

Relazione Programmatica

Quadro economico e programmatico

Nel 2021 la crisi epidemiologica non ha allentato la sua morsa, ma – grazie alla disponibilità dei vaccini e al successo della campagna vaccinale – l’effetto sull’economia globale e nazionale è stato di minore impatto rispetto all’anno precedente.

Nel 2020 è stato solo grazie ai provvedimenti straordinari adottati dal Governo – innanzitutto, sostegno universale al reddito dei lavoratori per sospensione o riduzione dell’attività lavorativa e blocco dei licenziamenti – che si è potuta registrare una sostanziale tenuta del mercato del lavoro. Alla fine dell’anno il saldo tra attivazioni e cessazioni di posti di lavoro era stato sì negativo, ma di sole 42 mila unità¹. E comunque, rispetto all’anno precedente quando erano stati creati 300 mila posti di lavoro, la distanza restava notevole, pur considerandosi il recupero nella seconda parte dell’anno (a metà giugno il saldo era stato di circa 600 mila attivazioni nette in meno rispetto all’anno precedente).

Il segno è drasticamente cambiato nel corso del 2021, soprattutto nella seconda parte dell’anno. Il livello dei posti di lavoro netti creati sin da giugno è tornato ai livelli pre-pandemici per poi continuare a crescere a ritmi più sostenuti fin quasi a compensare completamente le perdite dell’anno precedente. Sono infatti 597 mila le attivazioni nette di posti di lavoro alla fine del 2021, sostanzialmente lo stesso numero registratosi nel biennio 2018-19.

La ripresa è stata trainata sostanzialmente dai posti di lavoro a tempo determinato. Le posizioni permanenti, invece, per gran parte dell’anno hanno sì mantenuto un segno positivo ma sostanzialmente per l’effetto del contenuto numero di cessazioni dovuto ancora all’operare del blocco dei licenziamenti. Nell’ultimo trimestre, ad ogni modo, anche le attivazioni di posti di lavoro a tempo indeterminato sono state in numero superiore a quelle registrate prima della pandemia, nel 2019, lasciando sperare sulla possibilità del sistema di trasformare in permanenti le posizioni a tempo determinato in scadenza.

Il termine del blocco dei licenziamenti non ha avuto ripercussioni significative sul sistema, anzi, anche dopo lo sblocco, i licenziamenti sono rimasti su livelli decisamente inferiori ai livelli pre-pandemici.

Può ben dirsi, quindi, che le misure straordinarie adottate dal Governo con lo scoppio della pandemia e prorogate per gran parte del 2021, anche selettivamente, hanno ottenuto l’effetto desiderato, preservando posti di lavoro che si sono mantenuti al termine delle medesime misure e impedendo ad una crisi di natura temporanea di manifestarsi con effetti permanenti e difficili da recuperare.

¹ I dati qui commentati, ove non diversamente indicato, sono tratti dalla pubblicazione bimestrale *Il mercato del lavoro: dati e analisi*, originariamente a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e della Banca d’Italia, e, dal gennaio 2022, anche a cura dell’ANPAL.

In alcuni settori – costruzioni, *in primis* – la crescita è stata notevolmente superiore ai trend registratisi prima della pandemia, compensando settori che invece – pur mantenendo saldi positivi – non hanno recuperato il sentiero di crescita precedente, come il turismo in particolare, ma anche la manifattura. Queste dinamiche generano in alcuni casi domanda di lavoro non soddisfatta: l'Istat stima nel terzo trimestre del 2021 all'1,5% il tasso di posti vacanti, 0,3 punti in più rispetto a quelli registrati prima della pandemia. E' un andamento che si osserva in tutte le economie sviluppate.

Non sembra trattarsi di un mero effetto della ripresa economica. Appaiono infatti accelerarsi processi di transizione – la cd. “doppia” transizione, ecologica e digitale – che precedono la pandemia e che inesorabilmente introducono mutamenti significativi nel sistema economico.

In questo quadro le politiche attive del lavoro rivestono un ruolo fondamentale nell'accompagnare le transizioni e migliorare l'occupabilità dei lavoratori coinvolti in tali processi.

