁷⁴.

Inoltre, l'art. 9 della Costituzione, garantisce che le condizioni economiche e lavorative siano predisposte dalle associazioni delle parti sociali, per mezzo, prevalentemente, della contrattazione collettiva ⁷⁵.

I Consigli di fabbrica (*Betriebsräte*) iniziano a essere operativi nel 1891, anno in cui fu predisposto un meccanismo di inserimento delle commissioni dei lavoratori

⁶⁸ A. Spermann, H. Winterhager, *Maßnahmen zur verbesserten Vermittlung*, in T. Hagen, A. Spermann, *Hartz-Gesetze: methodische Ansätze zu einer Evaluierung*, Nomos-Verl.-Ges., Baden- Baden, 2004, p. 131.

⁶⁹ L. Kießler, R. Greifenstein, *Hartz-Reform und Gesetze zu neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2004, p. 23.

⁷⁰ M. Behrens, *Employment Relations in Germany*, in (Edited) by I. Artus, M. Behrens, B. Keller, W. Matiaske, W. Nienhüser, B. Rehder, C. Wirth, *Developments in German industrial relations*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 2016, p.1.

⁷¹ Betriebsverfassungsgesetz - BetrVG Ausfertigungsdatum: 15.01.1972 Vollzitat: "Betriebsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. September 2001.

⁷² Tarifvertragsgesetz (TVG) TVG Ausfertigungsdatum: 09.04.1949 Vollzitat: "Tarifvertragsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Juli 2015 geändert worden ist".

⁷³ M. Weiss, *Industrial Relations from the Perspective of Labour Law*, in (Edited) by I. Artus, M. Behrens, B. Keller, W. Matiaske, W. Nienhüser, B. Rehder, C. Wirth, *Developments in German industrial relations*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 2016.

⁷⁴ O. Stettes, *Betriebsratswahlen 2014. Ein Rückblick auf Basis der Betriebsratswahlbefragung*, in IW-Trends no. 1/2015, 2015

⁷⁵ Ministero Federale del Lavoro e degli Affari Sociali, *Re – Imagining Work, Green Paper, Work 4.0*, Berlino, 2015, p. 78.

(*Arbeiterausschüsse*) negli impianti industriali, istituzionalizzato poi nel 1920 con la *Betriebsrätegesetz*, a conferma della grande importanza riconosciuta all'ascolto delle istanze dei lavoratori. Il medesimo assetto istituzionale è stato poi mantenuto nella *BetzVG* del 1972, ancora in vigore. I Consigli sono eletti dai lavoratori dello stabilimento ogni cinque anni e la maggior parte dei loro rappresentanti fa parte di una delle unioni della Confederazione Sindacale Tedesca (*Deutscher Gewerkschaftsbund –DGB*)⁷⁶.

La maggior parte dei sindacati tedeschi appartiene alla DGB che rappresenta lavoratori del settore pubblico e privato di molteplici settori d'interesse e a cui è affidata la competenza in tema di contrattazione collettiva⁷⁷. Circa il venti per cento degli affiliati è costituito da pensionati e solo il sei per cento da disoccupati. Nel 2016 risultavano affiliati alla DGB otto sindacati, tra cui troviamo i ver.di (Servizi Sindacali Uniti – *Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft*), che rappresentano circa due milioni di lavoratori provenienti prevalentemente dal settore dei servizi, e IG Metall, che rappresenta in prevalenza lavoratori del settore metallurgico⁷⁸.

A essere ancora scarsamente rappresentati dai sindacati sono i lavoratori dei settori di recente sviluppo, come quello tecnologico.

Per quanto riguarda le associazioni dei datori di lavoro, anche queste sono molteplici e si raggruppano a seconda dei settori industriali di riferimento⁷⁹.

L'Associazione Federale delle Industrie Tedesche (*Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. BDI*)⁸⁰, fondata nel 1949, è la confederazione che raggruppa tutte le federazioni di settore dell'industria tedesca e riunisce quaranta associazioni di categoria per un totale di circa 100.000 imprese rappresentate⁸¹.

La Confederazione delle associazioni dei datori di lavoro tedeschi (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände – BDA*)⁸² con sede a Berlino è l'organizzazione ombrello delle associazioni dei datori di lavoro tedeschi e riunisce quattordici associazioni regionali trasversali e quarantanove federazioni

⁷⁶ (edited by) M. W. Finkin, G. Mundlak, *Comparative Labor Law*, Edward Elgar publishing, UK, 2015, p. 336.

⁷⁷ M. Behrens, *Employment Relations in Germany*, in (Edited by) I. Artus, M. Behrens, B. Keller, W. Matiaske, W. Nienhüser, B. Rehder, C. Wirth, *Developments in German industrial relations*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 2016.

⁷⁸ H. Dribbusch, P. Brike, *Trade Unions in Germany: Development, Challenges, Responses*, in (Edited by) I. Artus, M. Behrens, B. Keller, W. Matiaske, W. Nienhüser, B. Rehder, C. Wirth, *Developments in German industrial relations*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 2016.

⁷⁹ S. Lingemann, R. von Steinau-Steinrück, A. Mengel, *Employment & labor law in Germany*, C. H. Beck, München, 2016, p. 4.

⁸⁰ Sito web: bdi.eu

⁸¹ W. Bühner, *Geschichte und Funktion der deutschen Wirtschaftsverbände*, in (a cura di) W. Schröder, B. Weßels, *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland: ein Handbuch*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2007.

⁸² www.arbeitgeber.de

settoriali⁸³. Rappresenta gli interessi di circa un milione di imprese che operano nel settore dell'industria, commercio, servizi finanziari, trasporti, artigianato, servizi e agricoltura, e di venti milioni di lavoratori⁸⁴.

Non da ultimo, occorre menzionare l'Istituto Fraunhofer-Gesellschaft, fondato nel 1949, per la sua rilevanza nel settore della ricerca applicata e per il ruolo ricoperto in Germania e in Europa nella definizione dei processi industriali moderni. L'Istituto si compone di sessantasei Istituti e unità di ricerca indipendenti ed eroga servizi ai suoi clienti e partner contrattuali nel settore industriale, dei servizi e della pubblica amministrazione. Il trenta per cento delle sue entrate finanziarie deriva dai contributi governativi⁸⁵.

Considerazioni a parte merita l'Istituto federale per la formazione professionale (*Bundesinstitut für Berufsbildung – BIBB*)⁸⁶, centro d'eccellenza per la ricerca e lo sviluppo della formazione professionale, per il ruolo nella programmazione e nell'erogazione di programmi formativi e per la stretta collaborazione intrattenuta con il Ministero dell'istruzione e della ricerca, che ne coordina i programmi di ricerca.

Il BIBB è stato fondato nel 1970 sulla base della legge sulla formazione professionale (*Berufsbildungsgesetzes – BBiG*)⁸⁷ del 1969, riformata nel 2005 dalla *Berufsbildungsreformgesetz – BerBiRefG*)⁸⁸ che rappresenta l'attuale base legale dell'Istituto con sede a Bonn.

Il compito primario è “*contribuire attraverso la ricerca scientifica alla ricerca sulla formazione professionale*” e la sua attività si rivolge prevalentemente: agli operatori attivi nel settore della formazione professionale, come datori di lavoro, sindacati, associazioni professionali, camere di commercio e istituzioni pubbliche; al personale docente sia del settore dell'istruzione sia della formazione; ai comitati aziendali; alla comunità scientifica, alle Università e a tutte le altre istituzioni interessate.

Ne deriva anche il compito di promuovere la nascita di centri pilota e di formazione aziendale, nonché l'elaborazione di programmi educativi europei e di altre attività volte alla promozione di nuovi approcci educativi.

Il BMBF coinvolge il BIBB nella predisposizione di norme in tema di formazione e altri regolamenti, tramite il procedimento di consultazione delle parti sociali (art. 90, par. 3, n. 1 BbiG).

⁸³ W. Schröder, *Geschichte und Funktion der deutschen Arbeitgeberverbände*, in (a cura di) W. Schröder, B. Weßels *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland: ein Handbuch*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2007.

⁸⁴ BDA, *BDA - German Employers Kompakt, Geschäftsbericht 2016*.

⁸⁵ Germany Trade & Invest, *Industrie 4.0, Smart Manufacturing of the Future*, Germany, 2014.

⁸⁶ Sito web: www.bibb.de

⁸⁷ Berufsbildungsgesetz (BBiG) BBiG Ausfertigungsdatum: 23.03.2005 Vollzitat: “Berufsbildungsgesetz vom 23. März 2005, das durch Artikel 14 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 geändert worden ist”.

⁸⁸ Gesetz zur Reform der beruflichen Bildung (Berufsbildungsreformgesetz - BerBiRefG) Vom 23. März 2005.

Il Consiglio del BIBB si compone di otto rappresentanti dei datori di lavoro, otto rappresentanti dei sindacati e otto rappresentanti dei governi regionali nonché cinque rappresentanti del Governo Federale chiamati a collaborare allo sviluppo di nuovi atti in materia di formazione, da implementare successivamente nelle realtà aziendali ⁸⁹.

In quanto istituzione federale, il BIBB riceve finanziamenti statali, posti sotto il controllo del BMBF ⁹⁰. Per il 2017, le priorità del programma annuale di ricerca riguardano i nuovi ambiti in tema di formazione professionale per affrontare le future esigenze nate in particolare dalla digitalizzazione; di qui la necessità di assicurare la presenza nel mercato del lavoro di personale adeguatamente specializzato, di rendere l'istruzione e la formazione professionale più "attraenti", e di garantire una migliore offerta formativa ai rifugiati, per migliorarne le possibilità di integrazione.

I temi su cui si focalizzerà l'attività di ricerca in futuro includono la modernizzazione della formazione professionale e le strutture per l'apprendimento permanente ⁹¹.

Inoltre, il BIBB promuove la digitalizzazione in centri di formazione professionale interaziendali, secondo quanto stabilito dalle linee guida emanate dal BMBF (*Richtlinien zur Förderung von Digitalisierung in überbetrieblichen Berufsbildungsstätten – ÜBS*) ⁹².

La tradizionale solidità del sistema descritto è stata confermata recentemente durante la crisi finanziaria del 2008, quando ha rappresentato uno degli elementi grazie a cui l'economia tedesca è riuscita ad evitare pesanti battute d'arresto.

In questo periodo, infatti, il dialogo è stato particolarmente efficiente, soprattutto a livello regionale, rendendo possibile il mantenimento di un certo livello di stabilità del mercato del lavoro, che ha subito solo un leggero incremento del tasso di disoccupazione solamente nel 2009, già rientrato nel 2010.

Il successo del modello tedesco è imputato a più fattori come le già esaminate riforme varate nei primi anni 2000, che hanno introdotto forme flessibili di occupazione, la riformulazione del sistema sociale e dei sistemi pensionistici e una maggiore flessibilità dei meccanismi di contrattazione collettiva ⁹³.

A ottobre del 2008, ad esempio, a crisi appena scoppiata, il Ministro dell'Economia convocò i rappresentanti dei diversi settori produttivi per vagliare possibili misure *ad hoc* ⁹⁴ ed elaborare un pacchetto di salvataggio. I partecipanti includevano la

⁸⁹ BIBB, *Training Regulations and how they Come About*, Bonn, 2013, p. 18.

⁹⁰ BMBF, *Forschungspartner - Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB)*, disponibile al sito: www.bmbf.de

⁹¹ Bundesinstitut für Berufsbildung, *Jährliches Forschungsprogramm des Bundesinstituts für Berufsbildung 2017, Mit einer kurzen Darstellung neuer Forschungsprojekte*, Bonn, 2017, p. 6.

⁹² Bundesministerium für Bildung und Forschung, *Richtlinien zur Förderung von Digitalisierung in überbetrieblichen Berufsbildungsstätten (ÜBS) und Kompetenzzentren (Sonderprogramm ÜBS-Digitalisierung)*, Vom 10. Dezember 2015.

⁹³ H. Lesch, S. Vogel, P. Hellmich, *The state and social partners working together: Germany's response to the global financial and economic crisis*, International Labour Office, Geneva, March 2017.

⁹⁴ S. Zagelmeyer, *Company-level bargaining in times of crisis: The case of Germany*, ILO Working Paper No. 9, 2010.

Confederazione delle associazioni dei datori di lavoro tedesche (BDA), la Federazione delle Industrie Tedesche (BDI), l'Associazione delle Camere tedesche dell'Industria e del Commercio (DIHK) e la Confederazione tedesca degli Skilled Crafts (ZDH); le associazioni sindacali erano invece rappresentate dalla Confederazione Tedesca dei Sindacati (DGB).

Il risultato fu l'approvazione di un pacchetto di salvataggio che rappresentò la base per la successiva approvazione delle due maggiori riforme in materia di diritto del lavoro (la cui discussione era già iniziata prima dello scoppio della crisi): l'introduzione del salario minimo, avvenuta nel 2015, e del principio della prevalenza di un contratto collettivo all'interno di un'azienda. Altri provvedimenti sono entrati in vigore successivamente, come la legge sul rafforzamento dell'autonomia della contrattazione collettiva (inizio 2015)⁹⁵.

Il rafforzamento del ruolo svolto dagli attori coinvolti nei processi di consultazione in questo periodo ha portato alcuni esperti a parlare di “*crisis-corporatism*”, a sottolineare il contributo fornito al superamento del periodo di crisi⁹⁶.

Questo appare ancor più singolare se si considera la continua erosione della contrattazione collettiva, secondo molti incontrovertibile, a cui però non ha corrisposto una diminuzione della rilevanza delle associazioni nei processi di codeterminazione⁹⁷.

Le parti sociali tedesche appaiono oggi attivamente coinvolte nei processi di ri-considerazione delle più rilevanti tematiche per il mondo del lavoro contemporaneo, come il miglioramento dell'offerta formativa⁹⁸.

4.4 Il mercato del lavoro tedesco verso nuovi livelli di efficienza.

Come si è avuto modo di accennare, il mercato del lavoro tedesco ha migliorato di molto le proprie *performance* soprattutto dopo l'entrata in vigore delle riforme *Hartz*⁹⁹. Nonostante la crisi, infatti, nel periodo 2008-2014, la disoccupazione totale è

⁹⁵ H. Lesch, S. Vogel, P. Hellmich, *The state and social partners working together: Germany's response to the global financial and economic crisis*, International Labour Office, Geneva, March 2017, p.15.

⁹⁶ (Edited by) I. Artus, M. Behrens, B. Keller, W. Matiaske, W. Nienhüser, B. Rehder, C. Wirth, *Developments in German industrial relations*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 2016.

⁹⁷ W. Müller-Jentsch, *Twenty Years of Industrielle Beziehungen*, (Edited by) I. Artus, M. Behrens, B. Keller, W. Matiaske, W. Nienhüser, B. Rehder, C. Wirth, *Developments in German industrial relations*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 2016.

⁹⁸ F. Fürstenberg, *Developments in Industrial Relations: an Overview*, (Edited by) I. Artus, M. Behrens, B. Keller, W. Matiaske, W. Nienhüser, B. Rehder, C. Wirth, *Developments in German industrial relations*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 2016.

⁹⁹ E. Weber, *Standortbestimmung: Herausforderungen am Arbeitsmarkt*, in J. Möller, U. Walwei, *Arbeitsmarkt kompakt*, IAB Bibliothek N. 363, 2017.

diminuita del 2,5% (passando dal 7.6% al 5.1%), e quella femminile per la fascia di età 55 - 64 anni del 4,3% (dall'8.9% al 4.6%)¹⁰⁰.

Secondo quanto dichiarato dal BA, nel 2015, sono stati circa 833.837 i beneficiari dell'ALG I e circa 4.327.206 quelli dell'ALG II¹⁰¹.

I dati forniti dall'Ufficio Federale di statistica (*Statistisches Bundesamt - Destatis*) confermano che il tasso di disoccupazione sia in continuo calo: a maggio 2017 si assestava sul 3,7%¹⁰².

In particolare, il tasso di occupazione femminile è in costante aumento da anni, passato dal 66,7% del 2007 al 74,5% del 2016, ben al di sopra della media UE (65,4%)¹⁰³.

Uno degli obiettivi primari del periodo corrente di finanziamento del Fondo Sociale Europeo (2014 - 2020) è incrementare ulteriormente questa percentuale, fornendo più sostegno alle donne che desiderino esplorare nuovi percorsi di carriera¹⁰⁴ o rientrare nel mercato del lavoro dopo un periodo di allontanamento¹⁰⁵.

Non ancora particolarmente chiaro risulta il modo in cui l'immigrazione (in particolare con l'ingresso di persone altamente qualificate) influenzerà il mondo del lavoro: se i flussi migratori dovessero confermarsi sui livelli raggiunti nell'ultimo decennio, la Germania dovrebbe aspettarsi una migrazione netta di quasi 200.000 persone all'anno, un quarto dei quali potrebbe essere costituito da professionisti¹⁰⁶.

Come nella maggior parte dei Paesi Europei, anche in Germania, il tasso di occupazione è direttamente proporzionale alle competenze possedute: nel 2016, ad esempio, raggiungeva l'87,9% per il gruppo di individui di età 25 - 64 anni con un livello di istruzione elevato, il 78,9% tra le persone mediamente istruite e infine si assestava sul 47% tra gli scarsamente qualificati¹⁰⁷.

Le proiezioni confermano questo scenario e prevedono che, entro il 2030, l'offerta per lavori mediamenti o scarsamente qualificati diminuirà più velocemente della domanda: nell'ambito di 54 campi professionali e 63 settori economici andranno persi

¹⁰⁰ H. Lesch, S. Vogel, P. Hellmich, *The state and social partners working together: Germany's response to the global financial and economic crisis*, International Labour Office, Geneva, March 2017, p. 31.

¹⁰¹ Bundesagentur für Arbeit, *Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt 2015*, 2016.

¹⁰² Destatis, *More than 44 million persons in employment in May 2017*, Press Release, 2017.

¹⁰³ Eurostat, *Employment and activity by sex and age - annual data*, 2017.

¹⁰⁴ BA, *Bringt Weiter, BA 2020, Fachkräfte für Deutschland Zwischenbilanz und Fortschreibung*, Nürnberg, 2016, p. 29.

¹⁰⁵ In particolare, il portale del Ministero Federale per gli affari familiari, i cittadini anziani, le donne e la gioventù (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend - BMFSFJ) e del Servizio Pubblico per l'Impiego www.perspektive-wiedereinstieg.de fornisce informazioni dettagliate e un supporto concreto alle donne che desiderino rientrare nel mondo del lavoro mantenendo un giusto equilibrio fra esigenze familiari e lavorative.

¹⁰⁶ Bundesagentur für Arbeit, *BA 2020 Bringt Weiter - Schwerpunktheft Fachkräfte für Deutschland Zwischenbilanz und Fortschreibung*, Nürnberg, 2016, p.11.

¹⁰⁷ Eurostat, *Employment rates by sex, age and educational attainment level (%)*, 2017.

circa 490.000 posti di lavoro, parzialmente compensati dalla creazione di 430.000 posti di lavoro¹⁰⁸.

Anche per la Germania si può quindi parlare di *skill-biased employment* dal momento che le differenze nei livelli di disoccupazione sembrano non essere tanto legate alle differenze socio economiche dei diversi Länder quanto alle disparità nelle conoscenze possedute¹⁰⁹.

Ad esempio, circa la metà dei disoccupati, nel 2015, non aveva conseguito alcun diploma professionale e il tasso di disoccupazione per questa fascia di popolazione era del 20,3%, toccando punte superiori al 30% in alcune zone dell'Est della Germania¹¹⁰.

Il pericolo da molti paventato, in linea con la teoria dello “*skill biased technical change*” è che il divario fra lavoratori molto e meno qualificati continui a crescere¹¹¹, come anche confermato dal continuo calo della disoccupazione nel settore delle TIC (in tedesco: MINT: Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik)¹¹².

Benchè non sia ancora del tutto chiaro il modo in cui il lavoro cambierà nell'era digitale, sembra oramai assodato che il mercato del lavoro dovrà fornire risposte adeguate alla crescente domanda di professionisti del settore IT, onde evitare rallentamenti nella produzione industriale¹¹³, un quarto della quale risulta almeno parzialmente automatizzata¹¹⁴.

Si prevedono inoltre effetti ambivalenti derivanti dalla nuova fase industriale: nuovi posti di lavoro saranno creati così come altri saranno cancellati, saranno richiesti nuovi requisiti sia alle aziende sia ai lavoratori, e in generale si prevede un cambiamento nei meccanismi di incontro fra domanda e offerta di beni e servizi e un aumento della produttività¹¹⁵, che diminuirà nel complesso i livelli di occupazione nel settore industriale e la richiesta di lavoratori che svolgono mansioni altamente *routinarie*¹¹⁶.

¹⁰⁸ E. Weber, C. Weidmann, Institute for Employment Research, *Industry 4.0 – Job-Producer or Employment-Destroyer?*, Nürnberg, Report 2/2016, 2016.

¹⁰⁹ A. Pfannkuche, *Mismatch – Arbeitslosigkeit in Deutschland – ein neuer Erklärungsansatz*, in (a cura di) H. Bass, *Labor Markets and Labor Market Policies Between Globalization and World Economic Crisis: Japan and Germany*, Hampp, München, 2010, p. 204.

¹¹⁰ D. Söhnlein, B. Weber, E. Weber, U. Leber, *Qualifikationsspezifische Arbeitslosigkeit*, in J. Möller, U. Walwei *Arbeitsmarkt kompakt*, IAB Bibliothek N. 363, 2017, p. 54.

¹¹¹ P. Falcioglu, *The New Labor Skills in the New Economy*, in (a cura di) T. Dereli, Y. P. Soykut - Sarica, A. Sen-Tasbasi, *Labor and employment relations in a globalized world: new perspectives on work, social policy and labor market implications*, Springer, Cham, 2014, p. 204.

¹¹² Bundesagentur für Arbeit, *Der Arbeitsmarkt in Deutschland – MINT – Berufe*, Nürnberg, 2016.

¹¹³ H. Schwarz, S. Conein, H. Tutschner, *Modernisierung der IT-Berufe in Zeiten von VierPunktNull*, BWP – BIBB, Bonn, 2/2017.

¹¹⁴ Ministero Federale del Lavoro e degli Affari Sociali, *Re – Imagining Work, Green Paper, Work 4.0*, Berlino, 2015, p. 16.

¹¹⁵ E. Weber, *Industrie 4.0: Wirkungen auf den Arbeitsmarkt und politische Herausforderungen*, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Vol. 65, Issue 1, 2016, pp. 66-74.

¹¹⁶ M. Ingo Wolter, A. Mönnig, M. Hummel, E. Weber, G. Zika, R. Helmrich, T. Maier, C. Neuber-Pohl, *Wirtschaft 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Ökonomie Szenario-Rechnungen im Rahmen*

I dislivelli nelle competenze e le disparità salariali rappresenteranno due degli effetti più lampanti della nuova industrializzazione ¹¹⁷.

Le tematiche da affrontare con maggiore urgenza appaiono tre: il problema demografico, la globalizzazione e la digitalizzazione e richiedono un sempre maggiore livello di coesione sociale e lo sviluppo dei partenariati sociali.

Sicuramente, la digitalizzazione dell'economia rappresenta una grande occasione per il mercato del lavoro tedesco: i dati parlano di circa 7.000 nuove *start up* che nascono ogni anno e circa un milione di persone risultano al momento impiegate nel settore TIC ¹¹⁸.

La crescita del numero di posti di lavoro stimata dalla società di consulenza Boston Consulting Group si aggira intorno alle 70.000 unità. Anche secondo questa stima, a subire un sostanziale incremento dei posti di lavoro saranno le professioni che richiedono competenze più elevate, per lo più collegate all'utilizzo delle nuove tecnologie. Un importante decremento interesserà invece i lavori meno qualificati che richiedono un livello inferiore di elaborazione dei dati e che saranno affidati sempre più ai robot o ad altri sistemi di automazione ¹¹⁹.

Per affrontare al meglio questa situazione, il BCG suggerisce alle aziende di elaborare alcune misure, soprattutto per procedere alla riqualificazione dei propri lavoratori mediante nuove modalità, come ad esempio l'"*on-the-job instruction*" o corsi *online*, fruibili autonomamente, adottare nuovi modelli lavorativi e organizzativi e predisporre nuove modalità di ricerca e assunzione di personale, con più attenzione alle capacità di ciascuno piuttosto che al possesso di titoli formali.

In questo mutato contesto economico e industriale, anche il BCG riconosce l'importanza di un ripensamento dell'interazione fra sistema educativo e lavorativo con la previsione, ad esempio, di nuovi percorsi formativi interdisciplinari ¹²⁰.

4.5 Le iniziative per la riqualificazione dei lavoratori: intercettare e rispondere alle sfide del nuovo Millennio.

Le riforme *Hartz* hanno apportato numerose modifiche anche al settore della riqualificazione professionale ("*Weiterbildung*"), le cui politiche sono passate da "attive" ("*aktiven*"), disciplinate dall'*Arbeitsförderungsgesetz (AFG)* del 1969, ad

der BIBB-IABQualifikations- und Berufsfeldprojektionen, IAB Forschungsbericht 13/2016, Nürnberg, 2016, p. 42.

¹¹⁷ J. Matthes, *Globalisierung: Ursache zunehmender Lohnungleichheit?* in Institut der Deutschen Wirtschaft, *Die Zukunft der Arbeit in Deutschland: Megatrends, Reformbedarf und Handlungsoptionen*, Dt. Inst.-Verl., Köln, 2008, p. 49.

¹¹⁸ Kultusministerkonferenz, *Bildung in der digitalen Welt - Strategie der Kultusministerkonferenz*, Berlin, 2016, p. 20.

¹¹⁹ The Boston Consulting Group, *Man and Machine in Industry 4.0 - How will Technology Transform the Industrial Workforce Through 2025*, München, 2015, p. 8.

¹²⁰ *Ivi*, p. 14.

“attivanti” (“*aktivierenden*”) ¹²¹, regolamentate a livello federale principalmente dai §§ 77 - 87 del SGB III e dal § 16 par. 1 del SGB II.

Altri riferimenti normativi sono presenti nel *Berufsbildungsgesetz* – BbiG ¹²², nel *Aufenthaltsgesetz* – *AufenthG* ¹²³, nell’*Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz* – *AFBG* ¹²⁴, *Hochschulrahmengesetz* (*HRG* ¹²⁵, (*Fernunterrichtsschutzgesetz* - *FernUSG*) ¹²⁶, nel *Betriebsverfassungsgesetz* ¹²⁷, nella legge sui mestieri (*Handwerksordnung* - *HwO*)¹²⁸ e negli accordi collettivi.

Il BVerfG disciplina prevalentemente le esenzioni per le imprese che decidano di investire in sistemi di educazione per gli adulti.

La competenza normativa in tema di formazione spetta sostanzialmente al singolo *Land*, come disposto dall’art. 30 della Costituzione, rimasta invariata anche dopo la riforma del 2006 (*Föderalismusreform I*).

A livello dei *Länder*, le fonti normative sono rappresentate principalmente dalle singole leggi sull’istruzione superiore (*Hochschulgesetze*) e dalle leggi sulla riqualificazione professionale e per la formazione degli adulti (*Weiterbildungs-Erwachsenenbildungsgesetze*) ¹²⁹.

Quasi tutti i *Länder*, quattordici su sedici, hanno adottato delle leggi che disciplinano, in termini di obiettivi, finanziamenti e programmazione, la formazione in età adulta, le cd. “*Erwachsenenbildungs-Gesetze*”, mentre i *Länder* di Amburgo e di Berlino non hanno predisposto alcuno strumento giuridico specifico a riguardo, prevedendo un approccio basato su obiettivi ¹³⁰.

¹²¹ A. Bläsche, R. Brandherm, C. Eckhardt, B. Käpplinger, M. Knuth, T. Kruppe, M. Kuhnhenne, P. Schütt, *Qualitätsoffensive strukturierte Weiterbildung in Deutschland*, WP Forschungsförderung, N. 025, Mai 2017 – Korrigierte Fassung, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2017, p. 4.

¹²² *Berufsbildungsgesetz* vom 23. März 2005, ultima modifica apportata il 17 luglio 2017.

¹²³ *Aufenthaltsgesetz* in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008, ultima modifica apportata il 20 luglio 2017..

¹²⁴ *Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz* in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juni 2016, ultima modifica apportata il 29 marzo 2017.

¹²⁵ *Hochschulrahmengesetz* in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999, ultima modifica apportata il 23 maggio 2017.

¹²⁶ *Fernunterrichtsschutzgesetz* in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Dezember 2000, ultima modifica apportata il 29. marzo 2017.

¹²⁷ *Betriebsverfassungsgesetz* in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. September 2001, ultima modifica apportata il 17 luglio 2017.

¹²⁸ *Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung) HwO* Ausfertigungsdatum: 17.09.1953 ultima modifica apportata il 30 luglio 2017.

¹²⁹ A. Grotlüschen, E. Haberzeth, P. Krug, *Rechtliche Grundlagen der Weiterbildung*, in (a cura di) R. Tippelt, A. Von Hippel, *Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung: die Rolle der Sozialpartner*, VS-Verl. für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2010, p. 347.

¹³⁰ J. Ennuschat, *Grundrecht auf lebenslanges Lernen? – Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für das lebenslange Lernen*, RdJB 2005, pp. 193 ff.

Particolarmente attenti al tema della riqualificazione professionale e della la formazione continua appaiono Nord Westfalia, Hessen, Bremen e Niedersachsen ¹³¹.

In generale, la discussione sul tema della formazione in Germania è molto accesa, poichè è percepito con chiarezza l'effetto che il sistema educativo ha sulla società.

Si può sostenere, in generale, che quello che si è andato configurando in Germania, così come in Austria, è un modello corporativistico in cui il Governo collabora in modo molto ravvicinato con i datori di lavoro e i sindacati nella determinazione dell'offerta formativa, mantenendo un ampio controllo sul sistema educativo, considerato un primo mezzo per assicurare ai cittadini di disporre delle adeguate competenze per il mercato del lavoro ¹³².

La formazione professionale (*Berufsausbildungssystem*) si fonda sul cd. "Berufsprinzip" ¹³³, che punta al miglioramento delle abilità e competenze dei lavoratori affinché possano orientarsi con più chiarezza nel mondo del lavoro. Costituendo inoltre un principio organizzativo, assicura che l'individuo, nel corso della sua vita lavorativa, dovrà assolvere differenti e molteplici attività, cui si dovrà adattare con il passare del tempo ¹³⁴.

Come accennato, la competenza in tema di formazione professionale è ripartita tra Governo Federale, del singolo *Land* e a livello regionale; anche alle parti sociali sono garantiti importanti ruoli in tema di partecipazione, organizzazione e nelle varie fasi decisionali ¹³⁵.

A livello federale, il coordinamento delle politiche e la predisposizione della legislazione di base relativa alla formazione professionale extra scolastica sono affidati al Governo, e in particolare al Ministero federale dell'educazione e della ricerca (*Bundesministerium für Bildung und Forschung – BMBF*). In questi processi sono coinvolti anche altri ministeri, come quello dell'Economia, del Lavoro e degli Interni. A raccogliere le istanze provenienti da altri soggetti interessati alla materia a livello nazionale è, come abbiamo visto, anche il BiBB.

La definizione di "Weiterbildung" attualmente utilizzata, ovvero la "Continuazione o la ripresa di una forma di apprendimento organizzato dopo aver completato una

¹³¹ E. Nuissl, *Ordnungsgrundsätze der Erwachsenenbildung in Deutschland*, in (a cura di) R. Tippelt, A. Von Hippel, *Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung: die Rolle der Sozialpartner*, VS-Verl. für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2010, p. 336.

¹³² E. Saar, O. B. Ure, *Lifelong Learning systems: overview and extension of different typologies*, in (a cura di) E. Saar, O. B. Ure, J. Holford, *Lifelong learning in Europe: national patterns and challenges*, ed Elgar, Cheltenham, 2013, p. 60.

¹³³ K. Novy, H. Hortsch, F. Bünning, *Das britische Modell der National Vocational Qualifications (NVQs): Ausgangspunkt für eine Modularisierung beruflicher Bildung in Deutschland?*, Hamburg, 2000, p. 18.

¹³⁴ E. Tille, *Der europäische Bildungsraum und das duale System der Berufsbildung in Deutschland: rechtliche Rahmenbedingungen zur zukünftigen Gestaltung des deutschen Berufsbildungssystems*, Kovač, Hamburg, 2010, p. 12.

¹³⁵ *Il Sistema Scuola-Lavoro in Germania*, Eurydice Italia, p. 2.

diversa prima fase di formazione” risale agli anni Settanta ¹³⁶, periodo a partire dal quale aumenta la consapevolezza della centralità di questo strumento; ciò risulta in grosso anticipo quindi rispetto al resto d’Europa, in cui è percepito come rilevante soprattutto a partire dal lancio della Strategia di Lisbona ¹³⁷.

Il termine include sia l’“apprendimento informale”, erogato ad esempio nei luoghi di lavoro, sia presso centri specializzati tramite corsi riconosciuti ¹³⁸.

Data la presenza di più fonti normative, i responsabili della formazione professionale sono diversi enti e istituzioni a seconda che si tratti di:

- Riqualificazione aziendale (*betriebliche Weiterbildung*);
- Riqualificazione professionale individuale (*individuelle berufliche Weiterbildung*);
- Riqualificazione per disoccupati e lavoratori a rischio disoccupazione ¹³⁹.

I luoghi adibiti all’erogazione della formazione includono le *Volkshochschulen* (“università popolari”), le aziende, gli istituti formativi privati, le camere dei mestieri, i collegi (*Hochschulen*) e le organizzazioni degli ordini professionali ¹⁴⁰.

Nel 2015, in totale, a beneficiare di misure per l’aggiornamento professionale (*Berufliche Weiterbildung*), la cui durata media è di circa 5,3 mesi ¹⁴¹, sono state 314.833 persone ¹⁴², una cifra importante nonostante la riduzione dei fondi destinati ai programmi rientranti nel SGB II operata fra il 2010 e il 2015 ¹⁴³.

Come sappiamo, questo tipo di misure stanno diventando sempre più importanti in primo luogo per i cambiamenti demografici in atto: si calcola, infatti, che circa 70 milioni di “*baby boomers*” andranno in pensione nel decennio 2010 - 2020 determinando una carenza strutturale di competenze ¹⁴⁴.

¹³⁶ Deutscher Bildungsrat: *Empfehlungen der Bildungskommission - Strukturplan für das Bildungswesen*, Stuttgart, 1970.

¹³⁷ F. Bilger, F. Behringer, H. Kuper, *Einführung*, in (a cura di) F. Bilger, D. Gnahs, J. Hartmann, H. Kuper, *Weiterbildungsverhalten in Deutschland: Resultate des Adult Education Survey 2012*, Bertelsmann, Bielefeld, 2013, p. 13.

¹³⁸ DGB Bildungswerk, *Kompetenzzentrum Migration & Qualifizierung, Il sistema della formazione professionale in Germania - una sintesi* -, 2005, p. 6.

¹³⁹ A. Bläsche, R. Brandherm, C. Eckhardt, B. Käßlinger, M. Knuth, T. Kruppe, M. Kuhnhenne, P. Schütt, *Qualitätsoffensive strukturierte Weiterbildung in Deutschland*, WP Forschungsförderung, Nummer 025, Mai 2017 –korrigierte Fassung– 2017 Hans-Böckler-Stiftung, p. 8.

¹⁴⁰ D. Gnahs, F. Bilger, *Anbieter auf dem Markt der Weiterbildung*, in (a cura di) F. Bilger, D. Gnahs, J. Hartmann, H. Kuper, *Weiterbildungsverhalten in Deutschland: Resultate des Adult Education Survey 2012*, Bertelsmann, Bielefeld, 2013, 111.

¹⁴¹ EEPO Review, *Spring 2015: Upskilling Unemployed Adults - The organisation, profiling and targeting of training provision Germany*, 2015, p. 1.

¹⁴² Bundesagentur für Arbeit, *Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt 2015*, Nürnberg, 2016.

¹⁴³ Bundesinstitut für Berufsbildung, *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2016*, Bonn, 2016.

¹⁴⁴ Edward E. Gordon, *Future jobs: solving the employment and skills crisis*, Praeger, Santa Barbara, Calif., 2013.

Le istituzioni hanno quindi deciso di porre maggiore attenzione alle misure per la formazione o riqualificazione dei lavoratori, nonché di adottare un approccio più incisivo al settore dell'istruzione, più attento alle mutevoli esigenze formative ¹⁴⁵.

Come accennato, non appare ancora del tutto chiaro il ruolo che potrà rivestire il fenomeno migratorio ¹⁴⁶, che sicuramente provocherà alterazioni nel mercato del lavoro. In particolare, le sfide deriveranno dalla scolarizzazione degli stranieri, dalla loro età e dalla valutazione delle qualifiche professionali possedute ¹⁴⁷. Il BMAS, consapevole di ciò, ha inserito l'*upskilling* degli immigrati tra le sue priorità ¹⁴⁸.

In generale, le misure per la formazione professionale variano in base agli obiettivi perseguiti e si dividono in misure a tempo pieno (dalle 25 alle 35 ore settimanali) e a tempo parziale (almeno 12 ore settimanali).

A coprire i costi per formazione, lezioni, viaggio, e se necessario, anche vitto e alloggio, sono generalmente gli uffici per l'impiego che, nella maggior parte dei casi, erogano anche un assegno di mantenimento.

Come si è detto, dal 2003 è stato introdotto un nuovo assegno per la formazione, il *Bildungsgutschein* che dà la possibilità di scegliere all'interno delle misure già approvate dal Servizio Pubblico per l'Impiego, propri percorsi di riqualificazione ¹⁴⁹.

Tra gli altri strumenti messi a disposizione dal Governo Federale per incoraggiare la formazione professionale i più utilizzati sono i *Bildungsprämie*, sostegni economici finalizzati alla partecipazione a corsi professionali erogati dal Ministero per l'Istruzione e la Ricerca (BMBF) di cui possono beneficiare lavoratori di almeno 25 anni di età impiegati per un minimo di quindici ore settimanali e che abbiano un reddito annuale di massimo 20.000 euro. I percorsi di riqualificazione sono sovvenzionati per la metà attraverso un *voucher* ¹⁵⁰. Ulteriori strumenti di finanziamento sono predisposti dalla legge *Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz* – AFBG, per la formazione professionale di professionisti che abbiano già completato una prima fase formativa, a cui sono offerti ulteriori percorsi di approfondimento secondo moduli *part time* o *full time*. Il finanziamento sarà concesso solo in caso di

¹⁴⁵ S. Seeber, A. Wolter, H. Döbert, C. Kerst, F. Becker-Stoll, C. Seitz, *Bildung*, in (a cura di) J. Rump, *Arbeitswelt 2030: Trends, Prognosen, Gestaltungsmöglichkeiten*, Schäffer-Poeschel, Stuttgart, 2013, p. 120.

¹⁴⁶ H. Zboralski-Avidan, *Further training for older workers: a solution for an ageing labour force?*, PL Academic Research, Frankfurt am Main, 2016, p. 41.

¹⁴⁷ T. Maier, G. Zika, M. Ingo Wolter, M. Kalinowski, C. Neuber-Pohl, R. Helmrich, M. Hummel, A. Mönning, S. Winnige, L. Quack, *Despite a growing population, shortages remain in the area of skilled tasks BIBB-IAB qualifications and occupational field projections up until the year 2035 taking migration of refugees into account*, BIBB Report, 4/2016, Bonn, p. 17.

¹⁴⁸ Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, *Fachkräftesicherung - Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung*, Berlin, 2011.

¹⁴⁹ M. Biewen, B. Fitzenberger, *Neuorientierung der Förderung beruflicher Weiterbildung*, in T. Hagen, A. Spermann, *Hartz-Gesetze: methodische Ansätze zu einer Evaluierung*, Nomos-Verl.-Ges., Baden-Baden, 2004, p. 191.

¹⁵⁰ BMBF, *Hol dir deine Bildungsprämie*, Bonn, 2017.

supereranno della prova finale ¹⁵¹. I *Weiterbildungsstipendium* sono invece concessi a professionisti particolarmente meritevoli per migliorare le conoscenze pratiche e teoriche.

Per i disoccupati e per le persone in cerca di lavoro sono previsti poi specifici *voucher* per la formazione e misure di *training* di cui sono responsabili le agenzie per il lavoro locali ¹⁵².

Nel 2011 il Governo Federale ha adottato un “Concetto” per la salvaguardia dei professionisti (*Fachkräftekonzept*), che rappresenta tutt’oggi un elemento di grande rilevanza per l’azione di Governo e che prevede, per la prima volta, l’elaborazione di misure e programmi specifici per agire su cinque ambiti: attivazione e protezione dell’occupabilità in particolare per i lavoratori anziani (55+), *work-life balance*, migliori opportunità educative per tutti, integrazione e immigrazione qualificata ¹⁵³.

Seguendo questi obiettivi, già nel 2012, allo scopo di sensibilizzare ulteriormente lavoratori e aziende al tema della qualificazione, il Governo Federale ha avviato l’iniziativa “Offensiva Professionisti” (“*Fachkräfte-Offensive*”) ¹⁵⁴ posto sotto la direzione del BMAS, del BA e del Ministero Federale dell’Economia e della Tecnologia (BMW) e che punta a fornire risposte concrete alla prevista carenza di circa sei milioni di lavoratori che interesserà la Germania entro il 2025 ¹⁵⁵.

Nell’ambito dell’Offensiva, nel 2014, è stato inaugurato un partenariato per i professionisti “*Partnerschaft für Fachkräfte*”, guidato dal Ministero del Lavoro e a cui collaborano il Ministero dell’Economia e dell’Energia, il Ministero dell’Istruzione e della Ricerca, il BDA, il DGB, alcuni sindacati tra cui IG Metall¹⁵⁶, e il BA. Insieme hanno individuato come prioritari gli interventi in favore dell’integrazione nel mercato del lavoro delle categorie considerate maggiormente vulnerabili ovvero donne, anziani, immigrati e persone poco qualificate ¹⁵⁷.

Sono numerose le iniziative che hanno avuto origine dalla “*Fachkräfte-Offensive*” e che godono di un certo successo a livello nazionale: *Arbeitskräftemonitoring*, che monitora l’andamento della domanda e dell’offerta di lavoratori specializzati nel mercato tedesco; *Arbeitsmarktmonitor* ¹⁵⁸, il portale del BA che offre una panoramica di ampio respiro sulla situazione del mercato del lavoro in generale; la Piattaforma

¹⁵¹ www.aufstiegs-bafög.de

¹⁵² BIBB, *Checkliste Qualität beruflicher Weiterbildung*, Bonn, 2014, p. 15.

¹⁵³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Fachkräftesicherung – Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung*, Berlin, 2011.

¹⁵⁴ www.fachkraefte-offensive.de

¹⁵⁵ Bundesministerium des Innern, Demografiebericht, *Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes*, Berlin, 2011.

¹⁵⁶ Occorre qui sottolineare il ruolo proattivo del sindacato IG Metall, che è stato tra i primi a inaugurare un processo di dibattito sulle conseguenze dell’Industrializzazione 4.0 nel mondo del lavoro. I risultati della consultazione sono confluiti nel documento *Auswirkungen der Digitalisierung / Industrie 4.0 auf die Beschäftigung*, pubblicato nel 2016.

¹⁵⁷ Partnerschaft für Fachkräfte in Deutschland, 2014.

¹⁵⁸ Disponibile al sito: www3.arbeitsagentur.de

BEN ¹⁵⁹, un servizio *online* del BA che permette agli adulti interessati a intraprendere nuovi percorsi formativi di usufruire di una panoramica completa circa professioni, opportunità di carriera e di formazione continua, posti vacanti ecc.; il KURSNET, il portale che mette a disposizione informazioni sui corsi di formazione erogati sul territorio, e altre iniziative che, ad esempio, si pongono l'obiettivo di aiutare gli stranieri a trovare un lavoro o ad avviare una propria attività economica ¹⁶⁰.

Anche il Ministero dell'Istruzione svolge un ruolo di primo piano in tema di formazione professionale. A conferma di ciò, nel 2015, ha pubblicato delle linee guida "Approcci innovativi orientati al futuro della formazione professionale" (*Innovative Ansätze zukunftsorientierter beruflicher Weiterbildung - InnovatWB*) ¹⁶¹. All'interno di questo percorso di modernizzazione, il BMBF ha commissionato più di trenta progetti di durata triennale, sviluppati su scala nazionale, e che vedono la collaborazione di aziende, università, istituti di ricerca non universitari, istituzioni educative e strutture, associazioni di categoria, camere di commercio e organizzazioni delle parti sociali. Le attività previste riguardano la ricerca educativa, la digitalizzazione, nuove modalità di insegnamento e di apprendimento, il riconoscimento delle competenze non formali e informali, e l'elaborazione di nuovi percorsi maggiormente inclusivi per persone meno qualificate, donne e anziani ¹⁶².

A conferma dell'attenzione posta al tema e degli sforzi compiuti, la partecipazione degli adulti fra i 18 e i 64 anni ai programmi di riqualificazione professionale è cresciuta in modo sostanziale, passando dal 42% registrato nel 2010 al 51% del 2014, percentuale che, nella fascia di età fra i 25 e i 34 anni, raggiungeva persino il 58% ¹⁶³.

Nel 2013, i programmi di formazione hanno interessato circa 10.000 partecipanti, di cui quasi la metà ha ottenuto una qualifica riconosciuta ¹⁶⁴.

Una recente valutazione dell'IAB ha mostrato inoltre che la partecipazione ai programmi formativi si riflette in una maggiore stabilità del lavoro e una prolungata permanenza nell'impiego; i risultati più incoraggianti provengono proprio dai lavoratori anziani ¹⁶⁵.

Le attività formative sono costantemente monitorate dal BMBF, cui confluiscono tutti i dati provenienti dal BIBB che li elabora assieme al BA e all'IAB ¹⁶⁶.

¹⁵⁹ben.arbeitsagentur.de

¹⁶⁰ L'elenco completo dei progetti e delle misure avviate è disponibile al sito: www.fachkraefte-offensive.de

¹⁶¹ InnovatWB, *Innovative Ansätze zukunftsorientierter beruflicher Weiterbildung – „InnovatWB*, 2015.

¹⁶² www.bibb.de

¹⁶³ Bundesministerium für Bildung und Forschung, *Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2014. Ergebnisse des Adult Education Survey – AES Trendbericht*, Bonn, März, 2015.

¹⁶⁴ Bundesagentur für Arbeit, *Official Bulletin of the Federal Labour Agency*, Nürnberg, 2013.

¹⁶⁵ C. Singer, O-S Toomet, *On government-subsidized training programs for older workers*, IAB Discussion Paper, 21/2013, 2013.

¹⁶⁶ L. Bellmann, *Datenlage und Interpretation der Weiterbildung in Deutschland*, Bertelsmann ed., Bielefeld, 2003, p. 29.

Anche il monitoraggio del mercato del lavoro, finalizzato prevalentemente alla rimodulazione dell'offerta formativa, ha assunto negli anni una sempre maggiore rilevanza: sul sito del BA è disponibile il “*Arbeitsmarktmonitor*”¹⁶⁷, che raccoglie tutte le informazioni sui mercati del lavoro regionali dal 2005. In questo modo, istituzioni, datori di lavoro e lavoratori sono aiutati a comprendere al meglio le caratteristiche dei mercati locali e adattare la propria offerta, formativa o lavorativa¹⁶⁸.

Nonostante l'alta propensione del sistema tedesco alla formazione continua, non sono rari i casi di “*skill mismatch*”, in cui i datori di lavoro lamentano la carenza di personale qualificato o i lavoratori vivono situazioni di *over* o *under qualification*¹⁶⁹, che interessano rispettivamente il 24,7% e il 10,1%¹⁷⁰ della forza lavoro tedesca.

L'impegno delle istituzioni per offrire programmi potenziati e giungere a una maggiore integrazione dei lavoratori nel contesto produttivo¹⁷¹, ha reso quello tedesco un vero e proprio modello di riferimento per i risultati ottenuti in termini di specializzazione e formazione aziendale professionalizzante¹⁷².

A conferma di ciò, ad esempio, nel 2015 circa il 78% dei lavoratori subordinati, in particolare quelli che utilizzano quotidianamente nuovi strumenti tecnologici, avvertiva la necessità di acquisire nuove conoscenze e abilità¹⁷³.

4.5.2 Il “Buono Formazione”.

Uno dei più recenti interventi in tema di formazione continua per i lavoratori poco qualificati, soprattutto se a rischio licenziamento, e disoccupati di lunga durata è stata la “*Legge per rafforzare la riqualificazione professionale e la copertura assicurativa in caso di disoccupazione*” (*Gesetzes zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung - AWStG*)¹⁷⁴ entrata in vigore il primo agosto 2016 con l'obiettivo di migliorare il sistema di accesso alla

¹⁶⁷ arbeitsmarktmonitor.arbeitsagentur.de

¹⁶⁸ Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA) *New Skills for New Jobs Policy initiatives in the field of education: Short overview of the current situation in Europe*, Brussels, November 2010, p. 7.

¹⁶⁹ Cfr. D. Rohrbach-Schmidt, M. J. Tiemann, *Educational (Mis)match and Skill Utilization in Germany: Assessing the Role of Worker and Job Characteristics*, Journal for Labour Market Research n. 2 ottobre 2016, p. 100; B. Fitzenberger, S. Speckesser, *Employment Effects of the Provision of Specific Professional Skills and Techniques in Germany*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) Mannheim Discussion Paper No. 05-77, Bonn, 2005.

¹⁷⁰ D Rohrbach-Schmidt, M. J. Tiemann, *Educational (Mis)match*, op. cit.

¹⁷¹ A. Kuckulenz, *Studies on Continuing Vocational Training in Germany. An Empirical Assessment*, ZEW Economic Studies, Mannheim, 2007, p. 143.

¹⁷² D. Finegold, D. Soskice, *The Failure of Training in Britain: Analysis and Prescription.*, Oxford Review of Economic Policy, 1988, vol. 4, issue 3, pages 21-53.

¹⁷³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Monitor „Digitalisierung am Arbeitsplatz. Aktuelle Ergebnisse einer Betriebs- und Beschäftigtenbefragung“*, Berlin, 2016.

¹⁷⁴ Gesetz zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz - AWStG) vom 18.07.2016.

formazione professionale anche grazie all’inserimento di nuove opportunità di finanziamento.

In presenza dei criteri di ammissibilità, verificati dall’agenzia del lavoro o dal *Job Center* di residenza, i lavoratori potranno usufruire in prima istanza del servizio di consulenza del BA; al richiedente sarà poi consegnato un “buono formazione” (*Bildungsgutschein*) da utilizzare nel periodo stabilito presso un ente per la formazione certificato e autonomamente scelto.

La lista dei corsi è disponibile sul portale per la formazione e la riqualificazione professionale KURSNET ¹⁷⁵ che attualmente cataloga circa 16.000 istituzioni di training e 800.000 offerte formative. Un ulteriore aiuto per orientarsi meglio è fornito dal BIBB che ha predisposto una cd. “lista di controllo di qualità” (*Die Checkliste "Qualität beruflicher Weiterbildung"*) ¹⁷⁶, che da circa venti anni offre una guida per la formazione agli interessati e li assiste nella scelta di un programma, senza tuttavia sostituire la consulenza personalizzata.

Il buono formazione copre i costi relativi al corso, alle spese di viaggio, per (eventuali) vitto, alloggio e assistenza all’infanzia ¹⁷⁷.

Ad essere ammessi saranno i dipendenti poco qualificati che soddisfino i requisiti di cui al § 81 c. 2 del SGB III ovvero che o non dispongano di alcuna qualifica professionale o che, pur avendola conseguita, da almeno quattro anni svolgano un’attività che non richieda alcuna formazione professionale specifica. In questo caso, la formazione sarà erogata in costanza di rapporto di lavoro e alla somma per il corso potrà aggiungersi la copertura dei costi del lavoro per il datore di lavoro (un cd. “sussidio salariale” ai sensi del § 81 c. 5 SGB III).

Di cruciale importanza per il successo delle politiche messe in atto è la consulenza per la formazione continua (*Weiterbildungsberatung*) messa in atto dal personale del BA.

Al fine di ridurre il tasso di frammentarietà, e aumentarne il livello di personalizzazione, neutralità e completezza, nel 2008, il BMBF ha ideato il programma “*Formazione nel circuito dell’Innovazione*” (*Innovationskreis Weiterbildung*), che, implementato in 156 agenzie per il lavoro, ha rappresentato una strategia comune per fornire un sempre migliore servizio agli utenti ¹⁷⁸.

Anche il ruolo svolto dai sindacati e delle associazioni datoriali nella determinazione dei programmi di formazione rappresenta un valido sostegno per il loro successo

¹⁷⁵ kursnet-finden.arbeitsagentur.de/kurs/

¹⁷⁶ www.bibb.de/checkliste

¹⁷⁷ Bundesagentur für Arbeit, *Förderung der beruflichen Weiterbildung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Dienste und Leistungen der Agentur für Arbeit - Merkblatt*, Nürnberg, 2017.

¹⁷⁸ Bundesministerium für Bildung und Forschung, *Empfehlungen des Innovationskreises Weiterbildung für eine Strategie zur Gestaltung des Lernens im Lebenslauf*, Berlin, 2008.

poiché vedono un riconoscimento dei percorsi formativi erogati iniziale e successivo facilitato e migliori condizioni per i lavoratori interessati ¹⁷⁹.

Il BA monitora i risultati dei programmi attraverso il “Tasso di integrazione” (*Eingliederungsquote*) nel mercato del lavoro ¹⁸⁰, ovvero la percentuale di individui che riescono a trovare un lavoro nei sei mesi successivi alla conclusione del programma stesso ¹⁸¹.

4.5.3 La formazione indirizzata ai lavoratori anziani.

In Germania, già sotto l’impulso degli obiettivi occupazionali fissati a Lisbona nel 2000, la porzione di popolazione attiva compresa fra i 55 e i 64 anni è aumentata di circa il 9% dal 2000, raggiungendo il 46% nel 2008 ¹⁸² e il 57% nel 2010 ¹⁸³. Ancor più importante è la crescita registrata fra il 2009 e il 2014, quando il tasso di occupazione degli adulti 55 - 64 anni è cresciuto dal 56% al 66%, anche grazie alle favorevoli condizioni economiche nazionali e internazionali ¹⁸⁴.

