

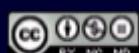


# Ripensare il diritto al lavoro nella doppia transizione: il ruolo delle politiche attive e della governance multilivello

WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT – 506/2025

© Bruno Caruso 2025  
Università di Catania  
bcaruso@lex.unict.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X  
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania  
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012  
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)  
Tel: +39 095230825 - csdle@lex.unict.it  
<https://csdle.lex.unict.it>



**Ripensare il diritto al lavoro nella doppia  
transizione: il ruolo delle politiche attive e  
della governance multilivello<sup>a</sup>**

**Bruno Caruso**  
**Università di Catania**

1. Introduzione: un cambio di paradigma nel diritto al lavoro .....	2
2. Il lavoro come snodo delle transizioni e leva di coesione .....	4
3. Politiche attive e capacità istituzionale: dalla frammentazione al coordinamento .....	5
4. Contrattazione collettiva, partecipazione e impresa formativa..	8
5. Divari territoriali e ruolo della macchina amministrativa.....	10
6. Conclusione: verso una nuova infrastruttura pubblica del lavoro .....	12

---

<sup>a</sup> Il saggio è destinato al volume di A. Alaimo, L. Corazza, L. Tebano, V. Speziale (a cura di), *Mercato del lavoro, politiche attive e formazione nella doppia transizione*, Angeli (in corso di pubblicazione).

## 1. Introduzione: un cambio di paradigma nel diritto al lavoro

Le trasformazioni che attraversano il mondo del lavoro impongono un ripensamento del diritto del lavoro stesso, non soltanto nei suoi strumenti tradizionali di regolazione dei rapporti individuali e collettivi, ma anche nella sua funzione istituzionale e sociale. La doppia transizione digitale ed ecologica, insieme ai mutamenti demografici e alla ridefinizione degli assetti produttivi, richiede un ampliamento del perimetro del diritto al lavoro: non più soltanto protezione dal rischio di esclusione, ma capacitazione e accompagnamento verso un'occupazione di qualità. Il diritto al lavoro, inteso in chiave costituzionale, assume oggi una valenza dinamica: non più mera garanzia formale, ma diritto alla transizione giusta, fondata su opportunità reali di apprendimento, adattamento e partecipazione. L'obiettivo non è soltanto la creazione di posti di lavoro in senso quantitativo, ma la promozione di forme di lavoro socialmente riconosciute, sostenibili e significative, capaci di conferire senso e stabilità alla vita delle persone. In questa prospettiva, il lavoro torna a essere, come suggeriva Hannah Arendt nella sua riflessione sulla *vita activa*, uno spazio di relazione e di realizzazione personale, dove la dimensione economica si intreccia con quella civile e comunitaria.

Questo cambio di paradigma riporta al centro il tema del riconoscimento: come ha evidenziato Honneth<sup>1</sup>, l'inserimento nel lavoro è uno dei principali vettori di autostima sociale, ma solo a condizione che l'attività lavorativa sia dignitosa, qualificata e coerente con le aspirazioni individuali. Il lavoro è la precondizione esistenziale e fattuale di una reale partecipazione democratica.

È qui che la transizione digitale ed ecologica mostra il suo doppio volto: da un lato, potenzialità straordinarie di innovazione e inclusione; dall'altro, rischi di polarizzazione e precarietà se non governata da istituzioni capaci di orientare il cambiamento<sup>2</sup>.

In tale contesto, il ruolo delle politiche attive del lavoro diventa centrale. Da tempo, almeno dal tentativo di riforma attuato con il "Jobs Act" nel

<sup>1</sup> Si v. A. Honneth, *Il lavoratore sovrano*, il Mulino, 2025 e le considerazioni contenute in B. Caruso, *Leggendo Adrian Pabst e John Milbank. Per un diritto del lavoro post-liberale*, GDLRI, 2025, 3, p. 431 ss.

<sup>2</sup> Si rinvia, per considerazioni generali, a B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, *Per un diritto del lavoro sostenibile*, 2020, [https://csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/OurUsers/Manifesto\\_Caruso\\_Del\\_Punta\\_Treu.pdf](https://csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/OurUsers/Manifesto_Caruso_Del_Punta_Treu.pdf); id. *Il diritto del lavoro nella giusta transizione. un contributo "oltre" il manifesto*, 2023, [https://csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/OurUsers/Manifesto\\_Caruso\\_Del\\_Punta\\_Treu\\_2023.pdf](https://csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/OurUsers/Manifesto_Caruso_Del_Punta_Treu_2023.pdf)

