



Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la Missione 5 visti in controtuce

SIMONE CERLINI¹

OSSERVATORIO
sulle politiche formative

Il 26 aprile, dopo un travaglio che ha coinvolto due Governi, il Presidente del Consiglio Mario Draghi ha presentato il PNRR alla Camera di Deputati. «Nel complesso potremo disporre di circa 248 miliardi di euro», ha precisato il Presidente del Consiglio, mettendo in guardia sul fatto che: «... nel realizzare i progetti, ritardi, inefficienze, miopi visioni di parte anteposte al bene comune peseranno direttamente sulle nostre vite. Soprattutto su quelle dei cittadini più deboli e sui nostri figli e nipoti. E forse non vi sarà più il tempo per porvi rimedio». Il discorso sembra legare strettamente la capacità del Paese di evitare il declino, accelerato dalla pandemia, alla piena realizzazione del Piano.

Nella premessa del documento, a firma del Presidente del Consiglio, si legge che: «La crisi si è abbattuta su un Paese già fragile dal punto di vista economico, sociale ed ambientale. Tra il 1999 e il 2019, il PIL in Italia è cresciuto in totale del 7,9%. Nello stesso periodo in Germania, Francia e Spagna, l'aumento è stato rispettivamente del 30,2, del 32,4 e 43,6%. Tra il 2005 e il 2019, il numero di persone sotto la soglia di povertà è salita dal 3,3% al 7,7% della popolazione - prima di aumentare ulteriormente nel 2020 fino al 9,4%».

Un indicatore chiave testimonia della profondità del ritardo dell'Italia nel contesto dei paesi UE e a maggior ragione nel confronto con i competitori globali:

«Dietro l'incapacità dell'economia italiana di tenere il passo con gli altri paesi avanzati europei e di correggere i suoi squilibri sociali ed ambientali, c'è l'andamento della produttività, molto più lento in Italia che nel resto d'Europa. Negli ultimi vent'anni, dal 1999 al 2019, il PIL per ora lavorata in Italia è cresciuto del 4,2%, mentre in Francia e Germania è aumentato rispettivamente del 21,2 e del 21,3%. La produttività totale dei fattori, un indicatore che misura il grado di efficienza complessivo di un'economia, è diminuita del 5,8% tra il 2001 e il 2019, a fronte di un generale aumento a livello europeo».

L'incapacità di cogliere le opportunità date dalla rivoluzione digitale, unitamente al crollo degli investimenti pubblici, sono due delle cause individuate per spiegare questi indicatori impietosi. Il Piano sembra quindi l'ancora di salvatag-

¹ Policy advisor PTSCLAS SpA.





gio per il Paese. Innescare una ripresa capace di minimizzare gli impatti della crisi pandemica in questo contesto diventa solo un espediente, capace di mascherare che il bersaglio grosso è uscire da una parabola di declino; per i nostri partner europei è guarire il malato d'Europa che mette a repentaglio, come una bomba innescata nel cuore del Mediterraneo, il benessere dei cittadini europei. Ma davvero il PNRR da solo riuscirà a fare uscire l'Italia dal pantano in cui è finita negli ultimi vent'anni? Andiamo a vedere come stanno realmente le cose.