Al raggiungimento di questo risultato ha contribuito anche l’innalzamento dell’età pensionabile: circa i due terzi dei lavoratori anziani erano occupati nel 2014, con un incremento notevole dal 2009, quando la percentuale si assestava sul 56%.

Anche per effetto di questa riforma, in tema d’integrazione dei lavoratori anziani nel mercato del lavoro, la Germania si colloca al di sopra della media OCSE e al secondo posto, dopo la Svezia, fra i Paesi UE.

L’obiettivo europeo circa il raggiungimento del tasso di occupazione del 60% per questo target di età entro il 2020 è stato dunque raggiunto con ampio anticipo ¹⁸⁵.

Com’è noto, la partecipazione al mercato del lavoro dei lavoratori anziani è legata a più fattori, come le politiche ideate a livello nazionale, il sistema pensionistico, i processi di contrattazione collettiva o le politiche legate al sistema sanitario, aspetti che diventano sempre più rilevanti in un contesto di progressivo invecchiamento della popolazione ¹⁸⁶.

¹⁷⁹ G. Bosch, J. Charest, *Vocational Training: International Perspectives*, in (a cura di) G. Bosch, J. Charest, *Vocational Training: International Perspectives*, Routledge, London, 2010, p. 18.

¹⁸⁰ Bundesagentur für Arbeit, *Glossar der Förderstatistik und der Eingliederungsbilanzen der Bundesagentur für Arbeit*, Nürnberg, 2017.

¹⁸¹ EEPO Review, *Spring 2015: Upskilling Unemployed Adults*, op. cit., p. 6.

¹⁸² Federal Statistical Office, *In the Spotlight: Older people in Germany and the EU*, 2011.

¹⁸³ OCSE, *Education at a Glance 2012: OECD Indicators. Country Note Germany* OECD Publishing, Paris, 2012.

¹⁸⁴ H. Zboralski-Avidan, *Further training for older workers: a solution for an ageing labour force?*, PL Academic Research, Frankfurt am Main, 2016, p. 45.

¹⁸⁵ BA, *Bringt Weiter, BA 2020*, op. cit., p. 22.

¹⁸⁶ A. Börsch-Supan, C.B. Wilke, *The German Public Pension System: How it will become an NDC System Look-Alike*, in (a cura di) R. Holzmann, E. Palmer, *Pension Reform - Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, World Bank, Washington D.C., 2005, p. 573-610

Lo sviluppo demografico, che implica l'innalzamento dell'età lavorativa media, preoccupa soprattutto per la carenza di competenze che potrebbe interessare in particolar modo questa categoria di lavoratori ¹⁸⁷, per cui diventa sempre più importante la reintegrazione nel mercato del lavoro ¹⁸⁸ e l'erogazione di programmi di riqualificazione professionale in linea con le esigenze del mercato del lavoro ¹⁸⁹.

Per ridurre il numero di prepensionamenti, il Governo Federale ha elaborato una serie di riforme ¹⁹⁰, tra cui l'innalzamento dell'età pensionabile (raggiungerà i 67 anni nel 2029) e la diminuzione degli incentivi economici. Tuttavia, sono ancora molte le difficoltà riscontrate dai disoccupati meno giovani nel rientrare nel mondo del lavoro una volta usciti ¹⁹¹.

Per quanto riguarda la formazione professionale, in generale, si sostiene che in Germania sia particolarmente preoccupante il cd. "Matthäus-Prinzip" per cui i gruppi che necessitano maggiormente di accrescere o acquisire qualifiche sono anche quelli meno coinvolti attivamente ¹⁹², elemento che rende più difficile per loro acquisire le giuste competenze e più difficoltoso per i datori di lavoro reclutare personale ¹⁹³.

Infatti, nonostante i progressi degli ultimi anni, la formazione professionale per i lavoratori anziani occupa ancora una posizione marginale, ciò sia per la bassa considerazione che questi hanno dei programmi formativi ¹⁹⁴, sia per la scarsa propensione a intraprendere attività formative, che cala con l'aumento dell'età ¹⁹⁵.

¹⁸⁷ Autorengruppe Bildungsberichterstattung: *Bildung in Deutschland 2012 – Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf/Bielefeld*, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld, 2012, pp. 141 ss.

¹⁸⁸ A. Weber, *Regelungsänderungen für ältere Arbeitnehmer*, in T. Hagen, A. Spermann, *Hartz-Gesetze: methodische Ansätze zu einer Evaluierung*, Nomos-Verl.-Ges., Baden-Baden, 2004, p. 227.

¹⁸⁹ F. Oschmiansky, *Weitere wichtige Bausteine, - Zielgruppeninitiative (für Jugendliche, Ältere), Beschäftigungsbilanz, Bonussystem für Unternehmen und Befüßliche Weiterbildung*, in J. Werner, G. Schmid, *Eins zu eins?: Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*, Ed. Sigma, Berlin, 2004, p. 77.

¹⁹⁰ M. Dietz, U. Walwei, *Germany – No Country for old Workers?*, J. Labour Mark. Res. 44, 2011, pp. 363-376.

¹⁹¹ J.S., Heywood, U. Jirjahn, *The hiring and employment of older workers in Germany: a comparative perspective*, J Labour Market Res, Journal for Labour Market Research, n. 4 dicembre 2016, 49: 349, p. 351.

¹⁹² U. Braun, F. Bremser, K. Schöngen, S. Weller, *Erwerbstätigkeit ohne Berufsabschluss – Welche Wege stehen offen?*, in: BIBB-Report/17/2012; U. Leber, Betriebsgröße, *Qualifikationsstruktur und Weiterbildungsbeteiligung, Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel*, in (a cura di) F. Behringer, B. Käßlinger, G. Pätzold, *Betriebliche Weiterbildung. Der Continuing Vocational Training Survey (CVTS) im Spiegel nationaler und europäischer Perspektiven*, Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik. Beihefte, 22, Steiner, Stuttgart, 2009, pp. 149-168.

¹⁹³ S. Bechmann, V. Dahms, N. Tschersich, M. Frei, U. Leber, B. Schwengler, *Fachkräfte und unbesetzte Stellen in einer alternden Gesellschaft - Problemlagen und betriebliche Reaktionen*. IAB-Forschungsbericht, 13/2012.

¹⁹⁴ Hans Böckler-Stiftung, *WeGebAU für Weiterbildung: präventive Arbeitsmarktpolitik aus betrieblicher Sicht, Ergebnisbericht Modul 2 des Projekts Verschränkung von Arbeitszeit und Weiterbildung im Betrieb – Akzeptanz, Potenziale und Wirkungen – 2011-513-3 im Rahmen des*

La categoria più sensibile e soggetta a emarginazione risulta essere quella dei lavoratori anziani o poco qualificati impiegati nelle PMI, che spesso faticano a predisporre misure adeguate per la riqualificazione professionale ¹⁹⁶.

Uno dei programmi che negli anni ha ottenuto maggiori successi è il *WeGebAU* (*Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen*, ovvero “*Formazione di impiegati poco qualificati e più anziani nelle imprese*”), avviato dal Governo Federale nel 2006 ai sensi del SGB III ¹⁹⁷. Le forme di finanziamento del programma hanno subito progressive modifiche, passando dal finanziamento totale indiscriminato dei costi sostenuti per le attività formative da parte del BA ¹⁹⁸, a uno differenziato a seconda della tipologia di lavoratore e di azienda interessata.

Il successo del programma è da imputare anche al progressivo superamento delle resistenze iniziali, che ha reso possibile l’aumento della consapevolezza fra le aziende della possibilità di ottenere questi finanziamenti, in particolare delle PMI con meno di cento dipendenti.

WeGebAU mira a incrementare la partecipazione ai programmi di formazione continua delle persone 45+ che lavorano in aziende con meno di 250 dipendenti. Il target privilegiato risulta quindi costituito dai lavoratori non qualificati e dipendenti delle PMI ¹⁹⁹.

I lavoratori coinvolti saranno esentati dallo svolgimento delle proprie mansioni per tutta la durata del periodo formativo, pur continuando a percepire il salario, e in alcuni casi, è prevista l’erogazione ai datori di lavoro di un sussidio salariale ²⁰⁰.

Il programma si compone di tre pilastri di finanziamento, calibrati a seconda dei gruppi di lavoratori interessati.

- La prima linea di intervento è volta alla qualificazione dei lavoratori impiegati in PMI con meno di 250 lavoratori. Il finanziamento in questo caso sarà concesso solo se la formazione è eseguita al di fuori dell’azienda. Se il lavoratore non ha ancora raggiunto il quarantacinquesimo anno di età, la somma potrà coprire il 50% del costo, dopo il quarantacinquesimo anno potrà essere finanziato il 75% ²⁰¹;

Schwerpunkts „Erwerbsarbeit im Wandel“ des Forschungsförderungsprogramms der Hans Böckler-Stiftung, 2014, p. 4.

¹⁹⁵ BMBF, *Weiterbildungsverhalten und Interesse Ältere*, Berlin, 2007.

¹⁹⁶ M. Lott, E. Spitznagel, *Präventive Arbeitsmarktpolitik: Impulse für die berufliche Weiterbildung im Betrieb*, IAB-Kurzbericht, 11/2010, Nürnberg, p. 2.

¹⁹⁷ M. Lott, E. Spitznagel, *Präventive Arbeitsmarktpolitik: Impulse für die berufliche Weiterbildung im Betrieb*, IAB-Kurzbericht, 11/2010, Nürnberg, 2010.

¹⁹⁸ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), *Initiative 50plus: Eckpunkte zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und der Beschäftigungschancen älterer Menschen in Deutschland*, Berlin, 2006.

¹⁹⁹ M. Lott, E. Spitznagel, *Preventive labour market policy. Momentum for further training in enterprises*, IAB Kurzbericht 11/2010.

²⁰⁰ Bundesagentur für Arbeit, *Flyer Programm WeGebAU*, Nürnberg, 2015.

²⁰¹ BIBB, *Checkliste Qualität beruflicher Weiterbildung*, Bonn, 2014, p. 15.

- Il secondo è indirizzato ai lavoratori poco qualificati e comprende interventi di riqualificazione o corsi preparatori per il sostenimento di esami presso enti esterni. Possono accedere a questi interventi anche lavoratori che, pur in possesso di una qualifica, non possano esercitare la professione appresa. Il lavoratore o la lavoratrice riceve un rimborso a copertura costi sostenuti per la partecipazione al corso ed eventualmente anche un sussidio salariale e ottenere una somma forfettaria per i contributi previdenziali;
- I lavoratori scarsamente qualificati che desiderino acquisire qualifiche professionali anche in modo indiretto sono il *target* privilegiato dell'ultima tipologia. Le condizioni di finanziamento sono qui meno stringenti ²⁰² e, oltre a promuovere le spese del corso e sovvenzioni per contributi previdenziali, si potrà ricevere un contributo salariale. Al termine del percorso formativo dovrà essere riconosciuta una qualifica professionale.

Dunque, il BA si assume i costi del corso solo in parte:

- fino al 75% per i lavoratori anziani (§ 82 SGB III), per cui il periodo di formazione rientri almeno in parte nei consueti orari di lavoro (i costi rimanenti sono a carico del datore e/o del lavoratore);
- fino al 50% in tutti gli altri casi, purchè il datore di lavoro si faccia carico della restante parte ²⁰³.

Il finanziamento del programma ha raggiunto i 188 milioni di euro nel 2015 ²⁰⁴.

Un altro aspetto su cui il Governo Federale vuole puntare è il miglioramento delle condizioni di salute dei lavoratori anziani, in modo da prevenire condizioni di invalidità e riuscire a ottenere una più duratura permanenza nel mercato del lavoro. Questo è l'obiettivo perseguito dalla campagna "*Promoting health management in the federal administration*" ²⁰⁵ lanciata nel 2009 dal Ministero degli Interni (BMI), dalla Confederazione dei sindacati tedeschi (DGB), e dall'Associazione tedesca per il Servizio civile (dbb), che ha promosso l'elaborazione di un approccio sistematico alla gestione sanitaria nelle amministrazioni federali, in un'ottica di complementarità con l'azione svolta dalla formazione, iniziale e continua ²⁰⁶.

²⁰² Bundesagentur für Arbeit, *Informationen für Unternehmen Beschäftigten und Qualifizieren Weiterbildung von Beschäftigten – Programm WeGebAU*, Nürnberg, 2015.

²⁰³ Bundesagentur für Arbeit, *Programm WeGebAU*, sito web: www3.arbeitsagentur.de

²⁰⁴ Statistisches Bundesamt, *Bildungsfinanzbericht 2016 - Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, 2016.

²⁰⁵ O. Stettes, EurWORK, *Germany: The role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*, Dublin, 2013.

²⁰⁶ T. Feifs, T. Weber, O. Vargas, K. Fric, M. Curtarelli, I. Mandl, EuroFound, *The role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*, 2013, Dublin, p. 31.

La campagna fa parte di un programma governativo per modernizzare l'intera amministrazione federale e le sue procedure (“*Vernetzte und transparente Verwaltung*”) ²⁰⁷.

4.6 Il sistema duale di formazione professionale, fra tradizione e modernità.

Il modesto tasso di disoccupazione tedesco è da attribuirsi a più fattori, legati principalmente alla buona congiuntura economica e all'alta qualificazione dei lavoratori, in cui un ruolo rilevante è attribuito al sistema duale di formazione professionale.

Sebbene il cd. “sistema duale” non sia una prerogativa tedesca poiché diffuso anche in altri Paesi come Austria e Svizzera, con caratteristiche considerate simili a livello internazionale ²⁰⁸, in Germania ha sviluppato sue peculiarità, in termini organizzativi e di risultati.

In particolare, a differenza di quanto accade in Austria e in Svizzera, il contesto tedesco non sembra interessato dal cd. “scisma educativo”, il divario istituzionale tra *vocational education and training system (VET)* e *Academic or higher education system (HE)* ²⁰⁹, da molti considerato causa dei crescenti dislivelli in tema di competenze ²¹⁰.

In Germania, anche la suddivisione delle responsabilità in materia di educazione segue la forma federale.

La normativa di riferimento è ampia e variegata: la fonte primaria è rappresentata dalla Costituzione secondo cui la competenza in materia di istruzione scolastica spetta ai Ministeri per l'educazione e gli affari culturali dei singoli *Länder*, obbligati a collaborare tra loro e a lavorare insieme al Governo centrale. A tal fine si riuniscono nell'ambito della Conferenza permanente dei ministri dell'educazione e degli affari culturali (*Kultusministerkonferenz – KMK*) dei *Länder* con l'obiettivo di garantire maggiore uniformità alle politiche educative di rilevanza nazionale anche mediante l'elaborazione di raccomandazioni specifiche. A livello regionale, anche le parti sociali dispongono di poteri rilevanti in tema di monitoraggio e controllo delle attività formative svolte nelle aziende, dell'adeguatezza dei centri e degli esami finali.

Segue la legge sulla formazione professionale (*Berufsbildungsgesetz - BBiG*) del 1969, che, in particolare dopo la riforma del 2005, ha ampliato l'autonomia dei *Länder* in materia e le opportunità di inserimento per i giovani. Come abbiamo visto, rilevanti responsabilità nell'erogazione di misure formative extrascolastiche sono

²⁰⁷ Bundesministerium des Innern, *Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ Abschlussbericht 2013*, Berlin, 2013.

²⁰⁸ M. Pilz, *Modularisation of Vocational Training in Germany, Austria and Switzerland: Parallels and Disparities in a Modernisation Process*, *Journal of Vocational Education & Training*, 64 (2), 2012, 169–183.

²⁰⁹ M. Baethge, *Das deutsche Bildungs-Schisma*, In *SOFI-Mitteilungen* 34, 2006, pp. 13–27.

²¹⁰ L. Graf, *The rise of work-based academic education in Austria, Germany and Switzerland*, *Journal of Vocational Education & Training*, 68:1, 2015, pp. 1-16.

attribuite ai datori di lavoro del settore privato, alle amministrazioni pubbliche e alle parti sociali.

Ulteriori disposizioni sono poi contenute nella legge per l'ordinamento dell'artigianato (*Handwerksordnung - HwO*) e nella legge sulla promozione dell'istruzione e della formazione professionale (*Berufsbildungsförderungsgesetz - BerBIFG*)²¹¹.

Tuttavia, per inquadrare al meglio l'organizzazione del sistema duale occorre innanzitutto fornire una rapida descrizione del sistema di istruzione tedesco²¹², dal momento che ciascun *Land* presenta caratteristiche proprie, a partire dall'obbligo scolastico, che può durare nove o dieci anni²¹³.

Dopo le scuole elementari (*Grundschule*), la cui durata è generalmente di quattro anni, le opzioni possibili sono: *Hauptschule-Berufschule*, *Realschule*, *Gymnasium*.

La prima dura cinque anni e fornisce una formazione di base per intraprendere diverse professioni. Al termine, quando gli studenti avranno 14-15 anni, previo superamento dell'esame finale, è rilasciato il diploma "*Hauptschulabschluss*". Potranno poi proseguire con la *Berufschule* di durata triennale che porta al percorso del sistema duale²¹⁴.

La *Realschule* dura invece sei anni e presenta un approccio maggiormente focalizzato sulla formazione teorica. Al termine, per concludere il periodo di obbligo scolastico, gli studenti frequentano una *Fachoberschule*, per specializzarsi ulteriormente in un percorso professionale.

Il *Gymnasium*, che dura di norma otto o nove anni, fornisce invece una formazione di tipo liceale ed è indirizzato prevalentemente a chi voglia proseguire con gli studi universitari. È disponibile anche un indirizzo focalizzato maggiormente sulla formazione professionale (*Fachgymnasium*)²¹⁵.

Tornando al sistema duale, occorre sottolineare come questo inizi a configurarsi nelle sue caratteristiche principali nella prima metà degli anni Sessanta²¹⁶; la fonte normativa più rilevante è rappresentata dalla BBiG. Il sistema deve il suo nome alla presenza di una formazione pratica, erogata dall'azienda, che si combina

²¹¹ Eurydice Italia, *Il Sistema Scuola-Lavoro in Germania*, 2006.

²¹² Art. 7, c. 1, Grundgesetz.

²¹³ ENAIP Nazionale Impresa Sociale, *Bildung e Beruf. Formazione professionale nel sistema duale in Germania*, Rivista Formazione e Lavoro, 1/2012, p. 78.

²¹⁴ Secretariat of the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder in the Federal Republic of Germany, *The Education System in the Federal Republic of Germany 2014/2015*, Bonn 2017.

²¹⁵ Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia Romagna, *Il Sistema Scolastico Tedesco*, Ufficio Scolastico Regionale Emilia Romagna, 2015.

²¹⁶ E. Tille, *Der europäische Bildungsraum und das duale System der Berufsbildung in Deutschland: rechtliche Rahmenbedingungen zur zukünftigen Gestaltung des deutschen Berufsbildungssystems*, Kovač, Hamburg, 2010, p. 16.

all'istruzione teorica gestita da scuole specializzate, incluse nel sistema d'istruzione nazionale ²¹⁷.

La formazione in azienda impegna i giovani per almeno tre giorni a settimana, e può essere completata, per poche settimane all'anno e con lo scopo di fornire maggiore versatilità al programma stesso, da lezioni supplementari *in loco*, gestite ad esempio dalle camere di commercio.

La parte che spetta invece agli istituti formativi prevede lezioni *part-time* (uno o due giorni alla settimana) o in blocchi di settimane consecutive.

Il Governo Federale detta il quadro giuridico (leggi e regolamenti) entro cui gli operatori dovranno lavorare, mentre regolamenti del BMBF, di applicazione nazionale e dotati di forza di legge, fissano gli obiettivi e i requisiti riguardanti il contenuto dell'intero programma e gli esami finali ²¹⁸.

Il profilo di ciascun programma di formazione duale risulta in larga parte determinato dall'accordo stretto fra aziende e istituti responsabili della parte educativa ²¹⁹, cui è garantito un ampio margine di flessibilità ²²⁰.

Le aziende e gli istituti ammessi a entrare in questo sistema sono tenuti a soddisfare alcuni requisiti specifici, anche di tipo etico, elencati dalle disposizioni legislative di riferimento.

L'apprendistato nell'ambito del sistema duale è possibile solo per un numero predefinito di qualifiche, determinate dal BMBF in collaborazione con le parti sociali, diminuite sensibilmente con il passare del tempo fino alle attuali 350. Ciò ha confermato la tendenza all'ampliamento del contesto di riferimento di ciascuna professione così da garantire maggiori possibilità di inserimento nel mercato del lavoro.

Lo schema di apprendistato entro cui il percorso specifico per ciascun professione dovrà organizzarsi è anch'esso predisposto dal Governo.

All'avvio del programma, apprendista e datore di lavoro sottoscrivono un contratto di apprendistato che delimita il periodo di apprendistato, prorogabile una sola volta per un anno, nel caso in cui l'apprendista non superi l'esame finale ²²¹. In caso contrario, potrà conseguire la qualifica specifica prevista dal percorso intrapreso ²²².

Le caratteristiche dell'esame finale, così come per quello intermedio, sono allineate in tutto il territorio nazionale, a garanzia dell'omogeneità della formazione erogata, e quindi delle competenze acquisite.

²¹⁷ M. Weiss, *Formazione professionale in Germania: il sistema duale*, Bollettino Adapt, N.1/XXIV – 2014.

²¹⁸ BIBB, *Training regulations and how they come about*, Bonn, 2013, p. 7.

²¹⁹ K. Mucke, B. Schwiedrzik (BIBB), *Duale berufliche Bildungsgänge im tertiären Bereich*, Bonn, 2000.

²²⁰ K. Reischl, *Bestandaufnahme der bisher in Deutschland akkreditierten dualen Studiengänge*, Bundesländer-Kommission, Bonn, 2008.

²²¹ M. Weiss, *Formazione professionale in Germania: il sistema duale*, Bollettino Adapt, N.1/XXIV – 2014.

²²² Eurydice, *Il Sistema Scuola-Lavoro in Germania*, 2007.

Per l'intera durata dell'apprendistato, il giovane percepisce una "remunerazione adeguata" (§ 17 BBiG), generalmente stabilita dai contratti collettivi o dal contratto individuale, il cui importo è soggetto a un aumento progressivo nel corso degli anni a causa dell'incremento dei livelli di produttività dei giovani coinvolti²²³. Al 2017, il compenso oscillava tra i 250 e i 950 euro, con importanti differenze a seconda dei settori di attività²²⁴.

Considerati gli ottimi risultati in termini di inserimento lavorativo e di competenze possedute al termine del percorso, il sistema duale tedesco gode di ottima fama a livello nazionale e internazionale. Le critiche, spesso poco avvalorate dalle evidenze, riguardano invece la generale rigidità attribuita al programma e alle procedure che lo caratterizzano.

Tuttavia, la persistente vitalità di questo sistema è dimostrata dalla sua capacità di modernizzarsi e dall'attrattiva esercitata su giovani e datori di lavoro, più disponibili ad assumere giovani che abbiano completato un percorso di apprendistato all'interno del sistema duale.

Quello tedesco appare, infatti, un processo che si auto rinforza costantemente: gli studenti più deboli tendono a impegnarsi maggiormente nei percorsi d'istruzione tradizionali per poter accedere a un apprendistato migliore che potrebbe rappresentare il punto di ingresso a un lavoro meglio retribuito²²⁵.

Le difficoltà più rilevanti sono invece quelle riscontrate dagli apprendisti nel caso in cui decidano di ottenere un titolo di istruzione di terzo livello dal momento che a chi abbia frequentato una *Hauptschule* è preclusa la possibilità di iscriversi all'Università. Questo elemento, a parere di alcuni, potrebbe rappresentare un catalizzatore del dualismo del mondo del lavoro²²⁶ dal momento che si ritiene che le maggiori difficoltà di cui questo sistema soffre siano legate prevalentemente all'incremento del numero di studenti universitari e al progressivo declino della volontà dei datori di lavoro di rendere disponibile tutto ciò di cui i corsi necessitano²²⁷.

A conferma di ciò, i dati del Ministero dell'Istruzione aggiornati al 2016²²⁸ parlano di un calo nelle adesioni dei giovani al sistema duale dal 2013: il numero di quelli che decidono di intraprendere il programma è di gran lunga inferiore a quello degli studenti che decidono di proseguire gli studi²²⁹ e, nonostante la richiesta di qualifiche

²²³ G. Bosch, *The revitalization of the Dual System of Vocational Training in Germany*, in (a cura di) G. Bosch, J. Charest, *Vocational Training: International Perspectives*, Routledge, London, 2010, p. 143.

²²⁴ AzubiYo, *Ausbildungsvergütung*, sito web: www.azubiyo.de

²²⁵ D. Soskice, *Reconciling Markets and Institutions: The German Apprenticeship System*, in (ed) T. Lynch, *Training and the Private Sector*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 25-60.

²²⁶ K. Thelen, M. R. Busemeyer, *Institutional Change in German Vocational Training: From Collectivism toward Segmentalism*, in M. R. Busemeyer, C. Trampusch, *The Political Economy of Collective Skill Formation*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 90.

²²⁷ G. Bosch, *The revitalization of the Dual System of Vocational Training in Germany*, op. cit., p. 137.

²²⁸ BMBF, *Berufsbildungsbericht 2016*, Berlin.

²²⁹ J. Köhlinger, C. Schönhardt, *Bildungsteilzeit in Organisationsbereich der IG Metall*, in (a cura di) L. Schröder, H. J. Urban, *Streit um Zeit - Arbeitszeit und Gesundheit*, Bund Verlag, Frankfurt am Main, 2017.

sempre più elevate, a differenza del passato, molti posti rimangono vacanti e anche l'offerta da parte delle aziende è in calo ²³⁰.

Altra peculiarità del sistema duale tedesco è il rapporto azienda – scuola, considerato da alcuni più dualistico che duale ²³¹ poiché più orientato alla formazione pratica, a differenza ad esempio di quanto accade nel sistema austriaco che appare invece più focalizzato sulla formazione scolastica ²³².

Ad aprile 2013, il BIBB contava 1461 programmi attivi (con un incremento del 46% rispetto al 2008) ²³³, riguardanti prevalentemente i settori dell'ingegneria e delle scienze aziendali, offerti da università di scienze applicate, accademie professionali e università.

Data la tradizione del settore e i successi conseguiti nel tempo dal sistema duale, anche in questo settore la Germania intende porsi come *leader*.

A dimostrazione di ciò, ad esempio, nel dicembre del 2012, si è tenuta una riunione sotto la guida del Ministero Federale dell'Istruzione e della ricerca (BMBF) con i rappresentanti dei Ministeri dell'Istruzione e del lavoro di sette Paesi Europei: Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Portogallo, Slovacchia e Spagna. A conclusione dei lavori è stato siglato un *memorandum* di cooperazione in tema di formazione professionale e sono stati fissati nuovi obiettivi: ridurre la disoccupazione giovanile e migliorare il processo di transizione verso il mercato del lavoro, anche attraverso un ulteriore ampliamento del sistema duale; compiere ulteriori sforzi per incrementare l'attrattiva e la qualità dell'istruzione e della formazione professionale; modernizzare i sistemi di istruzione; incrementare il coinvolgimento delle parti sociali ²³⁴.

Per raggiungere questi obiettivi, il Ministero tedesco stipula accordi bilaterali e organizza gruppi di lavoro e nuove modalità di cooperazione, che si avvalgono, dal 2013, dell'ausilio dell'Ufficio centrale per il GOVET (*German Office for International Cooperation in Vocational Education and Training*) istituito presso il BMBF ²³⁵.

Ancor più recentemente, a ulteriore dimostrazione della grande importanza che il sistema duale ricopre per la competitività dell'economia tedesca e per il

²³⁰ S. Pfeiffer, *Arbeit und Bildung*, in (a cura di) R. Hoffmann, *Arbeit der Zukunft: Möglichkeiten nutzen - Grenzen setzen*, Campus ed., Frankfurt, 2015, p. 364.

²³¹ K. Schaack, *Why do German companies invest in apprenticeships?: The "dual system" revisited*, Schwarz, Berlin, 2008, p. 19.

²³² C. Jo Martin, *Political Institutions and the Origins of Collective Skill Formation Systems*, in (a cura di) M. R. Busemeyer, C. Trampusch, *The Political Economy of Collective Skill Formation*, Oxford University Press, 2012.

²³³ Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), *AusbildungPlus in Zahlen. Trends und Analysen 2013*, Bonn, 2014.

²³⁴ *Memorandum on Cooperation in Vocational Education and Training in Europe: Vocational Education and Training in Europe – Perspectives for the Young Generation. Berlin, 10–11 December 2012.*

²³⁵ C. Schreier, *Erfolge und Grenzen bei der Erprobung dualer Ausbildungsformen in Europa*, in BIBB, *Lernen für die digitale Wirtschaft*, BWP 6/2015, p. 49.

mantenimento di un basso tasso di disoccupazione giovanile, il Governo Federale, il Servizio pubblico per l'Impiego e i governi dei *Länder* hanno deciso di avviare “*Alleanza per la formazione iniziale e continua*” (*Allianz für Aus-und Weiterbildung*), un'iniziativa che mira a mantenere alte competitività e attrattività della formazione professionale erogata nel territorio tedesco ²³⁶.

In particolare, le istituzioni si impegnano a fornire alla formazione professionale lo stesso livello di attenzione e sostegno garantiti alla formazione accademica per tutta la durata del programma (2015-2018). L'attenzione non è dunque focalizzata sul sistema duale ma sull'intero spettro di possibilità formative erogabili nell'arco della vita.

Nel documento programmatico è inoltre ribadita l'importanza del ruolo delle parti sociali, cui è stato affidato il compito di individuare, grazie all'attività di mediazione, i settori strategici di intervento. Ai *Länder* è invece chiesto di intervenire nella transizione scuola - lavoro, potenziando l'attività di orientamento, per cui sarà fondamentale la collaborazione con il BA e con le singole istituzioni scolastiche coinvolte ²³⁷. I governi regionali, se necessario, sono chiamati anche a modificare la propria legislazione di riferimento, se funzionale all'elaborazione di nuovi percorsi formativi; mentre le aziende sono incentivate a offrire programmi formativi di alto livello e a favorire sempre più la partecipazione di giovani immigrati ²³⁸.

4.7 L'Industrializzazione 4.0 in Germania, idee e modelli per l'Europa.

Il termine “Industria 4.0” compare per la prima volta proprio in Germania: “*Industrie 4.0*” è infatti uno dei progetti elaborati all'interno del “*Action Plan High-tech Strategy 2020*”²³⁹ attraverso cui il Governo Federale nel 2006 intendeva indirizzare lo sviluppo sociale e tecnologico incentivando la cooperazione tra gli attori promotori dell'innovazione tedesca.

Il programma puntava in particolare a migliorare la competitività industriale del Paese: l'*High-Tech Strategy 2020*, grazie agli ingenti finanziamenti governativi, intendeva rendere la Germania uno dei *leader* mondiali nella fornitura di soluzioni basate sulla tecnologia nei settori: clima ed energia, salute e nutrizione, mobilità, sicurezza e comunicazione.

Tra i punti cruciali compare il tema della conciliazione ambiente di lavoro innovativo e “lavoro dignitoso” (“*gute Arbeit*”), inteso come posto di lavoro che garantisca buone condizioni lavorative, sane e sicure, e un'equa remunerazione ²⁴⁰.

Nuova attenzione al tema della nuova industrializzazione fu posta nel 2011 durante la Fiera di Hannover quando fu ufficializzato l'avvio dell'iniziativa, denominata, per l'appunto, “*Industrie 4.0*”. I veri e propri pionieri del settore sono tre: Henning

²³⁶ Sito web: www.aus-und-weiterbildungsallianz.de

²³⁷ DGB, *Kernpunkte der neuen Allianz für Aus- und Weiterbildung*.

²³⁸ Allianz für Aus-und Weiterbildung, *Alliance for Initial and Further Training 2015 – 2018*, 2014.

²³⁹ L'High Tech Strategy, lanciata per la prima volta nel 2006 è stata rinnovata nel 2010 attraverso l'”High Tech Strategy 2020”.

²⁴⁰ Bundesministerin für Bildung und Forschung, *Zukunft der Arbeit Innovationen für die Arbeit von morgen*, Berlin, 2016, p. 6.

Kagermann, Wolf-Dieter Lukas e Wolfgang Wahlster, alti rappresentanti del mondo dell'industria, della politica e della scienza che, proprio in quell'occasione, avviarono la discussione sul cambiamento dei paradigmi industriali.

L'obiettivo dichiarato era porre la Germania, Paese che era riuscito a mantenere alti i livelli di produzione e di innovazione tecnologica, in un posizione di *leadership* globale ²⁴¹.

Al primo piano d'azione del 2006 ha fatto seguito il secondo, varato sei anni dopo, che individua dieci "Progetti Futuri" - fra cui Industria 4.0 – relativi a settori di particolare criticità, a cui negli anni si sono aggiunti altri "progetti faro".

L'elaborazione di una strategia nazionale più strutturata partirà pochi mesi dopo, nel 2013, con la presentazione della relazione "*Attuazione delle raccomandazioni per il futuro del progetto Industrie 4.0*" ("*Implementation of recommendations for the future project Industrie 4.0*") ²⁴² formulata dal gruppo di lavoro "*Industrie 4.0*" istituito dal BMBF e che aveva lavorato nel periodo gennaio - ottobre 2012 sotto il coordinamento di Acatech ²⁴³. Il gruppo era presieduto dal Dr Siegfried Dais, Vice Presidente del Consiglio di Amministrazione di Robert-Bosch GmbH, e dal Prof. Henning Kagermann, Presidente di Acatech.

Le raccomandazioni furono presentate in qualità di rapporto al governo tedesco durante l'*Industry-Science Research Alliance's Implementation Forum* di Berlino, a ottobre 2012 e la dotazione finanziaria iniziale per il Progetto fu di 200 milioni di euro.

Nel 2014 il programma è stato rinnovato attraverso "*The new High-Tech Strategy Innovations for Germany*"²⁴⁴, sotto il cui "ombrello" tutte le istituzioni tedesche sono chiamate a collaborare con un approccio più interdisciplinare e nuovi strumenti di finanziamento.

I nuovi "*core elements*", come la creazione di valore e l'aumento della qualità della vita, l'innovazione industriale, la creazione di un contesto favorevole all'innovazione, trasparenza e partecipazione si rendono funzionali al raggiungimento dei sei obiettivi: l'economia e la società digitale, economia ed energia sostenibili, posti di lavoro innovativi, stile di vita salutari, sicurezza civile e mobilità intelligente, con un'attenzione particolare alla formazione di nuove competenze e nuove abilità per i lavoratori.

²⁴¹ H. Kagermann, W-D. Lukas, W. Wahlster, *Industrie 4.0: Mit dem Internet der Dinge auf dem Weg zur 4. industriellen Revolution*, VDI Nachrichten, 1. April 2011.

²⁴² Forschungsunion, Acatech, *Securing the future of German manufacturing industry Recommendations for implementing the strategic initiative INDUSTRIE 4.0 - Final report of the Industrie 4.0 Working Group*, Germany, 2013

²⁴³ Die Deutsche Akademie der Technikwissenschaften, L'accademia tedesca di ingegneria.

²⁴⁴ Federal Ministry of Education and Research (BMBF), *The new High-Tech Strategy Innovations for Germany*, Berlin, 2014.

Il BA promuove la digitalizzazione dei propri servizi ed espande le possibilità d'interazione dei clienti su canali digitali aggiuntivi, mantenendo comunque intatta la possibilità per gli stessi di rivolgersi agli uffici dislocati sul territorio²⁴⁵.

Ad oggi, il “*Industrie 4.0*” costituisce il programma di riferimento sia per gli altri Stati Europei sia per la stessa Commissione Europea nella gestione dell'associazione “Le fabbriche europee dell'Associazione ricerca futura” (*European Factories of the Future Research Association - EFFRA*)²⁴⁶.

In particolare nel corso degli ultimi anni si sono così moltiplicati i programmi avviati al fine di comprendere e gestire al meglio i cambiamenti nelle qualifiche richieste ai lavoratori e adattare così l'offerta formativa.

Fra i primi vi è il progetto “*Industrielle Produktion*” *FreQueNz*²⁴⁷ avviato nel biennio 2009-2010 e posto sotto la guida del BMBF con l'obiettivo di analizzare prima i contesti aziendali di medie dimensioni ed elaborare poi i primi studi sull'*Internet of Things*²⁴⁸.

L'attenzione posta dal Ministero per l'Istruzione e la Ricerca ai temi legati alla nuova Rivoluzione Industriale è andata progressivamente consolidandosi tanto che il BMBF finanzia sin dal 2012 progetti sull'Industria 4.0 con più di 120 milioni di Euro (dati aggiornati al 2015) con l'obiettivo di sostenere sempre più il settore industriale nell'utilizzo delle nuove tecnologie e di approcci innovativi nella produzione²⁴⁹.

I programmi sviluppati su tutto il territorio nazionale si focalizzano prevalentemente su ricerca tecnologica sull'Industria 4.0, ricerca per la produzione nazionale, creazione di nuove *partnership* a livello europeo.

Uno dei programmi più importanti è “*Zukunft der Arbeit*” (Il futuro del lavoro), avviato dal BMBF in collaborazione con il Ministero Federale del Lavoro e degli Affari Sociali e con le parti sociali e che si avvale dei cofinanziamenti provenienti dal FSE e dalla Commissione Europea²⁵⁰.

È stato elaborato all'interno del programma quadro “*Innovationen für die Produktion, Dienstleistung und Arbeit von morgen*”²⁵¹ (*Innovazioni per la produzione, i servizi e il lavoro di domani*) di durata settennale (2014 - 2020) il cui bilancio ammonta a circa un miliardo di euro. È, ad oggi, una componente importante della nuova strategia *High-tech* del Governo Federale e si rivolge *in primis* alle aziende e alle organizzazioni, secondo i parametri già dettati dal “*Hightech-Strategie Innovationen*

²⁴⁵ Bundesagentur für Arbeit, *Weißbuch „Arbeiten 4.0“ – Antworten der BA auf die Herausforderungen der Digitalisierung*, Nürnberg, 2015, p. 6.

²⁴⁶ A. Magone, T. Mazali, *Industria 4.0, Uomini e macchine nella fabbrica digitale*, Guerini e Associati, Milano, 2016, p. 65.

²⁴⁷ www.frequenz.net

²⁴⁸ L. Windelband, B. Dworschak, *Veränderungen in der industriellen Produktion – Notwendige Kompetenzen auf dem Weg vom Internet der Dinge zu Industrie 4.0*, in Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), Themenschwerpunkt BWP 6/2015.

²⁴⁹ BMBF, *Industrie 4.0 Innovationen für die Produktion von morgen*, Bonn, 2015.

²⁵⁰ Bundesministerin für Bildung und Forschung, *Zukunft der Arbeit Innovationen für die Arbeit von morgen*, Berlin, 2016, p. 6.

²⁵¹ BMBF, *Innovationen für die Produktion, Dienstleistung und Arbeit von morgen*, Bonn, 2014.

für Deutschland”²⁵². Il programma di ricerca promuove studi sulla modernizzazione del mondo del lavoro, in tema di competenze, innovazione nei metodi di lavoro, flessibilità, *work - life balance*, con un particolare focus sulle PMI che in Germania impiegano circa sedici milioni di persone ²⁵³.

A ottobre 2016, inoltre, il BMBF ha avviato il programma di ricerca “Futuro del lavoro: PMI - innovative e sociali” (“*Zukunft der Arbeit: Mittelstand – innovativ und soziale*”) che intende porre nuova attenzione alla dimensione sociale e innovativa delle PMI, al tema del lavoro, della prevenzione, dello sviluppo tecnologico in realtà meno strutturate come quelle delle industrie di ben più ampie dimensioni ²⁵⁴.

A livello federale è attiva anche la Piattaforma “Mondo del Lavoro Digitale” (*Plattform “Digitale Arbeitswelt*”)²⁵⁵ che ha avviato il processo di confronto fra le istituzioni più importanti in tema di formazione professionale per l’Industria 4.0.

La Piattaforma è posta sotto la direzione del Ministero per il Lavoro Andrea Nahles e del presidente di IG Metall Jörg Hofmann, ma è stretta la collaborazione anche con altri rappresentanti delle parti sociali, del mondo dell’industria e della scienza.

Al suo interno, il gruppo di lavoro sull’occupazione e la formazione ha presentato raccomandazioni sul tema del rafforzamento della formazione professionale nel contesto digitale, facendosi portatore anche delle più rilevanti istanze provenienti dai lavoratori. La riqualificazione professionale è presentata qui come un elemento vantaggioso per tutti: ai lavoratori permette di mantenersi al passo con la produzione industriale e di poter aspirare a migliori e più numerose possibilità lavorative e di carriera, alle aziende consente di incrementare il proprio vantaggio competitivo.

A settembre 2015 è stata inoltre inaugurata la Piattaforma “*Digitalisierung in Bildung und Wissenschaft*” ²⁵⁶ (*Digitalizzazione nell’educazione e nella scienza*) anch’essa posta sotto la direzione del BMBF e nata con l’obiettivo di contribuire attivamente all’avanzamento tecnologico attraverso studi in tema di istruzione, ricerca ed economia. La Piattaforma si compone di cinque gruppi di lavoro con il compito di elaborare progetti concreti nei diversi ambiti d’interesse.

Il lavoro della Piattaforma è strettamente connesso ad altre iniziative avviate in tema di educazione quasi simultaneamente come la “Campagna educativa per la società della conoscenza digitale” (“*Bildungsoffensive für die digitale*

²⁵² Bundesministerin für Bildung und Forschung, *Zukunft der Arbeit op.cit.*, 2016, p. 8.

²⁵³ T. Claussen, *Unsere Zukunft: Wie leben wir 2050?*, Tredition GmbH, Hambourg, 2017.

²⁵⁴ Ulteriori informazioni disponibili al sito: www.bmbf.de

²⁵⁵ Piattaforma „Digitale Arbeitswelt“, *Handlungsempfehlungen der Plattform „Digitale Arbeitswelt“ zur beruflichen Weiterbildung*, 2016.

²⁵⁶ BMBF, *Digitale Chancen nutzen. Die Zukunft gestalten. Zwischenbericht der Plattform „Digitalisierung in Bildung und Wissenschaft“*, Berlin, 2016.

Wissensgesellschaft)²⁵⁷ o “la Formazione nel mondo digitale” (*“Bildung in der digitalen Welt”*)²⁵⁸.

Inoltre, nell’estate 2016, insieme al BIBB, il Ministero dell’Istruzione ha lanciato il programma “Formazione professionale 4.0” (*“Berufsbildung 4.0”*)²⁵⁹ con l’obiettivo di migliorare l’attrattività della formazione professionale attraverso un approccio ampio e sistematico alle nascenti esigenze in tema di qualificazione e offrendo un sostegno per la realizzazione del programma *“Zukunft der Arbeit”*. Il Programma offre anche supporto all’Agenda Digitale del Governo, il cui *leitmotiv* sembra essere proprio la qualificazione dei lavoratori, attraverso la creazione di *soft skills*, creative e tecnologiche²⁶⁰. L’individuazione precoce delle nascenti esigenze in tema di competenze lavorative è gestita in connessione con un altro programma del Ministero dell’Istruzione, *“Förderung der Digitalisierung in überbetrieblichen Berufsbildungsstätten (ÜBS)”*, ovvero “Sostegno alla digitalizzazione nei centri di competenza interaziendali”.

Berufsbildung 4.0 filtra i risultati provenienti dalle diverse misure intraprese nell’ambito dei diversi programmi e li sottopone a misurazione, integrandoli poi nel dialogo con le altre parti coinvolte per l’attuazione dell’agenda digitale²⁶¹.

All’interno del programma è stato poi avviato un progetto di ricerca focalizzato sul ruolo dei media nella formazione professionale, anch’esso cofinanziato dal FSE²⁶².

Non da ultimo occorre menzionare il programma quadro di ricerca “sviluppo sostenibile” del 2016 (*Forschung für nachhaltige Entwicklung FONA*³)²⁶³ che intende indagare le possibili ricadute di rilevanti scoperte scientifiche e della diffusione delle tecnologie verdi sul mondo del lavoro, con l’elaborazione di nuovi modelli organizzativi a basso impatto ambientale²⁶⁴.

Nel 2015, a ulteriore sostegno dell’innovazione tecnologica e della sua implementazione nei processi formativi, il BMBF ha inaugurato un programma di finanziamento²⁶⁵ per l’acquisto di nuove attrezzature tecnologiche per i centri di

²⁵⁷BMBF, *Bildungsoffensive für die digitale Wissensgesellschaft Strategie des Bundesministeriums für Bildung und Forschung*, Berlin, 2016.

²⁵⁸ Kultusministerkonferenz, *Bildung in der digitalen Welt Strategie der Kultusministerkonferenz*, Berlin, 2016.

²⁵⁹ BIBB, *Berufsbildung 4.0*, Editorial, 1/2015.

²⁶⁰ A. Nahles, *Die deutsche digitale Agenda und gute Arbeit*, in (a cura di) L. Schröder, H. J. Urban, *Gute Arbeit, Digitale Arbeitswelt-Trends und Anforderungen*, Bund-Verlag, Frankfurt am Main, 2016.

²⁶¹ BMBF, *Berufsbildung 4.0*, <https://www.bmbf.de/de/berufsbildung-4-0-3246.html>

²⁶² BMBF, *Digitale Medien in der beruflichen Bildung*, Berlin, 2016.

²⁶³ BMBF, *Forschung für Nachhaltige Entwicklung, Forschung für nachhaltige Entwicklung FONA3*, Bonn, 2016.

²⁶⁴ BMBF, *Referat Forschung für Produktion, Dienstleistung und Arbeit, Zukunft der Arbeit Innovationen für die Arbeit von morgen*, Berlin, 2016.

²⁶⁵ BMBF, BMWi, *Gemeinsame Richtlinien des BMBF und des BMWi in der Fassung vom 15. Januar 2015, Bundesanzeiger Amtlicher Teil vom 22. Januar 2015, B3: Informationen des BAFA*, 2016.

formazione²⁶⁶ che risulteranno funzionali all'acquisizione di competenze rilevanti per i lavoratori, soprattutto se operanti in una PMI.

Analogamente, alcuni istituti di credito hanno deciso di erogare supporti finanziari agevolati alle aziende intenzionate ad avviare programmi formativi per la riqualificazione dei propri lavoratori. Un esempio è la L-Bank che, in collaborazione con la Banca europea per gli investimenti (BEI) concede prestiti agevolati alle PMI, operanti nel *Land* del *Baden-Württemberg*, finalizzati alla copertura dei costi di programmi volti all'ampliamento delle qualifiche professionali dei lavoratori.

4.7.2 Il processo di consultazione sul lavoro che verrà: dal Libro Bianco al Libro Verde “Lavoro 4.0”.

Un approccio maggiormente focalizzato sul “Lavoro 4.0” e sulle possibili conseguenze dell'Industrializzazione 4.0 è stato utilizzato nel processo di consultazione²⁶⁷ avviato dal Ministero del Lavoro ad aprile 2015 con la presentazione del Libro Verde “*Grünbuch Arbeit 4.0*”. Il motto è “*Implementierung durch Konzertierung*”, ovvero “Implementazione attraverso la concertazione”²⁶⁸.

La portata innovativa di questo processo di dialogo è stato il cambio di prospettiva per cui a essere realmente cruciale nella nuova industrializzazione è l'uomo, posto al centro dei processi studiati.

Per il Governo, fra i punti cardine del processo che condurrà al lavoro del futuro c'è l'elaborazione di nuovi percorsi di qualificazione per le categorie maggiormente a rischio esclusione sociale come donne, anziani, persone poco qualificate e immigrati. Accanto a ciò è importante elaborare nuovi meccanismi di flessibilizzazione del lavoro (compito per lo più affidato alle parti sociali) e nuove misure di finanziamento. All'interno di questo processo non è esclusa la possibilità di trasformare il BA in un “Servizio Pubblico per l'Impiego e la Qualificazione”²⁶⁹ o l'istituzione di un servizio di *advisory* sulla formazione continua, fruibile da tutti e finanziato con risorse pubbliche²⁷⁰.

Il Libro Verde ha inoltre inaugurato un proficuo dibattito sulle più rilevanti tematiche legate al mondo del lavoro tramite quesiti specifici indirizzati agli attori del mondo accademico, delle parti sociali, delle associazioni e delle imprese²⁷¹.

²⁶⁶ www.foerderdatenbank.de

²⁶⁷ J. Kaliampos, A. Pabst, A. Schröder, P. Ullrich, E. Glaß, E. Haberzeth, M. Allespach, S. Salzborn, A. Suphan, S. Pfeiffer, T. Habenicht, A. Kurth, M. Kohlstruck, *Arbeitswelt 4.0: Journal für politische Bildung* 3/2016

²⁶⁸ H. J. Urban, *Arbeiten in der Wirtschaft 4.0*, in (a cura di) L. Schröder, H. J. Urban, *Gute Arbeit, Digitale Arbeitswelt-Trends und Anforderungen*, Bund-Verlag, Frankfurt am Main, 2016.

²⁶⁹ A. Buntencach, *Gute Arbeit in digitalisiertern Welt*, in (a cura di) L. Schröder, H. J. Urban, *Gute Arbeit, Digitale Arbeitswelt-Trends und Anforderungen*, Bund-Verlag, Frankfurt am Main, 2016.

²⁷⁰ Conference of the Labour and Social Affairs Ministers of the Länder (ASMK), Work 4.0 Working Group 2016.

²⁷¹ BMAS, *Arbeit weiter denken. Gründbuch Arbeit 4.0*, Berlin, 2015.

Il Governo Federale si è reso così promotore di una discussione organica e di qualità su lavoro e digitalizzazione e del loro rapporto con società e istituzioni.

All'interno di questo processo, anche lo stesso Ministero del Lavoro, come la maggior parte dei partner coinvolti, ha predisposto l'istituzione di un gruppo di lavoro con il compito di esaminare e discutere i temi posti dal Libro Verde.

I *working groups* hanno poi presentato i propri risultati parziali durante *workshops* e incontri tematici organizzati, focalizzati ad esempio sul tema del diritto del lavoro, dalla sicurezza sociale o della qualificazione dei lavoratori.

Il workshop specifico sulla formazione si è tenuto a febbraio 2016 e ha visto la partecipazione di più di cinquanta rappresentanti delle realtà industriali (datori di lavoro, *management* e consigli di fabbrica) e rappresentanti di diversi Ministeri. A occupare un ruolo di primo rilievo sono stati gli strumenti finanziari (come i fondi per la formazione continua), l'istruzione a tempo parziale, gli interventi di promozione della formazione ideate dal Governo e l'elaborazione di una nuova cultura della formazione continua.

Per fare in modo che le opportunità formative siano colte, ma ancor prima individuate dagli utenti del BA, si è proposta la creazione di sportelli di consulenza specializzati in formazione continua ²⁷².

I programmi di formazione dovranno muoversi secondo nuovi metodi organizzativi e applicativi, ad esempio mediante la predisposizione di nuove forme di qualificazione mista pubblico – privato come quella portata avanti dal BIBB in collaborazione con Volkswagen Group Academy, l' "*Entwicklungsprojekt*" ²⁷³.

Le criticità individuate riguardano principalmente la scarsa omogeneità dei programmi sul territorio nazionale e la non adeguata predisposizione di modelli organizzativi per l'apprendimento delle cd. "*soft skills*".

Il processo di consultazione e tutti i risultati intermedi è stato reso trasparente grazie alla pubblicazione *online* del materiale sul sito www.arbeitenviernull.de che raccoglie e rende disponibili i contributi di tutti partecipanti al dialogo.

Le risposte dei soggetti interessati sono confluite poi nel Libro Bianco "*Arbeiten 4.0*" (*Lavori 4.0*) pubblicato a novembre 2016 ²⁷⁴. Come auspicato, la partecipazione al dialogo è stata proficua e all'interno del Libro sono analizzati: i settori emergenti, le questioni demografiche collegate, le preoccupazioni circa i nuovi metodi di interazione uomo-macchina, le domande relative ai nuovi orari e luoghi di lavoro, ma anche le future e necessarie modifiche che le aziende dovranno apportare ai propri *standard* organizzativi e produttivi.

²⁷² Bildung, *Qualifizierung und Weiterbildung - Experten-Workshop im Kontext des Dialogprozesses „Arbeiten 4.0“*.

²⁷³ B. Kaßbaum, T. Ressel, H. Schrankel, *Berufsbildung 4.0. Ein politischer Kompass für die Gestaltung der digitalen Arbeitswelt*, in (a cura di) L. Schröder, H. J. Urban, *Gute Arbeit, Digitale Arbeitswelt-Trends und Anforderungen*, Bund-Verlag, Frankfurt am Main, 2016

²⁷⁴ Federal Ministry Of Labour And Social Affairs, *Re - Imagining Work, White Paper Work 4.0*, Berlin, 2017.

Il Libro Bianco fa emergere anche alcune possibili soluzioni di tipo pragmatico. Si auspica, ad esempio, la revisione del *Fachkräftekonzept* elaborato nel 2011 dal Governo Federale, i cui obiettivi risultano per lo più già raggiunti, e un nuovo meccanismo di monitoraggio delle future esigenze di lavoro qualificato, così che le parti sociali e tutti gli interessati possano prevedere adeguate misure di allineamento alle esigenze per i lavoratori.

Secondo i soggetti intervenuti occorre inoltre appianare gli importanti dislivelli nell'accesso ai programmi formativi, che vedono ancora una scarsa partecipazione dei lavoratori 50+, delle persone con *background* migratorio, degli impiegati nelle PMI e dei lavoratori poco qualificati ²⁷⁵, in parte derivante dalla grande eterogeneità che caratterizza il contesto tedesco ²⁷⁶. Si auspica quindi un maggior livello di armonizzazione della materia, anche per ciò che riguarda gli *standard* utilizzati nei programmi formativi e l'incremento dei soggetti coinvolti nei corsi di formazione, accanto all'istituzione di una "National Conference on Continuing Vocational Training", che coinvolga il Governo Federale, i *Länder*, le parti sociali e tutti gli *stakeholders* interessati.