2015<sup>3</sup>, esse non sono più una componente accessoria o meramente tecnica, ma rappresentano uno snodo cruciale della nuova infrastruttura pubblica necessaria per rendere effettivo il diritto al lavoro<sup>4</sup>. Attraverso di esse si possono accompagnare i lavoratori nella transizione tra fasi occupazionali diverse, prevenire l'obsolescenza delle competenze, anticipare i fabbisogni professionali emergenti, rafforzare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro su scala territoriale e settoriale. Le politiche attive non si limitano a fornire servizi, ma diventano strumenti abilitanti per rendere le persone capaci di affrontare il cambiamento, in una logica di *empowerment* e resilienza<sup>5</sup>. In questo senso, rappresentano uno degli assi portanti della transizione giusta, intesa come progetto pubblico volto a ridurre le diseguaglianze e promuovere una crescita inclusiva e sostenibile. Ma affinché tale infrastruttura sia efficace, occorre interrogarsi sulla sua governance, sulla capacità di adattamento ai contesti territoriali e sulla coerenza degli strumenti attivati.

Come dimostrano le esperienze regionali più avanzate, la riuscita delle politiche attive dipende non solo dall'entità delle risorse investite, ma dalla qualità dei meccanismi di governance: dalla cooperazione tra Stato, Regioni e parti sociali, dalla capacità dei Centri per l'impiego di integrare orientamento e formazione, dalla presenza di sistemi informativi interoperabili e da un capitale umano pubblico adeguatamente formato. In questo senso, la riforma introdotta dal Programma GOL rappresenta un passaggio paradigmatico: essa ha reso visibile la necessità di passare da un approccio amministrativo e frammentato a un modello sistematico, fondato su presa in carico personalizzata, digitalizzazione dei processi e coordinamento multilivello.

Le politiche attive diventano così strumenti abilitanti, in grado di generare autonomia e resilienza, e non semplici meccanismi di ricollocazione. Esse traducono il principio del diritto al lavoro in un diritto all'accompagnamento nella transizione, alla formazione continua e alla qualità dell'occupazione, facendo del lavoro non solo un mezzo di sostentamento, ma un pilastro della cittadinanza democratica.

---

<sup>3</sup> P. Ichino, *L'intelligenza del lavoro*, Rizzoli, 2020

<sup>4</sup> In questo senso v. gli scritti anticipatori di fine secolo di M. D'Antona, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, RGL, 1999, suppl. al n. 3, p. 15 e M. Rusciano, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, RGL, 1999, I, p. 26; tema ampiamente ripreso da A. Alaimo, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, Giappichelli, 2009, sp. cap. I.

<sup>5</sup> Interessante in tal senso il modello veneto descritto da T. Barone, E. Sposato, L. Candido, *Approfondimento di un modello Regionale: Il caso di Veneto lavoro*, E&L, 2025, 1, 73 s., con l'introduzione nei Centri per l'impiego di due figure dedicate ai rapporti tra utenti (persone o imprese) e operatori proprio per offrire servizi universali, personalizzati e sostenibili: il Case manager (per le persone) e l'Account manager (per le imprese).

## **2. Il lavoro come snodo delle transizioni e leva di coesione**

Il passaggio da una logica di mera protezione del lavoro a una strategia di capacitazione attiva trova la sua applicazione più concreta nel modo in cui una società affronta le grandi transizioni in corso. Le transizioni digitale ed ecologica non sono processi settoriali o tecnologici: esse toccano la struttura stessa del lavoro, ridefinendo competenze, professioni, modalità organizzative e forme d'impresa. In questo scenario, il lavoro diventa il punto di snodo in cui si intrecciano le tensioni e le opportunità del cambiamento, il luogo in cui si misura la capacità di una società di trasformare l'innovazione in progresso sociale<sup>6</sup>.

Governare la transizione significa allora spostare l'attenzione dal mero mantenimento dell'occupazione alla qualità dei percorsi di inserimento e permanenza. Non si tratta più solo di "tutelare" i lavoratori più esposti, ma di riconfigurare l'intero modello di inclusione occupazionale, valorizzando l'apprendimento continuo, la mobilità professionale e la partecipazione ai processi di innovazione. Ciò implica il superamento delle tradizionali dicotomie tra lavoro garantito e lavoro precario, tra inclusione e attivazione, tra protezione e flessibilità, in favore di un modello fondato sulla continuità dei diritti nella discontinuità delle carriere. Come evidenziato insieme a Treu e Del Punta, ciò comporta una ridefinizione del concetto stesso di inclusione lavorativa: non basta accedere al lavoro, occorre poterci restare, crescere, trasformarsi<sup>7</sup>.