Le vere proporzioni del PNRR

Un obiettivo talmente ambizioso deve appoggiarsi su una potenza di cambiamento epocale. La narrazione sul Recovery and Resilience Facility e più in generale su Next Generation EU proprio questa *vision* sembra trasmettere. In effetti se commisurata agli altri interventi comunitari, che hanno nella Politica di Coesione il loro principale *benchmark*, le risorse a disposizione dell'Italia sembrano senza precedenti. Per intenderci la Politica di Coesione prevedeva nella Programmazione 2014-2020 circa 42 miliardi di euro (si veda la Decisione di Esecuzione della Commissione 2014/190/UE del 3 Aprile 2014). Potremmo assistere, al netto delle richieste di contrazione del Consiglio, ad un consistente aumento di risorse: nel periodo 2021-2027 si prevede un incremento fino al 7% degli importi a prezzi fissi riparametrati ai valori del 2018, dovuto all'aggiornamento dei criteri di ripartizione tra Stati membri. Siamo ancora ben lontani per il settennio dai 191,5 miliardi del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza attivato dal PNRR (cui si aggiungono altri 30,6 miliardi di scostamento di bilancio). Il Piano ha un valore superiore alla politica di coesione di quattro volte e l'impatto è concentrato in cinque anni rispetto ai sette, con impegni da esaurire entro il 2023. Sembra evidente la funzione di shock post-pandemico, con il rischio più volte dichiarato di mettere sotto pressione la capacità di spesa complessiva. Forse però il nostro sguardo è distratto dalla consuetudine rispetto all'attuazione delle politiche comunitarie. Una seconda abitudine è considerare gli effetti delle leggi di bilancio sul conto economico delle Amministrazioni che riportano le maggiori spese correnti, le spese in conto capitale e le minori entrate: le cosiddette "manovre" il cui importo è risultato negli anni variabile ma quando rilevanti si sono attestate su cifre intorno ai 30 miliardi. Le manovre sono il portato della politica, l'elemento di novità delle legislature. Ciò non toglie che le maggiori spese e le minori entrate sono relative al differenziale, al trend diacronico del bilancio nella sua interezza.

Se guardiamo i valori presenti nel documento "Totali e risultati differenziali del bilancio dello Stato" del gennaio 2021 le cifre sono di altro ordine.



Consideriamo ad esempio questo riquadro. Tra entrate fiscali ed extra fiscali le fonti dello Stato (escluso il ricorso al debito) si assesta tra i 550 e i 600 miliardi all'anno. Tra spese correnti e investimenti nel triennio 2021-2023 le spese finali si assestano a cifre ben superiori ai 750 miliardi anno. Se anche considerassimo l'intero importo del piano (248 miliardi) scopriamo che mediamente nei 5 anni impatta per 49,6 miliardi, vale a dire il 7% dell'insieme delle spese.

Tabella 1 - *Totali e risultati differenziali del bilancio dello stato, MEF, Gennaio 2021 (in milioni di euro)*

Legge di bilancio	2021	2022	2023
Entrate			
Tributarie	505.266	526.721	542.265
Extra tributarie	72.803	76.034	71.226
Alienazione ed ammortamenti di beni patrimoniali e riscossione dei crediti	1.911	1.897	1.874
Entrate finali	579.980	604.652	615.366
Spese			
Spese correnti (netto interessi)	580.095	560.866	555.090
Interessi	81.507	82.406	85.692
Spese in conto capitale	111.860	115.851	110.202
Spese finali	773.462	759.124	750.984

Se andiamo ancora più in profondità scopriamo che nelle diverse schede del piano sono presenti spese tendenziali, già previste dalle leggi di bilancio negli anni precedenti, che mostrano come le "risorse fresche", schiettamente aggiuntive e non previste da precedenti allocazioni di risorse, siano dell'ordine dei 150 miliardi. Questo significa che i rimanenti 100 miliardi circa erano già previsti come spese dello Stato. Cambia la fonte, in questo caso non il mercato e neppure la fiscalità generale, ma il Dispositivo di Ripresa e Resilienza (che al proprio interno, conviene ricordarlo, mobilita una quota di prestiti). Questa osservazione produce un effetto domino e un altro ordine di problemi; qui basti evidenziare come al netto del "tendenziale" il PNRR vale in media ogni anno circa il 4% del totale degli impieghi. Davvero pensiamo che il 4% aggiuntivo (per lo più nuovo debito) abbia il potere taumaturgico di salvare il Paese dal declino?

Il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza andrebbe letto con attenzione. Al punto (20) delle premesse afferma che "Il dispositivo dovrebbe sostenere i progetti che rispettano il principio dell'addizionalità dei finanziamenti dell'Unione. Il dispositivo non dovrebbe, salvo casi debitamente giustificati, sostituire le spese nazionali correnti".

Infatti troviamo all'art. 5 che l'addizionalità è uno dei principi orizzontali: "Il sostegno nell'ambito del dispositivo non sostituisce, salvo in casi debitamente motivati, le spese di bilancio correnti a livello nazionale". Ma come si



spiega allora la spesa "tendenziale"? O anche: come si spiega la tolleranza utilizzata per tale spesa? Dobbiamo ricordare che anche nella gestione dei Fondi della Politica di Coesione (FESR e FSE in primis) è stata nelle scorse programmazioni pratica comune la cosiddetta "sponda", ovvero certificare come spesa ammissibile ai Fondi operazioni, progetti e investimenti ordinari già previsti dai bilanci regionali. Tale pratica borderline è stata spesso utilizzata in situazioni di emergenza per accelerare la spesa. Ma in questo caso si tratta di una sponda dichiarata già nel Piano presentato in Commissione. Il Piano finanzia tutto quanto non è spesa corrente. In conclusione si tratta di una "manovrona" pluriennale.