Gli altri punti emersi in questa sede riguardano gli orari di lavoro, la previsione di nuovi schemi di flessibilità, di nuovi meccanismi per mantenere più a lungo le proprie abilità lavorative, la protezione dei dati personali dei lavoratori, e, a livello europeo, il rafforzamento del cd. "pilastro sociale" dell'Unione Europea ²⁷⁷.

Come parte di un gruppo interdipartimentale di lavoro del "Laboratorio Future Works 4.0" ("*Zukunftswerkstatt Arbeiten 4.0*"), anche il BA ha partecipato alla discussione, concentrandosi prevalentemente sul tema della sicurezza sociale e della formazione professionale, in particolar modo dei lavoratori impiegati in aziende di piccole o medie dimensioni. Accanto alle misure già messe in atto, il BA si impegna ad accrescere i propri sforzi in tema di offerta formativa, anche attraverso canali non convenzionali, come *l'e-learning* ²⁷⁸.

²⁷⁵ L. Bellmann, P. Grunau, U. Leber, M. Noack, *Weiterbildung atypisch Beschäftigter*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2013.

²⁷⁶ M. Baethge, E. Severing, R. Weiß, *Handlungsstrategien für die berufliche Weiterbildung. Berichte zur beruflichen Bildung*, Bielefeld, 2013.

²⁷⁷ BMAS, *Weiß Buch*, op. cit.

²⁷⁸ Bundesagentur für Arbeit, *Weißbuch „Arbeiten 4.0“ – Antworten der BA auf die Herausforderungen der Digitalisierung*, Nürnberg, 2015.

4.7.3 La “Plattform Industrie 4.0”.

L’attenzione alle tematiche connesse all’Industrializzazione 4.0 ha, come prevedibile, spinto anche gli operatori del settore industriale a unire i propri sforzi per cercare di avviare un dialogo più o meno strutturato sul tema.

La Piattaforma “*Industrie 4.0*” è inserita all’interno della *Strategia High Tech 2020* del Governo Federale e ha visto, nel 2013, prima della sua inaugurazione, la nascita di un patto di collaborazione fra le associazioni BITKOM²⁷⁹, VDMA²⁸⁰, e ZVEI²⁸¹, rappresentanti di più di 6.000 aziende associate²⁸².

La nascita ufficiale della “*Plattform Industrie 4.0*” è stata ufficializzata alla Fiera di Hannover del 2015.

La sua rilevanza è cresciuta nel tempo, diventando un esempio virtuoso di cooperazione fra il settore pubblico e privato. A conferma di ciò, anche il numero dei partecipanti si è notevolmente ampliato con l’ingresso di nuovi attori provenienti da aziende, associazioni, sindacati, scienza e politica.

L’attività della Piattaforma è posta sotto la guida del Ministro Federale per gli affari economici e per l’energia, del Ministro Federale dell’Istruzione e della ricerca e alti rappresentanti dell’industria, della scienza e dei sindacati.

Gli esperti di diversi settori sono chiamati a sviluppare soluzioni operative insieme ai rappresentanti di vari Ministeri federali e sono riuniti in gruppi di lavoro che si impegnano a promuovere il dialogo e altre forme di cooperazione con aziende di diverse dimensioni e di diversi settori economici assieme a esperti di altri progetti, iniziative e gruppi a livello federale, statale e regionale. Chiunque lo desidera può chiedere di partecipare alle riunioni dei gruppi, l’organizzazione esaminerà poi le candidature ed eventualmente ammetterà chi abbia dimostrato interesse, purchè dimostri di possedere un’*expertise* rilevante e un mandato per la rappresentazione degli interessi della propria organizzazione²⁸³.

Anche in questo caso, l’idea principale è che la transizione verso nuovi modelli produttivi potrà avere successo solo se tutti i soggetti interessati saranno coinvolti nel processo di cambiamento fin dall’inizio.

La Piattaforma, consapevole che la grande varietà di azioni da intraprendere nei prossimi anni richiederanno sempre più un approccio interdisciplinare²⁸⁴, punta a mantenere alto il livello di competitività del settore industriale tedesco e andirizzare

²⁷⁹ Bitkom è l’associazione digitale tedesca. Fondata nel 1999 a Berlino, rappresenta attualmente più di 2.500 aziende operative nell’economia digitale, in prevalenza aziende di medie dimensioni e start up.

²⁸⁰ L’associazione dell’industria meccanica.

²⁸¹ Associazione tedesca dei produttori elettrici ed elettronici.

²⁸² H. Banthien, D. Senff, *Schulterschluss von Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften und Wissenschaft*, in (a cura di) R. Heinze, C. Manzei, L. Schleupner, *Industrie 4.0 im internationalen Kontext: Kernkonzepte, Ergebnisse, Trends*, VDE Verlag, Berlin, 2017.

²⁸³ A. Magone, T. Mazali, *Industria 4.0, Uomini e macchine nella fabbrica digitale*, Guerini e Associati, Milano, 2016, p. 65.

²⁸⁴ Germany Trade & Invest, *Industrie 4.0, Smart Manufacturing of the Future*, Germania, 2014, p. 61.

l'azione in materia grazie all'elaborazione di raccomandazioni congiunte, che potrebbero costituire la base per futuri atti normativi del Governo Federale.

Il comitato direttivo (*Steering Committee*) include rappresentanti delle imprese e ha il compito di sviluppare strategie per l'attuazione tecnica dei risultati prodotti dai gruppi di lavoro. Il comitato strategico (*Strategy Committee*), invece, vede la partecipazione di rappresentanti del mondo della politica, delle associazioni di categoria, della scienza, dei sindacati, dei dipartimenti del governo federale e degli stati federali, rappresenta la *leadership* politica e intende incoraggiare il dibattito socio-politico sugli effetti dell'Industria 4.0.

Come anticipato, all'interno della Piattaforma sono attivi cinque gruppi di lavoro che vedono la partecipazione di rappresentanti del mondo economico, della scienza, delle associazioni, dei sindacati e dei ministeri federali.

Il Gruppo di lavoro 1, *Architetture di riferimento, norme e standard*, si pone l'obiettivo di integrare le norme e gli standard esistenti nell'attuale modello di riferimento "RAMI 4.0" (*Reference Architecture Modello Industrie 4.0*).

Il Gruppo di lavoro 2 è focalizzato sul tema della ricerca e dello sviluppo e si occupa della valutazione di casi studio al fine di individuare nuove tematiche in un'ottica industriale. Lavorando in stretta collaborazione con gli altri gruppi, si rende responsabile dell'identificazione della relazione fra ricerca e *Industrie 4.0*, con particolare attenzione all'attività svolta dalle PMI.

Il gruppo di lavoro 3 si concentra sul tema della sicurezza dei sistemi collegati in rete, una tematica di fondamentale importanza per la crescita della fiducia nel sistema e per l'aumento della produttività.

Il gruppo di lavoro 4 valuta invece il quadro giuridico esistente accanto alle opportunità e ai rischi derivanti dalla nuova industrializzazione in termini di legge.

Di particolare rilevanza ai fini della nostra analisi appare l'ultimo gruppo di lavoro: "Lavoro, istruzione e formazione" (*Arbeit, Aus- und Weiterbildung*), istituito nel 2015 con l'obiettivo primario di sensibilizzare e informare gli *stakeholders* interessati.

Nei suoi studi, il gruppo di lavoro individua inizialmente una griglia di categorie rilevanti per industrie, imprese e gruppi di lavoratori, assieme ai diversi orizzonti temporali (che vanno dai 5 ai 25 anni) e ai possibili sviluppi.

Le aree di intervento intendono operare in tema di: realizzazione di spazi informativi e di produzione con maggiore attenzione all'interazione uomo-macchina; elaborazione di sistemi facilitati per il lavoro e l'apprendimento; potenziamento dei programmi formativi e di qualificazione, anche con l'elaborazione di nuovi modelli basati sull'e-learning; rafforzamento della connessione fra formazione professionale e accademica; miglioramento del sistema di riconoscimento delle qualifiche; promozione di *best practice* in tema di trasferimento delle conoscenze e di sostenibilità, con una sistematica catalogazione dei casi studio; ulteriore

incoraggiamento al mantenimento dell'occupabilità, con attenzione particolare ai lavoratori anziani ²⁸⁵.

4.8 Altri progetti per la formazione di competenze 4.0.

4.8.2 Industrie 4.0 Baden-Württemberg.

Il caso del *Land Baden-Württemberg* merita considerazioni a parte poichè costituisce il *Land* Tedesco che vanta la più avanzata produzione industriale, all'avanguardia anche in tema di Industria 4.0 ²⁸⁶.

È uno dei più importanti distretti industriali europei, in particolare per l'industria pesante, *leader* nell'innovazione tecnologica (soprattutto nella regione di Stoccarda, la capitale del Land), nell'attività di ricerca e nell'elaborazione di nuovi modelli formativi.

A dimostrazione di ciò, nel 2015, le istituzioni regionali hanno avviato l'iniziativa *Alliance Industry 4.0 Baden Württemberg* che ha visto nascere una stretta collaborazione fra aziende, associazioni, istituzioni di ricerca e sindacati nel comune intento di istituire un rafforzato spazio di cooperazione e affrontare al meglio le sfide derivanti dalla diffusione delle tecnologie digitali e dell'automazione. Al 2017, coinvolge circa sessanta *partner*, coordinati dalla Federazione tedesca dell'ingegneria (VDMA) e in prevalenza PMI ²⁸⁷.

È stretta la collaborazione con la Piattaforma 4.0 operante a livello nazionale, soprattutto per quanto riguarda l'elaborazione di standard comuni.

Anche in questo contesto, è grande l'attenzione posta al tema della qualificazione dei lavoratori e all'elaborazione di nuovi programmi formativi. All'interno dell'*Alliance*, ad esempio, è stato istituito un *working group* per lo sviluppo di nuove modalità di supporto per i lavoratori nel processo formativo ²⁸⁸.

Lo stesso obiettivo è perseguito dal progetto "Lernfabrik 4.0", una delle *best practice* più riconosciute a livello nazionale, che coinvolge sedici fabbriche di apprendimento 4.0 ²⁸⁹ del *Land*.

²⁸⁵ Plattform Industrie 4.0, *Arbeit, Aus- und Weiterbildung in den Anwendungsszenarien*, Berlin, 2016, p. 7.

²⁸⁶ Fraunhofer-Institut für Produktionstechnik und Automatisierung IPA Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg, *Strukturstudie „Industrie 4.0 für Baden-Württemberg“ Baden-Württemberg auf dem Weg zu Industrie 4.0*, 2016.

²⁸⁷ Technopolis Group, A. Zenker, E. Schnabl, Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research ISI, *Regional Innovation Monitor Plus 2016 Regional Innovation Report Baden-Württemberg (Industry 4.0 and smart systems) To the European Commission Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs Directorate-General Directorate F – Innovation and Advanced Manufacturing*, Bruxelles, 2016.

²⁸⁸ World Economic Forum, *Creating a workforce for the machine age, How digital technology will affect employment is uncertain, but whatever the impact, reskilling needs to be at the heart of any response*, 2016.

²⁸⁹ La lista delle Lernfabrik è disponibile al sito www.i40-bw.de

Il progetto è finanziato dai Ministeri dell'Economia, del Lavoro e dell'edilizia (Ministerium Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau) con un totale di 6,8 milioni di euro.

In concreto si configura come un laboratorio che riproduce in scala, grazie alle infrastrutture presenti e alla riproposizione dei meccanismi produttivi in uso, le industrie maggiormente automatizzate, fornendo un tipo di formazione orientata all'applicazione immediata²⁹⁰.

Il *target* dei partecipanti è rappresentato sia da apprendisti in formazione (anche all'interno del sistema duale) presso le aziende metallurgiche o operanti nel settore elettrotecnico, sia da iscritti alle scuole tecniche o a corsi di formazione organizzati dalle PMI²⁹¹.

Ancor prima che il dibattito sull'Industrializzazione 4.0 si sviluppasse in maniera organica, per fornire un aiuto concreto alle aziende, e in particolare alle PMI, nell'introdurre nuove tecnologie nei processi produttivi, nel 2000 è stata avviata l'iniziativa "*Kompetenzzentren*"²⁹² il cui motto è "*von Unternehmen – für Unternehmen*", ovvero "dalle aziende per le aziende" per sottolineare la volontà di sperimentare nuove modalità di condivisione della conoscenza attraverso la diffusione di *know-how* rilevanti nel settore imprenditoriale, delle scienze e della ricerca.

Secondo le stime del 2016, erano le 450 le aziende, principalmente PMI, e più di sessanta gli istituti di ricerca a essere entrati a far parte di questo centro che tra i suoi servizi annovera la promozione dell'avvio di nuovi *competence center*²⁹³.

Un esempio è fornito dall'inaugurazione, a giugno 2017, del Laboratorio studentesco "Kom.Tec" che opera a Brakel, Renania Settentrionale-Vestfalia, e che vede uno stanziamento di 1,6 Milioni di euro per la formazione di esperti per i lavori di domani.

A livello regionale risulta anche degno di menzione il progetto "BBS fit für 4.0" avviato a novembre 2016 in Bassa Sassonia dai Ministeri della Cultura e dell'Economia il progetto. Prevede l'erogazione di programmi formativi nell'intero territorio regionale, organizzati presso scuole professionali, "fabbriche intelligenti" e laboratori didattici decentrati. La partecipazione è aperta alle scuole partecipanti e alle PMI locali che intendano sviluppare le proprie aree di competenza. Il progetto vedrà anche il coinvolgimento delle camere di commercio locali²⁹⁴.

²⁹⁰ wm.baden-wuerttemberg.de

²⁹¹ www.i40-bw.de/de/lernfabriken-4-0/

²⁹² kompetenzzentren.region-stuttgart.de

²⁹³ Wirtschaftsförderung Region Stuttgart, *Kompetenz- und Innovationszentren der Region Stuttgart Competence Centres in the Stuttgart Region*, Stuttgart, 2016.

²⁹⁴ Si veda in proposito il sito: www.mk.niedersachsen.de

4.8.3 – L’Academy Cube e il Progetto QuBe.

Nel 2013, dalla collaborazione fra imprese tedesche e internazionali, istituti di ricerca e università è nata anche l’iniziativa *Academy Cube* ²⁹⁵.

Il portale dedicato fornisce informazioni *on-line* alle parti interessate su come utilizzare le proprie competenze e conoscenze e aiuta i disoccupati laureati nelle materie TIC sia a ottenere qualifiche specifiche sia a mettersi in contatto diretto con le imprese.

I partner erogano, grazie alla piattaforma *cloud-based*, corsi di *e-learning* in settori come la logistica, l’automazione, l’analisi e la protezione dei dati, e pubblicano offerte di lavoro. L’aiuto nella ricerca di un impiego è reso possibile anche grazie all’individuazione dei certificati di riconoscimento delle qualifiche maggiormente richiesti dai datori di lavoro.

Anche in questo caso, si è reso fondamentale il ruolo del BMBF, che ha sviluppato il programma in collaborazione con SAP AG, una multinazionale che opera a livello europeo nel settore della produzione di *software*.

Dall’inizio della sua attività, grazie al programma, sono stati offerti sei piani di studio completi e dodici corsi specifici in materia di Industria 4.0 ²⁹⁶.

Un altro progetto rilevante è il QuBe ²⁹⁷, (*Qualification and occupational field projections - QuBe project*) condotto dal BIBB e dell’IAB, in collaborazione con l’Associazione di ricerca economica (*Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforshung - GWS*) e l’Istituto Fraunhofer (*Fraunhofer Institut für Angewandte Informationstechnik - FIT*).

Grazie a questo progetto, i soggetti promotori offrono una panoramica di lungo periodo sulle evoluzioni della domanda e offerta di lavoro in termini di qualifiche e professioni, migliorando quindi le possibilità di regolamentazione e di giungere a un ottimale incontro fra domanda e offerta di lavoro.

Le valutazioni di lungo periodo sono possibili attraverso l’elaborazione di microcensimenti attraverso cui l’Ufficio federale di statistica analizza annualmente i dati riguardanti una porzione di popolazione ²⁹⁸.

Le previsioni sono aggiornate periodicamente, attraverso le cd. “ondate” di analisi.

La terza, ad esempio, risale al 2014 e comprende previsioni fino al 2030 che includono la valutazione dell’impatto del fenomeno migratorio in Germania.

²⁹⁵Maggiori informazioni disponibili al sito: www.academy-cube.com

²⁹⁶ Forschungsunion, Acatech, *Securing the Future of German Manufacturing Industry - Recommendations for implementing the strategic initiative Industrie 4.0*, 2013, p. 56.

²⁹⁷ Per ulteriori informazioni: www.QuBe-Projekt.de.

²⁹⁸ M. I. Wolter, A. Mönnig, M. Hummel, E. Weber, G. Zika, R. Helmrich, , C. Neuber-Pohl, *Wirtschaft 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Ökonomie Szenario-Rechnungen im Rahmen der BIBB-IABQualifikations- und Berufsfeldprojektionen*, IAB Forschungsbericht 13/2016, Nürnberg, 2016.

Secondo lo studio, questo porterà all'ingresso in Germania di 200.000 persone all'anno entro il 2020 e richiederà parallelamente ulteriori sforzi ai sistemi di istruzione e di valutazione delle qualifiche nazionali ²⁹⁹.

Anche le valutazioni del 2016 (la cd. "quarta ondata", la più recente) che forniscono un quadro fino al 2035, si concentrano sulla considerazione del fenomeno migratorio e delle sue conseguenze sulla spesa pubblica. In particolare, si sottolinea come in assenza di nuovi modelli di inclusione nel sistema di istruzione e nel mondo del lavoro, l'aumento della popolazione non costituirà un elemento sufficiente a evitare la carenza a lungo termine di lavoratori qualificati ³⁰⁰.

²⁹⁹ T. Maier, G. Zika, A. Mönnig, M. I. Wolter, M. Kalinowski, C. Hänisch, R. Helmrich, M. Schandock, C. Neuber-Pohl, P. Bott, M. Hummel, *Wages and occupational flexibilities as determinants of the interactive QuBe labour market model - A methodological report on the basic projection of the 3rd wave of the BIBB-IAB qualifications and occupational field projections*, BIBB Discussion Paper n. 149, Bonn, 2014.

³⁰⁰ T. Maier, G. Zika, A. Mönnig, M. I. Wolter, M. Kalinowski, C. Neuber-Pohl, *Despite a growing population, shortages remain in the area of skilled tasks, BIBB-IAB qualifications and occupational field projections up until the year 2035 taking migration of refugees into account*, Bonn, BIBB Report 4/2016.

CAPITOLO V
LE POLITICHE ATTIVE PER IL LAVORO IN ITALIA: VERSO NUOVI
LIVELLI DI EFFICIENZA?
EVOLUZIONI RECENTI E PROBLEMATICHE INSOLUTE

SOMMARIO: 5.1 L'intervento pubblico nel mercato del lavoro in Italia, premesse generali ed evoluzione storica. 5.2 L'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, organizzazione e sfere di competenza. 5.3 Le politiche attive per il lavoro dopo la *Jobs Act*: una riforma a metà? 5.3.2 Il patto di servizio personalizzato (PSP) e l'assegnazione di ricollocazione. 5.4 Il mercato del lavoro italiano: il (lento) avvicinamento agli standard europei. 5.4.2 La formazione professionale in Italia, normativa e profili critici. 5.4.3 Il sistema di riconoscimento delle qualifiche e delle competenze in Italia, profili evolutivi. Segue: Il Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni. 5.5 Il ruolo delle parti sociali nella formazione continua in Italia, premesse generali. 5.5.2 Fondi interprofessionali per la formazione continua. 5.6 La normativa in tema di apprendistato, evoluzione storica e prospettive future. Segue: il Programma Garanzia Giovani, cenni. 5.7 Il piano Industria 4.0. 5.7.2 Le iniziative collegate al Piano Industria 4.0.

5.1 L'intervento pubblico nel mercato del lavoro in Italia, premesse generali ed evoluzione storica.

Prima di esaminare le più recenti evoluzioni della normativa riguardante il mercato del lavoro, occorre ripercorrere brevemente le tappe che hanno condotto sin qui.

Le prime importanti modifiche al sistema di monopolio pubblico del collocamento delineatosi negli anni Quaranta ¹, furono introdotte negli anni Ottanta tramite la legge n. 56 del 28 febbraio 1987 ² che aggiunse nuovi elementi di raccordo fra le amministrazioni regionali e quelle statali: oltre all'istituzione dell'"Osservatorio del mercato del lavoro", cui fu affidato il compito di collaborare con gli Osservatori istituiti a livello regionale, furono infatti introdotte le sezioni circoscrizionali per l'impiego e istituite le agenzie per l'impiego.

¹ La l. 29 aprile 1949, n. 264 "Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati". Nel sistema così delineato, il collocamento era operato dagli uffici del lavoro e della massima occupazione: la fase dell'avviamento era seguita dalla stipula del contratto lavoro. La legge è considerata strettamente connessa al previgente regime corporativo, a causa dei rilevanti controlli pubblici operati sul mercato del lavoro. Così P. Olivelli, *Prospettive di un sistema integrato pubblico-privato nei servizi per l'impiego*, in (a cura di) P. Olivelli, *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 17.

Per una trattazione puntuale del sistema vigente nei primi anni della Repubblica Italiana si guardi, *inter alia*: D. Branca, *Il procedimento di collocamento dei prestatori di lavoro*, in Riv. Dir. Lav., 1957, I, p. 243 ss; D. Napoletano, *Collocamento e contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1954; M. Mazziotti, *Il Diritto al Lavoro*, Giuffrè, Milano, 1956; P. Ichino, *Il collocamento impossibile: problemi e obiettivi della riforma del mercato del lavoro*, De Donato, Bari, 1982; M. Napoli, A. Occhino, M. Corti, *I servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2010.

² Legge 28 febbraio 1987, n. 56 *Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro*.

Queste ultime si configuravano come organismi posti al di fuori del Ministero del Lavoro ma da questo diretti, chiamati a operare in concorrenza con le amministrazioni regionali, competenti in alcuni settori come orientamento e formazione professionale. Le agenzie si sarebbero occupate di: “a) incentivare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro; b) promuovere iniziative volte ad incrementare l'occupazione; c) favorire l'impiego dei soggetti più deboli nel mercato del lavoro; d) sottoporre alla commissione regionale per l'impiego ed ai competenti organi della regione proposte e programmi di politica attiva del lavoro, anche al fine di armonizzare gli interventi dello Stato e della regione in materia” (art. 24 c. 1) ³.

Nonostante questa disposizione, le agenzie diventeranno operative solo dopo l'entrata in vigore della l.n. 223/1991 ⁴ e della legislazione successiva.

Il passaggio fondamentale degli anni Novanta è rappresentato dall'apertura del mercato del lavoro all'azione dei soggetti privati secondo quanto disposto dal d.lgs. del 23 dicembre 1997 n. 469 ⁵ (la legge delega era la cd. “Legge Bassanini”, legge 15 marzo 1997, n. 59) che di fatto ha rappresentato il momento cruciale per la rimodulazione della disciplina del mercato del lavoro. In questo nuovo scenario, le agenzie per il lavoro iniziano a operare e nuovi poteri di indirizzo, coordinamento e promozione sono affidati allo Stato ⁶.

L'entrata in vigore del decreto legislativo n. 469/97 ha pienamente compiuto il decentramento del mercato del lavoro incrementando progressivamente la rilevanza degli attori regionali, a cui sono affidati compiti di collocamento e riguardanti in generale le politiche attive del lavoro, da attuare nel rispetto del generale coordinamento statale (Capo I, art. 1) ⁷. La disciplina dei servizi per l'impiego è invece contenuta nel Capo II “*Servizi regionali per l'impiego*” che, all'art. 4 “*Criteri per l'organizzazione del sistema regionale per l'impiego*” ne individua le caratteristiche e i compiti nei commi 1-2 e ne dispone l'organizzazione entro il 31 dicembre 1998 (c. 3).

In questo processo, le amministrazioni locali sono considerate le più idonee alla gestione dei mercati del lavoro locali per la maggiore vicinanza e conoscenza delle loro caratteristiche ⁸.

L'introduzione delle modifiche di cui al d.lgs. 469/97 era stata inoltre preceduta dal varo del cd. “Pacchetto Treu”, (l. n. 196 del 24 maggio 1997) che, mediante

³ M. Napoli, A. Occhino, M. Corti, *I servizi per l'impiego*, op. cit., p. 28.

⁴ L. 23 luglio 1991, n. 223 *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*.

⁵ D. Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 *Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59*.

⁶ Per un commento completo alla legge, si veda F. Carinci, (a cura di) *Il nuovo collocamento*, in Dir. Prat. Lav, 1998, n.11.

⁷ E. Ales, *La nuova disciplina del mercato del lavoro tra «decentramento controllato» e «liberalizzazione accentrata»*, in Arg. dir. lav., 1998/2, p. 527 ss.

⁸ M. Cerbone, *Decentramento dei servizi per l'impiego e riforma del mercato del lavoro*, in (a cura di) M. Rusciano, *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, Jovene, Napoli, 2004, p. 51.

l'introduzione del lavoro interinale, aveva legittimato e preceduto l'attività delle agenzie private accreditate⁹.

Il percorso di liberalizzazione che va delineandosi in questi anni era stato fortemente auspicato anche in sede internazionale. Un esempio è rappresentato dalla Convenzione ILO n. 181/1997 "Convenzione sulle agenzie per l'impiego private"¹⁰ ratificata dall'Italia nel 2000¹¹.

Inoltre, il d.lgs. 469/97 era stato preceduto dalla celebre sentenza *Job Centre II* della Corte di Giustizia della Comunità Europea¹² che aveva condannato il sistema di collocamento italiano per essere titolare di un monopolio e detentore di posizione dominante *ex artt.* 86 e 82 TCE¹³.

L'accelerazione impressa ai processi di riforma dei meccanismi d'intervento statali in tema di politiche attive per il lavoro risente in questo periodo anche delle pressioni derivanti dal processo d'integrazione europea, particolarmente palesi dopo l'entrata in vigore dei Trattati di Maastricht e di Amsterdam¹⁴.

In questo contesto, a spingere gli Stati a elaborare meccanismi di riforma in tema di servizi pubblici per l'impiego sono intervenuti in particolare il Libro Bianco "Crescita, competitività, occupazione le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo" del 1993¹⁵ e la Comunicazione "Modernizzare i servizi pubblici dell'impiego per sostenere la strategia europea per l'occupazione" del 1998¹⁶.

Un'ulteriore spinta provenne poi dalle già esaminate *guidelines* europee del 1997 tramite cui fu esplicitata la richiesta europea, indirizzata a molti Stati tra cui l'Italia, di procedere con la riforma di numerosi aspetti riguardanti il diritto del lavoro.

La SEO rappresentò inoltre una fonte di ispirazione imprescindibile per l'elaborazione del "Libro Bianco sul mercato del lavoro del 2001. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità"¹⁷ che, al pari della Strategia europea varata

⁹ G. Falasca, *I servizi privati per l'impiego*, Collana ADAPT, Giuffrè, Milano, 2006, p. 10.

¹⁰ C181 - Convenzione sulle agenzie per l'impiego private, 1997.

¹¹ R. Santucci, *L'Agenzia Nazionale per le Politiche del Lavoro*, Adapt, 2016, p. 474 ss.

¹² Sentenza dell'11 dicembre 1997, C-55/96, Racc. giur. Corte, 1997, I, 7119.

¹³ Per i commenti alla sentenza si vedano, fra gli altri: E. Ales, *Macroton II: ovvero la Corte di giustizia "abroga" il monopolio pubblico del collocamento?*, in *Dir. lav.*, 1998, II, 100 ss; G. Ricci, *Il controverso rapporto fra i principi comunitari della concorrenza e normative nazionali del lavoro: il caso Job Centre II*, in *DRI*, n. 2 1998, 145 ss; P. Ichino, *La fine del regime di monopolio statale dei servizi di collocamento*, in *Riv. dir. lav.*, II, 1998, 22 ss; R. Foglia, *La Corte di Giustizia e il collocamento pubblico: opportuno un nuovo intervento del giudice comunitario o del legislatore nazionale?*, in *Arg. dir. lav.* 1998/2, p. 539 ss.

¹⁴ E. Gualmini, R. Rizza, *Le politiche del lavoro*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 38.

Qui la posizione dominante si rendeva sfavorevole ai consumatori poiché il collocamento pubblico non riusciva di fatto a soddisfare la domanda proveniente dal mercato e prevedeva al contempo delle sanzioni per gli operatori privati interessati a entrare nel mercato.

¹⁵ Libro Bianco del 5.12.1993 "Crescita, competitività, occupazione le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo" COM (93) 700.

¹⁶ Comunicazione della Commissione del 13.11.1998 "Modernizzare i servizi pubblici dell'impiego per sostenere la strategia europea per l'occupazione" COM(98) 641 def.

¹⁷ Cfr. M. Brollo, *Il diritto del mercato del lavoro postmoderno*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2012/4-5.

pochi anni prima, intendeva giungere a modifiche nel mercato del lavoro italiano nel segno di una maggiore occupabilità e adattabilità da realizzare mediante l'utilizzo dei meccanismi di *soft law* ¹⁸.

Le linee guida sono da considerarsi uno spartiacque poiché costituiscono di fatto la prima di tante sollecitazioni provenienti dalle istituzioni europee e hanno rappresentato il punto di partenza per l'approvazione della l.n. 196/1997, il cd. "Pacchetto Treu", varata dal governo Prodi ¹⁹.

Fecero seguito numerose riforme: in tema di diversificazione e moltiplicazione delle forme contrattuali fu introdotta, oltre alla l. Treu del 1997, la l. Biagi del 2003; del decentramento delle competenze in tema di politiche attive del lavoro nelle mani delle Regioni e delle Province e della liberalizzazione dei servizi per l'impiego si occuparono le leggi Bassanini, Treu e Biagi; in tema di collocamento dei disabili le maggiori novità furono introdotte dalla legge n. 68/1999; mentre sulla riforma del sistema d'istruzione e della formazione professionale si focalizzeranno, come si vedrà nel prosieguo dell'analisi, la l. n. 388/2000 che ha istituito i fondi interprofessionali per la formazione continua e la riforma Moratti del 2003 ²⁰.

A intervenire in questo contesto è anche la riforma del Titolo V della Costituzione, la l. Cost. n. 3/2001²¹ che attribuisce alle Regioni competenza concorrente in tema di tutela e sicurezza del lavoro ²² da esercitare nel rispetto dei principi fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) stabiliti dalla legislazione nazionale ²³.

La riforma era stata preceduta dalla presentazione del Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia ad opera del Ministero del Lavoro nel 2001 in cui era preannunciato il riparto di competenze come configurato poi nel processo di riforma ²⁴. L'obiettivo del Libro era introdurre nel mercato del lavoro maggiori elementi di flessibilità da coniugare con nuove politiche attive e misure di tutela del reddito ²⁵.

¹⁸ Il gruppo di tecnici a cui fu affidato il compito di redigere il Libro Bianco vide anche la collaborazione fondamentale di Marco Biagi. Le proposte inserite non furono tuttavia ben accolte poiché considerate il primo passo verso l'inserimento nel diritto del lavoro italiano di pratiche antisindacali e miranti alla "precarizzazione" del mondo del lavoro.

Cfr. ISFOL, *Dieci anni di orientamenti europei per l'occupazione (1997-2007). Le politiche del lavoro in Italia nel quadro della Strategia Europea per l'Occupazione*, Collana "I libri del Fondo Sociale Europeo, 2008, p. 72.

¹⁹ T. Treu, *Le riforme del lavoro: una retrospettiva per analizzare il Jobs Act*, Bollettino Adapt, 4/2016, p. 6.

²⁰ *Dieci anni di Orientamenti Europei per l'occupazione (1997-2007)*, La Collana I libri del Fondo sociale europeo, Rubbettino, Soveria Mannelli (Catanzaro), 2008, p. 159.

²¹ L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3 *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.

²² L. Valente, *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, Milano, 2016, p. 8.

²³ P. A. Varesi, *I servizi per l'impiego*, in (a cura di) G. Santoro Passarelli, *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale- Privato e Pubblico*, UTET, Torino, 2014, p. 558.

²⁴ M. Luciani, *Regioni e diritto del lavoro, Note preliminari*, ADL, 2002/1, p. 58.

²⁵ A. Garilli, *Occupazione e diritto del lavoro. Le politiche del lavoro del governo Renzi*, WP CSDLE Massimo D'Antona, 226/2014, p. 6.

Le difficoltà interpretative del testo Costituzionale in tema di attribuzione delle competenze così come disposte dal novellato dettato Costituzionale sono state risolte dalla sentenza della C. Costituzionale n. 50/2005²⁶ secondo cui i servizi indirizzati ai disoccupati rientrano nella dicitura di cui all'art. 117 Cost. e siano quindi da affidarsi alle Regioni, che li espletterà tramite l'azione dei servizi per l'impiego²⁷.

Per quanto concerne le agenzie private per il lavoro²⁸ è il d.lgs.n. 276/2003²⁹, la cd "Riforma Biagi", a specificarne gli obblighi, come l'iscrizione all'albo, considerato fondamentale anche dalla già citata Convenzione OIL 181/1997³⁰.

In particolare, l'art. 4 del d.lgs.n. 276/2003 "Agenzie per il lavoro" individua le cinque tipologie di agenzie cui sarà concesso di accedere alla procedura di accreditamento: a) *agenzie di somministrazione di lavoro abilitate allo svolgimento di tutte le attività di cui all'art. 20*; b) *agenzie di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato abilitate a svolgere esclusivamente una delle attività specifiche di cui all'art. 20, c. 3, lett. da a) a h)*; c) *agenzie di intermediazione*; d) *agenzie di ricerca e selezione del personale*; e) *agenzie di supporto alla ricollocazione professionale*.

Le prime sono le uniche definite "generaliste" poiché abilitate a svolgere tutti i compiti elencati nelle lettere successive³¹. In tema di procedure per il rilascio dell'autorizzazione a operare occorre ad oggi fare riferimento al successivo Decreto interministeriale 29 novembre 2013³².

Tra gli interventi più recenti occorre menzionare anche la l.n. 92/2012³³, la cd "Riforma Fornero", che all'art. 4 "*Ulteriori disposizioni in materia di mercato del lavoro*", commi 33 ss, disciplina i servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro.

Si sostiene in generale che la trasposizione concreta di quanto auspicato nel Libro Bianco sia stata marginale. Si veda sul punto P. Curzio, *Introduzione, Sezione I – Dal "libro bianco" al d.lgs. 276/2003*, p. 11 ss, in (a cura di) P. Curzio, *Lavoro e diritti a tre anni dalla legge 30/2003*, Cacucci, Bari, 2006.

²⁶ Corte Cos. 28 gennaio 2005, n. 5, Riv. giur. lav. 2005, 417, nota di A. Garilli.

²⁷ di M. Biagi, continuato da M. Tiraboschi, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 14.

²⁸ Per una trattazione più approfondita si guardi, *inter alia*: V. Angiolini, *Le agenzie del lavoro tra pubblico e privato*, in (a cura di) G. Ghezzi, *Il lavoro fra progresso e mercificazione. Commento critico al decreto legislativo n. 276/2003*, Ediesse, Roma, 2004, p. 28 ss; G. Falasca, *I servizi privati per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2006; (a cura) di R. De Luca Tamajo, G. Santoro-Passarelli, *Il nuovo mercato del lavoro: commentario al D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276: riforma Biagi*, CEDAM, Padova, 2007, p. 103 ss.

²⁹ D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 - *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003*.

³⁰ P. A. Varesi, *I servizi per l'impiego*, op. cit., p. 570.

³¹ M. Napoli, A. Occhino, M. Corti, *I servizi per l'impiego*, op. cit., p. 120 ss.

³² D. M (Emanato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali) del 29 novembre 2013 *Individuazione dei requisiti e delle modalità per il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento del collocamento della gente di mare alle Agenzie per il lavoro*.

³³ L. 28 giugno 2012, n. 92 *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*.

Tramite modifiche apportate al d.lgs.n. 181/2000 e *in primis* all'art. 3, i “livelli essenziali delle prestazioni” saranno individuati dall'amministrazione statale e avranno valenza nazionale, nel rispetto delle competenze Stato – Regioni così come elencate nell'art. 117 Cost.³⁴.

Alla riforma del 2012 si deve anche la rivisitazione del concetto di “condizionalità”: da questo momento, infatti, al fine di giungere a comportamenti più responsabili da parte dei percettori dei meccanismi di sostegno al reddito, è loro imposta la partecipazione ad attività di formazione e di riqualificazione professionale e il successivo obbligo di accettare un'offerta di lavoro congrua³⁵. È disposta altresì l'elencazione dei comportamenti che determinano la decadenza dai benefici percepiti (l. n.92/2012, art. 4 cc. 40-47)³⁶.

In tema di definizione dei LEP, sono stati poi inseriti nuovi commi all'art. 3 del d.lgs.n. 181/2000: il c. 1 – bis dell'art. 3 (“*Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego*”) elenca le attività che dovranno coinvolgere i beneficiari delle prestazioni di sostegno al reddito: *a) colloquio di orientamento entro i tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione; b) azioni di orientamento collettive fra i tre e i sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, con formazione sulle modalità più efficaci di ricerca di occupazione adeguate al contesto produttivo territoriale; c) formazione della durata complessiva non inferiore a due settimane tra i sei e i dodici mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, adeguata alle competenze professionali del disoccupato e alla domanda di lavoro dell'area territoriale di residenza; d) proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo entro la scadenza del periodo di percezione del trattamento di sostegno del reddito*³⁷.

Per quanto concerne l'integrazione fra politiche attive e passive, percepita da tempo come il vero problema del sistema italiano, è prevista l'istituzione, a opera dell'Inps di una banca dati contenente i dati relativi ai beneficiari degli ammortizzatori sociali, denominato “Sistema informativo dei percettori di trattamento di sostegno al reddito” (istituito dal c. 4 dell'art. 19 d.l.n. 185/2008). All'interno di questo meccanismo

³⁴ A. Alaimo, *Politiche attive, servizi per l'impiego e stato di disoccupazione*, in (a cura di) M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta, *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 652.

³⁵ M. Ricci, *I servizi per l'impiego: il quadro legale*, in (a cura di) M. Brolo, M. Marazza, *Diritto del lavoro e mercato, L'impatto delle riforme del lavoro nell'analisi giuridica dei dati sull'occupazione*, Quaderni di Arg. Dir. Lav., CEDAM, Padova, 2015, p. 136.

³⁶ N. Paci, *La condizionalità*, in (a cura di) M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta, *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 592.

³⁷ S. Spattini, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l'impiego*, in (a cura di) M. Magnani, M. Tiraboschi, *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, Milano, 2012, p. 372.

informatico saranno inseriti i dati relativi alle politiche attive messe in atto in favore di ciascuno, con l'obiettivo di monitorarne il percorso e migliorarne l'evoluzione³⁸.

A completamento del breve *excursus* qui operato, occorre menzionare il d.l. n. 76 del 2013, convertito con modifiche nella l. n. 99 del 2013³⁹ che ha introdotto, tra le altre, novità in tema di apprendistato, contratti a termine, lavoro accessorio, contratti a progetto e agevolazioni per le assunzioni di giovani lavoratori al di sotto dei ventinove anni.

5.2 L'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, organizzazione e sfere di competenza.

A completamento del quadro delineato, si prenderà ora in esame il più ampio e organico progetto di riforma degli ultimi anni, avviato nel 2014⁴⁰.

Quest'ultima fase è tuttavia idealmente scomponibile in due momenti ulteriori: il cosiddetto "*Jobs Act I*"⁴¹, che va configurandosi con il d.l.n. 34 del 2014⁴² convertito nella legge n. 78 del 2014, e il *Jobs Act II*,⁴³ che prende avvio con la l.d.n. 183 del 2014⁴⁴.

L'ampiezza dell'intento riformatore di quest'ultima legge delega è esplicitata all'art. 1 c. 3 dove si legge che "*Allo scopo di garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale, nonché di assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative, il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge [...] uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive.*"

La volontà è quindi quella di giungere a un complessivo miglioramento nella fruizione dei servizi essenziali delle politiche attive per il lavoro su tutto il territorio

³⁸S. Spattini, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi*, op. cit., p. 378.

³⁹ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, recante *primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti*.

⁴⁰ M. Ricci, *I Servizi per l'impiego dopo le Modifiche Legislative*, op. cit., p. 326 ss.

⁴¹ F. Carinci, *Jobs Act, atto I. La legge 78/2014 fra passato e futuro*, in WP Adapt, 15 ottobre 2014, n. 164.

⁴² D. l. 20 marzo 2014, n. 34, coordinato con la legge di conversione 16 maggio 2014, n. 78 recante *Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese*.

⁴³ Cfr. (a cura di) F. Carinci, *La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II*, Adapt Labour Studies, e-book series, 2014; Sulle fasi che hanno interessato il Jobs Act Cfr.: G. Zilio Grandi, M. Biasi, *Introduzione: una riforma in più "fasi"*, in (a cura di) G. Zilio Grandi, M. Biasi, *Commentario Breve alla Riforma "Jobs Act"*, CEDAM, Padova, 2016, p. 1 ss; T. Treu, in *Tema di Jobs Act. Il riordino dei tipi contrattuali*, in Dir. Lav. Rel. Ind., n. 2, 2015.

⁴⁴ L. 10 dicembre 2014, n. 183 *Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*.

nazionale, possibile, secondo il disegno riformatore, solo attraverso un loro esercizio unitario su tutto il territorio nazionale ⁴⁵.

L'esigenza nasce, secondo la dottrina prevalente ⁴⁶, dalla volontà di porre rimedio alle inefficienze regionali dei centri per l'impiego ⁴⁷, accusati di essere responsabili degli ampi dislivelli regionali in termini di *performance* e reinserimento nel mercato del lavoro degli utenti registrati ⁴⁸. Un fallimento, secondo alcuni, attribuibile a più fattori, tra cui il continuo susseguirsi di riforme del sistema scolastico o di quello della formazione, la mancanza di adeguati finanziamenti e di efficaci politiche per la riqualificazione ⁴⁹.

Nel 2014 si tenta quindi di imprimere un "nuovo corso" alla materia attraverso un processo di "ricentralizzazione" di parte delle competenze in tema di mercato del lavoro in mano statale. A esplicitare l'intento interviene l'abrogazione dei d.lgs.nn. 469/1997 e 181/2000 e l'assenza di richiami, nella l. n. 183/2014 e nel d.lgs.n. 150/2015 agli artt. 117 e 118 Cost.

L'illegittimità costituzionale è stata tuttavia evitata grazie l'approvazione, pochi mesi prima dell'avvio della stesura del progetto di riforma, di una sua prima bozza in sede di Conferenza Permanente Stato-Regioni ⁵⁰. Tuttavia, l'assenza di qualsiasi accenno alle amministrazioni regionali nella l.d.n. 183/2014, secondo alcuni, lasciava

⁴⁵ D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in (a cura di) F. Carinci, *La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II Commento al d.d.l. S.1428 ora C.2660 Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*, Adapt ebook Series, 32/2014, p. 51.

⁴⁶ Si veda, fra gli altri: L. Valente, *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, Milano, 2016, p. 49; D. Garofalo, *Riforma del mercato del lavoro e ricentralizzazione delle competenze*, in (a cura di) D. Garofalo, E. Ghera, *Organizzazione e disciplina del lavoro nel Jobs Act 2: commento al Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*, Cacucci, Bari, 2016, p. 9; M. Marocco, *La nuova governance delle politiche attive del lavoro*, Giorn. Dir. Lav. Rel. Int., n. 1, 2016, p. 203 ss.

⁴⁷ D. Garofalo, *Il modello di politica attiva del lavoro nella riforma Renzi: occupabilità vs attivazione*, p. 327, in E. Ghera, D. Garofalo, *Organizzazione e disciplina del lavoro nel Jobs Act 2: commento al Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*, Cacucci, Bari, 2016.

⁴⁸ Come riportato da Napoli, Occhino e Corti in "*I servizi per l'impiego*", op. cit. p. 88 ss, occorre tuttavia sottolineare l'esperienza della Provincia autonoma di Trento in cui l'agenzia per il lavoro risulta caratterizzata da ben più alti livelli di operatività. Tramite le modalità organizzative ispirate alle più virtuose esperienze europee, come la già esaminata *Bundesagentur für Arbeit*, l'agenzia è infatti competente in tema di erogazione di tutti i servizi riguardanti il lavoro e politiche attive. Per un approfondimento sull'Agenzia del lavoro della provincia di Trento si veda inoltre: A. L. Mora, *Il collocamento dei lavoratori e l'Agenzia del lavoro*, CEDAM, Padova, 1988, p. 181 ss.

⁴⁹ D. Garofalo, *Le novità in tema di servizi per l'impiego e di politica attiva del lavoro*, in (a cura di) F. Carinci, Adapt Labour Studies, e.book series, 40/2015, p. 320.

⁵⁰ D. Garofalo, *Riforma del mercato del lavoro e ricentralizzazione delle competenze*, in (a cura di) D. Garofalo, E. Ghera, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2016, p. 9 ss.

presagire un ben più ampio intento di accentramento delle competenze in mano statale rispetto a quello poi effettivamente portato a termine ⁵¹.

L'effettivo riordino della disciplina del mercato del lavoro è stato operato mediante il d.lgs.n. 150/2015, *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive* ⁵² che introduce numerose novità nel panorama italiano.

Tra queste, particolarmente interessante ai fini della presente analisi, appare l'istituzione della nuova Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, ANPAL, operata al Capo I del d.lgs., e considerata fondamentale per accrescere i livelli di efficacia ed efficienza del mercato del lavoro nazionale ⁵³.

L'obiettivo del riordino è stato perseguito per mezzo di un duplice intervento: uno indirizzato alla modifica dell'organizzazione dei servizi per l'impiego e uno volto al rinnovamento delle politiche attive per la promozione all'occupabilità ⁵⁴.

Il d.lgs.n. 150/2015, come modificato dal d.lgs.n. 185/2016 ⁵⁵ si articola in quattro parti e 35 articoli.

Il Capo I, oltre a istituire la Rete dei servizi per le politiche del lavoro, fornisce indicazioni sui rapporti che la nuova Agenzia dovrà intrattenere con gli altri soggetti, privati e pubblici, operanti nel mercato del lavoro.

Il Capo II "*Principi generali e comuni in materia di politiche attive del lavoro*" individua invece i principi basilari per l'erogazione delle prestazioni e i requisiti che i lavoratori interessati dovranno soddisfare.

Il Capo III dispone il "*Riordino degli incentivi all'occupazione*", mentre il Capo IV "*Disposizioni urgenti e finali*" riguarda i Centri per l'impiego e inserisce norme di coordinamento ⁵⁶.

La riforma sembra agire nel contesto dell'auspicato meccanismo di riforma della "Rete europea di servizi pubblici per l'impiego" ⁵⁷ volto al miglioramento del coordinamento fra gli Stati Membri anche tramite lo scambio di *best practices* ⁵⁸.

⁵¹ S. Vergari, *Prove di convivenza. L'organizzazione del mercato del lavoro dopo il d.lgs. n. 150/2015*, WP CSDLE "Massimo D'Antona" IT – 298/2016, p. 2.

⁵² D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150 *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*.

⁵³ L. Valente, *La riforma*, op. cit., p. 50.

⁵⁴ R. Pessi, *Politiche Attive e Passive per l'Occupazione nel Jobs Act*, in (a cura di) R. Pessi, G. Sigillò Massara, *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro: D.lgs n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 14 settembre 2015*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 1 ss.

⁵⁵ D. lgs. 24 settembre 2016, n. 185 *Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 15 giugno 2015, n. 81 e 14 settembre 2015, nn. 148, 149, 150 e 151, a norma dell'articolo 1, comma 13, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*.

⁵⁶ (a cura di) E. Ghera e D. Garofalo, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2 – Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*, Cacucci, Bari, 2016, p.7.

⁵⁷ Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 (573/2014/UE).

⁵⁸ M. Esposito, *Servizi e politiche per il lavoro nell'attuazione del "Jobs Act": riforme, vincoli e necessità*, WP CSDLE "Massimo D'Antona, 306/2016, p. 4.

Più in generale, si può sostenere che nell'intero percorso riformatore abbiano giocato un ruolo decisivo sia il principio della cd. "Flexicurity"⁵⁹, sia le disposizioni contenute nell'art. 29 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE "Diritto di accesso ai servizi di collocamento" che garantisce la gratuità del servizio di collocamento per chiunque desideri accedervi⁶⁰.

Come accennato, la volontà di imprimere un "nuovo inizio" al mercato del lavoro italiano si concretizza attraverso l'istituzione di un'agenzia nazionale, incaricata di avviare la riforma del sistema di *governance* verso un modello manageriale basato su obiettivi, e un maggior livello di efficienza e di integrazione tra le politiche attive e passive⁶¹.

La riforma si pone inoltre in linea di continuità con la tendenza alla scomposizione di grandi realtà governative⁶²: la scelta di istituire un'agenzia è stata operata con la speranza di sfruttarne la caratteristica agilità, utile al raggiungimento dei nuovi obiettivi e una più stretta vicinanza al territorio⁶³. Una svolta in questo senso era già stata auspicata dalla l.n. 30/2003⁶⁴ prima e dalla legge Fornero quasi dieci anni dopo⁶⁵.

⁵⁹ Sul tema si veda: F. Carinci, *Jobs Act, atto II: la Legge Delega sul Mercato del Lavoro*, Arg. Dir. Lav., 2015/6; M. T. Carinci, "In the spirit of flexibility". An overview of Renzi's Reforms (the so-called Jobs Act1) to 'improve' the Italian Labour Market, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 285/2015; M. Delfino, *Note su Jobs Act, flexicurity e ordinamenti sovranazionali*, Dir. Lav Merc., 2015, p. 407 ss.; M. Cataldi, "Jobs Act": l'incerto equilibrio tra flessibilità e sicurezza, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2014, p. 24 ss.;

⁶⁰ A. Alaimo, F. Mazzeo, *Sostegno all'occupazione Giovanile, Politiche Attive del Lavoro e Servizi per l'impiego: Verso Nuovi Livelli di Cooperazione e Integrazione a Livello Europeo*, in Riv. It. Dir. Lav., n. 3, 2015, pp. 177 – 198.

⁶¹ A. Alaimo, *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi* WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 249/2015, p. 9.

Si sostiene in generale che il Legislatore italiano sia stato ispirato da alcune esperienze, in particolare di alcuni Stati Europei che hanno deciso di procedere con l'istituzione di un'agenzia unica competente in tema di politiche attive e passive, come la Germania, considerata un esempio particolarmente virtuoso. Cfr. sul punto: (a cura di) C. Lagala, M. D'Onghia, *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa. Le esperienze realizzate in Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Inghilterra, Spagna e Svezia*, Ediesse, Roma, 2010.

⁶² F.Toth, *La diffusione delle agenzie amministrative in Italia*, in Riv. It. Pol. Pubbl., 1/2007, p. 135 ss.

⁶³ Sul punto si vedano inoltre G. Lella, *Il Difficile Cammino della Riforma dei Servizi per il Lavoro. Profili costituzionali, riforme istituzionali e attribuzioni dei compiti e delle funzioni in materia di politiche attive del lavoro*, in Giorn. Dir. Rel. Ind. 2016, p. 185 ss, p. 192 ss; A. Sartori, *Il Jobs Act e la riforma dei servizi per l'impiego in Italia: finalmente la svolta nel solco dell'Europa?* in Riv. It. Dir. Lav. III, 2016, p. 19 ss., p. 23 ss.

⁶⁴ M. Ricci, *I Servizi Per L'impiego Dopo Le Modifiche Legislative*, op. cit., 326 ss.

⁶⁵ A. Sartori, *Il Jobs Act e la Riforma dei Servizi per l'impiego in Italia: Finalmente la Svolta nel Solco Dell'Europa?*, Riv. It. Dir. Lav., n. 1, 2016, pag. 19 ss.

L'ANPAL fa parte e coordina la "Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro" (art. 2, c. 4, d. lgs. n. 150/2015) nel rispetto delle competenze riconosciute alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano (PATB)⁶⁶.

All'interno della Rete operano: l'INAIL, cui sono riconosciuti compiti in tema di reinserimento lavorativo dei disabili, l'INPS, che dovrà gestire l'erogazione delle misure di sostegno al reddito e delle politiche passive, i soggetti autorizzati allo svolgimento dell'attività di intermediazione e i soggetti accreditati secondo le disposizioni contenute negli artt. 6 e 12 del d.lgs.n. 276/2003⁶⁷, i fondi interprofessionali per la formazione continua, l'ISFOL, Italia Lavoro, le Camere di commercio, Università e scuole secondarie di II grado. Tutti questi soggetti sono chiamati a contribuire in modo attivo al complessivo funzionamento dell'ANPAL⁶⁸.

L'art. 3 del d.lgs.n. 150/2015 chiarisce i rapporti tra la nuova Agenzia e il Ministero del Lavoro, a cui sono affidati poteri d'indirizzo, vigilanza e monitoraggio⁶⁹.

Il primo, esercitato in cooperazione con Regioni e PATB, nel rispetto delle competenze di ciascuna amministrazione, si concretizza nell'individuazione di obiettivi, priorità e strategie per la politica nazionale.

Assieme alla Conferenza Permanente, il Ministro elabora e promulga con decreto le linee d'indirizzo triennali e gli obiettivi annuali in materia di politiche attive⁷⁰, in cui sono anche specificati i LEP validi per l'intero territorio nazionale⁷¹. Accanto a queste indicazioni, saranno fornite le tempistiche per la convocazione delle diverse categorie di utenti, nonché le modalità di definizione dei diversi percorsi di reinserimento lavorativo.

Il potere d'indirizzo e vigilanza sull'attività dell'ANPAL⁷² è esercitato dal Ministero mediante essenzialmente la preventiva autorizzazione di alcuni dei suoi atti⁷³, l'elaborazione del concetto di "offerta di lavoro congrua" di cui all'art. 25 c.1 lett. a-d e le linee d'indirizzo sia per le politiche attive per il lavoro sia per i servizi pubblici per l'impiego⁷⁴.