Un nodo cruciale di questo nuovo paradigma riguarda il rapporto tra pubblico e privato nella gestione delle politiche attive. L'esperienza recente mostra che la mera contrapposizione tra servizi pubblici per l'impiego e operatori privati non è più sostenibile: occorre invece un'integrazione virtuosa, capace di coniugare la funzione pubblica di garanzia con la capacità di innovazione del privato<sup>8</sup>. Ciò richiede, tuttavia, strumenti di regolazione e monitoraggio che evitino comportamenti opportunistiche assicurino standard di qualità uniformi sul territorio. In questa prospettiva, il sistema pubblico deve configurarsi come regista e garante del processo, capace di definire obiettivi comuni, coordinare le risorse e valutare gli esiti.

---

<sup>6</sup> Sulla integrazione tra formazione e inclusione, G. Linfante, D. Radicchia, E. Toti, *Dall'assessment all'erogazione dei servizi e delle politiche attive nel programma GOL*, E&L, 2, 2025, 57

<sup>7</sup> Oltre ai Manifesti di cui alla nt. 2, cfr. T. Treu, *Formazione e politiche del lavoro nelle transizioni*, in A. Alaimo, L. Corazza, L. Tebano, V. Speziale (a cura di), *Mercato del lavoro, politiche attive e formazione nella doppia transizione*, Angeli (in corso di pubblicazione).

<sup>8</sup> M. De Minicis, F. Giubileo, *Il delicato rapporto pubblico e privato dei servizi per l'impiego in italia*, E&L, 2025, 2, 11. Sul punto si v. pure E. Mandrone, M. Marocco, *Rafforzare la rete dei servizi al lavoro per migliorare la trasparenza del mercato del lavoro*, E&L, 2025, 1, 79.

L'esperienza del modello Veneto Lavoro dimostra come la cooperazione tra amministrazioni regionali, centri per l'impiego e attori territoriali possa generare un ecosistema di politiche attive coerente e reattivo, basato su infrastrutture digitali condivise, forte investimento nel capitale umano degli operatori e orientamento ai risultati<sup>9</sup>. Qui il lavoro viene effettivamente pensato come bene comune, da rigenerare attraverso politiche pubbliche che non si limitano a preservare posti esistenti, ma accompagnano le persone nella costruzione di percorsi professionali sostenibili e di valore.

La stessa impostazione si ritrova nel Programma GOL, che ha introdotto una logica di presa in carico integrata e percorsi personalizzati di riqualificazione. La "transizione giusta" diventa così non solo un obiettivo politico, ma una metodologia amministrativa, fondata su diagnosi dei fabbisogni, interoperabilità dei dati e coordinamento multilivello<sup>10</sup>. In questa direzione, la digitalizzazione dei Centri per l'Impiego – pur con le difficoltà evidenziate – può rappresentare un passaggio decisivo per migliorare l'accessibilità e l'efficacia dei servizi, riducendo la distanza tra cittadini, istituzioni e mercato del lavoro<sup>11</sup>.

L'idea di fondo è che la coesione sociale non si costruisce in opposizione all'innovazione, ma attraverso di essa, quando l'innovazione è resa inclusiva e governata da istituzioni competenti. Le transizioni digitali ed ecologiche, se affrontate con visione sistematica, possono diventare fattori di coesione e non di polarizzazione: occasioni per ripensare il patto tra lavoro e cittadinanza, tra sviluppo economico e giustizia sociale. Ma ciò richiede una progettazione pubblica consapevole, capace di integrare politiche industriali, formative e occupazionali in un disegno comune di trasformazione sostenibile.

### **3. Politiche attive e capacità istituzionale: dalla frammentazione al coordinamento**

Affrontare con efficacia le transizioni in corso implica non solo disporre di strumenti adeguati<sup>12</sup>, ma anche di istituzioni capaci di renderli operativi in modo coerente e tempestivo. La vera sfida oggi non è tanto la mancanza

<sup>9</sup> T. Barone, E. Sposato, L. Candido, *Approfondimento di un modello regionale: il caso Veneto Lavoro*, cit.

<sup>10</sup> G. Linfante, D. Radicchia, E. Toti, *Dall'assessment all'erogazione*, cit.

<sup>11</sup> G. Scarano, *Cosa significa innovare lì dove siamo più indietro: la digitalizzazione dei centri per l'impiego*, E&L, 2025 2, 94.