Principali attività previste per il 2022 in materia di politiche attive e servizi per il lavoro

Tenuto conto delle linee strategiche triennali approvate nel 2020 e dell'atto di indirizzo del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, emanato con DM 6 agosto 2021, che seppur riferito al 2021 copre nell'ampiezza degli indirizzi e nel contesto della fase in atto anche l'esercizio oggetto di tale relazione, si evidenziano di seguito le principali linee di attività dell'Agenzia, che costituiscono le principali innovazioni rispetto alla relazione programmatica per l'esercizio finanziario precedente:

Programma Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL)

Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 5 novembre 2021, è stato adottato il Programma Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL). Si tratta del primo cd. *milestone* previsto dalla riforma “1.1 Politiche attive del lavoro e formazione”, di cui alla Missione M5, componente C1, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). L'ANPAL è stata responsabile della redazione del Programma e nei prossimi anni sarà chiamata a svolgere un ruolo centrale nell'attuazione. Al Programma GOL il PNRR assegna 4,4 miliardi di euro complessivi, fino al 2025, mentre con il citato decreto interministeriale sono ripartite alle Regioni e Province Autonome risorse per 880 milioni di euro, pari al 20% del totale. Non sono pertanto risorse che entrano nel bilancio di ANPAL – essendo la gestione finanziaria centrata sul Ministero dell'economia e delle finanze ed essendo le Regioni gli enti attuatori – ma all'Agenzia è assegnato un ruolo di coordinamento fondamentale per la riuscita della riforma: infatti, oltre ai compiti istituzionali di coordinamento della rete dei servizi per le politiche del lavoro, all'ANPAL è assegnato il compito di

approvare i Piani regionali di attuazione, di vigilare sulla tempestiva, efficace e corretta attuazione degli interventi e di identificare le Regioni che presentino ritardi nell'attuazione al fine di attivare, con il supporto di ANPAL Servizi, interventi di tutoraggio.

Il Programma investe l'ampio spettro delle politiche attive del lavoro, includendo a pieno titolo nelle stesse le politiche per la formazione, richiedendosi un intervento integrato e centrato sull'accrescimento delle competenze per far fronte alle sfide del cambiamento in atto nei sistemi economici e nel mercato del lavoro. L'ANPAL sta mettendo a punto, utilizzando le proprie strutture di ricerca, strumenti e metodi che permettano ai servizi territoriali di rispondere adeguatamente ai compiti a cui sono chiamati, a partire dalla valutazione del bisogno al momento dell'accesso, individuando il successivo percorso più appropriato. Con GOL, tali percorsi – differenziati per intensità del trattamento muovendosi dall'orientamento al lavoro per i soggetti più vicini al mercato del lavoro, all'aggiornamento per coloro con competenze ancora spendibili, alla riqualificazione per chi è più lontano, fino a percorsi integrati di lavoro e inclusione per i soggetti più fragili e vulnerabili – diventano livelli essenziali delle prestazioni nel pieno senso del termine: ad oggi, infatti, il quadro dei livelli delineato dal DM n. 4 del 2018, pur utile e necessario al fine di identificare in maniera univoca i servizi offerti dai centri per l'impiego, in assenza di strumenti finanziari dedicati, non poteva essere declinato in termini di prestazioni costituenti diritti e/o standard di servizio. Con le risorse del Programma e la ridefinizione in senso riformatore degli interventi, tali limiti nei prossimi anni possono essere superati.