⁶⁶ R. Camera, *Rete Nazionale dei Servizi per le Politiche del Lavoro*, Dir. Prat. Lav., 40/2015, p. 2287 ss.

⁶⁷ Gli altri due componenti della Rete sono stati inseriti tramite la modifica introdotta al d.lgs.n. 150/2015 dall'art. 4 del d.lgs.n. 185/2016. *Amplius* sul tema: E. Massi, *Le modifiche ai decreti attuativi del Jobs Act*, in Dir. Prat. Lav. 41/2016, p. 2401 ss.

⁶⁸ M. Del Conte, *Il Jobs Act e la rete dei servizi per l'impiego*, in (a cura di) G. Santoro Passarelli, *Il diritto dell'occupazione dopo il Jobs Act*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 6.

⁶⁹ B. Bertarini, *L'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro: Prime Osservazioni*, Lav. Pubbl. Amm, n. 2, 2015, p. 367 ss.

⁷⁰ art. 2, c. 1, lett. a) del d.lgs. n. 150/2015.

⁷¹ art. 2, c. 1, lett. b) del d.lgs. n. 150/2015.

⁷² art. 3, c. 1, del d.lgs. n. 150/2015.

⁷³ specificati nell'art. 2, c.2, lett. a), b), c), del d.lgs. n. 150/2015.

⁷⁴ art. 3, c. 3, l b) del d.lgs. n. 150/2015.

La verifica, la vigilanza e il controllo sull'attività dell'Agenzia interesserà l'analisi del rispetto dei LEP sul territorio nazionale e il monitoraggio delle politiche messe a punto ⁷⁵.

Le attività svolte in cooperazione con l'ANPAL comprendono la gestione del Sistema Informativo Unitario delle Politiche del Lavoro ⁷⁶ e del Sistema Informativo della Formazione Professionale ⁷⁷.

Passando ora all'analisi dei compiti specifici affidati all'ANPAL, questi sono enumerati dall'art. 9 "Funzioni e compiti dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro", c. 1 del d.lgs.n. 150/2015 e comprendono:

- a) *coordinamento della gestione dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego, dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro di cui all'articolo 18, del collocamento dei disabili di cui alla legge n. 68 del 1999, nonché delle politiche di attivazione dei lavoratori disoccupati, con particolare riferimento ai beneficiari di prestazioni di sostegno del reddito collegate alla cessazione del rapporto di lavoro;*
- b) *definizione degli standard di servizio in relazione alle misure di cui all'articolo 18 del presente decreto;*
- c) *determinazione delle modalità operative e dell'ammontare dell'assegno di ricollocazione e di altre forme di coinvolgimento dei privati accreditati ai sensi dell'articolo 12;*
- d) *coordinamento dell'attività della rete Eures [...];*
- e) *definizione delle metodologie di profilazione degli utenti [...];*
- f) *promozione e coordinamento [...] dei programmi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo;*
- g) *sviluppo e gestione integrata del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro [...];*
- h) *gestione dell'albo nazionale di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 276 del 2003;*
- i) *gestione dei programmi operativi nazionali nelle materie di competenza, nonché di progetti cofinanziati dai Fondi comunitari;*
- l) *definizione e gestione di programmi per il riallineamento delle aree per le quali non siano rispettati i livelli essenziali delle prestazioni in materia di politiche attive del lavoro o vi sia un rischio di mancato rispetto dei medesimi livelli essenziali e supporto alle regioni [...];*
- m) *definizione di metodologie di incentivazione alla mobilità territoriale;*
- n) *vigilanza sui fondi interprofessionali per la formazione continua [...], nonché dei fondi bilaterali [...];*
- o) *assistenza e consulenza nella gestione delle crisi di aziende [...];*
- p) *gestione di programmi di reimpiego e ricollocazione in relazione a crisi di aziende aventi unità produttive ubicate in diverse province della stessa regione o in più regioni, di programmi per l'adeguamento alla globalizzazione cofinanziati con il*

⁷⁵ artt. 3, c1, 13, c.6, 14, c.3, e 16, c. 2. del d.lgs. n. 150/2015.

⁷⁶ art. 13, c1, del d.lgs. n. 150/2015.

⁷⁷ art. 15, c1, del d.lgs. n. 150/2015.

Fondo Europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG), nonché di programmi sperimentali di politica attiva del lavoro;

q) gestione del Repertorio nazionale degli incentivi all'occupazione, di cui all'articolo 30;

q-bis) svolgimento delle attività già in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di promozione e coordinamento dei programmi formativi destinati alle persone disoccupate, ai fini della qualificazione e riqualificazione professionale, dell'autoimpiego e dell'immediato inserimento lavorativo, nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

A questi potranno poi aggiungersene ulteriori in presenza di convenzioni stipulate con Regioni e PATB per la gestione diretta dei servizi per il lavoro e delle politiche attive (art. 9, c. 2).

Come accennato, l'ANPAL è competente anche della gestione dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASI)⁷⁸, elemento che renderà necessario il rafforzamento del coordinamento con l'INPS. Interventi in questo senso erano già stati auspicati dalla l. n. 183/2014 art. 1, c. 4, lett. r, la cui portata è stata notevolmente ridimensionata nelle previsioni di cui al d.lgs.n. 150.

Come prevedibile, il processo di riforma affonda le proprie radici negli ultimi anni. In particolare, il desiderio di giungere a un maggiore coordinamento fra politiche passive e attive era già stato espresso durante il Governo Monti, promotore dell'ampliamento dei compiti dell'INPS. In particolare, in questa fase ci si era proposti di inserire fra i compiti assegnati all'Istituto di Previdenza anche l'attività di mediazione nel mercato del lavoro per i beneficiari delle misure di sostegno al reddito così da velocizzarne il reinserimento nel mondo del lavoro e da razionalizzare i costi sostenuti dall'ente stesso⁷⁹.

La riforma del 2015 capovolge in prima battuta questa prospettiva poiché l'art. 1 c. 4 lett e della l.d.n. 183/2014, prevedendo l'affidamento all'ANPAL delle competenze in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e Aspi, aveva lasciato presagire la volontà di giungere alla gestione unitaria da parte dell'ANPAL anche dei sostegni al reddito⁸⁰. L'intento fu poi abbandonato definitivamente⁸¹.

Si sostiene che la fase operativa del piano di riforma del Jobs Act sia di fatto iniziata con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dello Statuto dell'ANPAL⁸², il cui ruolo

⁷⁸ R. Pessi, *Politiche Attive e Passive per l'Occupazione nel Jobs Act*, op. cit., p. 1ss.

⁷⁹ S. Spattini, *La nuova governance del mercato del lavoro*, in (a cura di) M. Tiraboschi, *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act : commento sistematico dei decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità per il 2016)*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 391 ss.

⁸⁰ A. Sgroi, *Gli Strumenti A Sostegno Del Reddito Dopo La Legge Delega N. 183/14 E I Decreti Legislativi: Linee Evolutive Dell'ordinamento*, Arg. Dir. Lav., 2016/2, p. 249.

⁸¹ Crf sul punto V. Ferrante, *Dal contratto al mercato: evoluzioni recenti del diritto dl lavoro alla luce del Jobs Act*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 59, secondo cui l'abbandono di questo ambizioso progetto di riforma non solo ha di fatto ristretto di molto la portata innovativa del d.lgs.150/2015 ma lo ha reso "un disegno di sola sistemazione delle riforme che lo hanno preceduto negli ultimi venti anni".

⁸² d. P. R. 26 maggio 2016 n. 108.

appare cruciale per l'intero disegno di riforma a causa del nesso che lega il successo del contratto a tutele crescenti alla previsione di un'adeguata rete di servizi di sostegno all'occupazione, all'occupabilità e al reddito ⁸³.

L'Agenzia ha sede a Roma e si avvale delle sedi operative del Ministero del Lavoro e dell'ISFOL. Il Prof. Maurizio Ferruccio Del Conte è stato nominato Presidente, e ha assunto anche la Presidenza di Italia Lavoro S.p.A. Gli incarichi degli organi che compongono l'Agenzia (Presidente, Consiglio di Amministrazione, Consiglio di Vigilanza e Collegio dei Revisori) hanno durata triennale e sono rinnovabili per una sola volta. Al Direttore generale, in carica anch'esso per tre anni, sono invece affidate funzioni di coordinamento, organizzazione interna e di predisposizione del bilancio ⁸⁴.

Hanno fatto seguito l'avvio, a novembre 2016, del portale online dell'ANPAL (anpal.gov.it), la presentazione dell'Istituto Nazionale delle Politiche Pubbliche (INAPP - ex ISFOL) e del nuovo Ispettorato del lavoro ⁸⁵.

Il portale ANPAL, indirizzato a tre tipologie di utenti (lavoratori, operatori e aziende), consente, dopo la registrazione, di conoscere diverse opportunità: il lavoratore potrà ad esempio inserire il proprio *curriculum vitae* e visualizzare le possibilità di occupazione; gli operatori potranno presentare *online* la domanda per ottenere l'autorizzazione utile ai fini dell'iscrizione all'Albo nazionale dei soggetti accreditati, gestito dall'ANPAL come disposto dall'art. 9 c. 1, lett. h del d. lgs n. 150/2015.

Occorre inoltre sottolineare che, secondo quanto disposto dall'art. 1 c. 4 e 5 ⁸⁶ d.lgs.n. 150/2015, il procedimento di riforma esclude modifiche al riparto di competenze fra Stato, Regioni e PATB in tema di politiche del lavoro e di servizi per l'impiego, che rimangono quindi in capo alla giurisdizione delle amministrazioni locali, pur dovendo operare nell'ambito del coordinamento predisposto dal Ministero del lavoro (art. 11, c. 1).

In tal senso, le Regioni sono chiamate a elaborare una strategia regionale per l'occupazione (art. 11, c. 2) che stabiliscano anche le procedure di accreditamento degli enti di formazione, di cui all'art. 3, c. 4, in linea con gli indirizzi nazionali di cui all'art. 2 del decreto.

L'amministrazione regionale sarà dunque competente in tema di elaborazione dei piani personalizzati per l'inserimento e il reinserimento professionale, formazione,

⁸³ M. Esposito, *Servizi e politiche per il lavoro nell'attuazione del "Jobs Act": riforme, vincoli e necessità*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona, 306/2016, p. 3.

⁸⁴ P. Rausei, *Tutto Jobs Act : la nuova dottrina del lavoro*, Wolters Kluwer, Milanofiori-Assago (Mi), 2017, p. 385.

⁸⁵ T. Grossi, *ANPAL: partenza in ritardo e punti interrogativi dopo il referendum costituzionale*, Bollettino ADAPT, 2016.

⁸⁶art. 1, c. 4. L'ANPAL esercita il ruolo di coordinamento della rete dei servizi per le politiche del lavoro, nel rispetto delle competenze costituzionalmente riconosciute alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano c. 5. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano esercitano nelle materie disciplinate dal presente decreto le competenze ad esse spettanti ai sensi dei rispettivi statuti, delle relative norme di attuazione e delle norme speciali recanti deleghe di funzioni e, in riferimento alla provincia autonoma di Bolzano [...].

orientamento e inserimento lavorativo (art. 18, c.1, lett a-m), da realizzarsi mediante la costituzione dei centri per l'impiego che dovranno provvedere a questi compiti e procedere alla profilazione dei disoccupati, la base per la redazione del patto di servizio personalizzato, che delinea il percorso di reinserimento lavorativo (art. 20)⁸⁷.

L'art. 18 c. 2 prevede che, se ritenuto necessario dalle Regioni, queste potranno richiedere la collaborazione di soggetti privati accreditati⁸⁸ cui eventualmente affidare compiti e funzioni in tema di gestione dei servizi per il lavoro e politiche attive, in ausilio ai centri per l'impiego.

Tali soggetti accreditati dovranno in ogni caso essere in possesso delle caratteristiche elencate dall'ANPAL, responsabile dell'istituzione dell'albo nazionale⁸⁹ dei soggetti accreditati a svolgere funzioni in materia di politiche attive del lavoro⁹⁰, istituito mediante la delibera del 3 novembre 2016⁹¹ dal CDA dell'Agenzia. L'iscrizione sarà consentita: alle agenzie per il lavoro che svolgono attività di somministrazione di tipo generalista e di intermediazione autorizzate ai sensi dell'art. 4, c. 1, lett a) e c) del già menzionato d.lgs.n. 276/2003; ai soggetti già accreditati ai servizi per il lavoro così come stabiliti dalle Regioni e Province autonome; e alle agenzie intenzionate a operare nelle Regioni che non abbiano ancora predisposto un meccanismo di accreditamento.

Una volta autorizzati, i soggetti saranno tenuti a utilizzare il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro e mantenere uno stretto raccordo con l'ANPAL cui dovrà pervenire qualsiasi informazione utile al coordinamento della Rete Nazionale, comprese le offerte di lavoro pubblicate.

Ai soggetti privati sarà in ogni caso preclusa la possibilità di svolgere alcune attività, tra cui la profilazione, l'elaborazione del patto di servizio, l'erogazione dell'assegno di ricollocazione o i servizi di collocamento dei disabili.

In questo modo, pur non apportando modifiche al sistema di collaborazione pubblico – privato, il Legislatore ha operato un aumento dell'importanza di questi ultimi operatori, includendoli nella Rete Nazionale e riconoscendo loro un nuovo ruolo nella disciplina dell'assegno di ricollocazione, che sarà oggetto di un'analisi più approfondita nei prossimi paragrafi⁹².

Da ultimo, occorre sottolineare come il progetto di riforma sia stato elaborato, secondo alcuni, ragionando per lo più a Costituzione invariata, orientamento

⁸⁷ E. Balletti, *Le politiche attive e passive per l'occupazione*, Bollettino Adapt, 2016, p. 537.

⁸⁸ Sulla questione dell'accREDITAMENTO si veda: ADAPT, *Politiche attive: il tassello (mancante) dei regimi di accREDITAMENTO*, Working Paper ADAPT, 10 giugno 2015, n. 180.

⁸⁹ M. Esposito, *Servizi e politiche per il lavoro*, op. cit., p. 11.

⁹⁰ L'Albo è consultabile al sito: servizi.anpal.gov.it/Operatori/Pagine/AccREDITAMENTO Nazionale.aspx

⁹¹ AccREDITAMENTO nazionale dei servizi per il lavoro ed Albo Nazionale dei soggetti accREDITATI. Attuazione dell'articolo 12, commi 2 e 3, del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150.

⁹² S. Spattini, *La nuova governance del mercato del lavoro*, op. cit., p. 391 ss.

confermato dall'esito referendario del dicembre 2016 che non ha introdotto alcuna modifica al riparto di competenze così come delineate dal Titolo V ⁹³.

⁹³ Cfr. D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in F. Carinci (a cura di) *La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II*, Adapt University Press 2014; M. Ricci, *I Servizi Per L'impiego Dopo Le Modifiche Legislative Tra Luci E Ombre*, Arg. Dir. Lav., 2017/2, p. 326.

5.3 Le politiche attive per il lavoro dopo il *Jobs Act*: una riforma a metà?

Uno dei settori maggiormente interessati dal riordino della materia del mercato del lavoro operato dal d.lgs.n. 150/2015 è, come accennato, il sistema delle politiche attive per il lavoro.

La portata innovativa del decreto appare tuttavia ridotta rispetto a quanto auspicato dalla l.n. 183/2014 che puntava a una più sostanziale riforma che comprendesse, tra l'altro, anche gli incentivi all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità.

Secondo quanto contenuto nell'art. 19 c. 1 del d.lgs.n. 150, i destinatari delle prestazioni dei CPI erano originariamente i disoccupati iscritti al portale nazionale delle politiche del lavoro e le persone a rischio disoccupazione nel periodo di preavviso (art. 19 c. 4 d.lgs.n. 150/2015). A differenza di quanto auspicato, risultavano quindi esclusi gli inoccupati. La lacuna è stata tuttavia prontamente colmata dall'art. 4 c. 1, lett. i, del d.lgs. n. 185/2016 che è intervenuto modificando la dicitura da "disoccupati" a "soggetti privi d'impiego", e operando a tutti gli effetti un'apertura per la fruizione delle politiche attive per il lavoro anche agli inoccupati⁹⁴. Dalla dicitura di cui all'art. 9 c.1, lett a) "*con particolare riferimento ai beneficiari di prestazioni di sostegno del reddito collegate alla cessazione del rapporto di lavoro*", appare tuttavia chiaro come i destinatari "privilegiati" dell'attività dell'Agenzia siano i lavoratori disoccupati.

Passando ora all'analisi delle novità, occorre sottolineare che al Capo III, il d.lgs.n. 150 abroga l'art. 1 del d.l.n. 76/2013 che aveva introdotto incentivi per l'assunzione a tempo indeterminato di giovani tra i 18 e i 29 anni (art. 29, c. 1) e prevede che presso il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione⁹⁵ sia creato "*un apposito piano gestionale per il finanziamento di politiche attive del lavoro*" (c. 2).

L'art. 30 c. 1 dispone inoltre l'istituzione, presso l'ANPAL, di un Repertorio nazionale degli incentivi occupazionali e del lavoro, cui sarà affidato il coordinamento e la vigilanza sulla trasparenza nelle procedure di erogazione degli incentivi per l'occupazione⁹⁶ da parte di Regioni e Province, previa comunicazione all'ANPAL⁹⁷. I casi in cui tali incentivi non siano erogabili sono elencati all'art 31, c.

⁹⁴ G. Canavesi, *La Rete Nazionale dei servizi per le Politiche per il lavoro*, in (a cura di) R. Pessi, G. Sigillò Massara, *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro: D.lgs n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 14 settembre 2015*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 127 ss.

⁹⁵ Il Fondo sociale per occupazione e formazione è stato istituito, del decreto legge 29 novembre 2008, n.185 (art. 18, c. 1, lettera a) convertito, con modificazioni, dalla l. 28 gennaio 2009, n. 2.

All'interno del Fondo opera anche il Fondo per l'occupazione, istituito nel 1993, che intende, attraverso l'elaborazione di misure riguardanti le politiche attive, sostenere l'occupazione. Il Fondo sociale interviene, tra l'altro, nel finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, tirocini formativi, incentivi per la ricollocazione di lavoratori 50+.

⁹⁶ C. Garofalo, *Il riordino degli incentivi all'occupazione*, in (a cura di) E. Ghera, D. Garofalo, *Organizzazione e disciplina del lavoro nel Jobs Act 2: commento al Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*, Cacucci, Bari, p. 298.

⁹⁷ Rausei, op cit., p. 409.

1, lettere *a-d*. Il Repertorio dovrà raccogliere informazioni come durata e importo del beneficio, le categorie di lavoratori e datori di lavoro interessati ⁹⁸.

Le disposizioni riguardanti il percorso di reinserimento nel mercato del lavoro del disoccupato sono contenute negli artt. 19-22 del decreto ⁹⁹.

I centri per l'impiego saranno responsabili dell'analisi preliminare delle competenze dell'utente, della sua profilazione e della valutazione delle possibilità di collocazione/ricollocazione nel mercato del lavoro.

Il disoccupato dovrà invece contattare il centro per l'impiego e confermare lo stato di disoccupazione entro trenta giorni dalla dichiarazione di disponibilità sul mercato del lavoro. Il CPI, previa verifica della situazione individuale, dopo la profilazione procederà alla redazione del "patto di servizio personalizzato"¹⁰⁰, secondo quanto disposto dall'art. 20 del d.lgs. 150/2015.

Il trimestre successivo all'iscrizione al centro saranno focalizzati sull'elaborazione di un aiuto mirato alla ricerca dell'occupazione, naturalmente differenziato a seconda del percorso lavorativo desiderato, autonomo o subordinato ¹⁰¹.

La procedura prevede la predisposizione di un programma formativo per la qualificazione o riqualificazione professionale e un percorso di "accompagnamento al lavoro", eventualmente arricchito dall'erogazione dell'assegno di ricollocazione ¹⁰².

Come accennato, nel generale processo di riordino delle politiche attive riveste un ruolo determinante il principio di condizionalità (artt. 21 e 22 d.lgs. n. 150) che mira a rafforzare la responsabilizzazione dell'utente ¹⁰³ ponendogli a carico nuovi obblighi e inasprendo al contempo le misure sanzionatorie, poiché, per continuare a percepire meccanismi di sostegno al reddito, dovrà dimostrarsi più "proattivo" ¹⁰⁴.

L'art. 21 c.7 statuisce, infatti, che per i percettori della Naspi, DIS-COLL e dell'indennità di mobilità sia prevista la decurtazione di un quarto di una mensilità percepita nel caso in cui l'individuo non si presenti al primo appuntamento per l'attività organizzata per lui, sanzione che sarà elevata a una mensilità alla seconda convocazione ignorata e, in caso di comportamento reiterato, si giungerà alla

⁹⁸ E. Massi, *Riordino Degli Incentivi e Novità Per L'apprendistato*, Dir. Prat. Lav., 42/2015, p. 2409.

⁹⁹ A. Sartori, *Il Jobs Act E La Riforma Dei Servizi Per L'impiego In Italia: Finalmente La Svolta Nel Solco Dell'europa?*, Rivista Italiana di Diritto del Lavoro 2016, n. 1, marzo 2016, p. 19.

¹⁰⁰ *Amplius*: V. Filì, *Il patto di servizio personalizzato*, p. 175 ss in E. Ghera, D. Garofalo, *Organizzazione e disciplina del lavoro nel Jobs Act 2: commento al Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*, Cacucci, Bari.

¹⁰¹ R. Camera, *Riordino Della Normativa In Materia Di Servizi Per Il Lavoro E Di Politiche Attive*, Dir. Prat. Lav., 41/2015, p. 2354.

¹⁰² Rausei, op cit., p. 390.

¹⁰³ A. Olivieri, *L'assegno di ricollocazione: una nuova condivisione di diritti e doveri*, Arg. Dir. Lav., 2016/2, p. 272 ss; M. Ricci, *I Servizi Per L'impiego: il quadro legale*, in (a cura di) M. Brollo, M. Marazza, *Diritto del Lavoro e mercato, L'impatto delle riforme del lavoro nell'analisi giuridica dei dati sull'occupazione*, Quaderni di Arg. Dir. Lav., Wolters Kluwer, Milano, 2015, p.137.

¹⁰⁴ R. Fabozzi, *Sostegno al reddito: obblighi e sanzioni*, in (a cura di) R. Pessi, G. Sigillò Massara, op. cit., p. 111.

decadenza dalla prestazione. Simili sanzioni sono anche previste per i percettori dell'Assegno di disoccupazione (ASDI).

In concreto, sono tre gli strumenti utilizzati dal Legislatore per l'attivazione dei disoccupati o inattivi: l'assegno individuale di ricollocazione, le attività di pubblica utilità e i lavori socialmente utili.

La previsione di queste misure risulta anche in linea con quanto disposto dalla Commissione Europea nella già esaminata Comunicazione “*Un’agenda per nuove competenze e per l’occupazione. Un contributo europeo verso la piena occupazione*” del 2010¹⁰⁵, che ha auspicato un rinnovamento nel ruolo dei servizi pubblici per l’impiego, con un sostanziale incremento della loro attività nei processi di reinserimento lavorativo, comprensione delle abilità e profilazione, elementi fondamentali per giungere a un migliore inserimento nei percorsi formativi¹⁰⁶.

Proprio il meccanismo della profilazione sembra essere una delle novità più rilevanti del decreto dal momento che rende possibile un più accurato monitoraggio delle difficoltà riscontrate da ciascuno.

La possibilità per i lavoratori percettori di forme di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro di essere convocati per lo svolgimento di lavori socialmente utili di cui all’art. 26 c. 1 d.lgs.n. 150/2015 è legata alla volontà di preservare le competenze dell’individuo e svilupparne di nuove “*a beneficio della comunità territoriale di appartenenza, sotto la direzione ed il coordinamento di amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nel territorio del comune ove siano residenti. 2. Allo scopo di dar corso alle attività di cui al comma 1, le regioni e province autonome stipulano, con le amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, operanti sul territorio, specifiche convenzioni, sulla base della convenzione quadro predisposta dall’ANPAL.*”¹⁰⁷.

L’avvio di queste attività vede un previo accordo di Regioni e PATB con le amministrazioni locali, che dovranno rientrare nell’accordo quadro dell’ANPAL¹⁰⁸.

In tema di politiche attive, inoltre, occorre sottolineare che l’art. 22 del d.lgs. 150/2015 istituisce il Fondo politiche attive con il principale compito di erogare l’assegno di ricollocazione, di cui all’art. 23. Il Fondo, istituito nel 2014 tramite il Decreto del 14 novembre 2014, ha il compito di incentivare il reinserimento nel mercato del lavoro dei percettori degli ammortizzatori sociali e dei lavoratori in stato di disoccupazione attraverso il finanziamento di alcune attività e misure come l’elaborazione di nuovi percorsi di orientamento formativo o per l’autoimprenditorialità e l’erogazione dell’assegno di ricollocazione, oggetto di analisi nel prosieguo del testo.

¹⁰⁵ Communication from the Commission, *An Agenda For New Skills And Jobs: A European Contribution Towards Full Employment*, COM/2010/0682 final.

¹⁰⁶ M. Ricci, *I Servizi Per L’impiego*, op. cit. p. 326.

¹⁰⁷ P. Rausei, *Tutto Jobs Act*, op. cit., p. 400.

¹⁰⁸ R. Camera, *Riordino della Normativa*, op. cit., p. 2354

Il Fondo intende inoltre integrare e supportare l'attività del già esaminato Fondo di adeguamento alla globalizzazione: nel decreto istitutivo sono infatti numerosi i richiami a questo strumento ¹⁰⁹.

La dotazione finanziaria del Fondo è andata arricchendosi nel corso degli anni, passando da quindici a venti milioni di euro del 2016 agli ottantadue milioni annui per il periodo 2017-2019 ¹¹⁰ cifra destinata a diminuire sensibilmente a partire dal 2024, quando si prevede un abbassamento a 10 milioni annui ¹¹¹. Per l'accesso alle risorse del Fondo, le Regioni dovranno presentare la domanda di contributo al Ministero del Lavoro.

5.3.2 Il patto di servizio personalizzato (PSP) e l'assegno di ricollocazione.

Nel processo di rinnovamento delle politiche attive e nell'intenzione di giungere a un migliore e più veloce inserimento lavorativo degli individui, un ruolo rilevante è affidato al patto di servizio personalizzato. La previsione di questo elemento, non nuovo per il panorama italiano ¹¹², all'interno delle disposizioni della riforma, è utilizzato in particolare per rafforzare la sfera dei doveri posti a carico del disoccupato ¹¹³.

Le componenti fondamentali del patto di servizio personalizzato sono enunciate all'art. 20, c. 2 del d.lgs. 150/2015:

- a) *l'individuazione di un responsabile delle attività;*
- b) *la definizione del profilo personale di occupabilità secondo le modalità tecniche predisposte dall'ANPAL;*
- c) *la definizione degli atti di ricerca attiva che devono essere compiuti e la tempistica degli stessi;*
- d) *la frequenza ordinaria di contatti con il responsabile delle attività;*
- e) *le modalità con cui la ricerca attiva di lavoro è dimostrata al responsabile delle attività.*

Al PSP è affidato il compito di individuare le attività e le misure per il coinvolgimento del disoccupato. In particolare, ciò implicherà prima l'obbligo per il soggetto di partecipare ad attività formative e di riqualificazione professionale, e successivamente di accettare un'"offerta di lavoro congrua"¹¹⁴.

Quest'ultima sarà la risultante di alcune valutazioni, operate ex art. 25 del d.lgs.n. 150/2015, riguardanti: - *coerenza con le esperienze e le competenze maturate;* - *distanza dal domicilio e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico;* - *durata della disoccupazione;* - *retribuzione superiore, di almeno 20%, rispetto*

¹⁰⁹ G. Giardinieri, *Il Fondo Europeo di adeguamento alla globalizzazione come strumento solidaristico dell'Unione Europea*, RDSS, n. 3, 2016, p. 550.

¹¹⁰ art. 43, c. 6, d. lgs. n. 148/2015.

¹¹¹ G. Canavesi, *La Rete Nazionale dei servizi per le Politiche per il lavoro*, op. cit., p. 127 ss.

¹¹² Cfr. Adapt, Veneto Lavoro, *Il patto di servizio tra normativa e prassi*, 2010.

¹¹³ A. Olivieri, *L'assegno di ricollocazione: una nuova condivisione di diritti e doveri*, Arg. Dir. Lav., 2016/2, p. 272.

¹¹⁴ R. Fabozzi, *Sostegno al reddito: obblighi e sanzioni*, in (a cura di) R. Pessi, G. Sigillò Massara, op. cit., p. 111 ss.

all'indennità percepita nell'ultimo mese precedente, da computare senza considerare l'eventuale integrazione a carico dei fondi di solidarietà.

Appare incoraggiante il richiamo alle “*esperienze e le competenze maturate*”¹¹⁵, dicitura che lascia auspicare un più ampio livello di “personalizzazione” del patto sottoscritto.

Le linee guida in materia sono disposte dal Ministero del Lavoro su proposta dell'ANPAL.

Anche i percettori di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro saranno convocati dal centro per l'impiego per la redazione di un patto di servizio personalizzato (art. 2 c. 1 d.lgs.n. 150/2015) al fine di non perdere le competenze possedute e/o di svilupparne di nuove. Anche in questo caso, la mancata partecipazione alle attività produce una decurtazione/decadenza dal percepimento dei benefici¹¹⁶.

Passando ora all'esame dell'assegno di ricollocazione, occorre sottolineare come neanche questo sia una novità introdotta dal d.lgs. n. 150/2015.

Come intuibile, la finalità principale è velocizzare l'inserimento/reinserimento lavorativo mediante un sostegno più mirato.

Anche la decisione di predisporre questo meccanismo si colloca nel solco dell'auspicio espresso dalle istituzioni europee circa l'incremento dell'attenzione da dedicare alle politiche attive per il lavoro¹¹⁷, qui considerate di importanza pari alle politiche passive in quanto potenziali catalizzatori dell'aumento qualitativo dei posti di lavoro.

Una prima ipotesi di implementazione nell'ordinamento italiano di un meccanismo simile è presente nell'art. 2120 del “Codice semplificato del lavoro 4.0”, elaborato da Pietro Ichino e Michele Tiraboschi¹¹⁸ cui fece seguito un primo tentativo di introduzione nel 2014: la legge di stabilità del 2014¹¹⁹, infatti, aveva previsto, al c. 215 l'istituzione di un Fondo per le politiche attive, utile al finanziamento del “contratto di ricollocazione”¹²⁰. Tuttavia, il processo di sperimentazione non ha mai visto la luce a causa della mancanza del regolamento attuativo da predisporre entro marzo 2014 ed emanato solamente a dicembre 2014¹²¹.

¹¹⁵ M. Ricci, *I Servizi Per L'impiego Dopo Le Modifiche Legislative Tra Luci E Ombre*, Arg. Dir. Lav., 2017/2, p. 326 ss.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ Si veda in particolare la Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee del 22.11.2006, *Libro Verde Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, COM(2006) 708 def.

¹¹⁸ M. Tiraboschi, *Jobs Act e contratto di ricollocazione: prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, DRI, 4/XXV – 2015, Giuffrè, Milano.

¹¹⁹ L. 27 dicembre 2013, n. 147.

¹²⁰ M. Tiraboschi, *Jobs Act e ricollocazione dei lavoratori*, in (a cura di) M. Tiraboschi, *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act : commento sistematico dei decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità per il 2016)*, Giuffrè, Milano 2016, p. 486.

¹²¹ Secondo l'interpretazione di Pietro Ichino ciò si deve alla volontà di esponenti del Ministero del lavoro e parte dei sindacati di lasciare più cospicui investimenti ai centri per l'impiego, quindi a

Fece seguito l'inserimento di questo strumento nella l. delega n. 183/2014 (lett. p) e q) art. 1, c. 4), parzialmente recepito dall'art. 17 del d.lgs. n. 22/2015 sotto forma di "contratto di ricollocazione" per i disoccupati con i requisiti di cui all'art. 1, c. 2 lett c del d. lgs. n. 1818/2000 ¹²². La fase di sperimentazione, tuttavia, si è protratta solamente un breve periodo ¹²³.

Un'altra esperienza (virtuosa) da cui si pensa che il meccanismo dell'attuale assegno di ricollocazione abbia tratto ispirazione è la "Dote Unica Lavoro" lombarda ¹²⁴, uno strumento di sostegno all'inserimento/reinserimento lavorativo e alla qualificazione/riqualificazione professionale. Costituisce la più recente evoluzione di un sistema che vedeva al suo interno una "Dote scuola", una "Dote Formazione", pensata per incrementare i livelli di occupabilità e di competenze possedute, e una "Dote lavoro", più focalizzata sulle tematiche occupazionali ¹²⁵.

Il sistema elaborato prevede, analogamente all'assegno di ricollocazione, la possibilità di ottenere un aiuto rafforzato per il reinserimento lavorativo, anche mediante l'intervento di operatori privati accreditati.

Tornando ora alla situazione contemporanea, disponendo l'abrogazione dell'art. 17, c. 2-7 del d.lgs. n.22/2015, l'art. 34, c. 1, lett i del dlgs. n. 150/2015 reintroduce di fatto quanto previsto dal contratto di ricollocazione, modificandone sia la dicitura in "assegno di ricollocazione" sia il bacino dei beneficiari, ora costituiti da disoccupati da più di quattro mesi percettori della Naspi, diversamente dalla precedente normativa secondo cui i percettori includevano tutti i disoccupati ¹²⁶.

Come specificato all'art. 23 del d.lgs.n. 150/2015, la domanda per ottenere l'assegno dovrà essere inoltrata al centro per l'impiego di riferimento ma, nel caso in cui questo non si attivi entro sessanta giorni, dovrà essere trasmessa dal soggetto interessato direttamente all'ANPAL in via telematica.

strutture pubbliche a discapito invece delle strutture private, e di affrontare le crisi occupazionali attingendo ai metodi tradizionali come la Cassa Integrazione. Per un ulteriore approfondimento sul tema si veda P. Ichino, *Il lavoro ritrovato. Come la riforma sta abbattendo il muro tra garantiti, precari ed esclusi*, Mondadori, Milano, 2015.

¹²² M. Del Conte, *Il Jobs Act e la rete dei servizi per l'impiego*, in (a cura di) G. Santoro Passarelli, *Il diritto dell'occupazione dopo il Jobs Act*, Giappichelli, Torino, 2016, p.8.

¹²³ Sulle difficoltà nel processo di approvazione della misura si veda P. Ichino, *Perché il Ministero ostacola la sperimentazione delle politiche attive?*, in Pietro Ichino Newsletter, 15 dicembre 2014, n. 324.; P. Ichino, *Che cos'è il contratto di ricollocazione e come funziona*, in Guida al Lavoro, gennaio 2014.

¹²⁴ Per maggiori informazioni si consiglia di consultare il sito della Regione Lombardia: www.regione.lombardia.it

¹²⁵ Per una trattazione specifica del tema si consigliano, fra gli altri: G. Montaletti, *Il sistema dote: definizione e caratteristiche*, in AA. VV., *Regione Lombardia: la persona al centro. I fondamenti del sistema dote*, Rimini, 2008; R. Albonetti, *L'esperienza della Dote in Regione Lombardia*, in Non profit, 2009; G. Canavesi, *La "Dote lavoro" in Lombardia: un nuovo modello di politiche del lavoro?*, RDSS, n. 1, aprile 2011, p. 59 ss.

¹²⁶ M. Tiraboschi, *Jobs Act e ricollocazione dei lavoratori*, in (a cura di) M. Tiraboschi, *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act : commento sistematico dei decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità per il 2016)*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 492 ss.

Una volta percepito l'assegno, il beneficiario dovrà spenderlo entro due mesi, pena decadenza dello stesso, presso il centro per l'impiego di riferimento, ovvero dove ha sottoscritto il patto di servizio personalizzato, o presso i soggetti privati accreditati.

L'ammontare del beneficio sarà commisurato alle caratteristiche dell'utente e alla valutazione delle sue possibilità d'inserimento o reinserimento lavorativo ¹²⁷.

L'art 23, c. 5 elenca le caratteristiche che il "servizio di assistenza alla ricollocazione" dovrà prevedere per i destinatari dell'assegno, per i quali risulta sospeso l'eventuale patto di servizio personalizzato precedentemente stipulato: *a) l'affiancamento di un tutor [...], b) l'elaborazione di un programma di ricerca intensiva della nuova occupazione e la relativa area, con eventuale percorso di riqualificazione professionale mirata a sbocchi occupazionali esistenti nell'area stessa; c) l'assunzione dell'onere del soggetto di cui al comma 1 di svolgere le attività individuate dal tutor; d) l'assunzione dell'onere del soggetto di cui al comma 1 di accettare un'offerta di lavoro congrua ai sensi dell'articolo 25; (21) e) l'obbligo per il soggetto erogatore del servizio di comunicare al centro per l'impiego e all'ANPAL il rifiuto ingiustificato, da parte della persona interessata, di svolgere una delle attività di cui alla lettera c), o di una offerta di lavoro congrua, a norma del punto d), al fine dell'irrogazione delle sanzioni di cui all'articolo 21, commi 7 e 8; f) la sospensione del servizio nel caso di assunzione in prova, o a termine, con eventuale ripresa del servizio stesso dopo l'eventuale conclusione del rapporto entro il termine di sei mesi.*

Occorre sottolineare la dicitura "eventuale percorso di riqualificazione professionale" ex art. 23 c. 5 lett *b* d.lgs. n. 150/2015 che, secondo parte della dottrina ¹²⁸, lascia trasparire una scarsa attenzione al tema della riqualificazione professionale degli individui in cerca di occupazione, nonostante si configuri in capo a questi ultimi l'obbligo di svolgere le attività indicate dal tutor (ex art. 23 c. 5 lett *c*).

In tema di gestione dell'assegno di ricollocazione, il ruolo di monitoraggio dell'ANPAL sarà svolto per opera dell'istituzione di un portale che raccoglierà i dati derivanti dai CPI o dai soggetti accreditati (art. 23 c. 8) riguardanti le richieste pervenute, i mezzi utilizzati e i risultati raggiunti in termini di reinserimento lavorativo. In caso di problemi individuati nelle procedure esaminate, è prevista anche "la revoca dalla facoltà di operare con lo strumento dell'assegno di ricollocazione" (art. 23 c. 8).

La portata innovativa dello strumento appena descritto è racchiusa essenzialmente in due elementi: la volontarietà che si pone alla base dell'attivazione dell'intero meccanismo e il raggiungimento dell'obiettivo occupazionale da parte del CPI o del soggetto privato accreditato, elemento imprescindibile affinché questi ultimi, che sono

¹²⁷ A. M. Battisti, *L'assegno di ricollocazione*, in (a cura di) R. Pessi, G. Sigillò Massara, *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro : D.lgs n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 14 settembre 2015*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 157 ss.

¹²⁸ Si veda in particolare: A. Olivieri, *L'assegno di ricollocazione: una nuova condivisione di diritti e doveri*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2/2016, p. 272 ss.

in concreto i destinatari del beneficio economico, percepiscano l'assegno erogato dalla Regione o dalla PATB di riferimento ¹²⁹.

Parimenti cruciale appare il ruolo della profilazione dell'utente operata tramite il PSP, da cui dipenderà anche l'ammontare dell'assegno, erogabile per un massimo di sei mesi, e ulteriormente rinnovabile per una volta.

Come intuibile, l'avvio effettivo delle procedure riguardanti l'assegno di ricollocazione sono state subordinate all'attivazione del portale ANPAL, avvenuta, come già accennato, con alcuni mesi di ritardo solo verso la fine del 2016.

Al 2017, la dotazione finanziaria dell'assegno di ricollocazione è di trentadue milioni di euro ¹³⁰.

La principale criticità riscontrabile riguarda i tempi considerati: ovvero i quattro mesi necessari per l'avvio del meccanismo e la cadenza trimestrale da rispettare per l'aggiornamento del livello di occupabilità dell'utente disoccupato (art. 19 cc. 5 e 6), tempistiche decisamente troppo estese per il mondo del lavoro contemporaneo.

Occorre inoltre sottolineare lo scarso successo della fase di sperimentazione, imputabile con tutta probabilità, alla carenza di informazioni a disposizione degli individui: solo il 10% di chi aveva diritto alla prestazione ha infatti presentato domanda ¹³¹.

5.4 Il mercato del lavoro italiano: il (lento) avvicinamento agli standard europei.

Dopo aver esaminato le misure messe in atto negli ultimi anni, occorre considerare in quale mercato andranno ad operare.

Nel 2016, il tasso di disoccupazione in Italia ha raggiunto l'11,7%, meno 0,2% rispetto all'anno precedente ma decisamente al di sopra della media UE28 (8,6%).

Su livelli ben più elevati si colloca il tasso di disoccupazione giovanile (popolazione al di sotto dei 25 anni) che ha raggiunto nello stesso anno il 37,8%, ovvero più del doppio della media europea, 18,7% ¹³². A essere ancor più preoccupante è la percentuale di giovani cd. "NEET" (*Not engaged in Education, Employment or Training*) che in Italia raggiunge circa il 20% ¹³³.

Il mercato del lavoro italiano appare altresì caratterizzato da forti ritardi in tema di competenze: dall'indagine PIAAC ¹³⁴ dell'OCSE emergono dati preoccupanti sul

¹²⁹ P. Rausei, *Tutto Jobs Act*, op. cit., p. 396.

¹³⁰ MLPS - Decreto Direttoriale 16 settembre 2016, n. 258. Disposizione di risorse finanziarie ex artt. 23 e 24 del D.Lgs. 150/2016.

¹³¹ IPSOA Quotidiano, *Assegno di ricollocazione: solo 3.000 domande*, 24 agosto 2017.

¹³² Eurostat, *Unemployment by sex and age - annual average*. Last update: 02-10-2017.

¹³³ Eurostat, *Young people neither in employment nor in education and training by sex and NUTS 2 regions (NEET rates)* Last update: 27-04-2017.

¹³⁴ L'Italia ha preso parte al primo round del Programma di rilevazione PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) dell'OCSE nel 2008, insieme ad altri ventidue Paesi. L'amministrazione individuata come competente per portare avanti l'indagine è stato il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, che ha affidato il compito all'ISFOL. Il rapporto è stato presentato nel 2014 e fornisce il quadro delle competenze della popolazione adulta, compresa fra i 16 e i 65 anni. La prossima rilevazione PIAAC in Italia è prevista per il 2020.

possessiono di competenze matematiche e nella lettura, particolarmente basse in rapporto agli altri Stati inclusi nella rilevazione¹³⁵. Risulta scarsa, inoltre, la partecipazione della popolazione adulta alle attività formative: nell'anno precedente alla chiusura del report, ovvero nel 2012, solo il 24% degli intervistati ha dichiarato di aver partecipato a un'attività formativa o di istruzione, contro la media OCSE del 52%¹³⁶.

I dati parlano anche di un'ampia percentuale di posti vacanti nel settore digitale: nel 22% dei casi circa le aziende riscontrano importanti difficoltà nel reperimento di personale idoneo¹³⁷. Proprio il settore TIC (*Tecnologie dell'informazione e della comunicazione*) figura tra quelli a maggiore rischio carenza di personale insieme al cd. "personale STEM" ("*Science, Technology, Engineering and Mathematics*"). Questo fenomeno appare in continua ascesa nonostante l'incremento progressivo della domanda di professionisti¹³⁸, ed è da considerarsi una diretta conseguenza di alcune caratteristiche del mercato italiano, in cui ai rapidi progressi tecnologici delle aziende non corrisponde un numero adeguato di laureati in materie scientifiche né l'incremento della connessione azienda - università¹³⁹.

Lo scenario che ne deriva risulta caratterizzato anche in questo caso dai cd. "*Job mismatch*" e l'"*under-qualification*"¹⁴⁰, ulteriormente esacerbati dalle rilevanti differenze fra i mercati del lavoro regionali.

Come sottolineato dal Presidente dell'Istat Giorgio Alleva¹⁴¹, la nuova Industrializzazione, di cui ci si occuperà nei paragrafi successivi, potrebbe rappresentare un vero e proprio volano per l'occupazione e per accrescere le competenze della forza lavoro italiana. Il report dell'Istat presentato nel corso di un'audizione in Commissione Lavoro del Senato ha sottolineato infatti i primi effetti della Quarta Rivoluzione Industriale nel contesto nazionale: è emerso in particolare come, seppur l'aumento dell'occupazione generale sia considerato modesto, appaia consistente quello del numero degli occupati molto qualificati, attivi in particolare nel settore delle TIC (+ 4,9% rispetto al 2015). A questo incremento ha corrisposto un'importante contrazione dei lavori legati alle attività artigiane.

Si veda sul tema: OECD, *Inchiesta sulle competenze degli adulti, Primi risultati. ITALIA - Problematiche chiave, 2013*; OECD, *Skills Outlook 2013*, Paris, 2013.

¹³⁵ A. Simoncini, *Certificare le competenze, la via italiana all'apprendimento permanente*, in (a cura) di M. G. Balducci, S. Marchi, *Certificazione delle competenze e apprendimento permanente: una pluralità di discorsi*, Carocci, Roma, 2014, p. 37.

¹³⁶ ISFOL, PIAAC-OCSE, *Rapporto nazionale sulle competenze degli Adulti*, Collana Temi & Ricerche, Roma, 2013.

¹³⁷ Modis, *White Paper - Digital Mismatch*, 2014.

¹³⁸ Si vedano ad esempio i report elaborati su base trimestrale da Unioncamere nell'ambito del Progetto Excelsior – Sistema Informativo per l'occupazione e la formazione, report disponibili al sito: excelsior.unioncamere.net

¹³⁹ Skills Panorama, *Analytical Highlights, Italy: Mismatch priority occupations*, 2016.

¹⁴⁰ Jin, Y., R. Fukahori, H. Morgavi, *Labour market transitions in Italy: Job separation, re-employment and policy implications*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1291, OECD Publishing, Paris, 2016.

¹⁴¹ M.T. Della Mura, *Industry 4.0, Istat: Industria 4.0 e occupazione, il legame diretto c'è*, www.internet4things.it, luglio 2017.

Lo studio ha fornito inoltre informazioni circa le professioni considerate vincenti: sono ventisette (l'analisi ne ha esaminate circa duecento) e riguardano il settore della pianificazione, amministrazione, progettazione, analisi, marketing e ristorazione ¹⁴².

La grande rilevanza del ruolo delle competenze TIC è stato ulteriormente sottolineato nella terza edizione dell'Osservatorio delle Competenze Digitali, pubblicato a metà del 2017, che, accanto all'esame dei requisiti che le professioni del futuro dovranno soddisfare, delinea le caratteristiche necessarie ai percorsi formativi al fine di scongiurare un ulteriore peggioramento del disallineamento qualitativo e quantitativo di competenze ¹⁴³. Si auspica in particolare l'aumento dei corsi di formazione da erogare attraverso piattaforme tecnologiche, *training on the job* e corsi di formazione per l'acquisizione di *soft skills*, accanto a un più ampio utilizzo di percorsi di *mentoring* e *coaching* ¹⁴⁴.

A esacerbare la situazione italiana intervengono anche i dati demografici che vedono un rapido invecchiamento della popolazione, a ritmi più sostenuti rispetto a molti dei Paesi OCSE, che causa, tra l'altro, un progressivo aumento dell'età della popolazione attiva (il cd. "*old-age dependency ratio*") ¹⁴⁵.

Ampia parte di queste caratteristiche del mercato del lavoro si riflettono in termini più o meno diretti sul sistema di *welfare* italiano e si prevede che nei prossimi anni la situazione sia destinata ad aggravarsi ulteriormente: secondo le stime, infatti, nel 2050 un italiano su tre avrà più di 65 anni ¹⁴⁶.

In questo contesto, non appare difficile comprendere quanto, nel breve periodo, si renderà sempre più importante l'elaborazione di politiche più inclusive nei confronti dei lavoratori anziani e la riduzione di fenomeni discriminatori ¹⁴⁷, accanto a misure volte all'aggiornamento delle competenze, per scongiurare perdita di competitività e pericolosi cali della produttività ¹⁴⁸.

Il tema delle metodologie da utilizzare per indirizzare i cambiamenti del mercato del lavoro è stato affrontato anche dal Summit dei Ministri del Lavoro del G7 che si è

¹⁴² Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica G. Alleva, Atto n. 974, *L'impatto sul mercato del lavoro della quarta rivoluzione industriale*, 11a Commissione "Lavoro, previdenza sociale" del Senato della Repubblica Roma, 12 luglio 2017.

¹⁴³ Osservatorio delle Competenze Digitali 2017, Scenari, gap, nuovi profili professionali e percorsi formativi, report disponibile al sito: www.assinform.it. Il report considera al suo interno i risultati dello studio Accenture sul futuro delle professioni e della formazione "*Harnessing Revolution, Creating the future workforce*" di E. Shook e M. Knickrehm, 2017.

¹⁴⁴ G. Capitani, *Le competenze digitali 4.0*, giugno 2017.

¹⁴⁵ OECD, *Pensions at a Glance 2015 - OECD and G20 indicators*, OECD Publishing, Paris, 2015.

¹⁴⁶ OCSE, *Ageing and Employment Policies, Italy*, 2004, p. 9.

¹⁴⁷ Interventi in tal senso sono stati più volte auspicati in sede europea. Cfr. la Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro; Commissione Europea, Proposta di Direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale, COM(2008) 426 def., Bruxelles, 2.7.2008.

¹⁴⁸ OCSE, *Ageing*, cit., p. 31.

tenuto a Torino nel mese di settembre 2017. Nel documento finale, “*Per un migliore futuro del lavoro: Percorsi per Agire*” è sintetizzata la volontà degli Stati di adottare politiche per incrementare resilienza e dinamicità dei mercati del lavoro e diffondere la consapevolezza sulle opportunità che l’innovazione tecnologica porta ai diversi gruppi sociali, in particolare a quelli che si sentono minacciati dalla perdita dell’occupazione ¹⁴⁹.

Come sottolineato anche dalla Commissione Lavoro del Senato in un documento conclusivo di recente pubblicazione, le conseguenze dell’attuale fase industriale potranno essere massimizzate solo in presenza di adeguate politiche che includano miglioramenti al sistema educativo, che funga anche da supporto al raggiungimento di un maggior livello di occupabilità, e il potenziamento dell’offerta formativa, in particolare di quella tecnica, troppo spesso considerata una “seconda scelta” in Italia¹⁵⁰.

5.4.2 La formazione professionale in Italia, normativa e profili critici.

Proprio in riferimento alla formazione professionale, occorre sottolineare come, accanto alle attività di orientamento, questa rappresenti uno degli strumenti più incisivi utilizzati dal Legislatore per incoraggiare l’occupazione.

Anche per il contesto italiano, sono molteplici le fonti che regolamentano, in maniera più o meno specifica, la formazione professionale, così come sono numerosi i soggetti coinvolti, e quindi competenti.

La prima fonte è la Costituzione Italiana, dove, all’art. 35, c. 2, si legge che “*La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni. Cura la formazione e l’elevazione professionale dei lavoratori*”. L’articolo costituisce una norma programmatica la cui collocazione nel Titolo III “Rapporti economici”, ne sottolinea la rilevanza per il mercato del lavoro, in un’ottica economica ¹⁵¹. L’articolo, inoltre, si pone in stretta connessione con altre disposizioni del dettato costituzionale, come l’art. 3 c. 2, nei cui confronti si pone in rapporto strumentale, poiché considerato funzionale sia allo sviluppo dell’intera persona umana ¹⁵² sia a garantire il diritto al lavoro di cui all’art. 4 Cost. ¹⁵³.

¹⁴⁹ Dichiarazione ministeriale, *Per un migliore futuro del lavoro: Percorsi per Agire*, Riunione dei Ministri del G7 del Lavoro e dell’Occupazione 2017, 30 settembre 2017.

¹⁵⁰ Senato della Repubblica - 11a Commissione Lavoro, previdenza sociale, *Impatto sul Mercato del Lavoro della Quarta Rivoluzione Industriale*, ottobre 2017.

¹⁵¹ M. Napoli, *Art. 35, c. 2, Cost.*, in (a cura di) G. Branca, *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1979, p. 20.

¹⁵² Sul punto C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. Lav.* 1954, I, 149.

¹⁵³ G. F. Mancini, *Art. 4 Cost.*, in (a cura di) G. Branca, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, *Commentario della Costituzione*, N. Zanichelli, Bologna, Soc. ed. del Foro italiano, Roma, 1975, p. 219.

A livello nazionale, il riparto di competenze nel settore della formazione, considerato particolarmente scivoloso ¹⁵⁴, è operato dall'art. 117 come modificato dalla l. n. 3 del 18 ottobre 2001.

Similmente a quanto disposto per il settore dell'istruzione a cui è da sempre molto legato e che rientra nella competenza esclusiva statale solo per le norme di portata generale ¹⁵⁵, in tema di formazione professionale l'art. 117 c. 3 attribuisce competenza legislativa residuale esclusiva alle Regioni, da esercitare nei limiti e nel rispetto dei LEP così come stabiliti dal Legislatore nazionale.

Anche il settore della formazione, in particolare nel corso degli ultimi venti anni, è stato interessato da molteplici processi di riforma, spesso direttamente collegabili agli interventi delle istituzioni europee ¹⁵⁶.

Un primo tentativo di riforma fu operato dal già citato "Pacchetto Treu" che, coerentemente a quanto disposto dal Consiglio Europeo di Essen del 1994 ¹⁵⁷, mirò a rilanciare il ruolo della formazione professionale mediante un regolamento attuativo da disporre entro sei mesi dalla pubblicazione della legge 24 giugno 1997, n. 196. Il Pacchetto pone una nuova attenzione alle attività formative in costanza di rapporto di lavoro e all'elaborazione di nuove percorsi formativi, come stage e tirocini. La mancata predisposizione del regolamento attuativo di cui all'art. 17 ha, tuttavia, contribuito a incrementare l'incertezza del quadro normativo di riferimento ¹⁵⁸, limitando fortemente la portata innovativa della normativa.