<sup>12</sup> Uno dei temi centrali trattato in un focus di E&L del 2025 (Luci e ombre in due parti) è l'uso non solo della digitalizzazione eufemisticamente definibile ormai tradizionale, ma l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale nelle analisi predittive dei bisogni e anche nell'attività di ricollocazione: si rinvia all' interessante intervento di L. Evangelista, S. Satta, *Il ruolo dei siti di Intelligenza Artificiale generativa nelle attività di orientamento*, E&L, 2015, 2 , p. 101.

di policy, quanto la distanza tra la progettazione e l'attuazione: la difficoltà, cioè, di tradurre le intenzioni normative in processi amministrativi funzionali e misurabili. È in questo spazio che si gioca la partita della capacità istituzionale, intesa come l'insieme delle risorse organizzative, professionali e cognitive che permettono di attuare politiche pubbliche efficaci e inclusive<sup>13</sup>.

Le politiche attive del lavoro diventano così un banco di prova della qualità amministrativa dello Stato. Esse richiedono coordinamento tra livelli istituzionali, capacità di analisi dei fabbisogni, strutture organizzative stabili e personale formato.

Tuttavia, il sistema italiano soffre ancora di una marcata frammentazione: la moltiplicazione dei programmi – dal GOL al Fondo Nuove Competenze, fino alle microcredenziali – ha prodotto un mosaico di strumenti potenzialmente sinergici, ma spesso disallineati per tempi, governance e destinatari<sup>14</sup>. La presenza di piani paralleli di programmazione (nazionale, regionale, contrattuale) genera problemi di interoperabilità, duplicazione degli adempimenti e difficoltà di accesso per i cittadini<sup>15</sup>.

È qui che emerge con forza il tema della capacità istituzionale. Non bastano strumenti ben disegnati: servono strutture organizzative, competenze amministrative, investimenti stabili nei servizi pubblici per l'impiego, sistemi informativi integrati, meccanismi di valutazione centrati sugli esiti e non solo sugli adempimenti. La sfida è quella di superare una logica puramente di mero adempimento e burocratica, per costruire un'amministrazione abilitante, capace di sostenere attivamente i percorsi delle persone.

In questa direzione, la governance multilivello può rappresentare una risorsa, a condizione che sia fondata su cooperazione, fiducia tra i livelli istituzionali e condivisione di obiettivi. Tuttavia, occorre anche riconoscere che l'assetto istituzionale attuale, segnato dalla riforma costituzionale del

<sup>13</sup> Si vedano le analisi di V. Lupo, D. Radicchia, E. Toti, *Attuazione del programma GOL: sfide e prospettive*, E&L, 2025,2, p.73. C. Lion, K. Santomieri, P. Stocco, *La Garanzia giovani rafforzata: prime evidenze sull'attuazione*, E&L, 2025,1, 21

<sup>14</sup> In generale sulle politiche attive in Italia si v. F. Giubileo e G. Scarano, *Le politiche attive*, in *Verso la piena sottocupazione*, a cura di R. Brancati e C. Carboni, Donzelli 2024. Sulle microcredenziali si v. S. Ciucciovino, *Microcredenziali e "certificazioni" delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell'apprendimento permanente*, Federalismi, 2025, p. 156 che evidenzia come la mancanza di una cornice nazionale integrata dell'apprendimento permanente renda la proliferazione di strumenti – dalle microcredenziali ai percorsi formativi brevi – poco coerente con le politiche attive e con i sistemi di qualificazione, contribuendo alla frammentazione complessiva del sistema.

<sup>15</sup> Analizzano bene la questione, G. Linfante, D. Radicchia, E. Toti, *Dall'assessment all'erogazione dei servizi*, cit.

2001 e dalla competenza concorrente in materia di lavoro, ha generato un'articolazione regionale dei sistemi che risulta ancora incompiuta. Le amministrazioni regionali del lavoro si trovano a operare come «governi regionali dei mercati del lavoro», ma con tassi molto diseguali di capacità amministrativa, dotazione strumentale ed efficienza gestionale<sup>16</sup>.

Questa disomogeneità costituisce una delle principali sfide per l'effettività del diritto alle politiche attive e introduce il tema dei ritardi strutturali di alcune realtà del Sud d'Italia su cui si tornerà<sup>17</sup>. È proprio a partire da questa tensione tra disegno riformatore e limiti attuativi che si apre la questione del ruolo delle parti sociali e dell'impresa nella co-progettazione dei percorsi formativi<sup>18</sup>.

In definitiva, la sfida della capacità istituzionale consiste nel costruire un'amministrazione pubblica «abilitante»: capace di apprendere, cooperare e adattarsi, dotata di personale competente e di strumenti di monitoraggio basati sugli esiti, non solo sugli adempimenti. In un Paese segnato da forti divari territoriali e da una pluralità di modelli regionali, tale obiettivo richiede un nuovo patto di coerenza istituzionale tra Stato, Regioni e livelli locali, fondato su responsabilità condivise e apprendimento organizzativo continuo.