Il vero punto centrale del PNRR

Se le cose stanno così i più astuti avranno già intuito che c'è un progetto politico nel PNRR. Se la "manovra" di fine anno altro non è che l'impronta politica più importante dell'attività di una legislatura e del suo esecutivo nell'anno solare, allora una "manovrona" pluriennale non può che essere una impronta gigante. Non della legislatura, evidentemente. Dell'esecutivo, solo in parte: ancora di più delle istituzioni comunitarie, se è vero che la costruzione del Piano segue i Regolamenti, se la sua approvazione è competenza della Commissione e l'attuazione del Piano segue il Semestre europeo, che passa dalle forche caudine delle Raccomandazioni per Paese e dell'approvazione del Consiglio.

Abbiamo un altro tassello per la composizione del nostro puzzle: le riforme abilitanti e orizzontali. Siamo abituati nella gestione della Politica di Coesione a considerare le condizionalità ex ante, che in questa programmazione sono le clausole condizionali o le condizioni abilitanti. Non si tratta di un concetto nuovo: i Paesi Membri possono utilizzare le risorse messe a disposizione se sono *compliant* rispetto ad una serie di prerequisiti che riguardano condizioni minime per rendere efficaci le operazioni, i progetti e gli investimenti. Nella lettura del Regolamento (UE) 2021/241 le condizionalità per il Dispositivo di Ripresa e Resilienza parrebbero addirittura più lasche rispetto all'insieme di condizioni previste per la Politica di Coesione dal famigerato art. 19 del Regolamento 1303/2013 e al suo Allegato XI. Eppure il PNRR prevede riforme che nel contesto italiano sono rivoluzionarie.

Il Capitolo 2A "Le Riforme" è suddiviso in tre sezioni: riforme orizzontali, abilitanti e altre riforme. La centralità di questo paragrafo è confermata da una sentenza che sembra una dichiarazione di guerra: "Il Governo si impegna a realizzare la strategia di riforme del Piano secondo i tempi e gli obiettivi previsti, anche ricorrendo a provvedimenti d'urgenza ove necessario a garantire il



rispetto delle scadenze programmate". Certo nel rispetto del dettato costituzionale e delle prerogative del Parlamento, e ci mancherebbe altro.

Le riforme orizzontali, o di contesto, devono produrre un cambiamento strutturale dell'ordinamento, per migliorare l'efficienza in linea con le Raccomandazioni per il Paese ex semestre europeo. Il Piano ne individua due: la riforma della Pubblica Amministrazione e la riforma del sistema giudiziario. Le riforme abilitanti sono gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che rallentano il raggiungimento dei target, di ostacolo al miglioramento della qualità dei servizi: semplificazione e razionalizzazione della legislazione e promozione della concorrenza.

Infine, il Piano raccoglie altre riforme generali: Family Act e assegno unico per la famiglia, razionalizzazione ed equità del sistema fiscale, estensione e potenziamento della rete di protezione sociale dei lavoratori, regolazione del consumo del suolo. Altre riforme sono contenute all'interno delle singole Missioni, che declinano in modo puntuale gli interventi di riferimento agli ambiti del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute.

In sintesi: giustizia, riforma della PA, semplificazione, concorrenza, famiglia, ammortizzatori sociali, utilizzo del suolo, riforma fiscale come condizioni concorrenti all'attuazione del Piano, ovvero al riconoscimento e al versamento delle risorse previste (che ricordiamo è circa una manovra aggiuntiva all'anno, mediamente il 7% delle spese dello Stato nell'anno di esercizio).