Nuovi impulsi per il settore della formazione professionale arriveranno tre anni più tardi con il lancio della Strategia di Lisbona. Parallelamente, la l. n. 53 marzo 2000 ¹⁵⁹ attraverso in particolare gli artt. 5 "*Congedi per la formazione*" e 6 "*Congedi per la formazione continua*" confermò la possibilità di ottenere congedi formativi finalizzati al compimento del proprio percorso scolastico o per svolgere attività per la formazione continua, secondo quanto disposto dalla contrattazione collettiva di categoria ¹⁶⁰.

Occorre inoltre sottolineare la connessione fra queste disposizioni e l'istituzione dei fondi interprofessionali per la formazione continua di cui alla l. n. 388/2000.

¹⁵⁴ S. Ciucciovino, *Apprendimento e tutela del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 43.

¹⁵⁵ A. Loffredo, *Diritto alla formazione e lavoro – Realtà e retorica*, Cacucci, Bari, 2012, p. 80.

¹⁵⁶ F. Durante, *Il ruolo della formazione continua nelle politiche dell'Unione Europea*, in (a cura di) Associazione SMILE (Sistemi e metodologie innovativi per il lavoro e l'educazione), *Formazione continua in Italia e in Europa: sistemi e forme di finanziamento*, Ediesse, Roma, 2013, p. 105.

¹⁵⁷ G. Marramao, *Il "pacchetto Treu": misure per la promozione dell'occupazione nel Mezzogiorno e riforma strutturale del mercato del lavoro*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 4/1997, p. 1129.

¹⁵⁸ S. Ciucciovino, *Apprendimento*, cit., p. 10.

¹⁵⁹ Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città.

¹⁶⁰ G. Coronas, *La formazione continua dei lavoratori, Fondo Sociale Europeo, accordi, norme nazionali*, Collana Formazione, Ediesse, Roma, 2003, p. 153.

Lungo questa traiettoria di maggiore attenzione al tema della formazione professionale si pone anche la l. n. 53/03¹⁶¹ che, all'art. 2 c. 1 lett a) affida allo Stato il compito di promuovere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e all'art. 2 c. 1 lett g) introduce la possibilità per i giovani di almeno quindici anni, di conseguire diplomi e qualifiche in meccanismi di alternanza scuola-lavoro o tramite l'apprendistato¹⁶².

La connessione con il contesto europeo si renderà ancor più evidente a partire dal primo decennio del Duemila, quando i principali interventi normativi saranno direttamente collegati alla volontà di procedere coerentemente agli obiettivi fissati dalla Strategia 2020 e alla rinnovata agenda europea per l'apprendimento degli adulti del 2011¹⁶³.

A ciò aspira, ad esempio, la legge Fornero, che all'art. 4 c. 51, fornisce, per la prima volta, una definizione chiara di apprendimento permanente, ovvero: *“qualsiasi attività intrapresa dalle persone in modo formale, non formale e informale, nelle varie fasi della vita, al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze, in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale”*. Lo stesso articolo 4, al c. 55 disporrà inoltre l'istituzione, previa consultazione delle parti sociali e nel rispetto dei principi di sussidiarietà e del riparto delle competenze, di *“reti territoriali che comprendono l'insieme dei servizi di istruzione, formazione e lavoro”* con l'obiettivo di facilitare l'elaborazione di *“percorsi di apprendimento formale, non formale e informale”* (art 4, c. 55, lett a) e del libretto Formativo contenente le competenze certificate di ciascuno (c. 68 lett c).

Nonostante ciò, parte della dottrina sottolinea la limitata portata innovativa delle disposizioni contenute nella Legge Fornero in tema di formazione permanente, e la considera colpevole di non aver elaborato una riforma organica del sistema in grado di prevedere una proficua integrazione fra istruzione o formazione e mercato del lavoro¹⁶⁴.

Da ultimo è intervenuto il Jobs Act, il cui processo di ricentralizzazione include anche il settore della formazione.

Un primo richiamo alla formazione professionale è presente nell'art. 1 c. 3 del d.lgs.n. 150/2015, dove si legge che *“La rete dei servizi per le politiche del lavoro promuove l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione ed all'elevazione professionale previsti dagli articoli 1, 4, 35 e 37 della Costituzione ed il diritto di ogni individuo ad*

¹⁶¹ L. 28 marzo 2003, n. 53 Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale.

¹⁶² A. Loffredo, *Diritto alla formazione*, op. cit, 2012, p. 72.

¹⁶³ Risoluzione del Consiglio su un'Agenda europea rinnovata per l'apprendimento degli adulti 2011/C 372/01.

¹⁶⁴ G. Bertagna, L. Casano, M. Tiraboschi, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, in (a cura di) M. Magnani, M. Tiraboschi, *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, Milano, 2012, p. 393.

accedere a servizi di collocamento gratuito, di cui all'articolo 29 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.”

I soggetti coinvolti sono elencati all'art. 1, c. 2, lett. f e h, e comprendono i fondi interprofessionali per la formazione continua, l'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) e Italia Lavoro S.p.A.¹⁶⁵.

L'attività di coordinamento sarà affidata, come sappiamo, all'ANPAL, che disporrà anche di compiti di vigilanza dei fondi interprofessionali (art. 9, c. 1 lett. n) e dei fondi bilaterali.

Nel riassetto della normativa interviene anche la ridefinizione delle funzioni dell'ISFOL, di cui all'art. 10 del decreto. Accanto alle modifiche di carattere operativo, come dei meccanismi di elezione degli organi che compongono l'istituto, allo statuto e al regolamento, è disposto il cambio della sua denominazione, dal primo dicembre 2016 passata a *Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche* (INAPP) (dall'art. 10, c. 3-bis).

Questa modifica si dimostra coerente al nuovo ruolo dell'Istituto, la cui sfera di competenza si estende a: *“innovazione, occupazione, welfare; professioni e competenze; dinamiche, istituzioni e politiche del mercato del lavoro; istituzioni e politiche della formazione; povertà, disabilità, inclusione sociale”*¹⁶⁶.

Tra le novità del decreto occorre inoltre menzionare l'Albo nazionale degli enti accreditati da Regioni e PATB a svolgere attività di formazione professionale e il sistema informativo della formazione professionale (SIFoP) di cui all'art. 15, c.1 ss. del decreto.

Il primo, funzionale alla realizzazione del fascicolo elettronico del lavoratore di cui all'art. 14, sarà gestito dall'ANPAL cui è inoltre affidato il compito di determinare, in accordo con i principali attori interessati, un sistema informativo della formazione professionale contenente i dati relativi alle attività formative svolte dai residenti nel territorio italiano anche parzialmente finanziate tramite fondi pubblici (art. 15, c. 1).

Il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro di cui all'art. 13 del d.lgs 150/2015, accanto al portale unico per la registrazione alla rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro avrà il compito di condurre alla costituzione di uno spazio di comunicazione fra tutti i livelli delle amministrazioni (nazionali e regionali) capaci di condividere le informazioni ed elaborare e gestire le misure di attivazione dei soggetti coinvolti¹⁶⁷.

Le novità introdotte dalla recente riforma non possono tuttavia considerarsi ad oggi particolarmente incisive, poiché fortemente limitate dalla grande frammentarietà e

¹⁶⁵ A. Vimercati, *Le norme in tema di formazione professionale*, p. 117 ss, p. 119, in (a cura di) D. Garofalo, E. Ghera, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2016.

¹⁶⁶ *Al via l'Istituto per l'Analisi delle Politiche Pubbliche - ISFOL diventa INAPP*, Conferenza Stampa del 30.11.2016.

¹⁶⁷ R. Fabozzi, *Sostegno al reddito: obblighi e sanzioni*, p. 111 ss, in (a cura di) R. Pessi, G. Sigillò Massara *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro: D.lgs n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 14 settembre 2015*, Giappichelli, Torino, 2017.

complessità del sistema di competenze che caratterizza il contesto italiano ¹⁶⁸ e dalla mancanza di indicazioni precise sui sistemi di finanziamento.

Neppure l'ultimo rapporto INAPP sulla formazione continua contribuisce a tracciare un quadro più incoraggiante, in particolare per ciò che riguarda la partecipazione degli adulti alle attività formative che vede ancora in grave ritardo l'Italia nel raggiungimento dell'obiettivo europeo del 15% ¹⁶⁹.

In particolare, a differenza di quanto accade in altre realtà europee, in particolar modo nei Paesi Scandinavi, in Italia gli over 45 riscontrano sempre maggiori difficoltà nella partecipazione alle misure formative e i tentativi di miglioramento di questa situazione appaiono ancora scarsi: la percentuale di partecipazione si assesta infatti al 5,6% per le persone 45 - 54 anni e al 4% per i 50+ ¹⁷⁰.

Ad esacerbare una situazione tutt'altro che florida contribuiscono anche le rilevanti differenze riscontrabili in tema di allocazione territoriale delle imprese che hanno attivato corsi di formazione continua: nel Nord Est circa il 24% delle imprese hanno attivato corsi di formazione, a fronte del 16,9% registrato nel Sud Italia ¹⁷¹.

Da questi pochi dati, appare chiaro come, nonostante il mutamento del concetto stesso di formazione, ora maggiormente focalizzata sulla tutela della professionalità dei lavoratori, in Italia stenti a decollare la percezione della sua importanza e utilità nell'innalzamento dei livelli di produttività dell'impresa, in un contesto in cui ancora troppo spesso le attività formative sono considerate più dei costi che delle opportunità.

Non sono pochi, infatti, gli studi che dimostrano la stretta connessione fra investimenti in formazione dei lavoratori e in capitale fisico e adozione di strategie aziendali più competitive e innovative ¹⁷².

Dall'analisi sin qui condotta appare palese l'esigenza di ulteriori interventi in materia, più incisivi e che rendano possibile un riordino effettivo della normativa di riferimento accanto all'incremento, qualitativo e quantitativo, degli accordi e dei piani formativi, anche in un'ottica di maggiore coinvolgimento delle parti sociali sin dalle prime fasi di elaborazione, così da individuare in via preliminare le richieste e le esigenze del mondo del lavoro. Altresì importante sarà trarre maggiore spunto dalle esperienze di successo degli altri Stati europei o di area OCSE ¹⁷³.

¹⁶⁸ A. Vimercate, *Le norme in tema di formazione professionale*, in (a cura di) E. Ghera, D. Garofalo, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2016, p. 117 ss.

¹⁶⁹ INAPP, - *XVII Rapporto sulla Formazione continua - Annualità 2015-2016*, 2017.

¹⁷⁰ INAPP, - *XVII Rapporto sulla Formazione continua - Annualità 2015-2016*, 2017, p. 18.

¹⁷¹ INAPP, *XVII Rapporto sulla Formazione Continua in Italia, Adulti e imprese, un quadro sulla formazione, Infografica*, luglio 2017.

¹⁷² Cfr. V. Ferri, D. Guarascio, A. Ricci, *Formazione professionale, innovazione e investimenti in capitale fisico evidenze empiriche dai dati RIL*, INAPP, Roma, 2017, p.30.

¹⁷³ G. Occhicupo, *Il sistema della formazione continua e la rete nazionale del lavoro: un quadro d'insieme*, WP Fondazione G. Brodolini, Roma, 2016, p. 20.

Problematico almeno quanto il basso livello di cooperazione fra datori di lavoro e parti sociali, appare il finanziamento delle attività formative, altro settore in cui sono numerosi gli attori coinvolti: accanto ai finanziamenti privati (cittadini e imprese) si collocano le risorse pubbliche provenienti dalle finanze statali, regionali e comunitarie, in particolare il FSE, e i fondi interprofessionali ¹⁷⁴. A ciò si aggiungono le finanze provenienti dall'amministrazione pubblica, dagli ordini professionali o dalle somme messe a disposizione dai lavoratori autonomi e destinati alla propria formazione ¹⁷⁵. Anche in questo caso, i fondi appaiono spesso insufficienti o inadeguati a fornire un'offerta all'avanguardia e diffusa su tutto il territorio nazionale.

Altresì problematica sembra l'individuazione dei *target* dei destinatari delle politiche formative che più frequentemente coinvolgono lavoratori con un contratto a tempo indeterminato e a tempo pieno ¹⁷⁶, pur in presenza di un diritto alla formazione da garantire a prescindere dalla tipologia contrattuale di inquadramento ¹⁷⁷.

L'ancora inadeguata attenzione posta al tema della formazione è, secondo alcuni, imputabile alla subalternità delle politiche attive rispetto a quelle passive ¹⁷⁸, sbilanciamento resosi ancor più evidente a seguito dello scoppio della crisi finanziaria, quando i finanziamenti più sostanziosi si sono concentrati sulle politiche passive e meno su quelle attive ¹⁷⁹.

A contribuire all'assenza di un quadro chiaro concorre anche la scarsità di studi condotti sulla connessione fra formazione professionale e incremento di occupabilità, di difficile realizzazione in un contesto caratterizzato da una tale complessità ed eterogeneità delle misure realizzate. Le analisi portate a termine, tuttavia, mostrano un quadro in cui prevalgono le attività formative di tipo tradizionale, per lo più indirizzate alle donne e a beneficiari con diversi livelli di istruzione ¹⁸⁰.

¹⁷⁴ P. Richini, *Lo stato dell'arte della formazione continua finanziata: esperienze europee, nuovi scenari, opportunità per i Fondi Paritetici Interprofessionali*, in (a cura di) Associazione SMILE (Sistemi e metodologie innovativi per il lavoro e l'educazione), *Formazione continua in Italia e in Europa: sistemi e forme di finanziamento*, Ediesse, Roma, 2013, p. 25.

¹⁷⁵ M. G. Balducci, E. Di Rollo, P. Pignatale, A. Polverino, *Sistemi di formazione continua in Europa: un quadro comparativo*, in (a cura di) Associazione SMILE (Sistemi e metodologie innovativi per il lavoro e l'educazione), *Formazione continua in Italia e in Europa: sistemi e forme di finanziamento*, Ediesse, Roma, 2013, p. 69.

¹⁷⁶ A. Loffredo, *Diritto alla formazione e lavoro*, op. cit., p. 61.

¹⁷⁷ A. Loffredo, *Considerazioni su Diritto alla formazione e contratto di lavoro*, p. 127 ss, p. 132, in (a cura di) M. Rusciano, *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, Jovene, Napoli, 2004.

¹⁷⁸ Si sostiene infatti che questo sbilanciamento sia da attribuirsi alla nascita postuma delle politiche attive rispetto a quelle passive, caratteristica condivisa dai mercati del lavoro che garantiscono ai lavoratori ampi livelli di tutele Cfr sul punto E. Gualmini, R. Rizza, *Le politiche del lavoro*, op. cit., p. 163.

¹⁷⁹ F. Farinelli, *Politiche per la formazione dei lavoratori*, in (a cura di) A. Teselli, *Formazione professionale e politiche attive del lavoro: misure, carriere, esiti in Italia*, Carocci, Roma, 2016, p. 215 ss.

¹⁸⁰ A. Teselli, *Politiche per l'occupabilità: misure collettive vs interventi personalizzati*, in (a cura di) A. Teselli, *Formazione professionale e politiche attive del lavoro: misure, carriere, esiti in Italia*, Carocci, Roma, 2016, p. 203 ss.

Occorre inoltre sottolineare la necessità di introdurre un maggior numero di misure indirizzate agli individui non ancora usciti dal mercato del lavoro ma direttamente minacciati dalla perdita del proprio posto di lavoro per i più disparati motivi, come i cambiamenti tecnologici. Sostanziali miglioramenti saranno possibili solo previo appianamento delle profonde differenze fra le Regioni, in termini di durata e contenuti degli interventi formativi o dei target individuati ¹⁸¹.

5.4.3 Il sistema di riconoscimento delle qualifiche e delle competenze in Italia, profili evolutivi.

Come più volte sottolineato nel corso del presente lavoro, la presenza di un sistema per il riconoscimento delle qualifiche e delle competenze costituisce un elemento centrale per tentare di appianare i dislivelli fra domanda e offerta di lavoro e giungere a una migliore collocazione degli individui nel mercato del lavoro.

La presenza di un meccanismo di questo tipo, infatti, si è dimostrato un buon alleato per l'incremento della produttività in alcuni Stati europei, come Germania, Francia e Gran Bretagna anche perché rende possibile raggiungere un maggior livello di personalizzazione dei servizi offerti ai disoccupati, più trasparenza, accanto agli indiscutibili vantaggi per la mobilità dei lavoratori in territorio europeo ¹⁸².

Sebbene tale esigenza inizi a manifestarsi in Europa soprattutto dopo il lancio della SEO ¹⁸³, l'Italia continua a non dotarsi di un sistema su scala nazionale fino all'entrata in vigore della legge Fornero che ha tentato in questo senso di accrescere la trasparenza delle competenze e delle conoscenze di ciascuno ¹⁸⁴.

Il percorso italiano inizia nei primi anni del Duemila quando, presumibilmente proprio a causa dei progressivi stimoli provenienti dall'UE, la Conferenza Unificata Stato Regioni e PATB del 18 febbraio 2000 ha sollevato la necessità di predisporre un sistema unitario per la certificazione delle competenze professionali.

A ciò fece seguito il Decreto 31 maggio 2001, n. 74 “*Certificazione delle competenze nel sistema della Formazione Professionale*”¹⁸⁵ che, accanto alla definizione di “competenza certificabile” (art. 2), ovvero “*un insieme strutturato di conoscenze e di abilità, di norma riferibili a specifiche figure professionali, acquisibili attraverso percorsi di formazione professionale, e/o esperienze lavorative, e/o autoformazione, valutabili anche come crediti formativi, dispone l’elaborazione, tramite successivi provvedimenti, di ulteriori standard minimi* (art. 3 c. 1).

¹⁸¹ F. Farinelli, *Politiche per la formazione dei lavoratori*, op. cit., p. 215 ss.

¹⁸² A. Simoncini, *Certificare le competenze, la via italiana all'apprendimento permanente*, in (a cura di) M. G. Balducci, S. Marchi, *Certificazione delle competenze e apprendimento permanente: una pluralità di discorsi*, Carocci, Roma, 2014, p. 48.

¹⁸³ S. Verde, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, in (a cura di) M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta, *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, 2013, p. 739.

¹⁸⁴ S. Verde, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, cit., p. 746.

¹⁸⁵ Decreto del 31 maggio 2001 *Certificazione nel sistema della formazione professionale*.

A qualche anno di distanza si pone infatti l'elaborazione di un primo meccanismo che interessò gli enti certificatori e le procedure da loro utilizzate, reso possibile dall'accordo raggiunto in sede di conferenza Unificata del 28 ottobre 2004¹⁸⁶.

Fecero seguito le già menzionate "Linee guida per la formazione" del 2010, che, coerentemente a quanto disposto dalla raccomandazione 2008 sul quadro europeo delle qualifiche, sottolinea l'importanza della certificazione delle competenze nel processo di miglioramento della formazione erogata sul territorio italiano.

Quello che va configurandosi in questo periodo è il progressivo incremento dell'attenzione posta alle competenze finali ottenute mediante le misure formative piuttosto che alle descrizioni dei programmi di studio.

Grazie agli accordi del luglio 2011, quando il Ministero del Lavoro, dell'Istruzione e le Regioni hanno raccolto tutte le informazioni sui diversi percorsi di studio esistenti con l'obiettivo di riordinare la materia dell'istruzione e della formazione professionale, fu resa possibile una reale condivisione delle informazioni con le parti sociali, il cui ruolo è da considerarsi fondamentale ai fini della costituzione di un Repertorio nazionale, contenente *standard* minimi per le Regioni¹⁸⁷.

L'intervento più incisivo in materia e in generale per l'evoluzione dell'apprendimento permanente in Italia è rappresentato dalla l. 92/2012¹⁸⁸ che affida al decreto legislativo di cui all'art. 4, c. 58 il compito di predisporre un quadro di riferimento nazionale in linea con i sistemi già attivi nell'UE, e che ha di fatto riacceso l'attenzione sul tema. Al c. 66 è introdotta invece la nozione di "competenza certificabile" ovvero "*un insieme strutturato di conoscenze e di abilità, acquisite nei contesti di cui ai commi da 51 a 54 e riconoscibili anche come crediti formativi, previa apposita procedura di validazione nel caso degli apprendimenti non formali e informali*", in linea con quanto stabilito dall'EQF¹⁸⁹.

Non sono presenti invece riferimenti alla certificazione delle competenze nel d.lgs. 150/2015¹⁹⁰.

Segue: Il Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni.

Proprio grazie al nuovo approccio alle competenze promosso dalla l. n. 92/2012¹⁹¹ e il successivo d.lgs. n.13 del 16 gennaio 2013¹⁹² (il decreto attuativo di cui all'art. 4,

¹⁸⁶ S. Ciucciovino, *Apprendimento e tutela del lavoro*, cit., p. 51.

¹⁸⁷ A. Simoncini, *Certificare le competenze, la via italiana all'apprendimento permanente*, cit., p. 43.

¹⁸⁸ (a cura) di M. G. Balducci, S. Marchi, *Certificazione delle competenze e apprendimento permanente: una pluralità di discorsi*, Carocci, Roma, 2014, p. 14.

¹⁸⁹ S. Ciucciovino, *Apprendimento e tutela del lavoro*, cit., p. 53.

¹⁹⁰ L. Casano, *Formazione: I fondi Interprofessionali, certificazione delle competenze*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 478.

¹⁹¹ F. Dacrema, *Il riconoscimento delle competenze come strategia per valorizzare il lavoro*, in (a cura) di M. G. Balducci, S. Marchi, *Certificazione delle competenze e apprendimento permanente: una pluralità di discorsi*, Carocci, Roma, 2014, p. 96.

¹⁹² Decreto Legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli

cc. 58 e 68 della l. Fornero), nel 2013, è stata predisposta l'istituzione del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni. Emblematico è l'incipit della norma, da cui è ricavabile una nuova visione dell'apprendimento permanente: *La Repubblica [...] promuove l'apprendimento permanente quale diritto della persona e assicura a tutti pari opportunità di riconoscimento e valorizzazione delle competenze comunque acquisite in accordo con le attitudini e le scelte individuali e in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale* (capo 1, art. 1, c. 1) ¹⁹³.

Come disposto dall'art. 8, inoltre, il Repertorio opera in modo unitario su tutto il territorio nazionale, e valuta tutto lo spettro di competenze acquisite, in modo formale, informale e non formale ¹⁹⁴. In linea con la raccomandazione sull'EQF ¹⁹⁵, infatti, il Repertorio nazionale *“costituisce il quadro di riferimento unitario per la certificazione delle competenze, attraverso la progressiva standardizzazione degli elementi essenziali, anche descrittivi, dei titoli di istruzione e formazione, ivi compresi quelli di istruzione e formazione professionale, e delle qualificazioni professionali attraverso la loro correlabilità anche tramite un sistema condiviso di riconoscimento di crediti formativi in chiave europea”* (Capo III, art. 8 c. 2).

Le disposizioni contenute nel decreto hanno rappresentato la base per l'elaborazione da parte della Conferenza Stato-Regioni di gennaio 2015 di uno schema di decreto interministeriale (MIUR - Ministero del Lavoro) che ha definito le modalità operative del Repertorio. Il decreto 30 giugno 2015 ¹⁹⁶ ha recepito gli accordi e ha predisposto la normativa specifica in tema di qualificazioni rilasciate dalle Regioni e circa il Quadro di riferimento nazionale delle qualificazioni regionali ¹⁹⁷.

Nonostante ciò, a novembre 2017, delle quattro sezioni di cui si compone il Repertorio, solo due risultano consultabili ¹⁹⁸, ovvero Istruzione e Formazione professionale triennale e quadriennale (IeFP), Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) e Istruzione Tecnica Superiore (ITS) e il menzionato Quadro nazionale, predisposto da diciotto Regioni. Mancano, ad oggi, gli altri due, riguardanti

standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, a norma dell'articolo 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92.

¹⁹³ (a cura) di M. G. Balducci, S. Marchi, *Certificazione delle competenze*, cit., p. 15.

¹⁹⁴ R. Mazarella, *Verso il repertorio unico nazionale delle qualificazioni e delle competenze*, in (a cura) di M. G. Balducci, S. Marchi, *Certificazione delle competenze e apprendimento permanente: una pluralità di discorsi*, Carocci, Roma, 2014, p. 52.

¹⁹⁵ (a cura) di M. G. Balducci, S. Marchi, *Certificazione delle competenze*, cit., p. 16.

¹⁹⁶ Decreto 30 giugno 2015 Definizione di un quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze, nell'ambito del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13.

¹⁹⁷ F. Secli, *Professioni: pubblicato il decreto sul riconoscimento delle qualifiche regionali*, luglio 2015. Articolo disponibile al sito <https://francescosecli.com/2015/07/23/professioni-pubblicato-il-decreto-sul-riconoscimento-delle-qualifiche-regionali/>

¹⁹⁸ Ultima consultazione: 31.10.2017.

l'università e la scuola secondaria, entrambi predisposti tramite lo stesso decreto 13/2013¹⁹⁹.

Il Repertorio si compone di tutti i repertori predisposti dagli “enti pubblici titolari”, così come indicati dal decreto 13/2013 art. 2: *1) il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in materia di individuazione e validazione e certificazione delle competenze riferite ai titoli di studio del sistema scolastico e universitario; 2) le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, in materia di individuazione e validazione e certificazione di competenze riferite a qualificazioni rilasciate nell'ambito delle rispettive competenze; 3) il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in materia di individuazione e validazione e certificazione di competenze riferite a qualificazioni delle professioni non organizzate in ordini o collegi, salvo quelle comunque afferenti alle autorità competenti di cui al successivo punto 4; 4) il Ministero dello sviluppo economico e le altre autorità competenti ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, in materia di individuazione e validazione e certificazione di competenze riferite a qualificazioni delle professioni regolamentate a norma del medesimo decreto”.*

Ciò che va a configurarsi in questo modo è un processo che, partendo dal basso, intende costituire un meccanismo omogeneo²⁰⁰, a mio parere con risultati di dubbia chiarezza.

L'attività di riunione delle informazioni presenti nei diversi Repertori è stata portata avanti dall'INAPP (ex ISFOL) che ha lavorato in collaborazione con i rappresentanti regionali e con le parti sociali.

5.5 Il ruolo delle parti sociali nella formazione continua in Italia, premesse generali.

Nel solco degli interventi elaborati per accrescere il grado di occupabilità dei lavoratori si pongono anche alcune iniziative messe a punto dalle parti sociali, il cui interesse per i temi legati alla formazione diventa più rilevante soprattutto a partire dagli anni Novanta.

Il ruolo di questi attori appare rilevante se non cruciale nei contesti aziendali, grazie alle attività formative predisposte dai Fondi Paritetici Interprofessionali per la Formazione Continua, e in quelli relativi ai percorsi di apprendistato, ma non altrettanto importante per l'elaborazione dei piani di istruzione e formazione professionale, sicuramente da potenziare nel nuovo contesto industriale.

Fra i primi provvedimenti tesi a rendere più efficiente il sistema formativo italiano si colloca l'istituzione degli Organismi Bilaterali presso le Regioni predisposto dall'*Accordo Interfederale Formazione Professionale e Organismi Paritetici*

¹⁹⁹ nrpitalia.isfol.it

²⁰⁰ R. Mazzarella, *Verso il repertorio unico nazionale delle qualificazioni e delle competenze*, cit., p. 60.

Bilaterali del gennaio 1993, firmato da Confindustria, Cgil, Cisl, Uil²⁰¹ e che avrebbero costituito un valido supporto sia per lo sviluppo della formazione professionale sia per l'analisi dei fabbisogni formativi, nella generale volontà di giungere a una maggiore collaborazione con le istituzioni²⁰².

Al 1993 risale anche l'accordo interconfederale firmato a luglio²⁰³ che aveva predisposto l'elaborazione di strumenti specifici in tema di formazione professionale²⁰⁴: in particolare, il punto n. 2 auspicava una revisione del quadro di riferimento della formazione professionale ferma alla legge quadro 845/78, la previsione di un "*un piano straordinario triennale di riqualificazione e aggiornamento del personale*" (punto 2, lett. i) e la finalizzazione delle risorse finanziarie "*derivanti dal prelievo dello 0,30 a carico delle imprese (legge 845/78) alla formazione continua, al di là di quanto previsto nel dl n. 57/93, privilegiando tale asse di intervento nella futura riforma a livello comunitario del Fondo sociale europeo*" (punto 2, lett. h).

Le disposizioni non ebbero tuttavia alcun seguito e, a settembre 1996, si giunse a un nuovo accordo, tra Parti Sociali e Governo, il cd "Patto per il lavoro"²⁰⁵, al cui interno si auspicava la realizzazione dell'attesa riforma del sistema di formazione professionale e dei centri ad esso adibiti. Il Patto rappresentò inoltre un elemento d'ispirazione per la redazione del già accennato "Pacchetto Treu" (la l. n. 196/1997) all'interno del quale, accanto alla volontà di procedere con a un complessivo ammodernamento del sistema della formazione professionale, si decise la destinazione delle risorse derivanti dal contributo dello 0,30% delle imprese a specifiche attività formative per i lavoratori²⁰⁶.

A soli due anni più tardi, dicembre 1998, risale un nuovo accordo firmato da Governo e Parti Sociali, il cd "Patto di Natale" (Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione) che indica nuovi obiettivi in tema di formazione professionale, in considerazione della mancata realizzazione di quanto stabilito e auspicato con il Patto per il Lavoro. L'ultimo Patto rappresenta un importante tassello per il raggiungimento di una forma d'istituzionalizzazione del metodo concertativo, prevedendo la sistematizzazione dei processi di consultazione delle parti sociali al fine di "*coordinare e razionalizzare le fonti dell'ordinamento del lavoro*"²⁰⁷.

²⁰¹ Pubblicazione a cura di B. Pigoli, E. Righetti, *Parte Prima - Formazione continua e validazione delle competenze come strumenti per lo sviluppo e la competitività*, Milano 2013, p. 12.

²⁰²D. Callini, *Su misura. Fabbisogni di professionalità e di competenze*, FrancoAngeli, Milano, 2003.

²⁰³ Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo (3 luglio 1993).

²⁰⁴ M. Biagi, M. Tiraboschi, *Istituzione di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 269.

²⁰⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Patto per il lavoro*, 24 settembre 1996. Si sostiene che il Patto per il Lavoro sia uno dei documenti in cui sia maggiormente individuabile una forte influenza europea. Cf. sul punto: F. Carinci, R. De Luca Tamajo, P. Tosi, T. Treu, *Diritto del lavoro - 1. Il diritto sindacale*, UTET Giuridica, Milano, 2016, p. 41.

²⁰⁶G. Galvan, *I fondi interprofessionali. Cosa sono, cosa offrono e come funzionano: Cosa sono, cosa offrono e come funzionano*, FrancoAngeli, Milano, 2014, p. 16.

²⁰⁷ M. Martone, *La concertazione nell'esperienza italiana*, eprints.luiss.it, 2009, p. 18.

Il punto 26 auspica, inoltre, che *“Il Governo procederà in tempi rapidi alla costituzione della Fondazione per la formazione continua, secondo le modalità definite dal Regolamento di attuazione della L. 196/97”* cui andranno ad aggiungersi ulteriori interventi per la formazione continua da indirizzare a tutta la forza lavoro, secondo una prospettiva di maggiore integrazione fra il sistema dell’istruzione e della formazione in generale ²⁰⁸.

Il passaggio successivo è rappresentato dalla Legge Finanziaria 388/2000 ²⁰⁹ che, come si vedrà, all’art. 118 istituì i Fondi Paritetici Interprofessionali e che ha segnato di fatto uno dei momenti di maggiore rilevanza del ruolo delle parti sociali nel sistema di formazione professionale.

Una nuova attenzione al tema in collegamento alla normativa europea emerge anche dal cd *“Patto per l’Italia”* (luglio 2002) che, al punto 2.2 *“Lo Stato Sociale per il lavoro”* (Welfare to Work) sottolinea come *“il Piano Nazionale per l’Occupazione per il 2002, accogliendo le indicazioni dell’Unione Europea, individua come azioni prioritarie delle politiche per l’occupazione una più elevata preparazione culturale e professionale dei giovani e degli adulti, in modo da renderne più agevole l’ingresso e la permanenza nel mondo del lavoro, ribadendo il nesso tra istruzione e formazione da un lato e inclusione sociale e occupabilità dall’altro”*²¹⁰, con un chiaro riferimento agli obiettivi dei vertici di Lisbona e di Barcellona.

5.5.2 I Fondi interprofessionali per la formazione continua.

Come accennato, l’impegno delle parti sociali nella formazione professionale si esplica prevalentemente attraverso le attività messe in atto dai Fondi interprofessionali per la formazione continua ²¹¹, istituiti nel 2000 con la già citata legge Finanziaria n. 388/2000, *“in un’ottica di competitività delle imprese e di garanzia dell’occupabilità dei lavoratori”* (art. 118, c. 1) ²¹².

²⁰⁸ (a cura di) P. Orefice, A. Cunti, Multieda. *Dimensioni dell’educare in età adulta: prospettive di ricerca e d’intervento*, Liguori, Napoli, 2015.

²⁰⁹ Legge 23 dicembre 2000, n. 388, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)*.

²¹⁰ Accordo Interconfederale 5 Luglio 2002 - Patto Per L’Italia – Contratto Per Il Lavoro - Intesa Per La Competitività E L’inclusione Sociale.

²¹¹ Appare opportuno sottolineare che in molti e con diversi esiti si sono occupati della natura giuridica dei FPI, soprattutto a causa della gestione di fondi di provenienza pubblica. Si veda sul tema G. Proia, *I Fondi interprofessionali per la formazione continua: natura, problemi e prospettive*, in Arg. Dir. Lav., n. 2, 2006, p. 470 ss; P. Fiorentino, *Il sistema di governance dei fondi interprofessionali tra Stato e mercato*, Ed. Il sole 24 ore-Pirola, 2006; *amplius* sul tema P. A. Varesi, *L’istruzione e la formazione professionale*, in (a cura di) G. Matucci, F. Rigano, *Costituzione e istruzione*, FrancoAngeli, Milano, 2016, p. 197 ss.

Si consideri, tra le altre, la sentenza n.4004/2015 del Consiglio di Stato che ha riconosciuto la natura pubblica dei fondi gestiti, nonostante la natura privatistica dei Fondi. Da ultima è intervenuta la circolare den. 10 del 18 febbraio 2016 del Ministero del Lavoro che riconosce la natura pubblica sia dei Fondi Interprofessionali sia delle risorse da questi gestite.

²¹² G. Mazzoli, *Pro Fondi, Guida ai Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua*, FrancoAngeli, Milano, 2006, p. 12.

L'istituzione di un Fondo potrà essere operata dalle parti sociali maggiormente rappresentative dei diversi settori economici con il primario compito di finanziare “*piani formativi aziendali, territoriali o settoriali concordati tra le parti sociali*” (art. 118 c.1) articolati a livello regionale/territoriale (art. 118 c. 7) a cui sono chiamati a contribuire anche aziende e lavoratori, che ne sono i destinatari ultimi ²¹³.

Anche nell'istituzione di questi nuovi strumenti, il Legislatore italiano appare molto influenzato dalle disposizioni elaborate in sede europea: in particolare, la l.n. 53/2000 presenta importanti elementi di connessione con le Linee guida dell'azione comunitaria nell'ambito dell'istruzione e della formazione del 5 maggio 1993 e con le Linee Guida sull'Occupazione per il 1998 ²¹⁴.

La normativa riguardante i Fondi ha subito nel corso degli anni numerose modifiche, con esiti altalenanti in tema di utilizzo e importanza degli stessi, mai, a mio avviso, pienamente valorizzati.

Il primo intervento di modifica è operato dalla l. n. 289 del 2002 ²¹⁵ che ampliò la loro competenza in tema di finanziamento delle attività, all'interno delle quali sono da questo momento inclusi i piani formativi individuali “*nonché eventuali ulteriori iniziative propedeutiche e comunque direttamente connesse a detti piani concordate tra le parti*” (art. 48, c.1 lett a).

Nel 2010 intervenne l'intesa del 17 febbraio 2010 stipulata fra Regioni e parti sociali “*Linee guida per la formazione del 2010*” che operò una valorizzazione dei Fondi ²¹⁶, con un contestuale aumento dell'impegno delle parti sociali nella promozione di maggiore integrazione e sinergia fra le attività formative promosse a livello pubblico e privato ²¹⁷.

Un cambio di segno è tuttavia ben presto operato dalla legge n. 92/2012, responsabile di una loro progressiva marginalizzazione e di una modifica rilevante delle loro

Come si legge nell'Accordo tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Regioni – Province Autonome e Parti Sociali sui Fondi Interprofessionali e Formazione Continua del 2006, i Fondi risulteranno funzionali alla creazione di un “*sistema nazionale di Formazione Continua nel quale operino le pubbliche istituzioni, le parti sociali e i Fondi Paritetici in stretta collaborazione tra di loro e nell'ambito delle strategie territoriali*”. Si intende in tal senso seguire gli esempi di alcune esperienze europee, come quella francese dell'AFPA, *Association pour la formation professionnelle des adultes*, un'organizzazione per la formazione professionale facente parte del Servizio pubblico per l'impiego francese e che opera per conto delle Regioni, dello Stato, dei diversi settori professionali e delle imprese.

²¹³ G. Coronas, *La formazione continua dei lavoratori*, op. cit., p. 159.

²¹⁴ M. Zaganella, *Proposte per lo sviluppo della formazione continua in Italia*, FrancoAngeli, Milano, 2016, p. 28.

²¹⁵ L. 27 dicembre 2002, n.289 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003).

²¹⁶ G. Di Corrado, *I Fondi Paritetici Interprofessionali*, Dir. Prat. Lav., 12/2016, p. 785

²¹⁷ Intesa fra Governo, Regioni, Province autonome e parti sociali “*Linee guida per la formazione nel 2010*”, 2010.

attività, ora di sostegno alle politiche passive più che a quelle attive²¹⁸. La Riforma Fornero, infatti, stabilisce la possibilità per i Fondi Interprofessionali di confluire all'interno dei Fondi di Solidarietà bilaterale²¹⁹, uno strumento di tutela in costanza di rapporto di lavoro introdotto proprio nel 2012²²⁰.

L'ultimo intervento normativo che ha interessato i FPI è il d.lgs.n. 150/2015 (artt. 3, 9, 11, 15, 17) che, riconoscendone un ruolo nel rinnovato contesto di gestione delle politiche attive²²¹, ne ha di fatto messo nuovamente in risalto l'attività.

I Fondi, infatti, entrano a far parte dell'ANPAL (art. 1, c. 2 lett f) e sono chiamati a svolgere nuove attività.

In particolare, l'art. 15 c. 1 prevede che i FPI siano inclusi nel sistema di cooperazione gestito dall'ANPAL finalizzato all'istituzione di un sistema informativo della formazione professionale.

Altre novità interessano la vigilanza sui Fondi, posta ora in capo alla neo costituita ANPAL (art. 17, c.1 del d.lgs.n. 150/2015) mentre dell'attivazione dei FPI è competente il Ministero del Lavoro, responsabile della concessione dell'autorizzazione a operare e dell'elaborazione di linee di indirizzo triennali e obiettivi annuali.

I recenti interventi normativi hanno anche predisposto la costituzione dell'Osservatorio della formazione continua con il compito di avanzare proposte di indirizzo e linee guida sulle attività formative²²².

Ciò che si rende pauroso²²³ nel nuovo scenario che così delineandosi è la progressiva erosione di margini di libertà delle parti sociali nell'elaborazione dei piani formativi. A ciò occorre aggiungere che, secondo quanto disposto dall'art. 5, c. 2 del d.lg.150/2015 i finanziamenti derivanti dal contributo obbligatorio all'INPS non

²¹⁸ Sul tema: E. Carminati, L. Casano, M. Tiraboschi, *I Fondi interprofessionali nel contesto della riforma*, in (a cura di), M. Magnani, M. Tiraboschi, *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2012.

²¹⁹E. Carminati, L. Casano, M. Tiraboschi, *L'intervento sui fondi interprofessionali per la formazione continua. I nuovi fondi di solidarietà*, in (a cura di) M. Magnani, M. Tiraboschi, *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, Milano, 2012, p. 383.

²²⁰ Sulla disciplina dei fondi di solidarietà dopo il Jobs Act si veda, fra gli altri, S. Spattini, *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, in (a cura di) M. Tiraboschi, *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, Milano, 2016, 408 ss.

Per un'analisi della normativa dal 2012: F. Liso, *Fondi bilaterali alternativi*, in (a cura di) G. Ferraro, O. Mazzotta, M. Cinelli, *Il nuovo mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2013, pag. 521; M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, in RDSS, 2012, 2, pag. 227 e segg.; D. Garofalo, *Gli ammortizzatori sociali*, in (a cura di), F. Carinci, M. Miscione, *Commentario alla riforma Fornero*, Giuffrè, Milano, 2012, pag. 166 e ss.

²²¹L. Casano, *Formazione: I fondi Interprofessionali, certificazione delle competenze*, (a cura di) M. Tiraboschi, *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 472.

²²² P. A. Varesi, *L'istruzione e la formazione professionale*, in (a cura di) G. Matucci, F. Rigano, *Costituzione e istruzione*, FrancoAngeli, Milano, 2016, p. 198.

²²³ Cfr. sul punto L. Casano, *Il sistema della formazione continua nel decreto legislativo n. 150/2015*, DRI, n. 2, 2016, pag. 455.

impiegato dai Fondi saranno invece “dirottati” sull’ ANPAL, elemento che potrebbe far scaturire nuove dinamiche di concorrenza nella gestione di fondi pubblici.

Come accennato, il finanziamento dei FPI deriva dalla gestione dello 0,30% dei contributi obbligatori che le aziende devono versare all’INPS (il cd. “contributo obbligatorio per la disoccupazione involontaria”) di cui all’art. 25 della l.n. 845/1978, la legge quadro sulla formazione professionale, che aveva istituito un fondo di rotazione per consentire alle imprese di accedere ai fondi messi a disposizione dal Fondo Sociale Europeo. In seguito, con la legge n. 196 del 1997, questa somma fu destinata alla formazione continua ²²⁴.

Dall’entrata in vigore della legge 338/2000, inoltre, le aziende possono decidere di destinare questa somma a un FPI ²²⁵ che, secondo quanto stabilito dagli accordi bilaterali, la ricollocherà mediante l’assegnazione di finanziamenti, diretti e proporzionati rispetto a quanto versato, alle aziende aderenti, o, in alternativa, mediante avvisi pubblici con obiettivi specifici. È prevista anche la possibilità di erogare *voucher* formativi utilizzabili dall’impresa per l’acquisto di attività formative quali seminari o corsi previa analisi e valutazione dei bisogni formativi dei lavoratori ²²⁶.

Nel 2016, le risorse derivanti dal contributo dello 0,30% ammontavano a più di 450 milioni di euro ²²⁷. Anche a causa di questi ingenti fondi da gestire, che nel biennio 2009 - 2010, ad esempio, hanno rappresentato circa il 50% del totale dei finanziamenti pubblici per la formazione dei lavoratori ²²⁸, nel corso degli anni, il ruolo dei Fondi Interprofessionali è diventato sempre più rilevante.

Il loro successo è stato confermato anche dall’aumento del numero dei Fondi e del numero di imprese che vi hanno aderito.

Dall’ultimo rapporto INAPP emergono dati particolarmente interessanti: i FPI nel solo biennio 2015-2016 hanno gestito circa 670 milioni di euro, grazie ai quali è stato possibile finanziare 45.000 piani formativi e coinvolgere 103.000 imprese italiane, con un sostanziale aumento rispetto al 2015 quando le aziende coinvolte erano circa

²²⁴ P. Fiorentino, *I Fondi interprofessionali*, in (a cura di) M. Magnani, A. Pandolfo, P. A. Varesi, *Previdenza, mercato del lavoro, competitività : commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 189.

²²⁵ *Le risorse per la formazione dei lavoratori in Italia. I Fondi interprofessionali - Come funziona Fondimpresa*, Documento disponibile al sito:

qui-impresa.ilsole24ore.com/Fondimpresa-finanzia-formazione/downloads/funzionamento_risorse_formazione_sett012.pdf.

²²⁶ G. Di Corrado, *I Fondi Paritetici Interprofessionali*, cit., p. 785

²²⁷ M. Zaganella, *Proposte per lo sviluppo della formazione continua in Italia*, F. Angeli, Milano, 2016, p. 29.

²²⁸ P. Richini, *Lo stato dell’arte della formazione continua finanziata: esperienze europee, nuovi scenari, opportunità per i Fondi Paritetici Interprofessionali*, in (a cura di) Associazione SMILE (Sistemi e metodologie innovativi per il lavoro e l’educazione), *Formazione continua in Italia e in Europa: sistemi e forme di finanziamento*, Ediesse, Roma, 2013, p. 28.

930mila e i lavoratori interessati circa nove milioni ²²⁹. La quota di finanziamento dei Fondi rappresenta, attualmente, i 2/3 dell'intero finanziamento pubblico della formazione professionale nel territorio italiano ²³⁰.

In particolare, il loro ruolo appare decisivo per le aziende di piccole dimensioni, spesso impossibilitate ad elaborare propri percorsi formativi per i lavoratori e aumentare così la propria produttività ²³¹.

Seppur non adeguatamente valorizzato, per la progressiva erosione delle risorse a loro destinate e per il continuo succedersi di interventi legislativi non omogenei ²³², il ruolo svolto dai Fondi è da valutare ancor più positivamente in considerazione del contesto in cui operano, in cui, come si è visto, troppo spesso la formazione professionale e continua riveste un ruolo non valorizzato. I FPI si pongono l'ambizioso obiettivo di intercettare i bisogni formativi delle imprese, che possono così anche mantenere un buon livello di dialogo con le parti sociali ²³³.

Tra i Fondi maggiormente attivi occorre menzionare Fon.Coop, Fondimpresa, Fondartigianato, Fapi che svolgono prevalentemente attività di aggiornamento e consolidamento delle competenze ²³⁴.

5.6 La normativa in tema di apprendistato, evoluzione storica e prospettive future.

Come si è avuto modo di sottolineare soprattutto nell'esame del contesto tedesco, un ruolo molto importante nel processo di formazione delle competenze in linea con le nuove caratteristiche del mercato del lavoro potrebbe essere assunto dal sistema dell'apprendistato la cui tradizione in Italia parte da lontano: le prime disposizioni in materia sono infatti contenute nella l. 19 gennaio 1955, n. 25 "Disciplina dell'apprendistato" secondo cui "*L'apprendistato è uno speciale rapporto di lavoro in forza del quale l'imprenditore è obbligato ad impartire o a far impartire, nella sua impresa, all'apprendista assunto alle sue dipendenze, l'insegnamento necessario perché possa conseguire la capacità tecnica per diventare lavoratore qualificato, utilizzandone l'opera nell'impresa medesima*" (art. 2). La norma stabiliva la possibilità di assumere giovani a partire dal quattordicesimo anno di età ²³⁵.

²²⁹ Isfol, *XVI Rapporto sulla Formazione continua – Annualità 2014-2015*, Roma, 2016, p. 6.

²³⁰ INAPP, *XVII Rapporto sulla Formazione Continua in Italia, Adulti e imprese, un quadro sulla formazione, Infografica*, luglio 2017.

²³¹ P. Richini, *Lo stato dell'arte della formazione continua finanziata*, cit., p. 33.

²³² L. Casano, *Il sistema della formazione continua nel decreto legislativo n. 150/2015*, *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 2, 2016, pag. 455.

²³³ M. Zaganella, *Proposte per lo sviluppo della formazione continua in Italia*, cit., p. 9.

²³⁴ L. Silvestri, S. Marchi, *I fondi paritetici Interprofessionali in Italia. Alcuni "punti di attenzione" a partire dal XIII Rapporto ISFOL sulla formazione continua*, in (a cura di) Associazione SMILE (Sistemi e metodologie innovativi per il lavoro e l'educazione), *Formazione continua in Italia e in Europa: sistemi e forme di finanziamento*, Ediesse, Roma, 2013, p. 85 ss.

²³⁵ Sull'evoluzione della normativa sull'apprendistato si veda, *inter alia*, F. Carinci, *E tu lavorerai come apprendista (L'apprendistato da contratto "speciale" a contratto "quasi-unico")* WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 145/2012.

L'attenzione a questa forma contrattuale si rinnova negli anni Novanta, anche a causa degli impulsi di matrice europea ²³⁶.

Fu proprio nel 1997 che il Governo italiano varò la l. n. 196/1997 che inserisce questa tipologia contrattuale nel sistema formativo italiano e predispone la modifica dei contratti formativi, realizzata poi grazie al d.lgs.n. 276/2003 ²³⁷, norma quasi interamente rivisitata dal d.lgs.n. 167/2011 ²³⁸.

La normativa più completa in materia di apprendistato è inclusa nel d.lgs.n. 167/2011, il cd "Testo Unico sull'apprendistato", composto da sette articoli che ne esaltano le finalità occupazionali in quanto "*contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e alla occupazione dei giovani*" (art. 1 c. 1) ²³⁹.

L'art. 1 c. 2 del Testo Unico elenca le forme in cui questo tipo di contratto potrà essere sottoscritto:

- a) *apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale;*
- b) *apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere;*
- c) *apprendistato di alta formazione e ricerca.*

Le Regioni rimangono competenti in tema di regolamentazione degli aspetti legati alla formazione, come la determinazione del numero di ore da dedicarvi, o alla definizione degli aspetti più tecnici in tema di qualifica professionale ²⁴⁰.

Le parti sociali detengono un ruolo particolarmente importante nell'ambito dell'apprendistato professionalizzante poiché per mezzo della contrattazione collettiva possono definirne gli aspetti contenutistici, riguardanti le professioni e la formazione da erogare e, analogamente a quanto previsto dalla normativa di settore tedesca, determinano le qualifiche professionali acquisite e le procedure per la loro certificazione ²⁴¹.

Il T.U. stabilisce inoltre il numero massimo di apprendisti impiegabili in azienda in proporzione agli altri lavoratori qualificati (art. 2, c.3) così come la durata minima del

²³⁶ Cfr. la già menzionata Comunicazione della Commissione "Promuovere la formazione in apprendistato in Europa" del 18 giugno 1997. Cfr sul punto A. Loffredo, *Diritto alla formazione e lavoro – Realtà e retorica*, Cacucci, Bari, 2012, p. 144.

²³⁷ M. D'Onghia, *I contratti a contenuto formativo: apprendistato e contratto di inserimento*, in (a cura di) P. Curzio, *Lavoro e diritti a tre anni dalla legge 30/2003*, Cacucci, Bari, 2006, p. 383.

Il rilancio dell'apprendistato era stato di fatto preannunciato dall'accordo del 15 marzo 2002 che puntava alla sua effettiva implementazione Cfr. A. Simoncini, *Certificare le competenze, la via italiana all'apprendimento permanente*, in (a cura di) M. G. Balducci, S. Marchi, *Certificazione delle competenze e apprendimento permanente: una pluralità di discorsi*, Carocci, Roma, 2014, p. 45.

²³⁸ D.Lgs. 14 settembre 2011, n. 167 Testo unico dell'apprendistato, a norma dell'articolo 1, comma 30, della legge 24 dicembre 2007, n. 247.

²³⁹ G.M. Monda, *Il contratto di apprendistato*, in (a cura di) M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta, *Il Nuovo Mercato del Lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 95.

²⁴⁰ *Ivi*, p. 97.

²⁴¹ Cfr. CEDEFOP, *Relazione sull'istruzione e la formazione professionale (IFP) in Italia*, Luxembourg, 2014, p. 38.

periodo formativo, che non potrà essere inferiore a sei mesi, nonché l'età degli apprendisti stessi²⁴².

Forse proprio a causa del continuo susseguirsi di interventi normativi, soprattutto a partire dal 2009, è stato riscontrato un progressivo calo delle adesioni ai programmi di apprendistato²⁴³ a cui il Governo ha tentato di porre rimedio inserendo nuove disposizioni all'interno della riforma Fornero. L'art.1 c. 16 della l.n. 92/2012, infatti, oltre a prevedere la durata minima di sei mesi (considerato il tempo minimo al fine di espletare le funzioni formative), ha anche introdotto l'obbligo per i datori di lavoro cheentino almeno dieci dipendenti (c. 3bis art. 1) di prosecuzione del rapporto di lavoro per almeno il 50% degli apprendisti impiegati nei precedenti 36 mesi²⁴⁴.

Al fine di accelerare l'armonizzazione della normativa, inoltre, le linee guida del gennaio 2013 disponevano l'obbligo per le Regioni di recepire tali indicazioni entro i sei mesi successivi²⁴⁵.

L'ultima modifica in tema di apprendistato è stata inclusa nel d.lgs. 81 del 15 giugno 2015 all'interno del quale, al Capo V, si ribadisce come l'apprendistato rappresenti un contratto avente l'obiettivo di giungere alla formazione e all'occupazione dei giovani²⁴⁶. Le modifiche introdotte rientrano pienamente nei percorsi delineati in seno all'Unione Europea, in cui, in particolare in alcune realtà nazionali, questo strumento ha rappresentato un concreto aiuto per la riduzione della disoccupazione giovanile²⁴⁷.

Nello specifico, gli artt. 41-47 introducono nuove norme, mentre l'art. 55 disciplina l'abrogazione del Testo Unico del 2011. Accanto alla normativa di riferimento comune, inoltre, sono state inserite disposizioni specifiche per i tre tipi di apprendistato.

Gli *standard* formativi per l'apprendistato di primo e terzo livello sono stati poi stabiliti tramite decreto del Ministero del lavoro del 12 ottobre 2015²⁴⁸.

Come accade per il sistema duale tedesco, è stato introdotto un protocollo, un accordo che dovrà essere sottoscritto dal datore di lavoro e dall'istituzione che si occuperà dell'erogazione dell'offerta formativa, in cui saranno indicate le caratteristiche del

²⁴² M. Tiraboschi, *L'apprendistato come ipotesi di contratto di lavoro prevalente*, in (a cura di) M. Magnani, M. Tiraboschi, *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, Milano, 2012, p. 118.

²⁴³ (a cura di) A. Teselli, *Formazione professionale e politiche attive del lavoro: misure, carriere, esiti in Italia*, Carocci, Roma, 2016, 19.

²⁴⁴ A. Loffredo, *Diritto alla formazione e lavoro*, cit., p. 148.