Ma qualunque ipotesi di ingegneria istituzionale deve fare i conti con la qualità del lavoro di chi nelle politiche attive è direttamente impegnato. Un elemento decisivo riguarda, infatti, la professionalità degli operatori dei Centri per l'Impiego, chiamati a svolgere oggi funzioni molto più complesse di quelle originarie: non semplici esecutori di procedure, ma veri e propri case manager, in grado di integrare analisi dei fabbisogni, orientamento, monitoraggio e accompagnamento personalizzato<sup>19</sup>.

Come è stato osservato, la qualità della relazione di servizio è la condizione essenziale per trasformare un dispositivo amministrativo in un percorso di inclusione attiva. Senza investimenti nella formazione continua e nella valorizzazione di queste competenze, la digitalizzazione e le riforme organizzative rischiano di restare meri esercizi di efficientamento.

La dimensione tecnologica, infatti, non può sostituire la dimensione relazionale. Le piattaforme digitali, i sistemi informativi interoperabili e gli algoritmi di profilazione rappresentano strumenti indispensabili per

<sup>16</sup> S. Marchetti, L. Valente, *Il rapporto stato-regioni nella gestione delle politiche del lavoro*, E&L, 2025, 1, 49

<sup>17</sup> Si rinvia, sin d'ora, a A. Martini e M.E. Pontecorvo, *Geografie del lavoro, in Verso la sottocupazione*, a cura di R. Brancati e C. Carboni, Donzelli, 2024

<sup>18</sup> Il tema è ampiamente sviluppato da A. Alaimo, R. Di Meo, *Politiche attive del lavoro e formazione nella doppia transizione: impresa, sindacato e contrattazione collettiva*, GDLRI, 2025, p. 252.

<sup>19</sup> Sul ruolo degli operatori dei centri per l'impiego, F. Giubileo, *La figura del dipendente del CPI: dal Counsellor al Case Manager*, E&L, 2025, 1, 93.

razionalizzare i processi e migliorare la tempestività dell'intervento, ma devono essere integrati in una cultura amministrativa centrata sulla persona. Solo in questo modo la digitalizzazione, anziché ampliare i divari, può diventare fattore di inclusione e trasparenza<sup>20</sup>.

#### **4. Contrattazione collettiva, partecipazione e impresa formativa**

Nel disegno di una nuova infrastruttura pubblica del lavoro, capace di accompagnare e orientare la doppia transizione, la dimensione contrattuale e partecipativa assume un rilievo decisivo. La qualità dell'intervento pubblico dipende in larga misura dalla sua capacità di attivare alleanze strategiche con i soggetti collettivi – parti sociali, imprese, enti di formazione – in un'ottica di co-progettazione e corresponsabilità. Non si tratta soltanto di rinnovare gli strumenti della concertazione, ma di costruire spazi permanenti di partecipazione in cui gli attori del sistema produttivo contribuiscano alla definizione dei fabbisogni formativi e professionali, alla progettazione dei percorsi e alla valutazione degli esiti<sup>21</sup>.

In questo quadro, la contrattazione collettiva si espande oltre il perimetro tradizionale della regolazione salariale e normativa, assumendo una funzione di regia negoziale della transizione. Gli accordi territoriali e settoriali diventano strumenti di integrazione tra politiche pubbliche, innovazione tecnologica e formazione continua<sup>22</sup>. È attraverso questi canali che il lavoro può essere ripensato come bene relazionale e apprendimento condiviso, in cui le competenze individuali e le esigenze produttive si sviluppano in modo coerente e reciproco. La dimensione partecipativa, dunque, non è un semplice complemento del diritto del lavoro, ma il suo rinnovato fondamento nel contesto delle transizioni<sup>23</sup>.

L'impresa, in questa prospettiva, si configura come luogo educativo e generativo, non più separato dalla funzione pubblica della formazione. Il concetto di impresa formativa assume un valore paradigmatico: integrare la dimensione produttiva con quella formativa significa concepire il lavoro come esperienza di crescita personale e collettiva. Nei contesti territoriali

<sup>20</sup> G. Scarano, *Cosa significa innovare lì dove siamo più indietro: la digitalizzazione dei centri per l'impiego*, cit.

<sup>21</sup> E. Mandrone, M. Marocco, *Rafforzare la rete dei servizi al lavoro per migliorare la trasparenza del mercato del lavoro*, cit.

<sup>22</sup> Per un esame delle tipologie di contratto collettivo aziendale finalizzato a gestire crisi, ristrutturazioni e riconversioni produttive attraverso la leva delle politiche attive del lavoro e della formazione, coadiuvata anche da un'analisi empirica, v. A. Alaimo, R. Di Meo, *Politiche attive*, cit.