Il Piano Nazionale Nuove Competenze

Intimamente connesso al Programma GOL è poi il Piano per le nuove competenze. Anche questo Piano, approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 14 dicembre 2021, è inserito nel PNRR come parte della riforma “1.1 *Politiche attive del lavoro e formazione*”, di cui alla citata Missione M5-C1. Il Piano è stato redatto da ANPAL e in esso sono definiti più specificamente i contenuti degli interventi di *upskilling e reskilling* contenuti in GOL. Più in generale, il Piano individua alcuni programmi guida nella strategia di accrescimento delle competenze dei lavoratori – di cui, GOL rappresenta il programma più rilevante, rivolto sostanzialmente ai disoccupati, a cui si affianca il Fondo Nuove Competenze per i lavoratori occupati (*cfr. oltre*) e il rafforzamento del Sistema duale per le transizioni scuola-lavoro. Più in generale, il Piano individua livelli essenziali in termini di personalizzazione, accessibilità e spendibilità dell'offerta formativa che devono essere rispettati per il complesso delle politiche regionali di formazione professionale. L'ANPAL nei prossimi anni sarà soprattutto impegnata nel monitoraggio e nella valutazione dell'attuazione di quanto previsto nel Piano.

Il Fondo Nuove Competenze (FNC)

Il Fondo Nuove Competenze è stato istituito dall'articolo 88 del decreto-legge n. 34 del 2020 ed è stato attuato da ANPAL con la pubblicazione di un Avviso che nel corso del 2021 ha visto la massiccia partecipazione di aziende che hanno stipulato, «*per mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa ovvero per favorire percorsi di ricollocazione dei lavoratori*», accordi collettivi di rimodulazione dell'orario di lavoro finalizzati a percorsi di sviluppo delle competenze dei lavoratori. La sperimentazione – finanziata con 730 milioni di euro di cui 230 a valere sul PON SPAO – si è sostanzialmente conclusa nel 2021 con il finanziamento di oltre 6.700 progetti e il coinvolgimento di oltre 375 mila lavoratori. L'impatto amministrativo di un progetto così rilevante è stato notevolissimo e sostenuto anche avvalendosi del supporto di Anpal Servizi.

Alla fine dell'anno si è definito il quadro finanziario per il prosieguo della sperimentazione: già in settembre 1 miliardo di euro ulteriore era stato destinato agli interventi del FNC con l'approvazione da parte della Commissione Europea della riprogrammazione del PON SPAO connessa all'assegnazione delle risorse REACT-EU. A questi si sono aggiunti 600 milioni di euro assegnati al Fondo da provvedimenti legislativi adottati in dicembre (art. 11-*ter* del DL n. 146 del 2021 e art. 10-*bis* del DL n. 152 del 2021).

Con tali risorse sarà possibile nel corso del 2022 sia riammettere ad istruttoria le aziende originariamente escluse dal finanziamento a valere sull'Avviso precedente sia avviare nuove progettualità. Va a tal proposito tenuto conto che le aziende finanziate con il primo avviso, sulla base delle risorse disponibili e dell'ordine di presentazione dell'istanza, sono state meno della metà del totale di quelle che hanno presentato domanda nei termini. Con un primo provvedimento nel 2022 – a valere su circa 600 milioni di euro delle risorse sopra indicate – si potranno pertanto riammettere al finanziamento oltre 7.500 aziende per un totale di oltre 330 mila lavoratori. Tutti coloro che hanno partecipato all'avviso potranno così essere finanziati e la sperimentazione raggiungerà al termine del 2022 quasi il 5% dei lavoratori dipendenti privati.

Con il residuo miliardo di euro potranno finanziarsi nuovi interventi. In particolare, è previsto un nuovo decreto interministeriale a ridisciplinare la materia all'esito della sperimentazione. Ai sensi dell'art. 11-*ter* del decreto-legge n. 146 del 2021, potranno essere ridefiniti: i limiti degli oneri finanziabili; le caratteristiche dei datori di lavoro che possono presentare istanza, avendo particolare attenzione a coloro che operano nei settori maggiormente interessati dalla transizione ecologica e digitale; le caratteristiche dei progetti formativi. Sulla base del decreto interministeriale, un nuovo avviso sarà emanato in corso d'anno.

Giovani, donne e lavoro: la nuova programmazione FSE+

Il 2022 costituisce l'anno in cui si avvia il ciclo di programmazione 2021-27. Il Governo ha trasmesso a inizio anno, infatti, alla Commissione Europea l'Accordo di partenariato e nel trimestre successivo le Autorità di Gestione devono inviare le proprie programmazioni. L'Agenzia è chiamata in questa fase a svolgere un ruolo molto delicato, considerato sia il suo compito di capofila del Fondo Sociale Europeo PLUS sia direttamente di Autorità di gestione. Ciò implica da un lato uno sforzo notevole di coordinamento delle programmazioni regionali e dall'altro l'impegno nella finalizzazione del nuovo Programma Operativo Nazionale (PON) assegnato all'Agenzia.