Se vogliamo ulteriormente declinare uno solo di questi punti, la semplificazione, essa riguarda la semplificazione del codice degli appalti, in continuità con quanto previsto dal DL 76/2020, la semplificazione delle ottemperanze in materia ambientale, per l'edilizia e l'urbanistica, una riforma dei sistemi di ispezioni che oggi paradossalmente promuovono la corruzione (le istituzioni ispettive hanno infatti un potere abnorme che attrae e rende la corruzione un sistema di alleggerimento dei rischi connessi al non rispettare le norme), riduzione dei tempi di pagamento della PA, riforma del sistema di contabilità pubblica, federalismo fiscale. In materia di concorrenza il Piano si propone di affrontare i servizi economici di interesse generale e le forme di protezione corporativa. Insomma, si tratta di temi propri di un'agenda politica, di un programma di legislatura, molto più che condizioni tecniche per l'attuazione di investimenti.



I servizi per il lavoro e il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali

L'art. 4 del Regolamento (UE) 2021/241 definisce gli obiettivi generali e specifici del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza: promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione, in coerenza con quanto stabilito dai trattati, in particolare all'art. 3 del TUE e all'art.174 del TFUE. Come?

- migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri,
- attenuando l'impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali,
- sostenendo la transizione verde,
- contribuendo al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030 stabiliti nell'articolo 2, punto 11, del regolamento (UE) 2018/1999, nonché al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050 e della transizione digitale,
- contribuendo in tal modo alla convergenza economica e sociale verso l'alto, a ripristinare e a promuovere la crescita sostenibile e l'integrazione delle economie dell'Unione e a incentivare la creazione di posti di lavoro di alta qualità,
- contribuendo all'autonomia strategica dell'Unione unitamente a un'economia aperta,
- generando un valore aggiunto europeo.

Attenuare l'impatto sociale ed economico della crisi pandemica ha a che fare con il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e con il suo Piano di Azione, definito solo il 4 marzo 2021 con la comunicazione COM(2021) 102 final, che conviene conoscere bene per comprendere i contenuti del PNRR. La comunicazione rappresenta per l'istruzione, formazione e lavoro il timone strategico per il prossimo decennio, come è stata la strategia Europa 2020 il timone nella programmazione precedente. Il Piano di azione del Pilastro europeo dei diritti sociali ha una logica verticale molto ben costruita con elementi di discontinuità interessanti che devono essere considerati con attenzione. Il Piano individua tre grandi obiettivi di visione:

- aumento del tasso di occupazione (al 78% per la media dell'unione);
- adulti in partecipazione a formazione continua e permanente (60% degli adulti coinvolti ogni anno);
- riduzione della povertà.

Ognuno di questi obiettivi di visione si declina in obiettivi operativi che vanno a sostanziare e concretizzare la strategia. Come il pilastro intende rag-



giungere l'aumento del tasso di occupazione? Il documento parla di dimezzare il gender GAP, aumentare l'offerta di educazione formale e cura per la prima infanzia, contrastare il fenomeno dei NEET. La declinazione operativa è rilevante perché ci dice che il legislatore europeo individua nella scarsa partecipazione al lavoro di giovani e donne il vero limite alla crescita del tasso di occupazione europeo. Ci dice anche altro, e cioè che tale obiettivo di natura prettamente lavoristica è legato a doppio filo alla promozione della conciliazione tra vita professionale e lavoro di cura, in particolare per l'infanzia. I servizi per la prima infanzia sono in tutto e per tutto servizi per il lavoro. L'obiettivo di aumentare la partecipazione alla formazione continua e permanente è inusuale. Solitamente lo considereremmo uno strumento operativo, non un obiettivo in sé. È in effetti uno strumento per raggiungere altri obiettivi di visione, come migliorare l'adattabilità al fine di contribuire alla piena occupazione, oppure per aumentare la cittadinanza attiva, promuovere la partecipazione politica e il contributo all'interesse generale. Eppure esso è indicato come obiettivo di visione: perché? Ci dà una risposta la declinazione degli obiettivi operativi: almeno l'80% delle persone tra i 16 e i 74 anni dovranno avere competenze digitali di base; riduzione degli abbandoni scolastici e della dispersione e aumento della partecipazione all'"upper secondary school". In definitiva ciò che ci dice il legislatore comunitario è che l'apprendimento continuo è una preconditione per partecipare compiutamente al modello sociale europeo. Gli obiettivi operativi infatti danno gli strumenti e stimolano l'attitudine per partecipare alla formazione continua e permanente lungo tutta la vita e anzi permetteranno di accedere a quel patrimonio formativo e informativo infinito dato dalla rete, con contenuti spesso gratuiti e di qualità, se sappiamo come intercettarli e sceglierli. On line troviamo tutorial per mansioni operative e competenze tecniche e corsi universitari tenuti dai più grandi esperti della nostra epoca. Si tratta semplicemente di accompagnare tutti ad adottare un atteggiamento di curiosità e desiderio di continuo aggiornamento. La comunicazione suggerisce che è con l'educazione e con le competenze digitali che possiamo contribuire a svilupparlo.