<sup>23</sup> Si rinvia a B. Caruso, *Lavoro e impresa tra profitto e responsabilità. Le forme giuridiche dello stakeholderism*, di prossima pubblicazione nella RIDL.

più dinamici, l'impresa formativa è divenuta un laboratorio di sperimentazione continua, in cui la cooperazione tra pubblico e privato consente di progettare percorsi professionalizzanti, aggiornare le competenze e favorire la mobilità interna ed esterna dei lavoratori.

In questa direzione, un ruolo crescente è svolto dalla contrattazione collettiva, che negli ultimi anni ha iniziato a integrare nei sistemi di classificazione e nelle carriere professionali i processi di validazione e riconoscimento delle competenze. Sia nell'elaborazione sulle microcredenziali sia nella riflessione più ampia sulla certificazione giuridica delle competenze, emerge con chiarezza come la dimensione negoziale possa definire standard condivisi, garantire la qualità dei percorsi formativi e valorizzare la professionalità soggettiva nei percorsi di sviluppo e mobilità dei lavoratori<sup>24</sup>.

Le esperienze regionali più avanzate mostrano, poi, che la co-progettazione tra amministrazioni, imprese e organismi formativi può generare sistemi territoriali virtuosi di apprendimento permanente, con benefici misurabili in termini di occupabilità, innovazione e produttività. Questi modelli si fondano su tre condizioni essenziali: un'amministrazione pubblica capace di regia, un tessuto produttivo cooperativo e una contrattazione collettiva orientata allo sviluppo, non solo alla tutela.

In tale contesto, la tecnologia digitale può diventare un potente alleato. L'uso consapevole delle piattaforme e degli strumenti di intelligenza artificiale generativa, se guidato da criteri etici, può favorire una personalizzazione intelligente dei percorsi di orientamento, rendendo l'interazione più tempestiva e inclusiva<sup>25</sup>. Tuttavia, come avvertono gli

<sup>24</sup> Sul ruolo della contrattazione collettiva nella regolazione delle competenze e nella definizione di standard qualitativi si veda: S. Ciucciovino, *Microcredenziali e "certificazioni" delle competenze dei lavoratori nella prospettiva dell'apprendimento permanente*, cit., che sottolinea come la contrattazione rappresenti uno snodo essenziale per integrare microcredenziali e apprendimenti non formali nei sistemi di inquadramento e nella valorizzazione della professionalità soggettiva; adde L. Casano, *Professionalità e certificazione delle competenze: legge, contrattazione collettiva, autoregolazione*, in DLM, 2019, 3, 549 che sostiene che la certificazione produca effetti lavoristici solo quando è recepita nella contrattazione, diventando criterio di inquadramento, di sviluppo professionale e di mobilità. Sul tema v. pure L. Zappalà, *Attestazione delle competenze e impresa sostenibile tra autonomia collettiva e autoregolazione privata*, in q. volume, che evidenzia come diverse siano le esperienze di contrattazione collettiva nelle quali la formazione e la attestazione e certificazione delle competenze sono valorizzate sia in chiave funzionale all'interesse del lavoratore di rendere trasportabile il proprio vissuto professionale, sia in relazione al bisogno dell'impresa di rendere programmabile il proprio fabbisogno formativo per affrontare la doppia transizione ecologica e digitale.

<sup>25</sup> L. Evangelista, S. Satta, *Il ruolo dei siti di Intelligenza Artificiale generativa nelle attività di orientamento*, cit.; A. Alaimo, *Brevi note su Intelligenza Artificiale e matching: dal Reg. Ue 2024/1689 alla legge delega n. 132/2025. La strumentazione normativa è adeguata?*, in A. Alaimo, L. Corazza, L. Tebano, V. Speziale (a cura di), *Mercato del lavoro, politiche attive*, cit.

studiosi, e come già evidenziato, la digitalizzazione non può sostituire la dimensione umana della relazione formativa: l'IA deve essere intesa come supporto alla funzione consulenziale del formatore e del counsellor, non come sua surrogazione<sup>26</sup>.

Infine, la partecipazione dei lavoratori nei processi di innovazione, anche attraverso i canali della rappresentanza e della contrattazione, costituisce una leva fondamentale per la competitività e la giustizia sociale. La transizione digitale ed ecologica, se affrontata in chiave partecipativa, consente di combinare innovazione e inclusione, efficienza e dignità, produttività e riconoscimento. È su questo equilibrio che si misura oggi la qualità democratica dell'impresa e, più in generale, la capacità del sistema economico di generare sviluppo sostenibile e coesione sociale<sup>27</sup>.