²⁴⁵ A. Teselli, *I percorsi professionali dei tirocinanti*, in (a cura di) A. Teselli, *Formazione professionale e politiche attive del lavoro: misure, carriere, esiti in Italia*, Carocci, Roma, 2016, p. 89.

²⁴⁶ G. Ferrucci, *L'apprendistato professionalizzante*, in (a cura di) A. Teselli, *Formazione professionale e politiche attive del lavoro: misure, carriere, esiti in Italia*, Carocci, Roma, 2016, p. 139.

²⁴⁷ A. Loffredo, *La riforma dell'apprendistato: una storia infinita*, in (a cura di) G. Zilio Grandi, M. Biasi, *Commentario Breve alla Riforma "Jobs Act"*, CEDAM, Padova, 2016, p. 39 ss.

²⁴⁸ D.M. del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 12 ottobre 2015 *Definizione degli standard formativi dell'apprendistato e criteri generali per la realizzazione dei percorsi di apprendistato, in attuazione dell'articolo 46, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81*.

programma, come i contenuti, la durata e le qualifiche da acquisire e che dovranno poi essere certificate dall'istituzione responsabile.

Le tipologie di apprendistato previste dal d.lgs.n 81/2015 sono: *a) apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore; b) apprendistato professionalizzante; c) apprendistato di alta formazione e ricerca.* (Art. 41, c. 2).

Anche in questo caso, come in precedenza anche per il T.U., *“la disciplina del contratto di apprendistato è rimessa ad accordi interconfederali ovvero ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale [...]”* (art. 42, c.5).

Il primo tipo di apprendistato, disciplinato all'art. 43, prevede la *“possibilità di finanziare i percorsi formativi aziendali degli apprendisti per il tramite dei fondi paritetici interprofessionali [...]”* (art. 42, c. 5, lett d).

I destinatari sono i giovani di età compresa fra i 15 e i 24 anni e la durata varia a seconda della qualifica da conseguire ma non potrà superare i tre o i quattro anni (art. 43 c.2)²⁴⁹, con la possibilità di usufruire di una proroga di un anno (art. 43 c. 4) sia per consolidare ulteriormente le competenze acquisite sia nel caso in cui, al termine del percorso l'apprendista non *“abbia conseguito la qualifica, il diploma, il certificato di specializzazione tecnica superiore o il diploma di maturità professionale all'esito del corso annuale integrativo.”* La durata minima continua ad assestarsi sui sei mesi. Inoltre, secondo quanto disposto dall' art. 43 c.3, l'elaborazione del piano formativo compete alle Regioni e alle PATB, e dovrà essere preceduto da un accordo in conferenza permanente Stato, Regioni e PATB. In assenza di regolamentazione, l'attivazione sarà disposta dal Ministero del Lavoro.

Proprio questa tipologia di apprendistato è considerata il vero tentativo di elaborare un'alternativa italiana al sistema duale²⁵⁰. Inoltre, con l'obiettivo di agevolare l'utilizzo delle tipologie di apprendistato di cui all'art. 43 e 45 è intervenuto più recentemente l'accordo interconfederale del 18 maggio 2016²⁵¹.

Alla fine del 2016 quasi tutte le Regioni avevano implementato la normativa di riferimento e diciassette amministrazioni avevano già emanato atti d'indirizzo finalizzati all'attuazione del progetto sperimentale in tema di percorsi in duale (dati del 31.12.2016). In concreto, gli interventi formativi utilizzati riguardano l'attivazione di percorsi per il rilascio della qualifica e del diploma professionale²⁵².

²⁴⁹ Rausei, op. cit., p. 243.

²⁵⁰ *Ivi*, p. 241.

L'avvio di questo percorso è stato ufficializzato con l'accordo Stato-Regioni del 24 settembre 2015, *“Azioni di accompagnamento, sviluppo e rafforzamento del sistema duale nell'ambito del sistema di istruzione e formazione professionale (IeFP)”*.

²⁵¹ Accordo Interconfederale Apprendistato Artt. 43 E 45 D.Lgs. 81/2015, tra Confindustria e CGIL, CISL, UIL, 18 maggio 2016, Roma

²⁵² INAPP, *Sperimentazione del sistema duale nella iefp analisi dello stato di avanzamento delle programmazioni regionali*, Roma, 2017, P. 13.

L'apprendistato di secondo livello "apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere" è invece disciplinato dall'art. 44 del d.lgs.81/2015 e interessa i giovani fra i 18 e i 29 anni. Non è previsto alcun limite di età per chi benefici di indennità di mobilità o di un trattamento di disoccupazione (art. 47 c. 4).

Anche in questo caso, la durata del contratto è individuata dagli accordi confederali e oscilla fra i tre e i cinque anni in presenza di specifici profili professionali ²⁵³.

L'apprendistato di terzo livello, di cui all'art. 45, può essere attivato per tutti i settori economici per giovani tra i 18 e i 29 anni. La regolamentazione e la durata del contratto (la durata minima rimane ferma a sei mesi) è determinata dalle Regioni, previo accordo con le associazioni territoriali dei datori di lavoro e dei lavoratori e altre istituzioni interessate, come le università o gli istituti formativi (art. 45 c. 4). Il decreto correttivo 185/2016 ²⁵⁴ ha inserito alcune modifiche proprio a questo comma, eliminando l'obbligo di raggiungimento dell'accordo, essendo ora le Regioni tenute solamente ad operare una consultazione in particolar modo delle Camere di Commercio (art.1 c.1 lett a) n.1, d.lgs.n. 185/2016) ²⁵⁵.

Sebbene l'obiettivo finale risulti quello di snellire le procedure e attivare un numero maggiore di contratti, a mio avviso, in questo modo l'apprendistato perde parte della sua legittimazione, proprio a causa del minor coinvolgimento delle parti sociali nell'intera procedura, diversamente a quanto invece previsto nel contesto tedesco e austriaco.

Come si è detto, la sperimentazione di un sistema duale italiano si sviluppa all'interno dell'apprendistato di primo e terzo livello come esplicitato dall'art. 41, c. 3 "*L'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore e quello di alta formazione e ricerca integrano organicamente, in un sistema duale, formazione e lavoro, con riferimento ai titoli di istruzione e formazione e alle qualificazioni professionali contenuti nel Repertorio nazionale di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, nell'ambito del Quadro europeo delle qualificazioni.*".

Il piano formativo per l'apprendistato di primo e terzo livello, da finalizzare seguendo il modello di cui al d.m. 12 ottobre 2015, rappresenta la vera base del sistema duale perché è qui che si formalizza la collaborazione fra le istituzioni coinvolte. All'interno si troveranno i dati relativi all'apprendista, all'azienda presso cui svolgerà la formazione pratica e l'istituzione formativa. Nel corso dell'apprendistato l'accordo potrà essere modificato, purché non subisca variazioni la qualifica ottenuta alla fine del periodo ²⁵⁶.

²⁵³ Rausei, op. cit., p. 251.

²⁵⁴ D.Lgs. del 24 settembre 2016, n. 185 *Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 15 giugno 2015, n. 81 e 14 settembre 2015, nn. 148, 149, 150 e 151, a norma dell'articolo 1, comma 13, della legge 10 dicembre 2014, n. 183.*

²⁵⁵ S. Liali, *Decreto correttivo al Jobs Act e Ammortizzatori Sociali*, Guida alle pagine 2/2017, p. 73 ss.

²⁵⁶ M. Bresciani, M. De Trizio, *L'apprendistato e lo stage*, Giuffrè, Milano, 2016, p.28.

Le differenze principali con il sistema tedesco riguardano *in primis* la scarsa attenzione dedicata al tema della formazione²⁵⁷ e la difficoltà, riscontrata da molti giovani che abbiano concluso un percorso di apprendistato, a mantenere a lungo un'occupazione²⁵⁸. L'ultima criticità risulta presumibilmente legata all'uso improprio fatto di questa tipologia contrattuale da parte di alcune aziende, spesso incoraggiate a utilizzarla per usufruire delle agevolazioni fiscali.

Non risultano, a mio avviso, d'aiuto le continue modifiche che generano incertezza circa la normativa di riferimento nell'azienda eventualmente interessata e gli ancora troppo scarsi investimenti in formazione²⁵⁹.

Anche con riguardo all'apprendistato di secondo livello, l'unico a non prevedere elementi di istruzioni scolastica, il suo scarso utilizzo è stato imputato a un riparto di competenze Stato - Regioni (ex art. 117 Cost.) poco lineare e omogeneo. Si consideri, infatti, che la normativa di alcune Regioni è delineata solo per linee generali, altre non hanno invece previsto un regime specifico e altre ancora hanno disposto una disciplina molto complicata e minuziosa. Il Legislatore ha dunque previsto una modifica, introdotta con il T.U. del 2011, che affida alla contrattazione collettiva la determinazione dei percorsi formativi, marginalizzando quindi l'intervento delle Regioni ai contenuti base. A conferma dei soddisfacenti risultati ottenuti, il *Jobs Act* non ha posto significative modifiche a questa tipologia di apprendistato²⁶⁰.

Un tentativo di avvicinamento al virtuoso sistema tedesco è stato operato anche con riguardo all'apprendistato di terzo livello: le disposizioni di cui all'art. 42 del d.lg.n. 81/2015 sono state infatti recepite dall'Accordo Interconfederale firmato da Confindustria e CGIL, CISL e UIL il 18 maggio 2016 che ha disciplinato per la prima volta il tema della retribuzione degli apprendisti e il loro inquadramento²⁶¹. La novità è rappresentata dall'aumento progressivo della retribuzione dell'apprendista, che potrebbe costituire un nuovo elemento di attrattività per i giovani.

Ciò su cui occorre più di tutto operare è tuttavia un miglior raccordo tra la sfera dell'istruzione e del mercato del lavoro a cui si è tentato di mettere mano mediante la recente previsione del sistema di alternanza scuola - lavoro, una metodologia didattica introdotta nel sistema di istruzione italiano tramite l'art. 4 della l. 53/2003. Non avendo tuttavia riscosso il successo sperato, la normativa di riferimento è stata rivisitata dalla l. d. n. 183/2014 che ha affidato al Governo (art. 1 c. 7 lett d) il compito di predisporre nuovi strumenti per favorire questo tipo di meccanismo²⁶².

A livello operativo, i percorsi di "alternanza scuola-lavoro" prendono avvio da appositi accordi stipulati fra l'istituzione scolastica o formativa e il soggetto che si

²⁵⁷ G. Ferrucci, *L'apprendistato professionalizzante*, cit., p. 145.

²⁵⁸ G. Ferrucci, *Ivi*, p. 164.

²⁵⁹ Cfr. P.A. Varesi, *Il Testo Unico dell'apprendistato: note sui profili formativi*, in DRI, n. 4, 2011, p. 1015.

²⁶⁰ M. Bresciani, M. De Trizio, *L'apprendistato e lo stage*, cit., p.79.

²⁶¹ *Ivi*, p.124.

²⁶² D.Lgs. del 15 giugno 2015, n. 81 Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183.

occuperà della formazione pratica. I giovani coinvolti rimangono studenti lungo tutto il percorso poiché che non sono chiamati a firmare alcun contratto di lavoro.

La sistematizzazione del meccanismo è stata operata di recente attraverso la l. n. 107/2015 (c.d. “Buona Scuola”): gli studenti degli istituti professionali e tecnici sono chiamati a svolgere un periodo di alternanza di almeno 400 ore, ridotte a 200 invece per i licei, all’interno dell’ultimo triennio, in cui gli studenti sono chiamati a svolgere un periodo di formazione pratica al di fuori della scuola.

Segue: il Programma Garanzia Giovani, cenni.

Fra le iniziative di maggiore successo che hanno avuto l’obiettivo di ridurre il tasso di disoccupazione giovanile occorre inoltre menzionare il Programma Garanzia Giovani, un Piano europeo²⁶³ indirizzato ai Paesi Membri in cui il tasso di disoccupazione sia superiore al 25% e finalizzato all’elaborazione di politiche attive per i giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni²⁶⁴. Secondo le valutazioni del CEDEFOP, il programma ha rappresentato un vero e proprio “riattivatore” di alcuni strumenti non adeguatamente utilizzati dagli Stati membri, come il *counselling* o l’orientamento²⁶⁵.

La Raccomandazione del Consiglio Europeo del 2013 che ha sollecitato gli Stati ad avviare il programma include anche indicazioni sulle sue modalità di implementazione, da attuare per opera di una sola istituzione per Stato, requisito che, secondo alcuni²⁶⁶, ha influito sui processi di modifica dei servizi per l’impiego anche in Italia. Gli Stati sono invitati, infatti, a identificare un’unica istituzione competente per la gestione del programma, unica interlocutrice con la Commissione Europea, e a organizzare e istituire le diverse *partnerships* a supporto degli interventi formativi²⁶⁷. Probabilmente a causa di questa gestione, il Piano ha raggiunto risultati incoraggianti ed è stato recentemente rifinanziato²⁶⁸. Attualmente è posto sotto la gestione del Ministero del Lavoro e dell’ANPAL.

Altri elementi considerati “ precursori” della più ampia riforma attuata dal Jobs Act sono: la modalità più ordinata con cui le Regioni hanno visto ripartirsi le risorse

²⁶³ Raccomandazione del Consiglio del 22.4.2013 sull’istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01).

²⁶⁴ M. Cerruto, M. Marocco, *Il programma Garanzia Giovani: la ri-centralizzazione e specificità meridionale*, in Politiche Sociali – Special Issue Bisogni e politiche sociali nel Mezzogiorno. Nuovi fermenti in un contesto avverso, n. 2/2017, Il Mulino, Bologna, p. 303.

²⁶⁵ CEDEFOP, *Relazione sull’istruzione e la formazione professionale (IFP) in Italia*, Luxembourg, 2014, p. 53.

²⁶⁶ L. Valente, *Le competenze regionali*, in (a cura di) E. Ghera, D. Garofalo, *Organizzazione e disciplina del lavoro nel Jobs Act 2: commento al Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*, Cacucci, Bari, 2016. p. 37.

²⁶⁷ M. Cerruto, M. Marocco, *Il programma Garanzia Giovani*, p. 303.

²⁶⁸ Comunicazione della Commissione del 14.9.2016, *Riesame/revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014-2020. Un bilancio dell’UE incentrato sui risultati*, COM(2016) 603 final.

disponibili, la puntuale profilazione dei partecipanti e il monitoraggio dei risultati conseguiti ²⁶⁹.

5.7 Il Piano Industria 4.0.

Passando ora al tema principale dell'analisi qui condotta, occorre sottolineare come, pur con qualche anno di ritardo rispetto ad altri Stati europei molto industrializzati, anche l'Italia abbia di recente elaborato un suo "Piano Industria 4.0", le cui caratteristiche sono in piena evoluzione e che si andrà ad arricchire di nuovi elementi nel corso del 2018.

Nella volontà degli ideatori del Piano, l'obiettivo primario è sviluppare un programma attento alle peculiarità del sistema italiano, in cui a operare sono primariamente le PMI, più bisognose rispetto alle grandi realtà industriali, di supporto e sostegno nella transizione verso la nuova fase industriale.

Il Piano italiano nasce da una partnership pubblico - privato che vede al vertice la Presidenza del Consiglio dei Ministri e diversi Ministeri (dell'Economia e delle Finanze, dello Sviluppo Economico, dell'Istruzione, del Lavoro, delle Politiche Agricole e dell'Ambiente) che operano con il coinvolgimento di alcune Università (Politecnici di Bari, Milano e Torino, la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa e il CRUI), Centri di ricerca, la Cassa Depositi e Prestiti, il mondo economico e imprenditoriale, come Confindustria e le organizzazioni sindacali.

La normativa puntuale circa gli elementi che compongono il Piano è stata inserita nella Legge di Stabilità 2017.

Il Piano, così come si è andato evolvendo nelle fasi successive al suo lancio ufficiale di gennaio 2017, si compone di direttrici chiave e direttrici di accompagnamento.

Le prime intendono promuovere l'erogazione sia di incentivi innovativi per la ricerca, tecnologia, sviluppo e innovazione, sia per la diffusione della cd "cultura dell'Industria 4.0".

Funzionali al successo del Piano risultano altri programmi già citati come "Scuola Digitale" e "Alternanza Scuola Lavoro", accanto all'elaborazione di percorsi universitari e di dottorati di ricerca specializzati o l'incremento dei finanziamenti per ricerca e sviluppo.

Le direttrici di accompagnamento puntano invece al potenziamento delle infrastrutture "abilitanti" di rete, come la banda ultra larga o il supporto agli investimenti privati.

Accanto a ciò sarà necessaria una rivisitazione dei sistemi di *governance* pubblico - privato e fornire rinnovate basi per la costituzione di nuove *partnership* ²⁷⁰.

²⁶⁹ M. Cerruto, M. Marocco, *Il programma Garanzia Giovani: la ri-centralizzazione e specificità meridionale*, in *Politiche Sociali – Special Issue Bisogni e politiche sociali nel Mezzogiorno. Nuovi fermenti in un contesto avverso*, n. 2/2017, Il Mulino, Bologna, p. 303.

²⁷⁰ Ministero dello Sviluppo Economico, *Piano nazionale industria 4.0*, 2016.

Il piano Industria 4.0, a novembre 2017, si compone prevalentemente di strumenti fiscali, come il super e l'iperammortamento, con cui si intende incentivare le imprese ad acquistare nuove macchine "intelligenti". Accanto a ciò, sono state elaborate ulteriori facilitazioni fiscali per promuovere la spesa in ricerca e sviluppo e detrazioni fiscali per gli investimenti di imprese innovative e start-up.

Nel settore più rilevante ai fini del presente lavoro, ovvero la formazione di competenze, è prevista l'istituzione di *Digital Innovation Hub (DIH)* e *Competence Center I4.0*.

I primi, che costituiscono l'anello di congiunzione fra imprenditoria, ricerca e finanza, hanno il compito di sensibilizzare le imprese sulle opportunità derivanti dal Piano Industria 4.0 e supportarle concretamente nella fase di pianificazione degli investimenti innovativi anche migliorando l'accesso alle formule di finanziamento.

Costituiranno inoltre l'elemento di congiunzione con i DIH europei e con i *Competence Center I4.0*.

Questi ultimi saranno costituiti in numero inferiore ma saranno sparsi su tutto il territorio nazionale e avranno il compito di coinvolgere i poli universitari d'eccellenza e gli attori privati con l'obiettivo di migliorare l'approccio alla formazione e alla consapevolezza del fenomeno "Industria 4.0" così da sviluppare una rete di supporto per l'innovazione tecnologica e la sperimentazione di nuovi progetti innovativi, con un *focus* particolare sulle PMI.

I primi interventi riguarderanno l'incremento del coinvolgimento dei *managers* e dei dirigenti d'impresa attraverso l'organizzazione di seminari e incontri informativi specifici.

In tema di formazione delle competenze, tuttavia, il Piano non ha ancora, a novembre 2017, predisposto interventi specifici ²⁷¹, nonostante il recente cambio di denominazione, passato da "Industria 4.0" a "Impresa 4.0" ²⁷² a sottolineare la volontà di ampliare lo spettro di azione anche ad altri settori, compresa la formazione dei lavoratori.

Si prevede che sul finire del 2017 l'attenzione si sposterà maggiormente su questo aspetto che, accanto al problema del costo del lavoro, costituisce il punto più problematico del futuro del mercato del lavoro italiano ²⁷³.

A parziale recupero di questa lacuna, sarà presumibilmente predisposta la possibilità per le imprese, indifferentemente rispetto al settore economico di appartenenza o alla loro forma giuridica, di usufruire di un credito di imposta pari al 50% delle spese sostenute per le attività formative dei lavoratori. L'elaborazione della misura, che sarà presumibilmente inserita nella Legge di Stabilità 2018, ha visto una stretta

²⁷¹ ADAPT – FIM-CISL, *Libro Verde Industria 4.0, Ruolo e Funzione dei Competence Center*, 2016.

²⁷² M.T. Della Mura, *INDUSTRY 4.0 - Piano Calenda: da Industria 4.0 a Impresa 4.0 con focus sulla formazione*, www.internet4things.it del 28 settembre 2017.

²⁷³ F. Canna, *Industria 4.0, incentivi rafforzati e piano per la formazione e il lavoro*, Innovation Post, agosto 2017.

collaborazione tra Ministero del Lavoro, dell'Istruzione e dello Sviluppo Economico ²⁷⁴.

Interventi specifici si rendono quanto più importanti se si considera che fino ad ora in tema di formazione delle competenze, il Piano ha fatto leva su programmi e piani elaborati in altri settori di competenza, come quello dell'istruzione.

In particolare occorre menzionare il Piano Nazionale Scuola Digitale, l'intento di creare nuovi corsi universitari focalizzati sull'Industria 4.0, di incrementare il numero di studenti iscritti agli Istituti Tecnici Superiori, potenziandone l'offerta formativa, e di consolidare il percorso Alternanza Scuola-Lavoro rendendolo maggiormente coerente con le tematiche di Industria 4.0.

In tema di formazione professionale, inoltre, è previsto il coinvolgimento dei FPI, secondo modalità ancora da chiarire, ma non risulta esplicitato se e come l'ANPAL sarà coinvolta.

Accanto all'elaborazione di nuovi strumenti, il Piano intende rafforzare i canali già esistenti, come i Cluster Tecnologici "Fabbrica Intelligente" di Bologna e "Agrifood" di Roma ²⁷⁵, destinatari di finanziamenti da parte del Miur ²⁷⁶, che svolgono attività di monitoraggio del settore tecnologico e supportano in questo modo l'elaborazione di nuove linee di intervento.

Per tutte queste iniziative è previsto l'impiego di 200 Milioni di Euro di investimenti privati e 700 di investimenti pubblici ²⁷⁷.

Tra i punti di forza del Piano Industria 4.0 è da sottolineare l'approccio meno "burocratizzato" per l'accesso ai finanziamenti ²⁷⁸, che esclude l'utilizzo di incentivi a pioggia.

A maggio 2017 il Piano si è inoltre arricchito della presentazione del Network Nazionale Industria 4.0 cui è affidato il compito di incidere sulla diffusione della consapevolezza in tema di "Industria 4.0" tra le aziende per poi aiutarle nei processi d'implementazione delle nuove tecnologie e delle competenze necessarie, anche attraverso l'elaborazione di programmi di ricerca e sviluppo.

Il network vede operativi al suo interno soggetti provenienti da diversi settori con il compito di elaborare programmi formativi in materie tecnologiche.

Nello specifico, la rete si compone di:

- 77 Punti d'Impresa Digitale (PID), poste sotto il coordinamento delle Camere di Commercio, che dovranno diffondere la conoscenza di base sulle tecnologie in ambito Industria 4.0;

²⁷⁴ B. Pagamici, *Legge di Bilancio 2018: credito d'imposta al 50% per la formazione 4.0*, IPSOA Quotidiano, 25 ottobre 2017.

²⁷⁵ F. Magli, *Innovazione e sviluppo tecnologico: l'impatto sulle attività generatrici di valore*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 14.

²⁷⁶ A. P. De Luca, *Innovazione, Digitalizzazione, Internazionalizzazione delle Pmi Italiane – Leve di sviluppo e strategie di mercato*, Youcaprint Self-Publishing, Tricase, 2017, p. 92.

²⁷⁷ Ministero dello Sviluppo Economico, *Piano nazionale industria 4.0*, cit.

²⁷⁸ Cfr. ADAPT – FIM-CISL, *Libro Verde Industria 4.0*, cit.

- 100 Innovation Hub (DIH), coordinati rispettivamente da: Confartigianato (30), CNA (28); Confindustria (21); Confcommercio (21).

I DIH rappresentano un aiuto per le imprese che intendano rinnovare i propri modelli di *business*, inserire le nuove tecnologie nei processi industriali, avviare una collaborazione con i *competence center* o aprirsi a nuove collaborazioni.

Fra i primi *Digital Innovation Hub* a essere stati inaugurati troviamo il DIH delle Marche che vede la collaborazione di Confindustria Marche, Università Politecnica delle Marche, Università di Camerino, Meccano, Cosmob e quello aperto dal Cna di Bologna, il cui target è rappresentato essenzialmente da PMI artigiane interessate a rimanere al passo con i progressi tecnologici.

In Italia operano anche due degli oltre venti DIH europei, quello del Triveneto e quello della Puglia, che rappresenta il Sud Italia, l' "*Apulia Digital Manufacturing Innovation*"²⁷⁹, uno dei cinque ammessi dalla Commissione Europea ad entrare nella fase di progettazione di un *Digital Innovation Hub* europeo in Italia. Al suo funzionamento partecipano Confindustria Bari-BAT, il Politecnico di Bari che agiscono con il patrocinio dalla Regione Puglia. Anche in questo caso l'obiettivo è divenire un punto di riferimento per le aziende, in particolare PMI, operanti nel Sud Italia, aiutandole a orientarsi nella nuova fase industriale.

I *Competence Center (CC)*, invece, costituiscono forme di partenariato pubblico – privato per cui era prevista inizialmente l'erogazione di finanziamenti da parte del MISE nella Legge di Bilancio 2017. L'investimento complessivo previsto ammonta a sessanta milioni, venti all'anno dal 2017 al 2019, assegnati in considerazione dei progetti presentati nel bando pubblico, atteso per la fine del 2017²⁸⁰.

Come accennato, le attività in cui saranno coinvolti i CC riguarderanno primariamente la diffusione della consapevolezza fra le imprese circa i progressi tecnologici, primo *step* per prevedere interventi in tema di competenze²⁸¹.

Passando ora ai risultati sino ad ora ottenuti, secondo le stime del MISE, il Piano Industria 4.0 ha rappresentato un elemento di crescita sotto vari punti di vista: la produzione industriale è aumentata del 2,6%, l'esportazione di beni del 7,6%, e si è registrato un incremento della produzione di macchinari del 4% (da inizio 2016 a luglio 2017) e un aumento del 9% per gli investimenti lordi²⁸².

La validità dei risultati conseguiti è stata riconosciuta anche in sede OCSE, che auspica, tuttavia, misure concrete per la formazione di competenze²⁸³.

A conferma del consolidamento del ruolo italiano sulla scena europea in tema di Industrializzazione 4.0, a marzo 2017 si è tenuto a Roma il Digital Day dell'UE²⁸⁴,

²⁷⁹ www.dihapulia.it/web/

²⁸⁰ A.S, Industria 4.0, *il Governo "raddoppia" sui competence center*, www.corrierecomunicazioni.it/ del 26 Maggio 2017.

²⁸¹ MISE, *Piano Nazionale Industria 4.0, Presentazione del network nazionale Industria 4.0*, Roma 22 maggio 2017.

²⁸² MEF, MISE, MIUR, MLPS, *Piano Nazionale Impresa 4.0 – Risultati 2017 – Linee Guida 2018*.

²⁸³ OECD, *OECD Digital Economy Outlook 2017*, OECD Publishing, Paris, 2017.

che ha affrontato in particolare il tema delle competenze digitali, dell'Industria 4.0 e che ha predisposto il lancio di una Piattaforma europea EUI4.0, strategica per l'elaborazione e la canalizzazione degli investimenti europei in materia, destinati ad aumentare, e che potrebbero raggiungere la somma dei 50 miliardi di euro nei prossimi cinque anni per il sostegno della digitalizzazione dell'industria ²⁸⁵.

L'obiettivo è rafforzare ulteriormente la cooperazione fra alcuni degli Stati europei che hanno elaborato dei piani nazionali in tema di Industria 4.0 ovvero Francia, con *Alliance Industrie du Futur*, Germania con *Plattform Industrie 4.0* e Italia *Piano Industria 4.0*.

Si punta in particolare alla creazione di *standard* di riferimento comuni per le imprese attive nel settore manifatturiero, a un più ampio coinvolgimento delle PMI e al raggiungimento di miglioramenti nei meccanismi di supporto alle aziende. I primi risultati dovrebbero essere disponibili a metà del 2018 ²⁸⁶.

Inoltre, la Piattaforma europea si colloca nel quadro dell'iniziativa "Industria Europea di digitalizzazione" (DEI), avviata dalla Commissione europea nel mese di aprile 2017 e destinata a svolgere un ruolo fondamentale nel processo di digitalizzazione del tessuto industriale europeo.

5.7.2 Le iniziative collegate al Piano Industria 4.0.

La portata innovativa delle trasformazioni in atto non sono di certo sfuggite alle parti sociali, sempre più determinate ad assumere un ruolo attivo. A dimostrazione di ciò, a marzo 2017, Cgil-Cisl-Uil hanno presentato al Governo un *draft* per "Una via italiana a Industria 4.0" che lascia sperare nell'avvio di una nuova fase per la partecipazione dei sindacati ai cambiamenti industriali in atto.

Inoltre, nell'intento di comprendere e indirizzare i cambiamenti profondi che interessano il mondo del lavoro, che includono un ripensamento del sistema di *welfare*, i sindacati si stanno progressivamente impegnando a fornire il proprio contributo nel dibattito che si sta diffondendo. La CGIL, ad esempio, ha presentato il Progetto "Idea Diffusa"²⁸⁷, un'iniziativa che intende analizzare i mutamenti in corso e che ha vissuto una fase preliminare con l'elaborazione della "Consulta Industriale", una piattaforma di tipo collaborativo che vuole incentivare il dibattito fra tutti i soggetti interessati e potenzialmente coinvolti. Questo rappresenta uno dei pilastri del progetto "Lavoro 4.0" del sindacato stesso ²⁸⁸.

²⁸⁴ Commissione Europea, *Rappresentanza in Italia, Presentato oggi il Digital Day del 23 marzo*, Press Release, 10 marzo 2017.

²⁸⁵ European Commission, *Europe's future is digital: EU countries to commit in Rome to go deeper and further on digital*, Press release, Brussels, 22 March 2017.

²⁸⁶ MISE, *Francia, Germania e Italia uniscono le forze per promuovere la manifattura digitale* - Press release, 20 giugno 2017.

²⁸⁷ Si veda il sito: www.cgil.it/cose-la-piattaforma-idea-diffusa/

²⁸⁸ F. Meta, *Industria 4.0, Camusso: "Politica assente, serve governare il cambiamento" La segretaria della Cgil: "Il piano non cambia solo la manifattura ma tutte le relazioni sociali. Necessario un focus sulla trasformazione del lavoro"*, www.corrierecomunicazioni.it, 30 maggio 2017.

Ancor prima di ciò, tuttavia, le parti sociali maggiormente rappresentative si sono rese promotrici di un'indagine finanziata da Fondimpresa, il Fondo Interprofessionale per la formazione continua di Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, condotta fra i lavoratori del settore metalmeccanico al fine di comprendere il ruolo della formazione e le sue possibili evoluzioni in un'ottica 4.0. I risultati dell'indagine inseriti nello studio *“Il capitale umano una leva strategica per la competitività delle imprese”*, avevano evidenziato un dato allarmante riguardante la formazione professionale: su cento metalmeccanici, meno della metà, quarantatré, avevano partecipato ad attività formative della durata superiore a dieci giorni nei tre anni precedenti. La ricerca è servita inoltre a evidenziare il ruolo fondamentale svolto dai Fondi Interprofessionali nella formazione dei lavoratori delle PMI, ruolo ampiamente riconosciuto nella sua rilevanza soprattutto dai datori di lavoro.

Dovendo rispondere a nuove esigenze, come l'abbandono delle tradizionali categorie professionali o la previsione di nuove forme di tutela, anche la contrattazione assumerà nuove caratteristiche. Si auspica in particolare che nei prossimi anni aumentino le ore obbligatoriamente previste per la formazione: segnali positivi in tal senso derivano dall'ultimo Ccnl dei metalmeccanici firmato a novembre 2016, in cui sono previste per ciascun triennio di lavoro, ventiquattro ore di formazione obbligatorie da svolgere o mediante progetti erogati dall'azienda o mediante programmi formativi elaborati a livello locale o settoriale ²⁸⁹.

Anche le Regioni Italiane, nella generale volontà di rimanere al passo con i mutamenti tecnologici in atto, stanno elaborando propri Piani Industria 4.0 su scala regionale.

La Regione Toscana è sicuramente una delle più attente al tema della formazione 4.0 e, coerentemente a quanto statuito dal Piano Industria 4.0, ha elaborato una propria Strategia regionale. A pochi giorni dalla presentazione del Piano Nazionale, infatti, la Giunta Regionale della Toscana con la delibera n. 1092 dell'8 novembre 2016 ha costituito la Piattaforma regionale di sostegno alle imprese in attuazione della strategia regionale su Industria 4.0, cui è affidato il compito di analizzare le tematiche legate alla creazione di forza lavoro specializzata ed elaborare piani formativi idonei, avviano in particolare un dibattito proficuo con le parti sociali ed economiche più rilevanti ²⁹⁰.

A gennaio 2017, inoltre, la Giunta Regionale ha approvato la *“Strategia regionale Industria 4.0: Competenze per l'economia digitale: primi indirizzi per la formazione 4.0”*, in cui sono enucleate tutte le misure da implementare nei prossimi anni per formare i lavoratori del futuro. Tra queste troviamo: il potenziamento degli Istituti tecnici superiori, scuole ad alta specializzazione tecnologica, che la Regione intende

²⁸⁹ Si veda sul punto: F. Seghezzi, M. Tiraboschi, *Metalmecanici, un'intesa che apre la strada alla quarta rivoluzione industriale*, Bollettino ADAPT 28 novembre 2016; M. Avogaro, *Evolution of trade unions in Industry 4.0: a German and Italian debate*, Marco Biagi Foundation 15th International Conference in Commemoration of Prof. Marco Biagi - Modena, 20-21 March 2017; *Fondimpresa, formazione per Industria 4.0 +8% in un anno*, www.ildiariodellavoro.it 31 maggio 2017.

²⁹⁰ Estratto dal verbale della seduta del 31-01-2017 (punto N. 9).

sostenere finanziariamente tramite la concessione di oltre dodici milioni di euro; il potenziamento del sistema duale; la formazione a distanza; nuovi percorsi di alternanza scuola - lavoro ²⁹¹; o la formazione per i *managers* aziendali che potranno partecipare a percorsi di formazione riguardanti l'economia digitale. Ciascuno di loro avrà a disposizione un *voucher* di importo massimo di 2.500 Euro, da spendere presso le agenzie accreditate nella Regione Toscana o istituti di alta formazione riconosciuti dal Ministero dell'Istruzione o presso agenzie accreditate dislocate in altre Regioni ²⁹².

Recentemente, la piattaforma toscana ha ottenuto il riconoscimento della Commissione Europea è entrata ufficialmente a far parte del Catalogo dei DIH ²⁹³.

Anche la Regione Lombardia ha deciso di avviare un proprio percorso e ha stretto un accordo con il Politecnico di Milano di 1,2 miliardi di euro per creare un Distretto 4.0 regionale ²⁹⁴, in grado di supportare le industrie, in particolare PMI, sul territorio e lo sviluppo di nuove competenze, attraverso lo scambio di *know how* e di informazioni sui benefici derivanti dalla digitalizzazione della produzione ²⁹⁵.

Tra i più strutturati, inoltre, troviamo il Piano "Verso Industria 4.0" della Regione Emilia Romagna, molto focalizzata su tre macro aree: trasformazione digitale, internazionalizzazione ed economia circolare ²⁹⁶.

²⁹¹ Regione Toscana, Giunta Regionale Assessorato all'istruzione, formazione e lavoro, *Strategia regionale Industria 4.0 Competenze per l'economia digitale: primi indirizzi per la formazione 4.0*, gennaio 2017.

²⁹² Per maggiori informazioni si veda il sito della Regione Toscana: www.regione.toscana.it

²⁹³ Giunta Regionale, *Industria 4.0, piattaforma toscana riconosciuta da Commissione UE*, www.gonews.it, 26 settembre 2017.

²⁹⁴ V. Ferrero, *Industria 4.0, così Torino digitalizzerà le imprese (puntando sulla formazione)*, www.diariodelweb.it del 5 ottobre 2017.

²⁹⁵ Regione Lombardia, *Accordo Politecnico, assessore Sviluppo economico: 1,2 milioni per sviluppo distretto innovazione impresa 4.0*, News 02 ottobre 2017.

²⁹⁶ Maggiori informazioni disponibili al sito: www.confind.emr.it

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Passando ora alle considerazioni conclusive, occorre sottolineare come il quadro delineato nelle pagine precedenti mostri il progressivo incremento dell'attenzione posta dalle istituzioni europee ai temi sociali ¹ e in particolare a quelli riguardanti l'occupazione.

Come si è avuto modo di analizzare, rientrando le politiche sociali e del lavoro nella sfera di competenza dei Governi nazionali, l'Unione può solamente fornire orientamenti di coordinamento ². Dunque, pur in presenza di competenze marginali da esercitare nel rispetto del principio di sussidiarietà, l'Unione ha di fatto influenzato l'azione degli Stati Europei nelle materie oggetto di analisi soprattutto a partire dal lancio della Strategia Europea per l'Occupazione (1997) e mediante l'utilizzo degli orientamenti integrati che, anche se indirettamente, hanno reso possibile un maggior controllo sul loro operato.

In particolare, la moltitudine di atti emanati nell'ultimo ventennio ha rappresentato una vera e propria bussola per le azioni dei Governi nazionali, chiamati a operare in un contesto che continua ad arricchirsi.

Ad oggi, il quadro di riferimento più significativo in cui si colloca l'azione degli Stati Membri è delineato dalla Strategia Europa 2020, i cui obiettivi, a quasi otto anni di distanza, per alcuni rappresentano ancora traguardi lontani.

Come si è visto, i *target* ivi delineati, pur abbracciando diversi settori di competenza, sono strettamente connessi gli uni agli altri ed è proprio a causa di questa grande varietà che risulta difficile comprendere e analizzare l'influenza esercitata dalla Strategia sulle riforme nazionali succedutesi dal 2010.

È possibile tuttavia avanzare ipotesi partendo dai dati *Eurostat* che lasciano trasparire importanti differenze nel raggiungimento degli obiettivi di cui alla Strategia 2020: se, da una parte, alcuni risultano in ritardo, dall'altra, altri Stati, sicuri delle proprie *performance*, hanno deciso di porsi obiettivi nazionali superiori a quelli deliberati in sede europea. È il caso di due dei Paesi considerati nella presente analisi: Austria e Germania. Il primo, che nel 2016 aveva raggiunto il tasso di occupazione del 74,8%, intende giungere al 77% entro il 2020, il secondo, già nel 2016 aveva superato il suo *standard* nazionale per il 2020, ovvero del 77%.

Importanti elementi di crescita sono considerati in Austria gli investimenti in ricerca e sviluppo, per cui nel 2016 erano già stati previsti finanziamenti superiori a quanto auspicato dalla Strategia 2020, e nel settore ambientale, su cui lo Stato ha fortemente concentrato la propria attenzione negli ultimi anni, come dimostrato dai descritti programmi per la formazione dei lavoratori del settore "verde". Dati particolarmente incoraggianti sono riscontrati anche nel settore della formazione professionale, poiché al 2016 circa il 19% dei

¹ Da ultimo occorre sottolineare il lancio, ufficializzato il 17 novembre 2017, del "Pilastro Sociale Europeo", il pilastro europeo dei diritti sociali che punta a definire nuovi set di diritti per i cittadini, in particolare in tema di lavoro. I tre settori di competenza individuati riguardano le pari opportunità e l'accesso al mercato del lavoro, le condizioni di lavoro eque e la protezione e inclusione sociali. Per un'analisi più dettagliata si rimanda a: The European Parliament, the Council and the Commission, *European Pillar of Social Rights – Booklet*, 2017.

² Secondo quanto previsto dall'art. 5 TFUE.

lavoratori aveva preso parte a un programma formativo o d'istruzione nelle quattro settimane precedenti all'indagine³. Una percentuale più bassa è invece riscontrata nel contesto tedesco, in cui la partecipazione dei lavoratori si assestava nello stesso periodo sul 13%, due punti percentuali al di sotto dell'obiettivo europeo.

In considerazione della situazione meno florida, l'Italia si è posta obiettivi meno elevati: in tema di occupazione, ad esempio, si auspica il raggiungimento del 67-69% entro il 2020. Al 2016 la percentuale si assestava sul 61,6% e non più incoraggiante appariva quella relativa alla partecipazione dei lavoratori alle attività formative, 9,3%.

Nonostante l'eterogeneità dei risultati raggiunti, tuttavia, occorre sottolineare il costante miglioramento degli indicatori riguardanti i settori di interesse a partire dal 2010, anno del lancio della Strategia, a cui ha fortemente contribuito anche l'inizio della ripresa economica post-crisi.

Anche in tema di formazione professionale, la presenza di una moltitudine di fonti, in prevalenza di natura non vincolante e che intendono indirizzare l'azione degli Stati membri in tema di formazione professionale e di *lifelong learning*, ha rappresentato un incentivo e un quadro di riferimento per le azioni dei singoli Stati.

Sebbene il ruolo della formazione professionale appaia strettamente connesso all'approccio adottato dallo Stato di riferimento alla *flexicurity*⁴ e dunque non sia possibile, al momento, parlare di un "modello europeo", appaiono anche in questo caso rilevanti gli sforzi compiuti dal 2010. Quasi tutti i Governi nazionali hanno, infatti, migliorato le proprie *performance* in tema di formazione erogata e si può sostenere che ci sia una qualche tendenza alla convergenza, nonostante la presenza di alcuni Stati, come l'Italia, il cui approccio altalenante alla materia ha determinato risultati altrettanto incostanti.

Si auspica dunque il raggiungimento di migliori esiti in particolar modo grazie alla diffusione di *best practices*.

Ciò che più di tutto si rende auspicabile appare il cambio di approccio al settore, che dovrebbe svincolarsi dai meccanismi tradizionali, e più legati all'impostazione scolastica, per abbracciare nuove modalità di trasferimento delle conoscenze, come quella *on the job* o tramite l'utilizzo di piattaforme di *e-learning*.

Un altro punto che pare opportuno sottolineare riguarda i servizi pubblici per l'impiego. Come si è visto, l'*Arbeitsmarktservice* e la *Bundesagentur für Arbeit*, istituite a quasi dieci anni di distanza l'una dall'altra, condividono la natura di unica agenzia competente in materia occupazionale che si occupa congiuntamente di politiche attive e passive, e in cui un centro di coordinamento a livello nazionale opera grazie agli uffici dislocati su tutto il territorio. Anche l'Italia pare aver intrapreso un percorso di avvicinamento a questo modello attraverso la recente istituzione dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro che, tuttavia, a differenza delle altre due, si occuperà solamente di politiche attive.

³ Eurostat, *Participation rate in education and training (last 4 weeks) by sex, age and occupation* (people 18-64 year old), Last update: 12-10-2017

⁴ Cfr.: Eurofound, *Approaches to flexicurity: EU models*, Ireland, 2007.

In particolare, come si è visto, tra gli impulsi di matrice europea che hanno agito in favore della “ricentralizzazione” delle politiche attive per il lavoro in mano statale è degno di menzione il Programma Garanzia Giovani per la cui gestione le istituzioni europee avevano auspicato l’azione di una sola autorità competente per Stato, o, se ciò non fosse stato possibile, l’individuazione di un solo interlocutore con la Commissione Europea. È stato così che anche l’Italia ha sperimentato la gestione unitaria di un programma, elemento che ha probabilmente accelerato il processo innescato poi dal *Jobs Act*.

Ci vuole ancora del tempo, però, per valutare le azioni concrete dell’ANPAL e come e se riuscirà a rappresentare un vero e proprio collante per le importanti differenze territoriali.

Anche in questo settore, l’azione dell’Unione e in particolare l’istituzione della Rete dei Servizi Pubblici per l’Impiego EURES⁵, finalizzata al rafforzamento della cooperazione e della modernizzazione dei diversi sistemi, ha di fatto incentivato la diffusione della conoscenza dei diversi modelli ed esperienze, promuovendo lo scambio di *best practices* e l’elaborazione di nuove iniziative strategiche⁶.

Passando ora al tema dell’Industrializzazione 4.0, come si è avuto modo di sottolineare, i cambiamenti in atto coinvolgono molteplici aspetti, dai più tecnici riguardanti l’utilizzo dell’IoT nei processi produttivi, a quelli che interessano le relazioni industriali, l’occupazione e la formazione professionale, nonché i partenariati pubblico-privati.

In questo scenario, che appare al momento molto frammentato, si possono individuare però delle analogie, destinate ad aumentare soprattutto grazie alle iniziative europee che stanno cercando di creare un modello comune per indirizzare la nuova fase industriale al di là delle specificità nazionali.

In tal senso, appare significativo il recente lancio della Piattaforma europea dell’Industria 4.0 (EUI4.0) che, a novembre 2017, coinvolge Francia, Germania e Italia, con l’intento di giungere a un approccio strategico nell’elaborazione e nella canalizzazione degli investimenti europei in materia e in particolare nel sostegno alla digitalizzazione dell’industria⁷.

La nascita di un vero e proprio modello europeo di Industrializzazione 4.0 sarà anche da valutare e osservare sulla base delle iniziative poste in essere dai singoli Stati e dalle istituzioni europee nell’ambito della Strategia 2020. Particolarmente significativa appare la già menzionata iniziativa della Commissione Europea “*Factories of the Future*”⁸, un partenariato pubblico-privato che riunisce organizzazioni operative nel settore tecnologico, della ricerca e dell’innovazione per cui i finanziamenti europei ammontano a circa 1,5 miliardi di euro⁹.

⁵ Decisione n. 573/2014/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 su una cooperazione rafforzata tra i servizi pubblici per l’impiego (SPI).

⁶ Cfr: PES, *EU Network of Public Employment Services Strategy to 2020 and beyond*, 2015.

⁷ European Commission, *Europe's future is digital: EU countries to commit in Rome to go deeper and further on digital*, Press release, Brussels, 22 March 2017.

⁸ M. Casagni, *INDUSTRIA 4.0 La fabbrica del futuro è già qui - Industria 4.0 e ricerca*, ENEA, 2016.

⁹ Il lato privato del partenariato è rappresentato da “Le Fabbriche Europee dell’Associazione ricerca futura” (European Factories of the Future Research Association - EFFRA), un’associazione guidata dall’industria che intende promuovere lo sviluppo delle tecnologie nei processi produttivi. Accanto a “Fabbriche del futuro” è

Occorre sottolineare come l'approccio seguito per gestire al meglio le caratteristiche e le conseguenze della Quarta Rivoluzione Industriale sia legato a più fattori, primo fra tutti il livello di investimenti erogati in R&S: a più consistenti investimenti per lo studio e la comprensione del fenomeno, e più in generale del ruolo della digitalizzazione nei contesti nazionali, fanno seguito approcci più performanti, soprattutto in tema di formazione professionale per i lavoratori e persone in cerca di occupazione. Il gran numero di studi di settore elaborati in particolare in Germania, anche sotto impulso del servizio pubblico per l'impiego, si pongono a sostegno di questa tesi.

Inoltre, la Piattaforma austriaca e quella tedesca si caratterizzano per la grande partecipazione di *stakeholders* e rappresentanti del mondo dei sindacati e dell'imprenditoria il cui ruolo appare fondamentale anche in tema di *competence intelligence*, elemento preliminare di fondamentale importanza per l'implementazione di politiche formative di alto livello.

In Germania, ad esempio, sono circa centosessanta le organizzazioni e circa trecento gli *stakeholders* che operano a supporto della Plattform Industrie 4.0 e sotto il suo coordinamento, confermando e sostenendo l'alta propensione tedesca ad agire in modo sistemico.

Anche l'Italia, come si è visto, pur con qualche anno di ritardo, si è dotata di un proprio Piano Nazionale Industria 4.0 che nel 2018 entrerà nella sua seconda fase operativa.

Il cambio di denominazione da "Industria 4.0" a "Impresa 4.0" operato nella seconda metà del 2017 appare incoraggiante e teso a sottolineare la nuova attenzione che si intende dedicare ai settori trascurati nella prima fase, come quello del cd. "Lavoro 4.0".

Come precedentemente esaminato, al 2017, il Piano italiano, pur prevedendo una forma di cooperazione fra diversi Ministeri, posti sostanzialmente sotto la guida del Ministero dello Sviluppo Economico, promotore dell'iniziativa e coordinatore dell'erogazione degli incentivi, non contempla un vero e proprio coinvolgimento della neonata ANPAL.

Inoltre, il Piano manca, al novembre 2017, di una strategia unitaria in tema di Lavoro 4.0 e si configura come una politica industriale basata su incentivi, erogati singolarmente alle aziende al di fuori di un disegno unitario, caratteristica in parte condivisibile considerate le caratteristiche del tessuto industriale italiano.

In tema di formazione delle competenze, occorre poi sottolineare come, anche dopo l'aggiornamento del Piano intercorso a settembre, grande attenzione sia dedicata all'educazione dei più giovani (i punti maggiormente evidenziati sono infatti gli interventi attuati sul sistema educativo, come sull'Alternanza Scuola Lavoro, sugli Istituti Tecnici Superiori o sulla Scuola Digitale) e scarsa alla formazione di competenze in età adulta.

Per i prossimi mesi sono state annunciate evoluzioni in tema di lavoro, incoraggiate anche dalla recente istituzione da parte del Ministero del lavoro, del MISE e del MIUR di uno spazio di confronto, aperto anche a istituzioni e parti sociali, sul tema del Lavoro 4.0.

stato previsto anche il lancio di ulteriori 241 progetti che vedono la collaborazione di circa mille organizzazioni europee interessate a incrementare le opportunità lavorative e fornire risposte alle previste carenze di qualifiche. Si veda sul punto: EFFRA, *Factories 4.0 and Beyond, Recommendations for the work programme 18-19-20 of the FoF PPP under Horizon 2020*, 2016.

Inoltre, appare incoraggiante la volontà, manifestata dal Governo Italiano, di inserire nella Legge di Bilancio 2018 un credito d'imposta per la formazione professionale 4.0 per aiutare le imprese a elaborare e/o a prendere parte a interventi formativi.

Accanto a questi però, accorrebbe, a mio avviso, elaborare programmi su scala nazionale, che presentino *standard* comuni e requisiti unitari su modello di quelli elaborati in Germania dal momento che l'introduzione di un credito d'imposta renderebbe difficile per l'ANPAL assumere un ruolo di coordinamento, poiché quelli che andrebbero a configurarsi sarebbero interventi elaborati da e per singole aziende.

Si auspica inoltre un'accelerazione nell'istituzione dei *competence center*, ai quali, entro i primi mesi del 2018, dovrebbe essere affidato il compito di provvedere allo sviluppo delle competenze e di programmi di ricerca industriale.

Occorre altresì sottolineare il ruolo delle parti sociali il cui livello di coinvolgimento appare minore in Italia e ben più consistente nei contesti austriaco e tedesco. Qui, infatti, l'elaborazione dei programmi e delle misure formative non può prescindere dal loro coinvolgimento: le parti sociali collaborano in modo attivo e propositivo sia nella fase preliminare, di studio e analisi dei fabbisogni di competenze, sia in quella riguardante la diretta implementazione delle misure.

Tale partecipazione, più volte auspicata in sede europea, è da considerarsi direttamente proporzionale ai risultati ottenuti, sia in termini strettamente formativi, ovvero riguardanti le concrete abilità e competenze trasferite ai lavoratori, sia in termini di risultati occupazionali: più questi attori, portatori di varie istanze, saranno coinvolti, più saranno favorevoli a riconoscere le competenze acquisite, fondamentali per la successiva fase di inserimento lavorativo dei beneficiari.

Oltretutto auspicabile si rende un maggior livello di convergenza degli sforzi per comprendere i bisogni formativi di datori di lavoro e lavoratori. Maggiore attenzione al trasferimento di competenze e conoscenze imprenditoriali renderebbe i primi più propensi all'adozione di un approccio critico e consapevole dei mutamenti in atto.

Una soluzione per incrementare il livello delle competenze dei lavoratori potrebbe provenire dalla contrattazione collettiva grazie alla quale si potrebbe giungere all'inserimento di un maggior numero di ore di formazione obbligatoria per i lavoratori, fondamentale per il raggiungimento del 15% di individui impegnati nella formazione professionale.

Come auspicato in sede europea, dove più volte è stata ribadita la grande importanza del concetto di "*active ageing*", occorrerebbe inoltre incrementare l'attenzione posta alla formazione dei lavoratori più anziani, funzionale in questo caso a un doppio obiettivo: a uno più strettamente occupazionale, legato alla possibilità di incentivare il reinserimento lavorativo o la permanenza nel mondo del lavoro di questi lavoratori, e a uno di tipo sociale, poiché allontanamento dal mercato del lavoro ed esclusione sociale si alimentano vicendevolmente. Esempi di *best practices* provengono dai due Stati considerati.

In tema di formazione professionale risulta auspicabile anche un incremento dell'attività del Ministero dell'Istruzione italiano, che ancora scarsa attenzione pone al tema della formazione in età adulta rispetto a quello dell'educazione di tipo formale, in un contesto in cui la

formazione dovrebbe essere considerata sempre più un elemento ordinario e non di tipo “emergenziale”.