Gli obiettivi di visione e gli obiettivi operativi danno un quadro strategico chiaro entro cui impostare le diverse strategie. La Commissione è andata oltre, proponendo attraverso una raccomandazione un programma di intervento che riguarda nello specifico le politiche del lavoro e per l'occupazione COM (2021) 1372 final: Effective Active Support to Employment following the COVID-19 crisis (EASE).

EASE orienta gli investimenti pubblici verso una strategia atta a promuovere la creazione di lavoro e le transizioni verso i settori in espansione, in particolare verde e digitale. I pacchetti di intervento (public packages) dovranno prevedere misure integrate:

- incentivi all'assunzione e supporto all'imprenditorialità: incentivi alle imprese per assunzioni e transizioni (outplacement) con forti componenti formative; apprendistato e tirocini remunerate in particolare in settori green e digitali; sostegno alle start up con contributi e prestiti agevolati;
- misure di aggiornamento e riconversione: strategia per le competenze; previsione dei bisogni e adattamento dell'offerta; leFP e ITS sistema duale; orientamento e accompagnamento alle transizioni;
- miglioramento dei servizi per le transizioni: servizi personalizzati; supporto alle aziende in trasformazione (crisi e sofferenza).

La strategia europea sul pilastro europeo dei diritti sociali sembra strutturata, consistente e rilevante, contiene alcuni spunti di innovazione e dovrà integrarsi con la programmazione della politica di coesione, che ha l'obiettivo di contribuire alla convergenza tra le economie delle diverse Regioni, ma che risponde, nella gerarchia degli obiettivi, a quanto indicato per l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, come esplicitamente dichiarato nei Regolamenti di attuazione. Il Regolamento del Fondo Sociale Europeo plus, su Consiglio e Parlamento hanno trovato accordo il 28 Gennaio 2021, indica come obiettivo principe del FSE+ l'Obiettivo di Policy 4: un'Europa più sociale, che raggiunga risultati concreti riguardo al pilastro europeo dei diritti sociali e sostenga l'occupazione di qualità, l'istruzione, le competenze professionali, l'inclusione sociale e un equo accesso alla sanità. Il quadro strategico ha però anche punti di intersezione con la strategia per la ripresa e la resilienza. Se infatti la COM(2021) 102 final del 4 marzo 2021 rappresenta il timone guida per il decennio, il PNRR ha impatto sull'immediato, come visto sia dal punto di vista delle riforme che degli investimenti. Insomma se l'orizzonte strategico è definito dal Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, come sta trattando il PNRR il tema lavoro? Cosa ci dobbiamo aspettare?

PNRR ed elementi di innovazione

Come i più attenti tra i lettori avranno capito, il PNRR non potrà che essere coerente con l'impianto strategico europeo. I contenuti esaminati nel paragrafo precedente torneranno anche nell'analisi puntuale di quanto previsto dal Piano. La misura del PNRR che riguarda il lavoro è la 5.1. Cosa prevede?

“Si rivedono le politiche attive del lavoro a partire dall'assegno di ricollocazione, per arrivare all'istituzione di un programma nazionale («Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori» - GOL), che prevede un sistema di presa in carico unico dei disoccupati e delle persone in transizione occupazionale (percettori di RdC, NASPI, CIGS). Si ridefiniscono gli strumenti di presa in carico dei disoccupati con

politiche attive che, a partire dalla profilazione della persona, permettano la costruzione di percorsi personalizzati di riqualificazione delle competenze e di accompagnamento al lavoro. Contestualmente sarà adottato il “Piano Nazionale Nuove Competenze”, mediante la fissazione di standard di formazione per i disoccupati censiti dai centri per l’impiego e al rafforzamento del sistema della Formazione Professionale, promuovendo una rete territoriale dei servizi di istruzione, formazione, lavoro anche attraverso partenariati pubblico-privati (Riforma “Politiche attive del lavoro e formazione”). Per i lavoratori occupati è inoltre previsto, a valere sulle risorse di REACT-EU, il Fondo nuove competenze al fine di permettere alle aziende di rimodulare l’orario di lavoro e di favorire attività di formazione sulla base di specifici accordi collettivi con le organizzazioni sindacali”.