Tuttavia, affinché tale modello si diffonda, è necessario un contesto favorevole in termini di capacità istituzionale, cultura della cooperazione e sostegno pubblico. E proprio nella divaricazione tra territori dotati e territori fragili si manifesta uno degli ostacoli principali all'effettività di queste strategie.

## **5. Divari territoriali e ruolo della macchina amministrativa**

Se la riflessione precedente ha messo in luce la diversa velocità di adattamento delle amministrazioni regionali nel costruire un'infrastruttura di politiche attive coerente ed efficace, lo sguardo si sposta ora sugli effetti concreti di tali diseguaglianze. I divari territoriali non sono solo una questione di efficienza amministrativa, ma rappresentano una vera e propria frattura di cittadinanza: incidono sulla possibilità effettiva per i cittadini di accedere ai servizi, partecipare ai percorsi di formazione e beneficiare delle politiche pubbliche del lavoro<sup>28</sup>.

I dati più recenti sull'attuazione del Programma GOL evidenziano con chiarezza che le regioni dotate di una macchina amministrativa più solida – in particolare quelle del Nord e del Centro – hanno registrato un'elevata capacità di presa in carico dei beneficiari, tempi rapidi di attivazione delle misure e maggiore integrazione tra CPI e sistema formativo. Al contrario, le regioni del Sud, e tra esse la Sicilia, continuano a scontare ritardi significativi in tutte le fasi del ciclo di policy: dalla profilazione

---

<sup>26</sup> Cfr. M. Del Conte, *Dalla disoccupazione al mismatch: evoluzione, sfide e prospettive delle politiche attive nell'era dell'intelligenza artificiale*, in A. Alaimo, L. Corazza, L. Tebano, V. Speziale (a cura di), *Mercato del lavoro, politiche attive*, cit.

<sup>27</sup> Si rinvia a B. Caruso, *Impresa partecipata e contratto di lavoro*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 484/2024

<sup>28</sup> E. Mandrone, M. Marocco, *Rafforzare la rete dei servizi al lavoro*, cit.

all'erogazione dei servizi, dalla gestione dei fondi alla misurazione dei risultati<sup>29</sup>.

Questi ritardi non sono imputabili solo a carenze contingenti, ma a una debolezza strutturale delle amministrazioni, caratterizzate da organici insufficienti, scarsa digitalizzazione e processi decisionali frammentati. La carenza di personale qualificato, in particolare nei Centri per l'Impiego, si traduce in una presa in carico disomogenea e in una limitata capacità di personalizzare i percorsi. In molte realtà, il modello del case management fatica ad affermarsi per mancanza di competenze e strumenti informativi integrati<sup>30</sup>.

In termini più ampi, la letteratura recente ha mostrato che la capacità istituzionale rappresenta una variabile determinante della qualità delle politiche del lavoro. Dove le amministrazioni regionali hanno saputo costruire reti di cooperazione con le imprese, investire in formazione degli operatori e utilizzare in modo strategico i dati, l'efficacia delle misure cresce in modo esponenziale.

L'analisi comparativa delle regioni italiane mostra che la frammentazione della governance e la scarsa interoperabilità dei sistemi informativi ostacolano il coordinamento delle politiche e la valutazione dei risultati. L'assenza di un quadro unitario nazionale amplifica i divari, trasformando il diritto alle politiche attive in un diritto "a geometria variabile". Ciò produce una duplice distorsione: da un lato, i cittadini del Sud accedono a servizi di qualità inferiore; dall'altro, si perpetua un'immagine stereotipata di inefficienza che finisce per giustificare la riduzione di risorse e competenze<sup>31</sup>.

Rilanciare il ruolo delle amministrazioni regionali come attori della promozione attiva del lavoro significa dunque investire simultaneamente in capitale umano, innovazione organizzativa e cooperazione multilivello. La costruzione di una rete nazionale delle politiche attive richiede una visione sistemica, fondata su un quadro istituzionale nel quale lo Stato definisca obiettivi comuni e standard di qualità, e le Regioni li declinino secondo le specificità territoriali.

Da questa consapevolezza discende la necessità di ricomporre un disegno nazionale coerente, capace di connettere le diverse scale istituzionali e di rendere effettivo, ovunque nel Paese, il diritto a

<sup>29</sup> G. Linfante, D. Radicchia, E. Toti, *Dall'assessment all'erogazione dei servizi e delle politiche attive nel programma GOL*, cit.; V. Del Gaiso, *Il programma GOL, la concertazione territoriale e le politiche di sviluppo locale. Casi empirici a confronto*, in A. Alaimo, L. Corazza, L. Tebano, V. Speziale (a cura di), *Mercato del lavoro, politiche attive*, cit.