Non da ultimo occorre sottolineare la grande opportunità che l’Industrializzazione 4.0 potrebbe rappresentare per l’Italia, una grande occasione per colmare il divario italiano Nord-Sud purchè si riesca a garantire omogenee condizioni di partenza su tutto il territorio, come in tema di diffusione di Internet.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- A.A.V.V., *Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, Adapt Labour Studies e-Book series n. 34, 2014.
- Accenture, *Harnessing. Revolution. Creating The Future Workforce*, 2017.
- ADAPT – FIM-CISL, *Libro Verde Industria 4.0, Ruolo e Funzione dei Competence Center*, 2016.
- Adapt, Veneto Lavoro, *Il patto di servizio tra normativa e prassi*, 2010.
- A. Alaimo, *L'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL)*, in (a cura di) D. Garofalo, E. Ghera, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2016, p. 19 ss.
- A. Alaimo, *Politiche attive, servizi per l'impiego e stato di disoccupazione*, in (a cura di) M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta, *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013.
- A. Alaimo, *Presente e Futuro del Modello Sociale Europeo. Lavoro, Investimenti Sociali e Politiche di Coesione*, Riv. Giur. Lav., 2/2103, p. 253 ss.
- A. Alaimo, *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi* WP CSDL E “Massimo D’Antona”.IT – 249/2015.
- A. Alaimo e B. Caruso, *Dopo la politica i diritti: l'Europa ‘sociale’ dopo il Trattato di Lisbona*, relazione al convegno su Le innovazioni del Trattato di Lisbona in tema di competenze dell’Unione e di tutela dei diritti, Catania, 9-10 aprile 2010.
- A. Alaimo, F. Mazzeo, *Sostegno all’occupazione giovanile, politiche attive del lavoro e servizi per l’impiego: verso nuovi livelli di cooperazione e integrazione a livello europeo*, in Riv. Ital. Dir. Lav., n. 3/2015, p. 177 ss.
- J. Alber, J.P. Heisig, *Do new labour activation policies work? A descriptive analysis of the German Hartz reforms* WZB Discussion Paper, No. SP I 2011-211, September 2011.
- R. Albonetti, *L’esperienza della Dote in Regione Lombardia*, in *Non profit*, 2009.
- E. Ales, *La nuova disciplina del mercato del lavoro tra «decentramento controllato» e «liberalizzazione accentrata»*, in Arg. Dir. Lav., 1998/2, p. 527 ss.
- E. Ales, *Lo sviluppo della dimensione sociale comunitaria: un'analisi “genealogica”*, in F. Carinci, A. Pizzoferrato (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2015.
- E. Ales, *Macroton II: ovvero la Corte di giustizia “abroga” il monopolio pubblico del collocamento?*, in Dir. lav., 1998, II, 100 ss;
- Allianz für Aus-und Weiterbildung, *Alliance for Initial and Further Training 2015 – 2018*, 2014.

- B. Allinger, Austria: *The role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*, Austria, 2013.
- G. Allulli, *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, 2015.
- AMS, *2016 At a Glance*, Wien, 2017.
- AMS, *2016 At a Glance*, Wien, 2017.
- AMS, *Alter hat Zukunft - Informationen für ältere Arbeitsuchende (45+)*, 2016.
- AMS, *Alter hat Zukunft Informationen für ältere Arbeitsuchende (45+)*, 2017.
- AMS, *AMS-Arbeitsprogramm 2017*, Linz, 2017.
- AMS, *Berufs-Info-Broschüren – Informationen des AMS zu Beruf, Aus- und Weiterbildung*, Wien, 2017.
- AMS, *Daten & Fakten*, 2016.
- AMS, *Die Fakten sprechen für 50+*, 2015.
- AMS, *Die Organisation des Arbeitsmarktservice*.
- AMS, *Gleichstellungskennzahlen im AMS - Bericht*, Wien, 2016.
- AMS, *New Skills-Fachkurs für den Bereich Elektrotechnik, Elektronik und Telekommunikation*, Wien, 2012.
- AMS, *Über Sicht, Über den Arbeitsmarkt, Juli 2017*, Wien, August 2017.
- AMS Oberösterreich, *Qualifizierungsförderung für Beschäftigte – gültig ab 14.November 2016 (für Kurse, die bis längstens 31.12.2018 beginnen und bis längstens 31.12.2019 beendet sind)*, Linz, 2016.
- AMS, Eures, *Living & Working in Austria 2017, The European Job Network*, Vienna, 2017.
- AMS, IBW (Österreichisches Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft), *AMS Standing Committee on New Skills Cluster: Energie und Umwelttechnik Kurzbericht*, Wien, 2011.
- AMS, OIBF, IBW – BFI W. Bliem, R. Löffler, AMS, *AMS Standing Committee on New Skills: Spezialbericht an das Bildungssystem - Sekundarstufe II (mit Schwerpunkt auf berufsbildende höhere Schulen)*, Wien, 2012.
- AMS, WKO NÖ, AKNÖ, *Job konkret Implacmentstiftung Implacment foundation*, St. Pölten, 2006.
- V. Angiolini, *Le agenzie del lavoro tra pubblico e privato*, in (a cura di) G. Ghezzi, *Il lavoro fra progresso e mercificazione. Commento critico al decreto legislativo n. 276/2003*, Ediesse, Roma, 2004, p. 28 ss.
- Arbeiterkammer, *Altersteilzeit und Teilpension Chancen für Ältere Arbeitnehmerinnen? Rechtsinformation für Alle Neuen Altersteilzeitvereinbarungen Ab 1.1.2016*, Vienna, 2016.
- Arbeiterkammer Wien, *Wie gestalten wir den digitalen Wandel gerecht?*, Austria, 2015.

- S. Archan, T. Mayr ,CEDEFOP, *Berufsbildung in Österreich Kurzbeschreibung*, Luxemburg, 2006.
- (Edited by) I. Artus, M. Behrens, B. Keller, W. Matiaske, W. Nienhüser, B. Rehder, C. Wirth, *Developments in German industrial relations*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 2016.
- D. Ashiagbor, *The European Employment Strategy – Labour Market Regulation and the New Governance*, Oxford University Press, 2005.
- R. Atzmüller, *Industrial Relations and Active Labour Market Policies - Austrian National Report*, FORBA Research Report 13/2005.
- Austria Wirtschaftsservice GmbH - aws, der Arbeiterkammer Wien und des Bundesministeriums für Verkehr, Infrastruktur und Technologie, bmvit, *Qualifizierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Einführung von Industrie 4.0*, prospect Unternehmensberatung GmbH, Wien, 2016.
- Austria Federal Chancellery, *National Reform Programme*, Austria, 2016.
- Austrian Federal Chancellery, *Administration in Austria*, 2009.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung: *Bildung in Deutschland 2012 – Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf/Bielefeld*, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld, 2012, pp. 141 ss.
- M. Avogaro, *Evolution of trade unions in Industry 4.0: a German and Italian debate*, Marco Biagi Foundation 15th International Conference in Commemoration of Prof. Marco Biagi - Modena, 20-21 March 2017.
- BA, *Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt 2015*, 2016.
- BA, *BA 2020 Bringt Weiter - Schwerpunktheft Fachkräfte für Deutschland Zwischenbilanz und Fortschreibung*, Nürnberg, 2016.
- BA, *Bringt Weiter, BA 2020, Fachkräfte für Deutschland Zwischenbilanz und Fortschreibung*, Nürnberg, 2016.
- ^{BA}, *Der Arbeitsmarkt in Deutschland – MINT – Berufe*, Nürnberg, 2016.
- ^{BA}, *Flyer Programm WeGebAU*, Nürnberg, 2015.
- BA, *Förderung der beruflichen Weiterbildung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Dienste und Leistungen der Agentur für Arbeit - Merkblatt*, Nürnberg, 2017.
- BA, *Geschäftsbericht 2015*, Nürnberg 2016.
- BA, *Informationen für Unternehmen Beschäftigen und Qualifizieren Weiterbildung von Beschäftigten – Programm WeGebAU*, Nürnberg, 2015.
- BA, *Official Bulletin of the Federal Labour Agency*, Nürnberg, 2013.

- BA, *Weißbuch „Arbeiten 4.0“ – Antworten der BA auf die Herausforderungen der Digitalisierung*, Nürnberg, 2015.
- M. Baethge, *Das deutsche Bildungs-Schisma*, In SOFI-Mitteilungen 34, 2006, pp. 13–27.
- M. Baethge, E. Severing, R. Weiß, *Handlungsstrategien für die berufliche Weiterbildung. Berichte zur beruflichen Bildung*, Bielefeld, 2013.
- S. Baggiani, *L'Istruzione e la formazione professionale, Le principali tappe della cooperazione a livello comunitario*, 2006.
- B. Baldi, *I Fondi strutturali e la nuova programmazione europea*, in Istituzioni del Federalismo, n. 3/2014, 2014, p. 505 ss.
- M. G. Balducci, E. Di Rollo, P. Pignatale, A. Polverino, *Sistemi di formazione continua in Europa: un quadro comparativo*, in (a cura di) Associazione SMILE (Sistemi e metodologie innovativi per il lavoro e l'educazione), *Formazione continua in Italia e in Europa: sistemi e forme di finanziamento*, Ediesse, Roma, 2013.
- (a cura) di M. G. Balducci, S. Marchi, *Certificazione delle competenze e apprendimento permanente: una pluralità di discorsi*, Carocci, Roma, 2014.
- M. G. Balducci, E. Di Rollo, P. Pignatale, A. Polverino, *Sistemi di formazione continua in Europa: un quadro comparativo*, in (a cura di) Associazione SMILE (Sistemi e metodologie innovativi per il lavoro e l'educazione), *Formazione continua in Italia e in Europa: sistemi e forme di finanziamento*, Ediesse, Roma, 2013.
- E. Balletti, *Le politiche attive e passive per l'occupazione*, Bollettino Adapt, 2016.
- H. Banthien, D. Senff, *Schulterschluss von Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften und Wissenschaft*, in (a cura di) R. Heinze, C. Manzei, L. Schleupner, *Industrie 4.0 im internationalen Kontext: Kernkonzepte, Ergebnisse, Trends*, VDE Verlag, Berlin, 2017.
- M. Barbera, *A che punto è l'integrazione delle politiche dell'occupazione nell'Unione Europea?*, in DRI, n. 2, 2000.
- F. Barca, *Un'agenda per la riforma della politica di coesione, una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'unione europea*, Rapporto indipendente Predisposto su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale, aprile 2009.
- C. Barnard, *EU Employment Law*, Oxford University Press, 2012.
- A. M. Battisti, *L'assegno di ricollocazione*, in (a cura di) R. Pessi, G. Sigillò Massara, *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro: D.lgs n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 14 settembre 2015*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 157 ss.
- BDA, *BDA - German Employers Kompakt, Geschäftsbericht 2016*.

- S. Bechmann, V. Dahms, N. Tschersich, M. Frei, U. Leber, B. Schwengler, *Fachkräfte und unbesetzte Stellen in einer alternden Gesellschaft - Problemlagen und betriebliche Reaktionen*. IAB-Forschungsbericht, 13/2012.
- G. S. Becker, *Human Capital*, Columbia University Press, New York, 1964.
- M. Beckmann, T. Schenk, *Die europäische Dimension digitaler Arbeit in Gute Arbeit und Digitalisierung Prozessanalysen und Gestaltungsperspektiven für eine humane digitale Arbeitswelt*, Germany, 2015.
- M. Behrens, *Employment Relations in Germany*, in (edited by) I. Artus, M. Behrens, B. Keller, W. Matiaske, W. Nienhüser, B. Rehder, C. Wirth, *Developments in German industrial relations*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 2016.
- L. Bellmann, *Datenlage und Interpretation der Weiterbildung in Deutschland*, Bertelsmann ed., Bielefeld, 2003.
- L. Bellmann, P. Grunau, U. Leber, M. Noack, *Weiterbildung atypisch Beschäftigter*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2013.
- G. Bellomo, *Politica di coesione europea e fondi SIE nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?*, Istituzioni del Federalismo n. 3/2014, p. 511 ss.
- M. Bentivogli, D. Di Vico, L. Pero, G. Viscardi, G. Barba Navaretti, F. Mosconi, *Sindacato Futuro in Industry 4.0*, ADAPT, 2015.
- B. Bercusson, *European Labour Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p. 101 ss.
- S. Bernhard, *Personal-Service-Agenturen Stillgelegt*, IAB Forum 1/08, 2008.
- S. Bernhard, K. Hohmeyer, E. Jozwiak, S. Koch, T. Kruppe, G. Stephan, J. Wolff (IAB), *Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen*, IAB Forschungsbericht, 2/2008, Nürnberg.
- G. Bertagna, L. Casano, M. Tiraboschi, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, in (a cura di) M. Magnani, M. Tiraboschi, *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, Milano, 2012.
- B. Bertarini, *L'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro: Prime Osservazioni*, Lav. Pubbl. Amm., n.2, 2015, pag. 367 ss.
- S. Betzelt, S. Bothfeld, *The Erosion of Social Status: the Case of Germany*, in (a cura di) S. Betzelt, S. Bothfeld, *Activation and labour market reforms in Europe: challenges to social citizenship*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2011.
- M. Biagi, *Cambiare le Relazioni Industriali Considerazioni sul Rapporto del Gruppo di Alto Livello sulle Relazioni Industriali e il Cambiamento nella U.E.*, Riv. It. Dir. Lav., Fasc.2, 2002.

- M. Biagi, continuato da M. Tiraboschi, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2012.
- M. Biagi, *The Impact of European Employment Strategy on the Role of Labour Law and Industrial Relations*, in *International Journal Of Comparative Labour Law And Industrial Relations*, Issue 4, 2000.
- M. Biagi, *The Implementation of the Amsterdam Treaty with Regard to Employment: Co-ordination or Convergence?*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Issue 4, 1998, pp. 325–336.
- A. Bianchi, *Indagine conoscitiva su “Industria 4.0”: quale modello applicare al tessuto industriale italiano. Strumenti per favorire la digitalizzazione delle filiere industriali nazionali*, Audizione Parlamentare, Confindustria, 2016.
- BIBB, *Berufsbildung 4.0*, Editorial, 1/2015.
- BIBB, *Checkliste Qualität beruflicher Weiterbildung*, Bonn, 2014.
- BIBB, *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2016*, Bonn, 2016.
- BIBB, *Jährliches Forschungsprogramm des Bundesinstituts für Berufsbildung 2017, Mit einer kurzen Darstellung neuer Forschungsprojekte*, Bonn, 2017, p. 6.
- BIBB, *Training regulations and how they come about*, Bonn, 2013.
- M. Biewen, B. Fitzenberger, *Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung*, in T. Hagen, A. Spermann, *Hartz-Gesetze: methodische Ansätze zu einer Evaluierung*, Nomos-Verl.-Ges., Baden- Baden, 2004.
- F. Bilger, F. Behringer, H. Kuper, *Einführung*, in (a cura di) F. Bilger, D. Gnahs, J. Hartmann, H. Kuper, *Weiterbildungsverhalten in Deutschland: Resultate des Adult Education Survey 2012*, Bertelsmann, Bielefeld, 2013.
- R. Blanpain, *Trattato di Amsterdam e oltre: la fine del modello sociale europeo?*, in *DRI*, n. 1, 1998, 11 ss.
- A. Bläsche, R. Brandherm, C. Eckhardt, B. Käpplinger, M. Knuth, T. Kruppe, M. Kuhnhenne, P. Schütt, *Qualitätsoffensive strukturierte Weiterbildung in Deutschland*, WP Forschungsförderung, N. 025, Mai 2017 – Korrigierte Fassung, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2017.
- W. Bliem, E. Van den Nest, S. Weiß, G. Grün, AMS, *AMS Standing Committee on New Skills 2013, Follow-up-Workshops 2013*, Wien, 2014, p. 1.
- W. Bliem, S. Weiß, G. Grün, AMS, *AMS Standing Committee on New Skills, Bericht über die Ergebnisse der Spezialistinnen/Spezialistengruppen - Arbeitsphase 2010/2011*, Wien, 2012.
- W. Bliem, S. Weiß, G. Grün, AMS, *AMS Standing Committee on New Skills 2010/2011, Report on the Results of the Expert Groups*, Wien, 2012.
- W. Bliem, S. Weiß, G. Grün, AMS Standing Committee on New Skills, *Bericht über die Ergebnisse der SpecialistInnengruppen*, Wien, 2011.

BMAS, *Arbeit weiter denken. Gröndbuch Arbeit 4.0*, Berlin, 2015.

BMAS, *Fachkräftesicherung - Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung*, Berlin, 2011.

BMAS, *Initiative 50plus: Eckpunkte zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und der Beschäftigungschancen älterer Menschen in Deutschland*, Berlin, 2006.

BMAS, *Monitor „Digitalisierung am Arbeitsplatz. Aktuelle Ergebnisse einer Betriebs- und Beschäftigtenbefragung“*, Berlin, 2016.

BMAS, *Re – Imagining Work, Green Paper, Work 4.0*, Berlin, 2015.

BMAS, *Re - Imagining Work, White Paper Work 4.0*, Berlin, 2017.

BMASK, *Aktive Arbeitsmarktpolitik In Österreich - 1994 – 2013*, Wien, 2013.

BMASK, *Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2016 Dokumentation*, Vienna, 2016.

BMASK, *Altern Und Zukunft Bundesplan Für Seniorinnen Und Senioren*, Wien, 2012.

BMASK, *Basic Information Report Austria – Reporting Year 2012/2013, Institutions, Procedures, Measures*, Vienna, 2014.

BMASK, *NESTOR GOLD, Gütesiegel Nestorgold Für Alter(N)Sgerechte Organisationen und Unternehmen Informationen und Indikatoren*, Austria, 2015.

BMASK, *Sozialstaat Österreich - Leistungen, Ausgaben und Finanzierung 2016*, Wien, 2016.

BMBF, *Bildungsoffensive für die digitale Wissensgesellschaft Strategie des Bundesministeriums für Bildung und Forschung*, Berlin, 2016.

BMBF, *Digitale Chancen nutzen. Die Zukunft gestalten. Zwischenbericht der Plattform, Digitalisierung in Bildung und Wissenschaft“*, Berlin, 2016.

BMBF, *Digitale Medien in der beruflichen Bildung*, Berlin, 2016.

BMBF, *Empfehlungen des Innovationskreises Weiterbildung für eine Strategie zur Gestaltung des Lernens im Lebenslauf*, Berlin, 2008.

BMBF, *Forschung für Nachhaltige Entwicklung, Forschung für nachhaltige Entwicklung FONA3*, Bonn, 2016.

BMBF, *Hol dir deine Bildungsprämie*, Bonn, 2017.

BMBF, *Industrie 4.0 Innovationen für die Produktion von morgen*, Bonn, 2015.

BMBF, *Innovationen für die Produktion, Dienstleistung und Arbeit von morgen*, Bonn, 2014.

BMBF, *Referat Forschung für Produktion, Dienstleistung und Arbeit, Zukunft der Arbeit Innovationen für die Arbeit von morgen*, Berlin, 2016.

BMBF, *Richtlinien zur Förderung von Digitalisierung in überbetrieblichen Berufsbildungsstätten (ÜBS) und Kompetenzzentren (Sonderprogramm ÜBS-Digitalisierung)*, Vom 10. Dezember 2015.

BMBF, *The new High-Tech Strategy Innovations for Germany*, Berlin, 2014.

- BMBF, *Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2014. Ergebnisse des Adult Education Survey – AES Trendbericht*, Bonn, 2015.
- BMBF, *Zukunft der Arbeit Innovationen für die Arbeit von morgen*, Berlin, 2016.
- BMF, *Österreichisches Stabilitätsprogramm Fortschreibung für die Jahre 2016 bis 2021*, Wien, 2017.
- BMLFUW, *Green jobs Die Arbeitsplätze der Zukunft sind grün*, Austria, 2014.
- BMLFUW, *Klima:aktiv, Die Energiewende Gemeinsam Gestalten. Jahresbericht 2015*, Austria, 2015.
- BMLFUW, *Mehr Jobs durch green jobs, Österreichischer Masterplan green jobs*, 2010.
- BMLFUW, *Mehr Jobs durch green jobs, Österreichischer Masterplan green jobs*, Austria, 2010.
- BMUKK, BMWF, BMASK, FMWFJ, *LLL:2020 – Strategie zum lebensbegleitenden Lernen in Österreich*, Wien, 2011.
- BMUKK, *Lifelong Guidance Strategieentwicklung in Österreich*, 2017.
- BMVIT, *Studie Qualifizierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Einführung von Industrie 4.0*, 2/2017.
- BMWFW, *Forschungsinfrastruktur*, Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ), 2017.
- BMWFW, *Industrie 4.0 und digitale Produktion, Initiativen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Unternehmen - Strategische Ausrichtung*, Wien, 2015.
- M. C. Bonini, con contributi di C. Cogoi, S. Marchioro, F. Torlone, *L'orientamento nell'educazione degli adulti. Analisi del contesto e prospettive di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano, 2002.
- G. Bonoli, *Adapting Employment Policies to Postindustrial Labour Market Risks*, in *The politics of Unemployment in Europe – Policies Responses and Collective Action*, Ashgate, Aldershot, 2009.
- S. Borelli, *Le politiche del lavoro nazionali nell'ambito della strategia Europa 2020 e della governance economica europea*, in *Lavoro e diritto*, Fasc. 3-4 2012.
- A.M. Boromisa, S. Tišma, A. R. Ležaić, *Green Jobs for Sustainable Development* Routledge, London, 2016.
- [Hrsg.] A. Börsch-Supan, *Active ageing and solidarity between generations in Europe: first results from SHARE after the economic crisis*, de Gruyter, Berlin, 2013.
- A. Börsch-Supan, C.B. Wilke, *The German Public Pension System: How it will become an NDC System Look-Alike*, in (a cura di) R. Holzmann, E. Palmer, *Pension Reform - Issues and*

- Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, World Bank, Washington D.C., 2005, p. 573-610.
- G. Bosch, *The revitalization of the Dual System of Vocational Training in Germany*, in (a cura di) G. Bosch, J. Charest, *Vocational Training: International Perspectives*, Routledge, London, 2010.
- G. Bosch, J. Charest, *Vocational Training: International Perspectives*, in (a cura di) G. Bosch, J. Charest, *Vocational Training: International Perspectives*, Routledge, London, 2010.
- (edited by E. Best) D. Bossaert, *From Luxembourg to Lisbon and Beyond: Making the Employment Strategy Work*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2002.
- The Boston Consulting Group, *Man and Machine in Industry 4.0 - How will Technology Transform the Industrial Workforce Through 2025*, München, 2015.
- S. Bothfeld, *Labour Market Institutions in Germany: Current Status and Ongoing Reforms*, WSI-Discussion Paper No. 152, Düsseldorf, 2007.
- (Hrsg.) A. Botthof; E. A. Hartmann, *Zukunft der Arbeit in Industrie 4.0*, Springer Vieweg, Berlin, 2015.
- G. Boulton-Lewis, M. Tam, *Active Ageing, Active Learning: Issues and Challenges*, Springer, Berlin, 2011.
- D. Branca, *Il procedimento di collocamento dei prestatori di lavoro*, in Riv. Dir. Lav., 1957, I, p. 243 ss.
- U. Braun, F. Bremser, K. Schöngen, S. Weller, *Erwerbstätigkeit ohne Berufsabschluss – Welche Wege stehen offen?*, in: BIBB-Report/17/2012.
- M. Bresciani, M. De Trizio, *L'apprendistato e lo stage*, Giuffrè, Milano, 2016.
- M. Brollo, *Il diritto del mercato del lavoro postmoderno*, in Arg. Dir. Lav., 2012, 4-5.
- N. Bruun, B. Hepple, *Economic Policy and Labour Law*, in (ed. by) B. Hepple, B. Veneziani, *The transformation of labour law in Europe: a comparative study of 15 countries, 1945 – 2004*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2009.
- E. Brynjolfsson, A. McAfee, *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, WW Norton & Co, New York City, 2014.
- W. Bühner, *Geschichte und Funktion der deutschen Wirtschaftsverbände*, in (a cura di) W. Schröder, B. Weßels, *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland: ein Handbuch*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2007.
- Bundeskanzleramt, *Nationales Reformprogramm Österreich*, 2015.
- A. Buntencach, *Gute Arbeit in digitalisiertern Welt*, in (a cura di) L. Schröder, H. J. Urban, *Gute Arbeit, Digitale Arbeitswelt-Trends und Anforderungen*, Bund-Verlag, Frankfurt am Main, 2016.

- C. Buzzacchi, *Dalla coesione all'eguaglianza sostanziale. Il percorso comunitario*, Giuffrè, Milano, 2005.
- F. Cacciatore, A. Natalini, *Il Programma Nazionale di Riforma*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2011, 1218 ss.
- S. Cafaro, *Il rapporto tra gli orientamenti in materia di occupazione, introdotti con il Trattato di Amsterdam, e gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità*, in *Dir. Un. Eur.*, fasc.2-3, 1996.
- M. Caliendo, *Income support system, labor market policies and labor supply: the German experience*, IFAU – Institute for Labor Market Policy Evaluation Working Paper, 2009.
- D. Callini, *Su misura. Fabbisogni di professionalità e di competenze*, FrancoAngeli, Milano, 2003.
- R. Camera, *Rete Nazionale dei Servizi per le Politiche del Lavoro*, *Diritto e Pratica del Lavoro*, 40/2015, p. 2287 ss.
- R. Camera, *Riordino Della Normativa In Materia Di Servizi Per Il Lavoro E Di Politiche Attive*, *Diritto e Pratica del Lavoro*, 41/2015.
- C. F. Canapa, *Per un'attuazione negoziale del diritto del lavoro*, in *DRI*, n. 3, 2003.
- G. Canavesi, *La "Dote lavoro" in Lombardia: un nuovo modello di politiche del lavoro?*, *RDSS*, n. 1, aprile 2011, p. 59 ss.
- G. Canavesi, *La Rete Nazionale dei servizi per le Politiche per il lavoro*, in (a cura di) R. Pessi, G. Sigillò Massara, *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro: D.lgs n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 14 settembre 2015*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 127 ss.
- F. Canna, *Industria 4.0, incentivi rafforzati e piano per la formazione e il lavoro*, *Innovation Post*, agosto 2017.
- M. Cappello, *Guida ai Fondi Strutturali Europei 2014-2020*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2015, p. 40.
- C. R. Carchidi, *Il Consiglio Europeo: Evoluzione, Competenze e Prassi*, Giuffrè, Milano, 2007.
- F. Carinci, *E tu lavorerai come apprendista (L'apprendistato da contratto "speciale" a contratto "quasi-unico")* WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 145/2012.
- (a cura di) F. Carinci, *Il nuovo collocamento*, in *Dir. Prat. Lav.*, 1998, n.11.
- F. Carinci, *Jobs Act, atto I. La legge 78/2014 fra passato e futuro*, in *WP Adapt*, 15 ottobre 2014, n. 164.
- F. Carinci, *Jobs Act, atto II: la Legge Delega sul Mercato del Lavoro*, *Arg. Dir. Lav.*, 2015/6.

(a cura di) F. Carinci, *La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II*, Adapt Labour Studies, e-book series, 2014.

F. Carinci, R. De Luca Tamajo, P. Tosi, T. Treu, *Diritto del lavoro - 1. Il diritto sindacale*, UTET Giuridica, Milano, 2016.

(a cura di) F. Carinci, A. Pizzoferrato, *Diritto del Lavoro nell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2015.

F. Carinci, M. Tiraboschi (a cura di), *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni*, Adapt Labour Studies e-Book series, n. 37.

M. T. Carinci, *"In the spirit of flexibility". An overview of Renzi's Reforms (the so-called Jobs Act1) to 'improve' the Italian Labour Market*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 285/2015.

E. Carminati, L. Casano, M. Tiraboschi, *L'intervento sui fondi interprofessionali per la formazione continua. I nuovi fondi di solidarietà*, in (a cura di) M. Magnani, M. Tiraboschi, *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, Milano, 2012.

M. Cartabia, *Il Trattato di Lisbona*, in Giorn. di dir. amm., 3/2010.

B. Caruso, *Alla ricerca della «flessibilità mite»: il terzo pilastro delle politiche del lavoro comunitarie*, in DRI n. 2, 2000.

B. Caruso, *I diritti sociali fondamentali dopo il Trattato di Lisbona (tanto tuonò che piovve)*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT – 81/2010, 2010.

B. Caruso, *Il diritto del lavoro tra hard law e soft law: nuove funzioni e nuove tecniche normative*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona, IT – 39/2005.

L. Casano, *Formazione: I fondi Interprofessionali, certificazione delle competenze*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, Milano, 2016.

L. Casano, *Il sistema della formazione continua nel decreto legislativo n. 150/2015*, in DRI n. 2, 2016.

M. Cataldi, *"Jobs Act": l'incerto equilibrio tra flessibilità e sicurezza*, in Costituzionalismo.it, 2014, 2.

CEDEFOP, *Europass 2005-2020: successi e prospettive – Nota informativa*, 2012.

CEDEFOP, *European guidelines for validating non-formal and informal learning*, Luxembourg, 2009.

CEDEFOP, *Future skills supply and demand in Europe Forecast 2012 Skill*, Luxembourg, 2012.

CEDEFOP, *Increasing the value of age Guidance in employers' age management strategies*, Greece, 2015.

- CEDEFOP, *Relazione sull'istruzione e la formazione professionale (IFP) in Italia*, Luxembourg, 2014.
- CEDEFOP, EFT, ILO, *The role of employment service providers. Guide to anticipating and matching skills and jobs*, vol. 4, Luxembourg, 2015.
- M. Centra, A. Ricci, *Esiti dell'istruzione terziaria sul mercato del lavoro*, INAPP, Policy Brief n. 2 settembre 2017.
- M. Cerbone, *Decentramento dei servizi per l'impiego e riforma del mercato del lavoro*, in (a cura di) M. Rusciano, *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, Jovene, Napoli, 2004.
- M. Cerruto, M. Marocco, *Il programma Garanzia Giovani: la ri-centralizzazione e specificità meridionale*, in *Politiche Sociali – Special Issue Bisogni e politiche sociali nel Mezzogiorno. Nuovi fermenti in un contesto avverso*, n. 2/2017, Il Mulino, Bologna.
- M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, in *RDSS*, 2012, 2, pag. 227 e segg.;
- P. Cirielli, *La parabola discendente del metodo aperto di coordinamento*, in (a cura di) L. Ammannati, P. Bilancia, *Governance dell'economia e integrazione europea, Vol. II Governance multilivello, regolazione e reti*, Giuffrè, Milano, 2008.
- S. Ciucciovino, *Apprendimento e tutela del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2013.
- T. Claussen, *Unsere Zukunft: Wie leben wir 2050?*, Tredition GmbH, Hambourg, 2017.
- M. Colombo Svevo, *Le politiche sociali dell'Unione europea*, FrancoAngeli, Milano, 2005.
- Commission For Modern Services On The Labour Market, *Summary: Modern Services on the labour market*, Report of the Commission, 2002.
- Commissione Europea, *Colmare il divario retributivo di genere nell'Unione europea*, Lussemburgo, 2014.
- Commissione Europea, *Education and Training Monitor 2016*, Bruxelles, 2016.
- Commissione Europea, *Quadro di valutazione dell'innovazione regionale 2016 - Sintesi*, Bruxelles, 2016.
- Commissione Europea, *Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF)*, Belgium, 2009.
- P. Copeland, B. ter Haar, *A toothless bite? The effectiveness of the European Employment Strategy as a governance tool*, *Journal of European Social Policy*, February 2013 vol. 23 no. 1, pp. 21-36.
- G. Coronas, *La formazione continua dei lavoratori, Fondo sociale europeo, accordi, norme nazionali*, Ediesse, Roma, 2003.
- (A cura di) R. Cosio, R. Foglia, *Il diritto del lavoro nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2011.

- A. Crescenzi, M.C. Riondino, *Il rilancio nel 2005: la nuova Strategia per la crescita e l'occupazione*, in (a cura di) M. Decaro, *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, Collana Intangibili, Fondazione Adriano Olivetti, 2011, p. 139 ss.
- P. Curzio, *Introduzione, Sezione I – Dal “libro bianco” al d.lgs. 276/2003*, in (a cura di) P. Curzio, *Lavoro e diritti a tre anni dalla legge 30/2003*, Cacucci, Bari, 2006, p. 11 ss.
- M. D’Alberti, *L’Unione Europea e i diritti*, in Riv. Trim. Dir. Pubblico, fasc. 3, 2016.
- N. D’Amico, *Storia della formazione professionale in Italia – Dall'uomo da lavoro al lavoro per l'uomo*, FrancoAngeli, Milano, 2015.
- (a cura di) L. D’Angelo, *Integrazione europea in materia di istruzione e formazione. Una sfida ancora aperta*, FrancoAngeli, Milano, 2008.
- M. D’Onghia, *I contratti a contenuto formativo: apprendistato e contratto di inserimento*, in (a cura di) P. Curzio, *Lavoro e diritti a tre anni dalla legge 30/2003*, Cacucci, Bari, 2006.
- F. Dacrema, *Il riconoscimento delle competenze come strategia per valorizzare il lavoro*, in (a cura di) M. G. Balducci, S. Marchi, *Certificazione delle competenze e apprendimento permanente: una pluralità di discorsi*, Carocci, Roma, 2014.
- G. Dalponte, *Creare le competenze del futuro: una spinta dalla “New Skills Agenda”?*, Bollettino Adapt, giugno 2016.
- A. P. De Luca, *Innovazione, Digitalizzazione, Internazionalizzazione delle Pmi Italiane – Leve di sviluppo e strategie di mercato*, Youcaprint Self-Publishing, Tricase, 2017
- (a cura di) R. De Luca Tamajo, G. Santoro-Passarelli, *Il nuovo mercato del lavoro: commentario al D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276: riforma Biagi*, CEDAM, Padova, 2007, p. 103 ss.
- V. De Stefano, *The Rise of the 'Just-in-Time Workforce': On-Demand Work, Crowd Work and Labour Protection in the 'Gig-Economy'*, Geneve ILO Working paper - Conditions of Work and Employment Series, 71, 2016.
- M. Del Conte, *Il Jobs Act e la rete dei servizi per l'impiego*, in (a cura di) G. Santoro Passarelli, *Il diritto dell'occupazione dopo il Jobs Act*, Giappichelli, Torino, 2016.
- (a cura di) M. Decaro, *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, Collana Intangibili, Fondazione Adriano Olivetti, 2011.
- M. Delfino, *Note su Jobs Act, flexicurity e ordinamenti sovranazionali*, Diritti Lavori Mercati, 2015, p. 407 ss.
- M.T. Della Mura, *Industry 4.0, Istat: Industria 4.0 e occupazione, il legame diretto c'è*, www.internet4things.it, luglio 2017.
- M.T. Della Mura, *INDUSTRY 4.0 - Piano Calenda: da Industria 4.0 a Impresa 4.0 con focus sulla formazione*, www.internet4things.it del 28 settembre 2017.
- Destatis, *More than 44 million persons in employment in May 2017*, Press Release, 2017.

- Deutscher Instituts-Verlag, *Das Hartz-Konzept: Arbeitsmarktreform ohne Biss*, 2003.
- DGB Bildungswerk, *Kompetenzzentrum Migration & Qualifizierung, Il sistema della formazione professionale in Germania - una sintesi -*, 2005.
- G. Di Corrado, *Assegno di ricollocazione: Richiesta Telematica all'ANPAL*, Dir. Prat. Lav., 7/2017.
- G. Di Corrado, *I Fondi Paritetici Interprofessionali*, Dir. Prat. Lav., 12/2016.
- A. Di Stefano, *Coesione e diritto nell'Unione europea: la nuova disciplina dei fondi strutturali comunitari nel regolamento 1083/2006*, Edit Press, Catania, 2008.
- R. Dieter K., *Die Berufsausbildung in Europa - ein internationaler Vergleich: ein Kurzüberblick über die allgemeine und berufliche Bildung in über 25 Staaten Europas*, expert-Verl., Renningen-Malmsheim, 1998.
- M. Dietz, U. Walwei, *Germany – No Country for old Workers?*, J. Labour Mark. Res. 44, 2011, pp. 363-376.
- Digitales Österreich, *Nationale IKT-Sicherheitsstrategie Österreich*, Wien, 2012.
- E. Domorenok, *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, in Istituzioni del Federalismo 3/2014.
- A. Dorr, C. Enichlmair, E. Heckl, P. Ziegler, *IKT-Kompetenzen im Fokus der aktiven Arbeitsmarktpolitik Initiativen und Good Practices für Niedrig- und Mittelqualifizierte vor dem Hintergrund von PIAAC: Österreich im internationalen Vergleich Herausgegeben vom Arbeitsmarktservice Österreich*, Austria, 2016.
- H. Dribbusch, P. Brike, *Trade Unions in Germany: Development, Challenges, Responses*, in (Edited by) I. Artus, M. Behrens, B. Keller, W. Matiaske, W. Nienhüser, B. Rehder, C. Wirth, *Developments in German industrial relations*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 2016.
- F. Durante, *Il ruolo della formazione continua nelle politiche dell'Unione Europea*, in (a cura di) Associazione SMILE (Sistemi e metodologie innovativi per il lavoro e l'educazione), *Formazione continua in Italia e in Europa: sistemi e forme di finanziamento*, Ediesse, Roma, 2013.
- C. Dürnberger, *Qualifizierungsförderungen als Instrument zur Durchdringung der gläsernen Decke*, Diplomica Verlag, Hamburg, 2014.
- S. Ederer, J. Janger, S. Kaniovski, D. Kletzan-Slamanig (WIFO), J. Berger, I. Fortin, H. Hofer, I. Paterson, E. Skriner, K. Schöpflug, U. Schuh, W. Schwarzbauer (IHS), *Assessing the Lisbon Strategy 2005-2010 and Estimating Expected Effects from Reaching the EU 2020 Goals*, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Institute for Advanced Studies (IHS), Vienna, 2010.

Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA) *New Skills for New Jobs Policy initiatives in the field of education: Short overview of the current situation in Europe*, Brussels, November 2010.

Edward E. Gordon, *Future jobs: solving the employment and skills crisis*, Praeger, Santa Barbara, Calif., 2013.

EEPO Review, *Spring 2015: Upskilling Unemployed Adults - The organisation, profiling and targeting of training provision Germany*, 2015.

Empirica Gesellschaft für Kommunikations- und Technologieforschung mbH, for the European Commission, *e-skills in Europe – Country Report*, Bonn, Germany, 2014.

EFFRA, *Factories 4.0 and Beyond, Recommendations for the work programme 18-19-20 of the FoF PPP under Horizon 2020*, 2016.

ENAIIP Nazionale Impresa Sociale, *Bildung e Beruf. Formazione professionale nel sistema duale in Germania*, Rivista Formazione e Lavoro, 1/2012.

J. Ennuschat, *Grundrecht auf lebenslanges Lernen? – Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für das lebenslange Lernen*, RdJB 2005, pp. 193 ff.

M. Esposito, *Servizi e politiche per il lavoro nell'attuazione del "Jobs Act": riforme, vincoli e necessità*, WP CSDLLE "Massimo D'Antona, 306/2016.

ETUI, *Worker Participation EU, Key Facts Austria*, 2016.

Eurofound, *Approaches to flexicurity: EU models*, Ireland, 2007.

Eurofound, *Occupational Change and Wage Inequality: European Jobs Monitor 2017*, Luxembourg, 2017.

European Commission, *Adult Education and Training in Europe: Widening Access to Learning Opportunities*, Eurydice Report, Bruxelles, 2015.

European Commission, *e-skills in Europe – Country Report*, Bruxelles, 2014.

European Commission, *Europe's future is digital: EU countries to commit in Rome to go deeper and further on digital*, Press release, Brussels, 22 March 2017.

European Commission, *European Innovation Scoreband*, Bruxelles, 2016.

European Commission, *Facing the challenge The Lisbon strategy for growth and employment*, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok Luxembourg, 2004.

European Commission, *Promoting green jobs throughout the crisis: a handbook of best practices in Europe EEO Review*, Luxembourg, 2013.

European Commission, *Reflection Paper on the Social Dimension of Europe*, Bruxelles, 2017.

European Commission, *Review of the 2006 Framework of Key Competences for Lifelong Learning - Consultation Strategy*, Brussels, 2017.

- European Commission, *White Paper on the Future of Europe, Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*, Bruxelles, 2017.
- European Employment Observatory, F. Lechner, P. Wetzel Lechner, Reiter & Riesenfelder, *OEG EEO Review: Employment policies to promote active ageing 2012*, Austria, 2012.
- European Parliament, *Green jobs on the labour market, At a glance*, Plenary – 2 July 2015.
- Eurostat, *Employment and activity by sex and age - annual data*, 2017.
- Eurostat, *Employment rate by sex*, 2017.
- Eurostat, *Employment rate by sex, age, migration status, citizenship and educational attainment level*, 2016.
- Eurostat, *Gender pay gap in unadjusted form*, 2017.
- Eurostat, *Labour market policy Expenditure and participants - Data 2014*, Luxemburg, 2016.
- Eurostat, *Part-time employment rate*, 2017.
- Eurydice, *Il Sistema Scuola-Lavoro in Germania*, 2007.
- R. Fabozzi, *Sostegno al reddito: obblighi e sanzioni*, in (a cura di) R. Pessi, G. Sigillò Massara, *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro: D.lgs n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 14 settembre 2015*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 111 ss.
- K. Fakler, stellv. Geschäftsführer des AMS Niederösterreich, *Der Kombilohn in Österreich*, 01/06, Wien.
- G. Falasca, *I servizi privati per l'impiego*, Collana ADAPT, Giuffrè, Milano, 2006.
- P. Falcioğlu, *The New Labor Skills in the New Economy*, in (a cura di) T. Dereli, Y. P. Soykut - Sarica, A. Sen-Tasbasi, *Labor and employment relations in a globalized world: new perspectives on work, social policy and labor market implications*, Springer, Cham, 2014.
- C. Fantuzzi, M. Casagni, *Industria 4.0 e l'importanza dell'integrazione fra impresa e ricerca*, *Industria 4.0 Focus* 8/2016.
- F. Farinelli, *Politiche per la formazione dei lavoratori*, in (a cura di) A. Teselli, *Formazione professionale e politiche attive del lavoro: misure, carriere, esiti in Italia*, Carocci, Roma, 2016, p. 215 ss.
- P. Federighi, *L'azione formativa nelle organizzazioni*, in (a cura di) R. Livraghi, *Lavoro, formazione e organizzazioni*, Quaderni di Economia del Lavoro, Franco Angeli, Milano, 2017.
- E. Fabbri, *FEG: meccanismi di funzionamento e limiti strutturali*, in (a cura di) F. Alias e M.P. Monaco, *Norme italiane e anima europea*, Dossier Adapt n. XXIV, 2009.
- Federal Ministry Of Labour, Social Affairs And Consumer Protection, *Labour Market Policy in Austria*, 2012 Vienna, 2012.

Federal Minister for Women and Civil Service at the Federal Chancellery, *National Action Plan, Gender Equality in the Labour Market*, Vienna, 2010.

T. Feifs, T. Weber, O. Vargas, K. Fric, M. Curtarelli, I. Mandl, Irene - EuroFound, *The role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*, Dublin, 2013.

V. Ferrante, *Dal contratto al mercato: evoluzioni recenti del diritto dl lavoro alla luce del Jobs Act*, Giappichelli, Torino, 2017.

L. Ferrari Bravo, E. Moavero Milanese, *Lezioni di diritto comunitario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1996.

G. Ferraro, *Sviluppo e occupazione nell'Europa federale: itinerari giuridici e socioeconomici su regioni e autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 2003.

V. Ferrero, *Industria 4.0, così Torino digitalizzerà le imprese (puntando sulla formazione)*, www.diariodelweb.it del 5 ottobre 2017.

V. Ferri, D. Guarascio, A. Ricci, *Formazione professionale, innovazione e investimenti in capitale fisico evidenze empiriche dai dati RIL*, INAPP, Roma, 2017.

G. Ferrucci, *L'apprendistato professionalizzante*, in (a cura di) A. Teselli, *Formazione professionale e politiche attive del lavoro: misure, carriere, esiti in Italia*, Carocci, Roma, 2016.

V. Fili, *Il patto di servizio personalizzato*, in E. Ghera, D. Garofalo, *Organizzazione e disciplina del lavoro nel Jobs Act 2: commento al Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*, Cacucci, Bari, p. 175 ss.

D. Finegold, D. Soskice, *The Failure of Training in Britain: Analysis and Prescription.*, Oxford Review of Economic Policy, 1988, vol. 4, issue 3, pages 21-53.

(edited by) M. W. Finkin, G. Mundlak, *Comparative Labor Law*, Edward Elgar publishing, UK, 2015.

D. Finn, M. Knuth, O. Schweerand, W. Somerville, *Reinventing the Public Employment Service: the changing role of employment assistance in Britain and Germany*, Anglo-German Foundation, London, 2005.

P. Fiorentino, *I Fondi interprofessionali*, in (a cura di) M. Magnani, A. Pandolfo, P. A. Varesi, *Previdenza, mercato del lavoro, competitività: commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133*, Giappichelli, Torino, 2008.

P. Fiorentino, *Il sistema di governance dei fondi interprofessionali tra Stato e mercato*, Ed. Il sole 24 ore-Pirola, 2006

Fit2work, *Jahresbericht 2011 – 2015*, Wien, 2016.

Fit2work, *Jahresbericht 2012 – 2014*, Wien, 2016.

- Fit2Work, *Jahresbericht 2014 Information für die Steuerungsgruppe*, Austria, 2015.
- B. Fitzenberger, S. Speckesser, *Employment Effects of the Provision of Specific Professional Skills and Techniques in Germany*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) Mannheim Discussion Paper No. 05-77, Bonn, 2005.
- R. Foglia, *La Corte di Giustizia e il collocamento pubblico: opportuno un nuovo intervento del giudice comunitario o del legislatore nazionale?*, in Arg. dir. lav. 1998/2, p. 539 ss.
- (a cura di) R. Foglia e R. Cosio, *Il diritto del lavoro nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 201.
- Fondo Sociale Europeo, *Operationelles Programm Beschäftigung Österreich 2014- 2020*, 2014.
- Forschungsunion, Acatech, *Securing the future of German manufacturing industry Recommendations for implementing the strategic initiative Industrie 4.0 - Final report of the Industrie 4.0 Working Group*, Germany, 2013.
- Fraunhofer-Institut für Produktionstechnik und Automatisierung IPA Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg, *Strukturstudie „Industrie 4.0 für Baden-Württemberg“ Baden-Württemberg auf dem Weg zu Industrie 4.0*.
- C. B. Frey, M. Osborne, *The Future of Employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, 2013.
- M. Friedl-Schafferhans, T. Hausegger, *Qualifikation – Green Jobs Aussagen und Befunde zur quantitativen Bedeutung von Green Jobs und deren Qualifikationsanforderungen Endbericht, Prospect Unternehmensberatung GesmbH*, Wien, 2010.
- M. Fuchs, F. Marhold, *Europäisches Arbeitsrecht: Handbuch*, Verl. Österreich, Wien, 2014.
- L. Fulton, *Worker representation in Europe*, Labour Research Department and ETUI, 2015.
- F. Fürstenberg, *Developments in Industrial Relations: an Overview*, in (Edited by) I. Artus, M. Behrens, B. Keller, W. Matiaske, W. Nienhüser, B. Rehder, C. Wirth, *Developments in German industrial relations*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 2016.
- G. Gallizioli, *I fondi strutturali delle Comunità Europee*, CEDAM, Padova, 1992.
- F. Gallo, *L'Europa Sociale e l'Europa Fiscale Dopo il Trattato di Lisbona*, in Diritto e Pratica Tributaria, 5/2016, p. 1789.
- B. Galgoczi, *Greening industries and creating jobs*, ETUI, Brussels, 2012.
- G. Galvan, *I fondi interprofessionali. Cosa sono, cosa offrono e come funzionano: Cosa sono, cosa offrono e come funzionano*, FrancoAngeli, Milano, 2014.
- D. Gambardella, R. Lumino, G. Orientale Caputo, *Uniformare i trattamenti e gestire le diseguaglianze: la profilazione e le politiche attive del lavoro*, in Politiche Sociali – Special Issue Bisogni e politiche sociali nel Mezzogiorno. Nuovi fermenti in un contesto avverso, n. 2/2017, Il Mulino, Bologna.

- (a cura di) T. N. Garavan, A. M. McCarthy, M. J. Morley, *Global Human Resource Development: Regional and Country Perspectives*, Routledge, London, 2016.
- P. Gargiulo, *Il modello sociale europeo tra politica e diritti sociali dopo la riforma di Lisbona*, in (a cura di) *Politica e Diritti Sociali nell'Unione Europea. Quale Modello Sociale Europeo?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011.
- A. Garilli, *Occupazione e diritto del lavoro. Le politiche del lavoro del governo Renzi*, WP CSDLE Massimo D'Antona, 226/2014.
- D. Garofalo, *Gli ammortizzatori sociali*, in (a cura di) F. Carinci, M. Miscione, *Commentario alla riforma Fornero*, Giuffrè, Milano, 2012, pag. 166 e ss.
- C. Garofalo, *Il riordino degli incentivi all'occupazione*, in (a cura di) E. Ghera, D. Garofalo, *Organizzazione e disciplina del lavoro nel Jobs Act 2: commento al Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*, Cacucci, Bari.
- D. Garofalo, *Il modello di politica attiva del lavoro nella riforma Renzi: occupabilità vs attivazione*, in E. Ghera, D. Garofalo, *Organizzazione e disciplina del lavoro nel Jobs Act 2: commento al Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*, Cacucci, Bari, 2016.
- D. Garofalo, *Le novità in tema di servizi per l'impiego e di politica attiva del lavoro*, in (a cura di) F. Carinci, *Adapt Labour Studies*, e.book series, 40/2015.
- D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in (a cura di) F. Carinci, *La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II Commento al d.d.l. S.1428 ora C.2660 Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*, Adapt ebook Series, 32/2014.
- D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in F. Carinci (a cura di) *La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II*, Adapt University Press, 2014.
- D. Garofalo, *Riforma del mercato del lavoro e ricentralizzazione delle competenze*, in (a cura di) D. Garofalo, E. Ghera, *Organizzazione e disciplina del lavoro nel Jobs Act 2: commento al Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*, Cacucci, Bari, 2016.
- B. Gazier, *La strategia europea per l'occupazione nella tempesta: il ripristino di una prospettiva a lungo termine*, in DRI, 2011, p. 59 ss.
- J. Genosko, *The Reform of the German Labour Market*, in (a cura di) B. Caruso, M. Fuchs, *Labour law and flexibility in Europe: the cases of Germany and Italy*, Nomos, Baden – Baden, 2004.
- Germany Trade & Invest, *Industrie 4.0, Smart Manufacturing of the Future*, Germany, 2014.
- E. Ghera, *Alcune osservazioni sul Libro Verde*, in DRI, n.4, 2007, pag. 1006.
- E. Ghera, A. Garilli, D. Garofalo, *Diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2013.

- (a cura di) E. Ghera e D. Garofalo, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2 – Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*, Cacucci, Bari, 2016.
- A. K. Ghose, N. Majid, C. Ernst, *The global employment challenge*, ILO Publications, Geneva, 2008.
- A. Giannetti, A. Bonifazi, *La Programmazione Europea 2014-2020: Un'occasione da non Perdere*, *Finanziamenti su misura news*, 2/2014.
- G. Giardinieri, *Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione fra potenzialità e scarso utilizzo*, in RDSS 1/2013.
- G. Giardinieri, *Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione come strumento solidaristico dell'Unione*, in RDSS 3/2016, p. 527 ss.
- (a cura di) F. Giovannini, M. Franceschetti, *Standard formativi e classificazione delle professioni. Proposta metodologica per l'aggiornamento della referenziazione del Repertorio nazionale IeFP*, INAPP, Roma, 2017.
- S. Giubboni, *I Diritti Sociali nell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona. Paradossi, Rischi e Opportunità*, 2011.
- F. Giubileo, *Uno o più modelli di politiche del lavoro in Europa? I servizi al lavoro in Italia, Germania, Francia, Svezia e Regno Unito*, RDSS 3/2011.
- Giunta Regionale, *Industria 4.0, piattaforma toscana riconosciuta da Commissione UE*, www.gonews.it, 26 settembre 2017.
- D. Gnahs, F. Bilger, *Anbieter auf dem Markt der Weiterbildung*, in (a cura di) F. Bilger, D. Gnahs, J. Hartmann, H. Kuper, *Weiterbildungsverhalten in Deutschland: Resultate des Adult Education Survey 2012*, Bertelsmann, Bielefeld, 2013.
- J. Goetschy, *The European Employment Strategy: Genesis and Development*, in *European Journal of Industrial Relations*, 1999, vol. 5 n. 2, pp. 117-137.
- J. Goetschy, *The Implications of the Lisbon Strategy for the Future of Social Europe: 'On the Road' or 'New Age'?*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Issue 4, 2007, pp. 499–523.
- J. Goetschy, P. Pochet, *The Treaty of Amsterdam : a new approach to employment and social affairs?*, European Trade Union Institute, *European review of labour and research*. Vol. 3, No. 3, 1997.
- L. Graf, *The rise of work-based academic education in Austria, Germany and Switzerland*, *Journal of Vocational Education & Training*, 68:1, 2015, pp. 1-16.
- M. Grandi, *Il diritto del lavoro europeo. Le sfide del XXI Secolo*, in DRI, n. 4, 2007, p. 1022.
- A. Grecchi, *Globalizzazione e pari opportunità: una conciliazione possibile*, FrancoAngeli, Milano, 2001.

- F. Grimaldi, *Ricerca e sviluppo tecnologico. La politica europea*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2008.
- W. Groß, *Arbeitsrecht*, Springer, Berlin, 2013.
- T. Grossi, *ANPAL: partenza in ritardo e punti interrogativi dopo il referendum costituzionale*, Bollettino ADAPT, 2016.
- A. Grotlüschen, E. Haberzeth, P. Krug, *Rechtliche Grundlagen der Weiterbildung*, in (a cura di) R. Tippelt, A. Von Hippel, *Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung: die Rolle der Sozialpartner*, VS-Verl. für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2010.
- E. Gualmini, R. Rizza, *Le politiche del lavoro*, Mulino, Bologna, 2013.
- D. Guarascio, S. Sacchi, *Digitalizzazione, Automazione e Futuro del Lavoro*, INAPP, Roma, 2017.
- R. Gumbrell-McCormick, *Le relazioni industriali internazionali: attori e regole*, DRI, n.4, 2007, p. 1157.
- R. Haberfellner, *AMS FokusInfo88, Der aktuelle AMS Report 112: Zur Digitalisierung der Arbeitswelt. Globale Trends – europäische und österreichische Entwicklungen*, 2015.
- W. Hallstein, *Europe in the Making*, Allen and Unwin, London, 1972.
- Hans Böckler-Stiftung, *WeGebAU für Weiterbildung: präventive Arbeitsmarktpolitik aus betrieblicher Sicht, Ergebnisbericht Modul 2 des Projekts Verschränkung von Arbeitszeit und Weiterbildung im Betrieb – Akzeptanz, Potenziale und Wirkungen – 2011-513-3 im Rahmen des Schwerpunkts „Erwerbsarbeit im Wandel“ des Forschungsförderungsprogramms der Hans Böckler-Stiftung*, 2014.
- I. Heiderich, *Arbeitsrecht in Deutschland: Hinderung der Schaffung neuer Arbeitsplätze durch das deutsche Arbeitsrecht*, VDM Verl. Dr. Müller, Saarbrücken, 2006.
- (ed. by) B. Hepple, B. Veneziani, *The transformation of labour law in Europe: a comparative study of 15 countries, 1945 – 2004*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2009.
- Appendix I - Austria*, in (ed. by) B. Hepple, B. Veneziani, *The transformation of labour law in Europe: a comparative study of 15 countries, 1945 – 2004*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2009.
- J.S., Heywood, U. Jirjahn, *The hiring and employment of older workers in Germany: a comparative perspective*, J Labour Market Res, Journal for Labour Market Research, n. 4 dicembre 2016, 49: 349.
- H. Hirsch-Kreinsen, *Digitization of industrial work: development paths and prospects*, Journal for Labour Market Research, July 2016, Volume 49, Issue 1, pp 1–14.
- M. Hofstätter, S. Putz, W. Bliem, S. Weiß, G. Grün, AMS, *AMS Standing Committee on New Skills Bericht über die Ergebnisse der Spezialistengruppen*, Wien, 2010.