La riforma promuove politiche attive del lavoro e nuove competenze dei lavoratori. L’idea è riformare le politiche attive attraverso la piena integrazione dei percorsi di riqualificazione delle competenze a supporto dei lavoratori in transizione occupazionale mediante l’implementazione del programma nazionale GOL, già istituito in legge di bilancio. La novità di GOL è una forte componente di formazione per l’aggiornamento professionale, la riqualificazione o la riconversione. Il documento parla di “progettazione professionale personalizzata”. Tale nuovo strumento non potrà essere l’Assegno di Ricollocazione, in quanto il PNRR è molto chiaro nello stabilire che il programma sarà gestito in accordo con le Regioni. Oltre a GOL la riforma prevede un intervento strategico nazionale di riorganizzazione della formazione dei lavoratori, occupati e disoccupati (Piano Nazionale Nuove Competenze). La riforma promuove una rete territoriale dei servizi di istruzione, formazione, lavoro, anche attraverso partenariati pubblico-privati. L’idea, non nuova a dire il vero, è arrivare finalmente a sviluppare un sistema permanente di formazione. Ha molto preoccupato gli osservatori “la definizione di livelli essenziali di qualità per le attività di upskilling e reskilling” seppure in raccordo con le Regioni. Come noto la Formazione Professionale è dal punto di vista costituzionale, di esclusiva competenza regionale. Gli standard per la formazione sono definiti infatti, sia per quanto riguarda i repertori della leFP che per quanto riguarda i criteri di accreditamento, in sede di Conferenza Stato Regioni (i primi sono approvati con accordi dell’Agosto 2019, i secondi con accordo del lontano 2008). Cosa intende allora il PNRR? Parrebbe che GOL e Piano per le Nuove Competenze debbano essere letti in modo integrato e sinergico. L’esecutivo prevede infatti un superamento dei Livelli Essenziali delle Prestazioni dei servizi per il lavoro, stabiliti con DM 11 Gennaio 2018 n. 4, per costruire protocolli ritagliati sulle (diverse) esigenze dei diversi target. Il flusso verso i CPI riguarderà nei prossimi mesi cluster di persone con caratteristiche che già oggi possiamo prevedere. Sarà significativa l’incidenza di donne con carico di cura (per la combinazione tra strategie europee, sofferenza dei contratti

a tempo determinato e appesantimento del lavoro di cura a causa della diffusione della DAD), uomini e donne con lunga anzianità presso la stessa azienda, persone con specializzazione espulse da grossi insediamenti industriali con strutture gerarchiche rigide, piccoli imprenditori e addetti ai settori che non hanno possibilità di ripresa nel prossimo futuro. La costruzione di protocolli costringerà dunque i servizi per il lavoro a uscire da una prospettiva di eccessiva standardizzazione e permetterà di disporre di panel di servizi già a priori orientati al target. La riforma dei servizi per il lavoro è dunque disegnata dal PNRR: servizi personalizzati sulle persone, con *pathway* orientati ai diversi target che comprendono oltre ai tipici servizi al lavoro (accoglienza, orientamento, redazione del cv, scouting imprese) una forte componente formativa, anche lunga, di riqualificazione e riconversione. L'analisi delle schede allegate alla Misura 5 Componente 1 (ancora oggetto di negoziato con la Commissione) dettagliano gli interventi e gli investimenti. Le risorse complessive sono pari a 4,4 miliardi di euro, destinati direttamente a GOL e al PNC, cui si aggiungono 600 milioni di euro per il rafforzamento dei centri per l'impiego (di cui 400 già in essere e 200 aggiuntivi) e 600 milioni di euro per il rafforzamento del sistema duale.

I finanziamenti del Piano sono vincolati al raggiungimento di milestones e target che definiscono i risultati fisici da raggiungere e i tempi entro i quali raggiungerli.