Il nuovo programma avrà una dotazione finanziaria complessiva di circa 5 miliardi di euro, più ampia della precedente considerato che il PON IOG aveva una dotazione di circa 2,8 miliardi di euro e il PON SPAO di circa 1,5, operandosi al contempo anche una semplificazione amministrativa - passando da due autorità di gestione ad una soltanto.

Il nuovo Programma agirà da un lato in continuità con i due programmi precedenti, ma dall'altro accompagnerà i processi di riforma delle politiche attive del lavoro prima descritti permettendo di raggiungere platee che non saranno coperte dalle risorse del PNRR. In particolare, se i beneficiari di sostegno economico – ammortizzatori sociali, reddito di cittadinanza – potranno entrare in GOL a valere sulle risorse PNRR, restano soggetti tra i più lontani dal mercato del lavoro – ad esempio, giovani NEET, donne inattive, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità – per i quali è fondamentale favorire la partecipazione e la valorizzazione del loro capitale umano. Come è noto, nel caso di giovani e donne l'Italia è caratterizzata da tassi di partecipazione tra i più bassi d'Europa, con una situazione di particolare sofferenza soprattutto nel Mezzogiorno. Il nuovo PON si concentrerà in particolare quindi su tali lavoratori più fragili e vulnerabili.

Con riferimento ai giovani, in particolare, il nuovo PON permetterà di definire una strategia nazionale attuativa della Raccomandazione del Consiglio UE del 20 ottobre 2020 volta a rafforzare la Garanzia Giovani, garantendo almeno un analogo ammontare di risorse a quello previsto nella programmazione in chiusura.

Il reddito di cittadinanza

La pandemia ha messo in evidenza il ruolo fondamentale del reddito di cittadinanza nel proteggere la parte più fragile del Paese in un contesto drammatico, fornendo un sostegno economico essenziale a oltre

tre milioni di individui. Resta però molto lavoro da fare con riferimento alla componente di attivazione della misura.

Con GOL viene presentato un quadro di interventi che può rappresentare una svolta anche per i beneficiari del reddito di cittadinanza, considerato che sono tra i primi destinatari del Programma e che manifestano in media *deficit* di competenze elevati rispetto al resto della popolazione e quindi maggior beneficio dovrebbero trarre da un programma che ha tra gli obiettivi principali il miglioramento dell'occupabilità mediante l'accrescimento delle competenze.

Con gli interventi previsti nella legge di bilancio, l'ANPAL è anche chiamata a completare alcuni passaggi rimasti incompiuti della riforma del RDC. In particolare, ogni sforzo dovrà essere dedicato alla realizzazione della piattaforma per l'incrocio tra la domanda e l'offerta di lavoro, che dovrà includere, ai sensi del nuovo comma 4-*bis* dell'articolo 6 del DL n. 4 del 2019 introdotto proprio dalla legge di bilancio, *“i dati dei beneficiari di prestazioni di sostegno al reddito per la disoccupazione involontaria messi a disposizione dall'INPS, prevede[ndo] parità di accesso ai centri per l'impiego e ai soggetti accreditati di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n.150, e opera[ndo] in cooperazione con il portale del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri”*.

L'ANPAL ha poi curato l'analisi e il monitoraggio degli interventi in favore dei beneficiari del reddito di cittadinanza da parte dei servizi per il lavoro, evidenziando un certo ritardo – complice anche la pandemia – nell'attuazione. Da ultimo, a dicembre 2021, ha fornito anche un contributo analitico per fare chiarezza sui posti di lavoro attivati dai beneficiari del reddito di cittadinanza nel corso di questi primi anni della misura. Questa attività deve proseguire e rafforzarsi, integrandosi anche con i processi di monitoraggio dalla componente sociale della misura, in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.