J. Holford, A. Mleczko, *Lifelong Learning: national policies from the European perspective* in (a cura di) E. Saar, O. B. Ure, J. Holford, *Lifelong learning in Europe: national patterns and challenges*, ed Elgar, Cheltenham, 2013.

R. Hyman, *Il futuro del principio «il lavoro non è una merce» tra mercato e stato sociale*, in DRI, n. 4, 2007, pag. 988.

IAB, BA, *Programm „Kapital für Arbeit“ startet am 1. November 2002*, Nürnberg, 2002.

(a cura di) D. Iacovone, S. Radoccia, M. Faioli, *Industry 4.0, lavoro e contrattazione collettiva*, Giappichelli, Torino, 2017.

IBW, A. Schneeberger, T. Mayr, *Berufliche Weiterbildung in Österreich und im Europäischen Vergleich - Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit*, Wien, 2004.

P. Ichino, *Che cos'è il contratto di ricollocazione e come funziona*, in Guida al Lavoro, gennaio 2014.

P. Ichino, *Il collocamento impossibile: problemi e obiettivi della riforma del mercato del lavoro*, De Donato, Bari, 1982.

P. Ichino, *Il lavoro ritrovato. Come la riforma sta abbattendo il muro tra garantiti, precari ed esclusi*, Mondadori, Milano, 2015.

P. Ichino, *La fine del regime di monopolio statale dei servizi di collocamento*, in Riv. dir. lav., 1998, II, 22 ss.

P. Ichino, *Perché il Ministero ostacola la sperimentazione delle politiche attive?*, in Pietro Ichino Newsletter, 15 dicembre 2014, n. 324.

INAPP, - *XVII Rapporto sulla Formazione continua - Annualità 2015-2016*, 2017.

INAPP, *Il Lavoro che cambia Digitalizzazione, automazione e futuro del lavoro Il contributo dell'Italia*, Roma, 2017.

INAPP, *Sperimentazione del sistema duale nella iefp analisi dello stato di avanzamento delle programmazioni regionali*, Roma, 2017

INAPP, *XVII Rapporto sulla Formazione Continua in Italia, Adulti e imprese, un quadro sulla formazione, Infografica*, luglio 2017.

Industrie 4.0 Österreich, *Arbeitsorganisation im Zeitalter der Digitalisierung*, Thesenpapier Verein Industrie 4.0 Österreich Arbeitsgruppe Mensch in der digitalen Fabrik, 2017.

Industrie 4.0 Österreich, *Pressekonferenz Leichtfried Präsentiert Plattform Industrie 4.0*, 2016.

Industriellen Vereinigung, *Factsheet Industrie 4.0 – Industriellen Strukturwandel Gestalten*, Austria, 2015.

Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft (ibw), *Berufliche Weiterbildung in Österreich und im Europäischen Vergleich - Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit*, Wien, Dezember 2004.

Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft (Research & Development in VET), W. Bliem, K. Schmid, A. Petanovitsch, *Dual Vocational Education and Training in Austria, Germany, Liechtenstein and Switzerland, Comparative Expert Study Part 3: Neighbouring Systems: Systems of CVET, Labour Market Information and Labour Market Measures*, Vienna, 2016.

Internetoffensive Österreich - IOÖ, *Österreichische Internetdeklaration*, Austria, 2010.

IPSOA Quotidiano, *Assegno di ricollocazione: solo 3.000 domande*, 24 agosto 2017.

ISFOL, *XVI Rapporto sulla Formazione continua – Annualità 2014-2015*, Roma, 2016.

ISFOL, *Dieci anni di orientamenti europei per l'occupazione (1997-2007). Le politiche del lavoro in Italia nel quadro della Strategia Europea per l'Occupazione*, Collana "I libri del Fondo Sociale Europeo", 2008.

ISFOL, PIAAC-OCSE, *Rapporto nazionale sulle competenze degli Adulti*, Collana Temi & Ricerche, Roma, 2013

P. Ittermann, J. Niehaus, H. Hirsch-Kreinsen, *Arbeiten in der Industrie 4.0*, Technische Universität Dortmund, Hans-Boeckler-Stiftung, Düsseldorf, 2015.

Y. Jin, , R. Fukahori, H. Morgavi, *Labour market transitions in Italy: Job separation, re-employment and policy implications*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1291, OECD Publishing, Paris, 2016.

J.C. Juncker, *Un nuovo inizio per l'Europa Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico, discorso tenuto durante Plenaria del Parlamento Europeo*, Strasburgo, 15 luglio 2014.

L. Jung, *National Labour Law Profile: Federal Republic of Germany*, ILO, 2001.

H. Kagermann, W-D. Lukas, W. Wahlster, *Industrie 4.0: Mit dem Internet der Dinge auf dem Weg zur 4. industriellen Revolution*, VDI Nachrichten, 1. April 2011.

J. Kaliampos, A. Pabst, A. Schröder, P. Ullrich, E. Glaß, E. Haberzeth, M. Allespach, S. Salzborn, A. Suphan, S. Pfeiffer, T. Habenicht, A. Kurth, M. Kohlstruck, *Arbeitswelt 4.0: Journal für politische Bildung* 3/2016.

S. Kamanabrou, *Arbeitsrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017.

B. Kaßbaum, T. Ressel, H. Schrankel, *Berufsbildung 4.0. Ein politischer Kompass für die Gestaltung der digitalen Arbeitswelt*, in (a cura di) L. Schröder, H. J. Urban, *Gute Arbeit, Digitale Arbeitswelt-Trends und Anforderungen*, Bund-Verlag, Frankfurt am Main, 2016.

A. Kastner, I. Leidl-Krapfenbauer, *Schule, Aus- und Weiterbildung im Digitalen Wandel*, AK Policy Paper, März 2017.

B. Keeley, *Human Capital. How what you know shake your life*, Ocse, Paris, 2007.

- E. Keep, *Recent Research on Workplace Learning and its Implications for National Skills Policies Across the OECD*, in (edited by) J. Bryson, *Beyond skill: institutions, organisations and human capability*, Palgrave Macmillan ed., Basingstoke, Hampshire, 2010.
- J. Kenner, *EU Employment Law – From Rome to Amsterdam and Beyond*, Hart Publishing, 2003.
- J. Kenner, *The EC Employment Title and the 'Third Way': Making Soft Law Work?*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Issue 1, 1999, pp. 33–60.
- J. Kepler - Universität Linz, Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik, *Arbeit und Alter Abschlussbericht*, Linz, 2016.
- J. Kirchner, S. Morgenroth, *Executive Summary: German Employment and Labour Law*, in (a cura di) J. Kirchner, P. R. Kremp, M. Magotsch, *Key aspects of German employment and labour law*, Springer, Berlin, 2010.
- H. Kirschner, *e-Skills und e-Literacy: Österreich im europäischen Vergleich, im Trendreport Österreich im Europavergleich, Digitale Arbeitswelt: Flucht oder Segen?*, Trendreport Österreich im Europavergleich, 1/2016.
- L. Kißler, R. Greifenstein, *Hartz-Reform und Gesetze zu neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2004.
- S. Klosse, *The European Employment Strategy: Which Way Forward?*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 21, No 1, 2005, pp. 5-36.
- J. Kluge, *Active labor market policies in Europe: performance and perspectives*, Springer, Berlin, 2007.
- J. Köhlinger, C. Schönhardt, *Bildungsteilzeit in Organisationsbereich der IG Metall*, in (a cura di) L. Schröder, H. J. Urban, *Streit um Zeit - Arbeitszeit und Gesundheit*, Bund Verlag, Frankfurt am Main, 2017.
- Kompetenzzentrum Internetgesellschaft, *Bericht zum dritten Prioritätenkatalog Erstellt von der Geschäftsstelle RTR Im Auftrag des Kompetenzzentrums Internetgesellschaft*, Wien, Jänner 2016.
- Kompetenzzentrum Internetgesellschaft, *Grundsatzüberlegungen zur Entwicklung einer IKT-Strategie für Österreich 2014 – 2018*, Austria, 2013.
- W. Kok, *Facing the Challenge, The Lisbon strategy for growth and employment - Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, November 2004.
- Koordinationsstelle der Territorialen Beschäftigungspakte in Österreich, *Kurzer Jahresbericht 2012*, Wien, 2013.
- Koordinationsstelle der Territorialen Beschäftigungspakte, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Europäischen Sozialfonds, *Leitfaden Territoriale 2000–2006 Beschäftigungspakte in Österreich*, Wien, 2000.

Koordinationsstelle der TEPs in Österreich am Zentrum für Soziale Innovation, im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, *Territoriale Beschäftigungsabkommen in Österreich Zwischenbilanz*, Wien, 2011.

R. Kreikebohm, U. Kolakowski, S. Kockert, J. Rodewald, *Die rentenpolitische Agenda 2030: Die Zukunftsfähigkeit der gesetzlichen Alterssicherung vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Veränderungen (Braunschweigische Rechtswissenschaftliche Studien)*, Berliner Wissenschafts - Verlag, Berlin, 2016.

T. Kreiml, D. Mum, *Bildungskarenz – Bildungsteilzeit. Alle Informationen auf einen Blick*, Wien, 2016.

T. Kreiml, *Gewerkschaftliche Sicht auf die Bildungsteilzeit in Österreich*, in (a cura di) Schröder, Lothar, H. J. Urban, *Streit um Zeit - Arbeitszeit und Gesundheit*, Bund Verlag, Frankfurt am Main, 2017.

M. Krempel, J. Thaler, *100 Jahre Arbeitsmarktverwaltung: Österreich im internationalen Vergleich*, Vienna University Press, Göttingen, 2016.

A. Kuckulenz, *Studies on Continuing Vocational Training in Germany. An Empirical Assessment*, ZEW Economic Studies, Mannheim, 2007.

Kultusministerkonferenz, *Bildung in der digitalen Welt - Strategie der Kultusministerkonferenz*, Berlin, 2016.

(a cura di), C. Lagala, M. D'Onghia, *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa. Le esperienze realizzate in Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Inghilterra, Spagna e Svezia*, Ediesse, Roma, 2010.

H. G. Laimer, *Employment law: a basic primer*, Neuer Wiss. Verl., Wien, 2012.

H. G. Laimer, *Employment Law, A Basic Primer*, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Vienna, 2016.

(a cura di) P. Lambertucci, *Diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2010.

U. Leber, *Betriebsgröße, Qualifikationsstruktur und Weiterbildungsbeteiligung, Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel*, in (a cura di) F. Behringer, B. Käpplinger, G. Pätzold, *Betriebliche Weiterbildung. Der Continuing Vocational Training Survey (CVTS) im Spiegel nationaler und europäischer Perspektiven*, Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik. Beihefte, 22, Steiner, Stuttgart, 2009, pp. 149-168.

G. Lella, *Il Difficile Cammino della Riforma dei Servizi per il Lavoro. Profili costituzionali, riforme istituzionali e attribuzioni dei compiti e delle funzioni in materia di politiche attive del lavoro*, in Giorn. Dir. Rel. Ind. 2016.

W. Lenz, *Porträt Weiterbildung Österreich*, W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Bielefeld, 2004.

- H. Lesch, S. Vogel, P. Hellmich, *The state and social partners working together: Germany's response to the global financial and economic crisis*, International Labour Office, Geneva, March 2017.
- S. Liali, *Decreto correttivo al Jobs Act e Ammortizzatori Sociali*, Guida alle pagine 2/2017, p. 73 ss.
- S. Lingemann, R. von Steinau-Steinrück, A. Mengel, *Employment & labor law in Germany*, C. H. Beck, München, 2016.
- F. Liso, *Fondi bilaterali alternativi*, in (a cura di) G. Ferraro, O. Mazzotta, M. Cinelli, *Il nuovo mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2013.
- V. Litschel, R. Löffler, A. Petanovitsch, K. Schmid, AMS und ABI, *Meta-Analyse von rezenten Studien zur Arbeitsmarktpolitik für Ältere in Österreich*, Austria, 2016.
- A. Loffredo, *Considerazioni su Diritto alla formazione e contratto di lavoro*, p. 127 ss, p. 132, in (a cura di) M. Rusciano, *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, Jovene, Napoli, 2004.
- A. Loffredo, *Diritto alla formazione e lavoro – Realtà e retorica*, Cacucci, Bari, 2012.
- A. Loffredo, *La riforma dell'apprendistato: una storia infinita*, in (a cura di) G. Zilio Grandi, M. Biasi, *Commentario Breve alla Riforma "Jobs Act"*, Padova, 2016, p. 39 ss.
- M. Lott, E. Spitznagel, *Preventive labour market policy. Momentum for the further training in enterprises*, IAB Kurzbericht 11/2010.
- M. Luciani, *Regioni e diritto del lavoro, Note preliminari*, Arg. Dir. Lav., 2002/1.
- W. Lutz, *Betriebliche Eingliederungshilfe als Instrument der Integration von älteren Arbeitslosen*, WIFO Monatsberichte, 6/2001, Wien.
- H. Lutz, *Transitarbeitsplätze als arbeitsmarktpolitisches Instrument - Evaluierung der Förderung aus dem Europäischen Sozialfonds*, Monatsberichte 8/2006, Wien.
- Magazine Eerwachsenenbildung.at, *Lebenslanges Lernen in Österreich - politische, organisatorische, finanzielle und didaktische Anforderungen*, Nr. 2, 2007.
- F. Magli, *Innovazione e sviluppo tecnologico: l'impatto sulle attività generatrici di valore*, Giappichelli, Torino, 2017.
- A. Magone, T. Mazali, *Industria 4.0, Uomini e macchine nella fabbrica digitale*, Guerini e Associati, Milano, 2016.
- T. Maier, G. Zika, A. Mönning, M. I. Wolter, M. Kalinowski, C. Hänisch, R. Helmrich, M. Schandock, C. Neuber-Pohl, P. Bott, M. Hummel, *Wages and occupational flexibilities as determinants of the interactive QuBe labour market model - A methodological report on the basic projection of the 3rd wave of the BIBB-IAB qualifications and occupational field projections*, BIBB Discussion Paper n. 149, Bonn, 2014.

T. Maier, G. Zika, A. Mönnig, M. I. Wolter, M. Kalinowski, C. Neuber-Pohl, BIBB Report 4/2016 - *Despite a growing population, shortages remain in the area of skilled tasks, BIBB-IAB qualifications and occupational field projections up until the year 2035 taking migration of refugees into account*, Bonn, 2016.

T. Maier, G. Zika, M. I. Wolter, M. Kalinowski, C. Neuber-Pohl, R. Helmrich, M. Hummel, A. Mönnig, S. Winnige, L. Quack, *Despite a growing population, shortages remain in the area of skilled tasks BIBB-IAB qualifications and occupational field projections up until the year 2035 taking migration of refugees into account*, BIBB Report, 4/2016, Bonn.

G. F. Mancini, *Art. 4 Cost.*, in (a cura di) G. Branca, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, *Commentario della Costituzione*, N. Zanichelli, Bologna, Soc. ed. del Foro italiano, Roma, 1975.

(a cura di) S. Manfredi, L. Vickers, *Challenges of Active Ageing: Equality Law and the Workplace*, Palgrave Macmillan, London, 2016.

Manpower Group: 2016/2017 Talent Shortage Survey.

F. Marhold, M. Friedrich, *Österreichisches Arbeitsrecht*, Springer Wien, 2012.

M. Marocco, *La nuova governance delle politiche attive del lavoro*, Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind., n. 1/2016, p. 203 ss.

G. Marramao, *Il "pacchetto Treu": misure per la promozione dell'occupazione nel Mezzogiorno e riforma strutturale del mercato del lavoro*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 4/1997.

C. Jo Martin, *Political Institutions and the Origins of Collective Skill Formation Systems*, in (a cura di) M. R. Busemeyer, C. Trampusch, *The Political Economy of Collective Skill Formation*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

M. Martone, *La concertazione nell'esperienza italiana*, eprints.luiss.it, 2009.

E. Massagli, *Relazioni Industriali E Risorse Umane, Inflazione e contrattazione salariale: inquadramento storico e prospettive evolutive dell'indice IPCA*, in *Dir. relaz. ind.*, fasc.3, 2013.

E. Massi, *Le modifiche ai decreti attuativi del Jobs Act*, in *Dir. Prat. Lav.*, 41/2016, p. 2401 ss.

E. Massi, *Riordino Degli Incentivi e Novità Per L'apprendistato*, *Dir. Prat. Lav.*, 42/2015, p. 2409.

J. Matthes, *Globalisierung: Ursache zunehmender Lohnungleichheit?* in Institut der Deutschen Wirtschaft, *Die Zukunft der Arbeit in Deutschland: Megatrends, Reformbedarf und Handlungsoptionen*, Dt. Inst.-Verl., Köln, 2008.

R. Mazzarella, *Verso il repertorio unico nazionale delle qualificazioni e delle competenze*, in (a cura) di M. G. Balducci, S. Marchi, *Certificazione delle competenze e apprendimento permanente: una pluralità di discorsi*, Carocci, Roma, 2014.

- M. Mazziotti, *Il Diritto al Lavoro*, Giuffrè, Milano, 1956.
- G. Mazzoli, *Pro Fondi, Guida ai Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua*, FrancoAngeli, Milano, 2006.
- D. Meda, *The future of work: the meaning and value of work in Europe*, ILO Research paper, 2016.
- MEF, MISE, MIUR, MLPS, *Piano Nazionale Impresa 4.0 – Risultati 2017 – Linee Guida 2018*.
- F. Meta, *Industria 4.0, Camusso: "Politica assente, serve governare il cambiamento" La segretaria della Cgil: "Il piano non cambia solo la manifattura ma tutte le relazioni sociali. Necessario un focus sulla trasformazione del lavoro"*, www.corrierecomunicazioni.it, 30 maggio 2017.
- G. Michellini, *Il modello sociale europeo*, in (a cura di) E. Falletti, V. Piccone, *L'integrazione attraverso i diritti: l'Europa dopo Lisbona, Atti del 1. workshop in diritto dell'Unione europea e internazionale*, Venezia, Palazzo Ducale, 26-27 marzo 2010.
- J. Mincer, *Investment in Human Capital and Personal Income Distribution*, *Journal of Political Economy* 66, no. 4/1958.
- MISE, *Piano nazionale industria 4.0*, 2016.
- MISE, *Piano Nazionale Industria 4.0, Presentazione del network nazionale Industria 4.0*, Roma 22 maggio 2017.
- Modis, *White Paper - Digital Mismatch*, 2014.
- G. Montaletti, *Il sistema dote: definizione e caratteristiche*, in AA. VV., *Regione Lombardia: la persona al centro. I fondamenti del sistema dote*, Rimini, 2008.
- G.M. Monda, *Il contratto di apprendistato*, in (a cura di) M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta, *Il Nuovo Mercato del Lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013.
- M. Monti, *Una Nuova Strategia per il Mercato Unico al Servizio dell'economia e della Società Europea, Rapporto Al Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso*, 9 maggio 2010.
- L. Monti, *Politiche di sviluppo e fondi strutturali*, Edizioni Seam, Roma, 2000.
- A. L. Mora, *Il collocamento dei lavoratori e l'Agenzia del lavoro*, CEDAM, Padova, 1988, p. 181 ss.
- S. Morgenroth, *Employment Contracts and Further Legal Sources*, in (a cura di) J. Kirchner, P. R. Kremp, M. Magotsch, *Key aspects of German employment and labour law*, Springers, Berlin, 2010.
- C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. Lav.* 1954, I, 149.

- Move-Ment, *Early Intervention 50+*, 2017.
- K. Mucke, B. Schwiedrzik (BIBB), *Duale berufliche Bildungsgänge im tertiären Bereich*, Bonn, 2000.
- W. Müller-Jentsch, *Twenty Years of Industrielle Beziehungen*, (Edited by) I. Artus, M. Behrens, B. Keller, W. Matiaske, W. Nienhüser, B. Rehder, C. Wirth, *Developments in German industrial relations*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 2016.
- A. Nahles, *Die deutsche digitale Agenda und gute Arbeit*, in (a cura di) L. Schröder, H. J. Urban, *Gute Arbeit, Digitale Arbeitswelt-Trends und Anforderungen*, Bund-Verlag, Frankfurt am Main, 2016.
- D. Napoletano, *Collocamento e contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1954.
- M. Napoli, *Art. 35, c. 2, Cost.*, in (a cura di) G. Branca, *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1979.
- M. Napoli, *La riforma del Fondo Sociale Europeo*, in Riv. Giur. Lav., 2000, I, pp. 899 ss.
- M. Napoli, A. Occhino, M. Corti, *I servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2010.
- F. Nespoli, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il Jobs Act dal progetto alla attuazione*, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 47.
- K. Novy, H. Hortsch, F. Bünning, *Das britische Modell der National Vocational Qualifications (NVQs): Ausgangspunkt für eine Modularisierung beruflicher Bildung in Deutschland?*, Hamburg, 2000.
- C. Notarmuzi, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in Gior. dir. amm., 6/2014, pp. 563 ss.
- E. Nuissl, *Ordnungsgrundsätze der Erwachsenenbildung in Deutschland*, in (a cura di) R. Tippelt, A. Von Hippel, *Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung: die Rolle der Sozialpartner*, VS-Verl. für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2010.
- G. Occhiocupo, *Il sistema della formazione continua e la rete nazionale del lavoro: un quadro d'insieme*, WP Fondazione G. Brodolini, Roma, 2016.
- OCSE, *Ageing and Employment Policies*, Italy, 2004.
- OECD, *Building An Effective Skills Strategy For Austria Challenges Facing Austria's Skills System*, Paris, 2014.
- OECD, *Die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung: Deutschland, Österreich, Schweden*, Paris, 1997.
- OECD, *Education at a Glance 2012: OECD Indicators. Country Note Germany*, OECD Publishing, Paris, 2012.
- OECD, *How does Austria compare? - Employment Outlook 2015*, Paris, July 2015.

- OECD, *Inchiesta sulle competenze degli adulti, Primi risultati. ITALIA - Problematiche chiave*, 2013.
- OECD, *Jobs for Immigrants (Vol. 3) Labour Market Integration in Austria, Norway and Switzerland*, Paris, 2012.
- OECD, *Mental Health and Work Mental Health and Work: Austria*, Paris, 2015.
- OECD, *OECD Digital Economy Outlook 2017*, OECD Publishing, Paris, 2017.
- OECD, *OECD Green Growth Studies Greener Skills and Jobs*, OECD, Paris, 2014.
- OECD, *OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Italy*, OECD Publishing, Paris, 2017.
- OECD, *Pensions at a Glance 2015 - OECD and G20 indicators*, OECD Publishing, Paris, 2015.
- OECD, *Skills Outlook 2013*, Paris, 2013.
- OECD, *Survey of adult skills – First Results, Austria Country Report*, Parigi, 2012.
- P. Olivelli, *Prospettive di un sistema integrato pubblico-privato nei servizi per l'impiego*, in (a cura di) P.Olivelli, *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003.
- A. Olivieri, *L'assegno di ricollocazione: una nuova condivisione di diritti e doveri*, in Arg. Dir. Lav., 2016/2, p. 272 ss.
- (a cura di) P. Orefice, A. Cunti, Multieda. *Dimensioni dell'educare in età adulta: prospettive di ricerca e d'intervento*, Liguori, Napoli, 2015.
- F. Oschmiansky, *Reform der Arbeitsvermittlung (Erhöhung der Geschwindigkeit, einschließlich neue Zumutbarkeit und PSA)* in J. Werner, G. Schmid, *Eins zu eins?: Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*, Ed. Sigma, Berlin, 2004.
- F. Oschmiansky, *Weitere wichtige Bausteine, - Zielgruppeninitiative (für Jugendliche, Ältere), Beschäftigungsbilanz, Bonussystem für Unternehmen und Befugliche Weiterbildung*, in J. Werner, G. Schmid, *Eins zu eins?: Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*, Ed. Sigma, Berlin, 2004.
- Österreich Bundeskanzleramt, *Nationales Reformprogramm*, Wien, 2014.
- Österreichisches Institut für angewandte Telekommunikation, BMASK, *Studie Maßnahmen für Senior/innen in der digitalen Welt*, Wien, 2015.
- N. Paci, *La condizionalità*, in (a cura di) M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta, *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013.
- B. Pagamici, *Legge di Bilancio 2018: credito d'imposta al 50% per la formazione 4.0*, IPSOA Quotidiano, 25 ottobre 2017.
- R. Pallotta, *Agenda per le competenze: dalla UE lo sviluppo della formazione*, IPSOA Quotidiano, giugno 2016.

Parlamento Europeo, *Istruzione e formazione professionale*, Note sintetiche sull'Unione Europea, 2016.

A. Pavan, *Formazione continua: dibattiti e politiche internazionali*, Armando, Roma, 2003.

B. Pellar, *Die Arbeiterkammern - das demokratische Plus*, in *Das Jahr der Jubiläen, 60 Jahre ÖGB, 60 Jahre Zweite Republik, 50 Jahre Staatsvertrag*, Jahrbuch des ÖGB 2005, pp. 22-44.

A. Perulli, *Diritti sociali fondamentali e regolazione del mercato nell'azione esterna dell'Unione europea*, in Riv. Giur. Lav. Prev. Soc., n. 2013/2.

PES, *EU Network of Public Employment Services Strategy to 2020 and beyond*, 2015.

R. Pessi, *Politiche Attive e Passive per l'Occupazione nel Jobs Act*, in (a cura di) R. Pessi, G. Sigillò Massara, *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro: D.lgs n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 14 settembre 2015*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 1 ss.

A. Pfannkuche, *Mismatch – Arbeitslosigkeit in Deutschland – ein neuer Erklärungsansatz*, in (a cura di) H. Bass, *Labor Markets and Labor Market Policies Between Globalization and World Economic Crisis: Japan and Germany*, Hampp, München, 2010, p. 204.

S. Pfeiffer, *Arbeit und Bildung*, in (a cura di) R. Hoffmann, *Arbeit der Zukunft: Möglichkeiten nutzen - Grenzen setzen*, Campus ed., Frankfurt, 2015.

S. Pfeiffer, *Auswirkungen von Industrie 4.0 auf Aus- und Weiterbildung*, Österreichische Akademie der Wissenschaften, Institut für Technikfolgen-Abschätzung (ITA), Wien, 2015.

B. Pigoli, E. Righetti, *Parte Prima - Formazione continua e validazione delle competenze come strumenti per lo sviluppo e la competitività*, Milano, 2013.

E. Pilichowski, E. Arnould, É. Turkisch OCSE, *Ageing and the Public Sector: Challenges for Financial and Human Resources*, Paris, 2007.

F Pilz, *Der Sozialstaat*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2004.

M. Pilz, *Modularisation of Vocational Training in Germany, Austria and Switzerland: Parallels and Disparities in a Modernisation Process*, Journal of Vocational Education & Training, 64 (2), 2012, 169–183.

W. Pinggera, W. Pöltner, E. Sladeczek, *Pension & Invalidität: Alles über Ihre Rechte und Pflichten*, MANZsche Verlags, Wien, 2014.

Plattform „Digitale Arbeitswelt“, Handlungsempfehlungen der Plattform „Digitale Arbeitswelt“ zur beruflichen Weiterbildung, 2016.

Plattform Industrie 4.0, *Arbeit, Aus- und Weiterbildung in den Anwendungsszenarien*, Berlin, 2016.

A. Polloniato, *L'iniziativa "Europa 2020" Dell'unione Europea E Il Suo Impatto A Livello Locale*, in Azienditalia, 12/2010.

- J. J. W. Powell, C. Trampusch, *Europeanization and the Varying Responses in Collective Skill System*, in M. R. Busemeyer, C. Trampusch, *The Political Economy of Collective Skill Formation*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- G. Proia, *I Fondi interprofessionali per la formazione continua: natura, problemi e prospettive*, in Arg. Dir. Lav., 2006, fasc. 2, p. 470 ss.
- Prospect Unternehmensberatung GmbH, T. Hausegger, C. Scharinger, J. Sicher, F. Weber, *Qualifizierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Einführung von Industrie 4.0 - Studie im Auftrag der Austria Wirtschaftsservice GmbH*, Wien, 2016.
- V. Putignano, *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato in alcuni Paesi Europei*, in (a cura di) P. Olivelli, *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003.
- S. Putz, R. Löffler, M. Mayerl, W. Bliem, G. Grün, AMS, *Fokusgruppen mit ArbeitnehmerInnen und Arbeitsuchenden zu thematischen Schwerpunkten Ergänzende Erhebungen im Zuge der Aktivitäten des „Standing Committee on New Skills“*, Wien, 2013.
- S. Putz, P. Tamler, J. Bock-Schappelwein, S. Fuchs, U. Huemer, R. Konle-Seidl, H. Mahringer, T. Rhein, H. Lutz, *Aktive und passive Arbeitsmarktpolitik in Österreich und Deutschland Aufkommen und Verwendung der Mittel im Vergleich*, WIFO, Austria, 2014.
- P. Rausei, *Tutto Jobs Act : la nuova dottrina del lavoro*, Wolters Kluwer, Milanofiori-Assago (Mi), 2017.
- P. Reboani, *Il terzo pilastro: l'adattabilità*, in DRI, n.2, 2000.
- Regione Toscana, Giunta Regionale Assessorato all'istruzione, formazione e lavoro, *Strategia regionale Industria 4.0 Competenze per l'economia digitale: primi indirizzi per la formazione 4.0*, gennaio 2017.
- K. Reischl, *Bestandaufnahme der bisher in Deutschland akkreditierten dualen Studiengänge*, Bund-Länder-Kommission, Bonn, 2008.
- G. Ricci, *Commento agli artt. 125-130 TCE*, in *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea (a cura di Tizzano A.)*, Giuffrè, Milano, 2004.
- G. Ricci, *Il controverso rapporto fra i principi comunitari della concorrenza e normative nazionali del lavoro: il caso Job Centre II*, in DRI, n. 2, 1998, 145 ss.
- M. Ricci, *I Servizi Per L'impiego Dopo Le Modifiche Legislative Tra Luci E Ombre*, Arg. Dir. Lav., 2/2017.
- M. Ricci, *I servizi per l'impiego: il quadro legale*, in (a cura di) M. Brollo, M. Marazza, *Diritto del lavoro e mercato, L'impatto delle riforme del lavoro nell'analisi giuridica dei dati sull'occupazione*, Quaderni di Arg. Dir. Lav., CEDAM, Padova, 2015.
- M. Ricci, *I Servizi Per L'impiego: il quadro legale*, in (a cura di) M. Brollo, M. Marazza, *Diritto del Lavoro e mercato, L'impatto delle riforme del lavoro nell'analisi giuridica dei dati sull'occupazione* Arg. Dir. Lav., Wolters Kluwer, Milano, 2015.

- R. Richardi, *Kollektives Arbeitsrecht*, Vahlen, München, 2016.
- P. Richini, *Lo stato dell'arte della formazione continua finanziata: esperienze europee, nuovi scenari, opportunità per i Fondi Paritetici Interprofessionali*, in (a cura di) Associazione SMILE (Sistemi e metodologie innovativi per il lavoro e l'educazione), *Formazione continua in Italia e in Europa: sistemi e forme di finanziamento*, Ediesse, Roma, 2013.
- J. Rifkin, *La fine del lavoro, il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era post-mercato*, Baldini&Castoldi, Milano, 1995.
- M. E. Risak, *Labour law in Austria*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2010.
- M. Roccella, *Formazione, occupabilità e occupazione in Europa*, in Dir. Lav. Rel. Ind., 2007.
- M. Roccella, T. Treu, *Diritto del lavoro della Comunità europea*, Padova, CEDAM, 1995.
- M. J. Rodrigues, *Background Paper SH-ERA: For the Mid-term Review of the Lisbon Strategy*, November 2004.
- M. J. Rodrigues, *The Open Method of Coordination as a New Governance Tool*, in M. Telò, *L'evoluzione della governance europea*, in "Europa/Europe", Rome, n.2-3, 2001, pp. 96-107.
- D. Rohrbach-Schmidt, M. J. Tiemann, *Educational (Mis)match and Skill Utilization in Germany: Assessing the Role of Worker and Job Characteristics*, in Journal for Labour Market Research, n. 2 ottobre 2016.
- Roland Berger Strategy Consultants GMBH, *Industry 4.0 The new industrial revolution How Europe will succeed*, 2014.
- E. Saar, O. B. Ure, *Lifelong Learning systems: overview and extension of different typologies*, in (a cura di) E. Saar, O. B. Ure, J. Holford, *Lifelong learning in Europe: national patterns and challenges*, ed Elgar, Cheltenham, 2013.
- E. Saar, O. B. Ure, J. Holford, *Lifelong learning in Europe: national patterns and challenges*, ed Elgar, Cheltenham, 2013.
- R. Santucci, *L'Agenzia Nazionale per le Politiche del Lavoro*, Adapt, 2016, p. 474 ss.
- P. Sardulli, Intervento all'incontro del 13 giugno 2016 su *Il diritto dell'occupazione dopo il Jobs Act*, in (a cura di) G. Santoro Passarelli, *Il diritto dell'occupazione dopo il Jobs Act, Atti del Convegno Università degli Studi di Roma "La Sapienza 13 giugno 2016*, Giappichelli, Torino.
- M. Sargeant, *Age discrimination: ageism in employment and service provision*, Gower, Farnham, 2011.
- A. Sartori, *Il Jobs Act E La Riforma Dei Servizi Per L'impiego In Italia: Finalmente La Svolta Nel Solco Dell'europa?*, in Riv. Ital. Dir. Lav., n. 1, 2016.
- A. Sartori, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN), 2013.

- K. Schaack, *Why do German companies invest in apprenticeships?: The "dual system" revisited*, Schwarz, Berlin, 2008.
- G. Schaub, U. Koch, R. Linck, J. Treber, H. Vogelsang, *Arbeitsrechts-Handbuch: systematische Darstellung und Nachschlagewerk für die Praxis*, Beck, München, 2011, p. 10 ss.
- (edited by) M. Schlachter, *EU Labour Law: a Commentary*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2015.
- C. Schreier, *Erfolge und Grenzen bei der Erprobung dualer Ausbildungsformen in Europa*, in BIBB, *Lernen für die digitale Wirtschaft*, BWP 6/2015.
- W. Schröder, *Geschichte und Funktion der deutschen Arbeitgeberverbände*, in (a cura di) W. Schröder, B. Weßels *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland: ein Handbuch*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2007.
- H. Schütz, *Reform der Arbeitsvermittlung: Uniformierungsdruck in der Bundesagentur für Arbeit*, Budrich Unipress, Opladen, Farmington Hills, 2004.
- K. Schwab, *La quarta rivoluzione industriale*, FrancoAngeli, Milano, 2016.
- H. Schwarz, S. Conein, H. Tutschner, *Modernisierung der IT-Berufe in Zeiten von VierPunktNull*, BWP – BIBB, Bonn, 2/2017.
- S. Sciarra, *Experiments in the Open Method of Coordination: Measuring the Impact of EU Employment Policies*, in Riv. it. dir. lav., n.3, 2011, pag. 475.
- S. Sciarra, *I diritti sociali fondamentali dopo Lisbona*, in (a cura di) E. Falletti, V. Piccone, *L'integrazione attraverso i diritti: l'Europa dopo Lisbona: atti del 1. workshop in diritto dell'Unione europea e internazionale*, Venezia, Palazzo Ducale, 26-27 marzo 2010.
- S. Sciarra, *L'Europa e il lavoro, Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Laterza editrice, Lecce, 2013.
- (a cura di) S. Sciarra, *Manuale di diritto sociale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010.
- F. Secli, *Professioni: pubblicato il decreto sul riconoscimento delle qualifiche regionali*, 2015.
- Secretariat of the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder in the Federal Republic of Germany, *The Education System in the Federal Republic of Germany 2014/2015*, Bonn 2017.
- S. Seeber, A. Wolter, H. Döbert, C. Kerst, F. Becker-Stoll, C. Seitz, *Bildung*, in (a cura di) J. Rump, *Arbeitswelt 2030: Trends, Prognosen, Gestaltungsmöglichkeiten*, Schäffer-Poeschel, Stuttgart, 2013.
- F. Seghezzi, *Come cambia il lavoro nell'Industry 4.0?*, ADAPT Working Paper, 2015, n. 172.
- F. Seghezzi, *Lavoro e Relazioni industriali in Industry 4.0*, ADAPT Working Paper, 1/2016.

- F. Seghezzi, M. Tiraboschi, *Metalmecchanici, un'intesa che apre la strada alla quarta rivoluzione industriale*, Bollettino ADAPT 28 novembre 2016.
- (cura di) I. Senatori, *Teoria e prassi delle relazioni industriali: letture di diritto delle relazioni industriali*, Collana Adapt-Fondazione Marco Biagi, Giuffrè, Milano, 2008.
- A. Sgroi, *Gli Strumenti A Sostegno Del Reddito Dopo La Legge Delega N. 183/14 E I Decreti Legislativi: Linee Evolutive Dell'ordinamento*, Arg. Dir. Lav., 2016/2.
- M. Shanks, *European social policy, today and tomorrow*, Pergamon, Oxford, 1977.
- L. Silvestri, S. Marchi, *I fondi paritetici Interprofessionali in Italia. Alcuni "punti di attenzione" a partire dal XIII Rapporto ISFOL sulla formazione continua*, in (a cura di) Associazione SMILE (Sistemi e metodologie innovativi per il lavoro e l'educazione), *Formazione continua in Italia e in Europa: sistemi e forme di finanziamento*, Ediesse, Roma, 2013, p. 85 ss.
- A. Simoncini, *Certificare le competenze, la via italiana all'apprendimento permanente*, in (a cura di) M. G. Balducci, S. Marchi, *Certificazione delle competenze e apprendimento permanente: una pluralità di discorsi*, Carocci, Roma, 2014.
- C. Singer, O-S Toomet, *On government-subsidized training programs for older workers*, IAB Discussion Paper, 21/2013, 2013.
- Skills Panorama, *Analytical Highlights, Italy: Mismatch priority occupations*, 2016.
- D. Söhnlein, B. Weber, E. Weber, U. Leber, *Qualifikationsspezifische Arbeitslosigkeit*, in J. Möller, U. Walwei *Arbeitsmarkt kompakt*, IAB Bibliothek n. 363, 2017.
- F. Sorrentino, *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona (considerazioni preliminari)*, in *Corriere giuridico*, n. 2/2010, pp. 145 ss.
- D. Soskice, *Reconciling Markets and Institutions: The German Apprenticeship System*, in (Ed) T. Lynch, *Training and the Private Sector*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 25-60.
- Sozial Ministerium, *Criteria-Based Immigration to Austria (Red-White-Red Card)*, 2016.
- Sozial Ministerium, *Gütesiegel Nestorgold für Alternsgerechte Organisationen und Unternehmen - Informationen und Indikatoren*, Wien, 2017.
- (Hrsg.) D. Spath, *Produktionsarbeit der Zukunft – Industrie 4.0*, Fraunhofer Verlag, Stuttgart 2013.
- S. Spattini, *La nuova governance del mercato del lavoro*, in (a cura di) M. Tiraboschi, *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act: commento sistematico dei decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità per il 2016)*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 391 ss.

S. Spattini, *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, in (a cura di) M. Tiraboschi, *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, Milano, 2016, 408 ss.

S. Spattini, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l'impiego*, in (a cura di) M. Magnani, M. Tiraboschi, *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, Milano, 2012.

A. Spermann, H. Winterhager, *Maßnahmen zur verbesserten Vermittlung*, in T. Hagen, A. Spermann, *Hartz-Gesetze: methodische Ansätze zu einer Evaluierung*, Nomos-Verl.-Ges., Baden- Baden, 2004.

Statistik Austria, *Bundesländer*, 2015.

Statistik Austria, BMASK, BM:UK, *Schlüsselkompetenzen von Erwachsenen Erste Ergebnisse der PIAAC-Erhebung 2011/12*, Wien, 2013.

Statistisches Bundesamt, *Bildungsfinanzbericht 2016 - Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, 2016.

O. Stettes, *Betriebsratswahlen 2014. Ein Rückblick auf Basis der Betriebsratswahlbefragung*, in IW-Trends no. 1/2015, 2015

O. Stettes, EurWORK, *Germany: The role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*, Dublin, 2013.

R. Strasser, *Labour Law and Industrial Relations in Austria*, Kluwer Law International, The Netherlands, 1992.

A. Sundararajan, *The Sharing Economy The End of Employment and the Rise of Crowd-Based Capitalism*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2016.

Technopolis Group, A. Zenker, E. Schnabl, Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research ISI, *Regional Innovation Monitor Plus 2016 Regional Innovation Report Baden-Württemberg (Industry 4.0 and smart systems) To the European Commission Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs Directorate-General Directorate F – Innovation and Advanced Manufacturing*, Bruxelles, 2016.

G. Tesauo, *Diritto dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 2013.

A. Teselli, *Effetti della formazione a sostegno dell'occupabilità*, in (a cura di) A. Teselli, *Formazione professionale e politiche attive del lavoro: misure, carriere, esiti in Italia*, Carocci, Roma, 2016.

A. Teselli, *Esiti e qualità dell'occupazione dei giovani qualificati nei percorsi di Istruzione e formazione professionale (IeFP)*, in (a cura di) A. Teselli, *Formazione professionale e politiche attive del lavoro: misure, carriere, esiti in Italia*, Carocci, Roma, 2016.

- (a cura di) A. Teselli, *Formazione professionale e politiche attive del lavoro: misure, carriere, esiti in Italia*, Carocci, Roma, 2016.
- A. Teselli, *I percorsi professionali dei tirocinanti*, in (a cura di) A. Teselli, *Formazione professionale e politiche attive del lavoro: misure, carriere, esiti in Italia*, Carocci, Roma, 2016.
- A. Teselli, *Politiche per l'occupabilità: misure collettive vs interventi personalizzati*, in (a cura di) A. Teselli, *Formazione professionale e politiche attive del lavoro: misure, carriere, esiti in Italia*, Carocci, Roma, 2016, p. 203 ss.
- K. Thelen, M. R. Busemeyer, *Institutional Change in German Vocational Training: From Collectivism toward Segmentalism*, in M. R. Busemeyer, C. Trampusch, *The Political Economy of Collective Skill Formation*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- A. H. Thomas, *The Low-Skill, Bad-Job Trap*, IMF Working Paper No. 94/83, 1994.
- E. Tille, *Der europäische Bildungsraum und das duale System der Berufsbildung in Deutschland: rechtliche Rahmenbedingungen zur zukünftigen Gestaltung des deutschen Berufsbildungssystems*, Kovač, Hamburg, 2010.
- M. Tiraboschi, *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini - Commentario al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, e all'articolo 11 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011, n. 148*, Giuffrè, Milano, 2011.
- M. Tiraboschi, *Jobs Act e contratto di ricollocazione: prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, DRI n. 4/XXV, 2015, Giuffrè, Milano.
- M. Tiraboschi, *Jobs Act e ricollocazione dei lavoratori*, in (a cura di) M. Tiraboschi, *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act : commento sistematico dei decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità per il 2016)*, Giuffrè, Milano 2016.
- M. Tiraboschi, *L'apprendistato come ipotesi di contratto di lavoro prevalente*, in (a cura di) M. Magnani, M. Tiraboschi, *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, Milano, 2012.
- M. Tiraboschi, F. Seghezzi, *La fine del lavoro? No, un nuovo inizio*, in (a cura di) E. Dagnino, M. Tiraboschi, *Verso il futuro del lavoro. Appunti e spunti su lavoro agile e lavoro autonomo*, ADAPT University Press, 2016.
- M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 39.
- T. Tomandl, F. Marhold, *Die Koalitionsfreiheit des Arbeitnehmers in Österreich*, in (a cura di) H. Mosler, R. Bernhard, *Die Koalitionsfreiheit des Arbeitnehmers*, 1980.

- F. Toth, *La diffusione delle agenzie amministrative in Italia*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1/2007, p. 135 ss.
- F. Traxler, *European Employment and Industrial Relations Glossary: Austria*, Sweet and Maxwell, London, 2000.
- T. Treu, *In Tema di Jobs Act. Il riordino dei tipi contrattuali*, in *DRI* n.2, 2015.
- T. Treu, *Le riforme del lavoro: una retrospettiva per analizzare il Jobs Act*, *Bollettino Adapt*, 4/2016.
- A. Trojsi, *Le fonti del diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, Giappichelli, Torino, 2013.
- F. Tros, *La flexicurity in Europa può sopravvivere a una doppia crisi?*, in *DRI* n. 2, 2013.
- D. Trubek, J. Mosher, *New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model*, Jean Monnet Working Paper No. 6/01, 2001.
- Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia Romagna, *Il Sistema Scolastico Tedesco*, Ufficio Scolastico Regionale Emilia Romagna, 2015.
- H. J. Urban, *Arbeiten in der Wirtschaft 4.0*, in (a cura di) L. Schröder, H. J. Urban, *Gute Arbeit, Digitale Arbeitswelt-Trends und Anforderungen*, Bund-Verlag, Frankfurt am Main, 2016.
- L. Valente, *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, Milano, 2016.
- L. Valente, *Le competenze regionali*, in (a cura di) E. Ghera, D. Garofalo, *Organizzazione e disciplina del lavoro nel Jobs Act 2: commento al Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150*, Cacucci, Bari, 2016.
- P. A. Varesi, *I servizi per l'impiego*, in (a cura di) G. Santoro Passarelli, *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale- Privato e Pubblico*, Torino, UTET, 2014.
- P. A. Varesi, *L'istruzione e la formazione professionale*, in (a cura di) G. Matucci, F. Rigano, *Costituzione e istruzione*, FrancoAngeli, Milano, 2016.
- P. A. Varesi, *L'istruzione e la formazione professionale*, in (a cura di) G. Matucci, F. Rigano, *Costituzione e istruzione*, FrancoAngeli, Milano, 2016, p. 197 ss.
- P. A. Varesi, *Riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego*, in (a cura di) M. Magnani, A. Pandolfo, P. A. Varesi, *Previdenza, mercato del lavoro, competitività: commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133*, Giappichelli, Torino, 2008.
- P.A. Varesi, *Il Testo Unico dell'apprendistato: note sui profili formativi*, in *DRI*, n. 4, 2011.
- M. Varotto, *Le nuove risorse e i nuovi programmi dell'Unione Europea dal 2014 al 2020*, *Azienditalia*, 2011/11.

- S. Vaut, *Umbau der BA*, in J. Werner, G. Schmid, *Eins zu eins?: Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*, Ed. Sigma, Berlin, 2004.
- VDMA European Office, “*Industrie 4.0: Mastering the Transition*” *10 Key Recommendations for a European Framework for the Successful Digital Transition in Industry*, Bruxelles, 2016.
- S. Velluti, *New Governance and the European Employment Strategy*, Routledge, London, 2010.
- S. Verde, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, in (a cura di) M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta, *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, 2013.
- S. Vergari, *Prove di convivenza. L’organizzazione del mercato del lavoro dopo il d.lgs. n. 150/2015*, WP CSDLE “Massimo D’Antona” IT – 298/2016.
- I. Viarengo, *La politica comunitaria di promozione dell’impiego e dell’occupazione*, in *Dir. Un. Eur.*, fasc.1, 2000.
- U. Villani, *La politica sociale nel Trattato di Lisbona*, in *RIv. Giur. Lav.*, 2012.
- A. Vimercati, *Le norme in tema di formazione professionale*, in (a cura di) D. Garofalo, E. Ghera, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2016.
- F. Vinci, *L’efficacia dei fondi strutturali europei, Processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell’azione pubblica*, Franco Angeli, Milano, 2013.
- G. Violante, *Skill-Biased Technical Change*, New York University, 2007.
- I. Wadsack, H. Kasparovsky, *Das österreichische Hochschulsystem*, Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, Wien, 2007.
- P. Watson, *EU Social and Employment Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- A. Weber, *Regelungsänderungen für ältere Arbeitnehmer*, in T. Hagen, A. Spermann, *Hartz-Gesetze: methodische Ansätze zu einer Evaluierung*, Nomos-Verl.-Ges., Baden- Baden, 2004.
- E. Weber, *Industrie 4.0: Wirkungen auf den Arbeitsmarkt und politische Herausforderungen*, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Vol. 65, Issue 1, 2016, pp. 66-74.
- E. Weber, *Standortbestimmung: Herausforderungen am Arbeitsmarkt*, in J. Möller, U. Walwei, *Arbeitsmarkt kompakt*, IAB Bibliothek N. 363, 2017.
- M. Weber, *Arbeitsrecht für Pflegeberufe: Handbuch für die Praxis*, Kohlhammer, Stuttgart, 2007.
- E. Weber, C. Weidmann, Institute for Employment Research, *Industry 4.0 – Job-Producer or Employment-Destroyer?*, Report 2/2016, Nürnberg, 2016.

- M. Weiss, *Employment Effects of Skill-Biased Technical Change When Benefits are Linked to Per - Capita Income*, MEA, University Mannheim, 2004.
- M. Weiss, *Formazione professionale in Germania: il sistema duale*, Bollettino Adapt, N.1/XXIV – 2014.
- M. Weiss, *Industrial Relations from the Perspective of Labour Law*, in (Edited by) I. Artus, M. Behrens, B. Keller, W. Matiaske, W. Nienhüser, B. Rehder, C. Wirth, *Developments in German industrial relations*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 2016.
- M. Weiss, *Le prospettive del diritto del lavoro e delle relazioni industriali in Europa*, in DRI n.3, 2001.
- M. Weiss, M. Schmidt, *Labour Law and Industrial Relations in Germany*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2008.
- P. Wiesenecker, *Arbeitsrecht der Länder im Nachkriegsdeutschland*, Nomos, Baden-Baden, 2005.
- WIFO, M. Firgo, O. Fritz, P. Mayerhofer, S. Schönfelder, N. Schraml, G. Streicher (WIFO), M. Friedl-Schafferhans, T. Hausegger, *Öko-Jobs in Wien Bestandsaufnahme und Analyse*, Austria, 2014.
- L. Windelband, B. Dworschak, *Veränderungen in der industriellen Produktion – Notwendige Kompetenzen auf dem Weg vom Internet der Dinge zu Industrie 4.0*, in Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), Themenschwerpunkt BWP 6/2015.
- WKÖ, *Enterprise Europe Network - Weltweit größtes Business Support Netzwerk für KMU*.
- WKÖ, *Junior Chamber Austria - Junge Wirtschaft Österreich (JWÖ) - Connecting young entrepreneurs*, 2015.
- WKÖ, WIFU (Wirtschaftsförderungsinstitut) - Institute for Economic Promotion of the Austrian Economic Chambers, *The leading name in further education*, 2016.
- WKO, *Wirtschaftskammermitglieder nach Bundesländern*, 2017.
- WKÖ, *Women in Business Representing female entrepreneurs*, 2015.
- M. I. Wolter, A. Mönnig, M. Hummel, E. Weber, G. Zika, R. Helmrich, T. Maier, C. Neuber-Pohl, *Wirtschaft 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Ökonomie Szenario-Rechnungen im Rahmen der BIBB-IABQualifikations- und Berufsfeldprojektionen*, IAB Forschungsbericht 13/2016, Nürnberg, 2016.
- World Economic Forum, *Creating a workforce for the machine age, How digital technology will affect employment is uncertain, but whatever the impact, reskilling needs to be at the heart of any response*, 2016.
- World Economic Forum, *Global Information Technology Report 2015*, 2015.
- World Economic Forum, *Networked Readiness Index 2015*, 2015.

- World Economic Forum, *The Future Jobs. Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*, Geneva, January 2016.
- G. Wunderlich, *Die Hartz-Gesetze I-IV*, in T. Hagen, A. Spermann, *Hartz-Gesetze: methodische Ansätze zu einer Evaluierung*, Nomos-Verl.-Ges., Baden- Baden, 2004.
- M. Zaganella, *Proposte per lo sviluppo della formazione continua in Italia*, FrancoAngeli, Milano, 2016.
- S. Zagelmeyer, *Company-level bargaining in times of crisis: The case of Germany*, ILO Working Paper No. 9, 2010.
- A. Zagler, B. Friesenbichler, *Ein langer Weg: kleine Geschichte der Erwachsenenbildung in Österreich* 2012.
- M. Zagordo, *Le risposte della Commissione Europea alla crisi economica*, in DRI, 2009, pp. 498 ss.
- H. Zboralski-Avidan, *Further training for older workers: a solution for an ageing labour force?*, PL Academic Research, Frankfurt am Main, 2016.
- P. Ziegler, H. Müller-Riedlhuber, Wiener Institut für Arbeitsmarkt- und Bildungsforschung, *Lifelong Guidance und Arbeitsmarktintegration Analyse von Good Practice Beispielen für ältere Personen (50+) in ausgewählten europäischen Ländern*, 2016.
- G. Zilio Grandi, M. Biasi, *Introduzione: una riforma in più "fasi"*, in (a cura di) G. Zilio Grandi, M. Biasi, *Commentario Breve alla Riforma "Jobs Act"*, CEDAM, Padova, 2016, p. 1 ss.
- E. Zolyomi, B. Marin, P. Vanhuyse, K. Gasior, *Promotion of older workers` employability and postponed retirement: Good practices and suggested measures from Austria, Finland and the Netherlands*, Austria, 2015.