- *Milestone 1*: adozione dei decreti interministeriali per l'approvazione di GOL e PNC entro il 2021;
 - *Milestone 2*: adozione di Piani regionali per l'attuazione di GOL ed esecuzione di almeno il 10% delle attività entro il 2022;
 - *Target 1*: almeno **3 milioni di beneficiari di GOL** entro il 2025. Di questi almeno il 75% devono essere donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, giovani under 30;
 - *Target 2*: almeno **800 mila** dei su indicati 3 milioni devono essere **coinvolti in attività di formazione**, di cui 300 mila per il rafforzamento delle competenze digitali;
 - *Target 3*: almeno **l'80% dei CPI** in ogni Regione entro il 2025 **rispetta** gli standard definiti quali **livelli essenziali** in GOL;
 - *Target 4*: almeno 250 CPI hanno completato entro il 2022 il 50% delle attività (escluse le infrastrutturali) previste nel Piano regionale di rafforzamento;
 - *Target 5*: almeno **500 CPI hanno completato tutte le attività** previste nel Piano regionale **entro il 2025**;
 - *Target 6*: almeno 135 mila ragazzi/e in più partecipano al sistema duale entro il 2025.
- Saremo in grado?



Questioni aperte

Già la Legge di Bilancio del 30 dicembre 2020 n. 178 aveva previsto risorse, la cui fonte era stata identificata in REACT-EU, allocate sull'assegno di ricollocazione, per 267 milioni di euro, e su GOL per 233 milioni di euro. Dato che nulla si è mosso su AdR è presumibile che le risorse ivi allocate vengano spostate su GOL. La legge stabiliva che la riforma delle politiche attive del lavoro sarebbe stata attuata con un decreto interministeriale, previa intesa in sede di Conferenza Stato – Regioni, che definisse le “medesime prestazioni per tipologia di beneficiari, le procedure per assicurare il rispetto del limite di spesa, le caratteristiche dell’assistenza intensiva nella ricerca di lavoro e i tempi e le modalità di erogazione da parte della rete dei servizi per le politiche del lavoro, nonché la specificazione dei livelli di qualità di riqualificazione delle competenze”. Dunque la scheda del PNRR deve essere letta alla luce di questa previsione in legge di bilancio: il redigendo decreto ministeriale dovrebbe chiarire qualche dubbio.

Un primo fattore riguarda la disponibilità di risorse relative alle singole persone cui erogare servizi personalizzati. In linea teorica i 4,4 miliardi divisi per 3 milioni di destinatari riducono a 1.466 euro le risorse capitarie e non sarebbero certamente sufficienti per una formazione lunga. Immaginiamo però i job seeker che si rivolgeranno ai servizi per il lavoro nei prossimi mesi abbiano caratteristiche assimilabili ai cluster già presenti negli stock attuali. Un documento di Agenzia Veneto Lavoro del 12 marzo 2021 “Disoccupati amministrativi nei centri per l’Impiego” di Maurizio Gambuzza, Stefania Maschio, Ilaria Rocco, Maurizio Rasera propone una classificazione del target per tipologia di bisogno. Il primo gruppo, dei più difficilmente ricollocabili e per i quali è immaginabile un percorso di scivolo verso la pensione o verso i servizi sociali pesa per il 13,9% sul totale. Il secondo gruppo, il target più numeroso e che ha bisogno di trattamento intensivo, rappresenta il 44,2% delle osservazioni. Si tratta di job seeker da accogliere, riqualificare, riconvertire e accompagnare al lavoro. Un ulteriore 32,1% delle osservazioni comprende i precari in cerca di stabilità. Si tratta di lavoratori che hanno cessato un rapporto a termine, principalmente nel settore turistico e altri servizi, nei tre mesi precedenti il rilascio della Did. (Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro). Infine ci sono soggetti da non disturbare, il 9,7% dei casi e si caratterizza per l'altra probabilità di uscita dalla Did entro un anno dal suo rilascio. Si tratta di lavoratori che, a causa della natura della loro occupazione, ritornano ciclicamente e per brevi periodi di tempo nella condizione di disoccupazione.