<sup>30</sup> F. Giubileo, *La figura del dipendente dei CPI: dal counsellor al case management*, cit.

<sup>31</sup> M. De Minicis, F. Giubileo, *Il delicato rapporto pubblico e privato dei servizi per l'impiego in Italia*, cit.

un'occupazione dignitosa e a percorsi di transizione ben governati. Che ciò implichi un più solido coordinamento nazionale delle politiche del lavoro è ormai un punto acquisito nell'agenda pubblica. Dopo il fallimento della riforma costituzionale del 2016 – che avrebbe inciso sul Titolo V e sulla competenza concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro – la soluzione realisticamente percorribile non può che consistere in un rafforzamento del coordinamento amministrativo centrale, utilizzando appieno gli strumenti già disponibili, in primo luogo la Conferenza Stato-Regioni.

Tuttavia, questa prospettiva di cooperazione verticale non sembra, allo stato, rientrare nel mood politico-istituzionale dell'attuale governo – né, a ben vedere, di quelli precedenti; e proprio tale persistente incertezza nella regia nazionale costituisce oggi uno dei principali ostacoli alla costruzione di un vero spazio pubblico del lavoro, unitario ma differenziato.

## **6. Conclusione: verso una nuova infrastruttura pubblica del lavoro**

L'analisi condotta mostra come le politiche attive, i dispositivi formativi e gli strumenti di accompagnamento alla transizione costituiscano oggi componenti strutturali del sistema di garanzie del lavoro, da collocarsi sullo stesso piano dei tradizionali meccanismi di protezione. Esse incidono direttamente sui principi di egualanza sostanziale, dignità della persona e coesione sociale, assumendo una funzione che può essere letta in chiave costituzionale, come espressione dinamica del diritto al lavoro nella sua accezione più ampia e contemporanea.

In questa prospettiva, l'effettività del diritto al lavoro dipende dalla presenza di una infrastruttura pubblica integrata, capace di combinare funzioni promozionali e regolative, accompagnamento e orientamento, innovazione e stabilità. Gli strumenti non possono essere valutati in astratto, o per pregiudiziali preferenze per il pubblico o per il privato, ma in relazione alla capacità istituzionale degli attori che li implementano e alla coerenza delle strategie nel tempo. La qualità della governance, più ancora delle risorse economiche, rappresenta il fattore determinante per la riuscita delle politiche.

Gli esiti del Programma GOL e, più in generale, delle misure del PNRR, confermano che gli scarti di efficacia dipendono in misura diretta dai divari di capacità amministrativa e dalla frammentazione del sistema. Dove le istituzioni regionali hanno saputo cooperare, investire nel capitale umano e integrare i servizi, i risultati in termini di presa in carico e riqualificazione sono stati più solidi e inclusivi; dove invece la macchina amministrativa è

rimasta debole, il diritto alla transizione si è tradotto in un diritto condizionato, diseguale, territorialmente asimmetrico<sup>32</sup>.

Tuttavia, la ricostruzione di questo spazio pubblico del lavoro non può prescindere dalla diversità dei contesti territoriali. I mercati locali del lavoro, le culture amministrative, le risorse materiali e simboliche di ciascun territorio impongono un approccio situato, capace di coniugare coerenza nazionale e adattamento locale. La giustizia territoriale diventa così parte integrante della giustizia occupazionale: un obiettivo di equità sostanziale che si realizza attraverso politiche differenziate ma coordinate, in grado di riconoscere le identità locali senza rinunciare alla coesione complessiva del sistema.

In definitiva, il diritto al lavoro si conferma come indice della qualità democratica e istituzionale dello Stato. Non più solo clausola programmatica, ma misura concreta della capacità pubblica di governare le transizioni economiche e sociali con strumenti efficaci, equi e territorialmente articolati. Ripensare il diritto al lavoro nella doppia transizione significa dunque ripensare la stessa architettura dello Stato sociale, orientandola verso la promozione attiva delle capacità delle persone, la valorizzazione dei territori e la responsabilità condivisa delle istituzioni. È su questa base che potrà fondarsi una nuova cittadinanza del lavoro, capace di unire libertà e sicurezza, innovazione e solidarietà<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> T. Barone, E. Sposato, L. Candido, *Approfondimento di un modello regionale: il caso Veneto Lavoro*, cit.

<sup>33</sup> In generale si rinvia a B. Caruso, *Leggendo Adrian Pabst e John Milbank. Per un diritto del lavoro post-liberale*, GDLRI, 2025, 3, 410.