Se tale classificazione può essere ribaltata a livello nazionale allora solo il 44% delle persone coinvolte sarà inserita in percorsi formativi. Non le 800.000 persone previste dal piano: comunque un milione e trecentomila. Vero è che per circa un





10% non ci saranno costi “persone da non toccare”, così come per il 32% dei precari in cerca di stabilità si tratta di provvedere ad accompagnamento al lavoro che renda possibile la stabilizzazione, mentre per il 14% “verso l’inattività” si tratta spesso di un problema di mancata pulizia dei data base (ad esempio stranieri non più presenti in Italia) o soggetti che rientreranno nelle politiche sociali e di beneficiari di RdC. Tali osservazioni mostrano come le risorse siano sufficienti solo nel caso in cui i servizi vengano pensati e ponderati in relazione al bisogno del target e non erogati in modo indiscriminato. Un secondo fattore che esita da queste considerazioni è che non si tratta più con il PNRR di definire una profilazione che in modo analogico metta l’intensità di aiuto in una linea continua (come in Garanzia Giovani) ma che attraverso l’analisi delle caratteristiche delle persone le assegni a cluster omogenei per bisogno (dunque cui erogare percorsi di servizio differenti, in particolare per la durata della formazione).

Un ulteriore punto di attenzione riguarda il rapporto pubblico privato. Il PNRR sembra assegnare un ruolo preminente ai CPI, ma non è pensabile che la rete del pubblico riesca a garantire il raggiungimento del target fisico, non tanto o non solo per i limiti strutturali dei servizi, che sono tra l’altro nel pieno del percorso di potenziamento, quanto invece per la potenza di fuoco, ovvero la capillarità sui territori e la capacità di presa in carico e trattamento di numeri molto grandi di persone. La relazione tra operatori pubblici e privati pone diversi interrogativi: quale sistema adottare per la rendicontazione dei costi? Quale approccio complessivo di relazione? Le persone dovranno comunque essere intercettate dai CPI poi transitare dai privati o i privati potranno diventare anch’essi antenne per la presa in carico?

In ultimo il processo si innesta in un momento di profonda trasformazione che riguarda la digitalizzazione dei servizi e la disintermediazione. Gli operatori privati utilizzano piattaforme per l’intermediazione domanda offerta capaci di incrociare con sistemi di analisi semantica le competenze estrapolabili dai CV con le competenze richieste dalle vacancy on line, così come sistemi di analisi delle competenze attraverso test autosomministrati, oppure in basket automatici o attività di orientamento non in presenza, ma al limite in modalità telematica. Gli stessi CPI stanno utilizzando app o piattaforme per la gestione dell’accoglienza e lo smaltimento delle pratiche burocratiche. La formazione in epoca pandemica come precedentemente accennato si è trasferita in modo massivo verso metodologie *blended* o completamente a distanza: sempre più si incentiva l’utilizzo delle risorse presenti in rete: MOOC, corsi on line a pagamento, tutorial. La digitalizzazione pone un problema di calcolo dei costi presunti e di tabelle standard di costi unitari. Non è più possibile, oggi, considerare l’ora corso erogata da un docente in presenza come l’indicatore fondamentale per ponderare i costi presunti della formazione.





Conclusioni

Il PNRR è in tutto e per tutto un programma di legislatura che impegnerà questo esecutivo e gli eventuali esecutivi che saranno chiamati a succedergli. Si tratta dell'implementazione in Italia dei pilastri europei definiti dai trattati, dell'attuazione del modello definito dall'art. 3 del TUE: "L'Unione instaura un mercato interno. 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, su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente". Su queste basi si innestano il Green Deal europeo, il Pilastro dei Diritti Sociali, la promozione della transizione digitale. Per quanto possiamo essere d'accordo con questo impianto, c'è da dire che stiamo assistendo ad una implementazione quantomeno forzata, che impegna la direzione delle scelte politiche per un quinquennio indipendentemente dalle decisioni delle maggioranze. Forse le strategie per affrontare la pandemia ci hanno messo di fronte a una situazione nuova, in cui siamo più docili nell'accettare restrizioni della libertà per il raggiungimento di obiettivi di interesse generale. È auspicabile che questa consapevolezza non degeneri nella contrazione dei diritti inviolabili degli individui, che pare essere la strada intrapresa da diversi decenni da alcuni grandi competitori globali. E che oggi ci sembra, nostro malgrado, vincente.

