



Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1973, n. 478, recante *“Costituzione dell’Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, con sede in Roma”*;

VISTO il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419, recante *“Riordinamento del sistema degli enti pubblici nazionali, a norma degli articoli 11 e 14 della L. 15 marzo 1997, n. 59”*;

VISTO in particolare, l’articolo 10, comma 1, del citato decreto legislativo n. 419 del 1999, il quale dispone che *“L’Istituto per lo sviluppo e la formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) è ente di ricerca, dotato di indipendenza di giudizio e di autonomia scientifica, metodologica, organizzativa, amministrativa e contabile, ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale”*;

VISTO il vigente *Statuto INAPP*, adottato con *delibera del Consiglio di Amministrazione n. 2 del 17 gennaio 2018* ai sensi dell’articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218 e dell’articolo 10, comma 2, del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n. 196 recante *“Legge di contabilità e finanza pubblica”*;

VISTO il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 *“Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell’attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell’articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196”*;

VISTO il decreto legislativo 14 settembre 2015 n. 150, recante *“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”* e, segnatamente, l’articolo 10, comma 3-bis, ai sensi del quale *“con effetto dal 1° dicembre 2016, l’Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, costituito con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1973, n. 478, assume la denominazione di Istituto nazionale per l’analisi delle politiche pubbliche (INAPP)”*;



Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

VISTO, in particolare, l'articolo 10, comma 2, lettere a), b) c) e d), del citato decreto legislativo 14 settembre 2015 n. 150, che assegna all'ISFOL (ora INAPP) le funzioni di studio, ricerca, monitoraggio e valutazione, coerentemente con gli indirizzi strategici stabiliti dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, in diversi settori di competenza del medesimo Ministero;

VISTO il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218, recante *"Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca ai sensi dell'articolo 13 della legge 7 agosto 2015, n. 124"* e, segnatamente, l'articolo 3, comma 2, lettera a) in cui si dispone che *"gli statuti degli Enti stabiliscono la missione e gli obiettivi di ricerca, tenuto conto degli obiettivi strategici fissati a livello nazionale ed europeo e delle linee guida di indirizzo del Ministro vigilante"*;

VISTO in particolare, l'articolo 7, comma 1, del citato decreto legislativo n. 218 del 2016, il quale prevede che *"gli Enti adottano un Piano triennale di attività, aggiornato annualmente, tenuto conto delle linee di indirizzo del Ministro vigilante"*;

VISTA la delibera del Presidente dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) n. 11 del 9 giugno 2017 con la quale sono state approvate le linee-guida per la valutazione degli Enti Pubblici di Ricerca;

VISTO l'atto di indirizzo del 19 settembre 2017, con il quale sono state recepite le sopra citate linee guida per la valutazione degli Enti Pubblici di Ricerca;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2017, n. 57 recante *"Regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali"*;

VISTO, in particolare, l'articolo 3, comma 2, lettera e), del citato decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2017, n. 57, che prevede funzioni di indirizzo, vigilanza e controllo sull'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) da parte del Ministero;

VISTO l'atto di indirizzo per il triennio 2019-2021 del 28 settembre 2018, per l'individuazione delle priorità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'anno 2019;



Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

VISTO il decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 recante "*Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e pensioni*", convertito dalla legge 28 marzo 2019, n. 26;

VISTA la legge 27 dicembre 2019, n. 160 recante "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*";

VISTO il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante "*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*", convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77;

VISTO il decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante "*Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*", convertito dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126;

VISTE le linee guida per la definizione del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* del 15 settembre 2020;

VISTO il decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante "*Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*";

VISTO il decreto-legge 9 novembre 2020, n. 149 recante "*Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese e giustizia, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*"

EMANA

IL SEGUENTE ATTO DI INDIRIZZO PER IL TRIENNIO 2020/2022

Premessa

Il presente atto di indirizzo concerne le attività dell'*Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP)* ed intende fornire gli orientamenti strategici per le attività dell'Istituto al fine di



Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

renderle coerenti con il vigente quadro programmatico governativo e ministeriale nonché per consolidare e ottimizzare i risultati delle attività intraprese nella scorsa annualità 2019, in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività di supporto scientifico, studio, ricerca e *monitoraggio*.

INAPP dovrà, pertanto, tener conto di tale atto di indirizzo nella predisposizione e/o aggiornamento dei vari documenti programmatici. Con particolare riguardo al *Piano triennale di attività (PTA) 2019/2021* e al collegato Piano dei fabbisogni del personale ex artt. 7 e 9 d.lgs. n. 218/2016, si rappresenta la necessità di adeguarne il contenuto agli orientamenti che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali esporrà nel presente atto di indirizzo.

1. Il contesto normativo

L'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche – INAPP, denominato ISFOL sino al 30 novembre 2016 – costituisce un “ente di ricerca, dotato di indipendenza di giudizio e di autonomia scientifica, metodologica, organizzativa, amministrativa e contabile”, ex art. 10 d.lgs. n. 419 del 1999.

In sede di riordino degli enti pubblici di ricerca, all'Istituto – a norma dell'art. 10, comma 2, decreto legislativo n. 150/2015 – sono state conferite espressamente, nell'ambito delle funzioni di “*studio, ricerca, monitoraggio e valutazione, coerentemente con gli indirizzi strategici stabiliti dal Ministro del lavoro*”, tra le altre, la “*inclusione sociale dei soggetti che presentano maggiori difficoltà e misure di contrasto alla povertà, servizi per il lavoro e politiche attive del lavoro*” (cfr. lett. a).

La successiva lett. b) dello stesso art.10, comma 2 D.lgs. n. 150/2015, inoltre, prevede, tra le attribuzioni proprie di INAPP, l'attività di “*studio, ricerca, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro e dei servizi per il lavoro, ivi inclusa la verifica del raggiungimento degli obiettivi da parte di ANPAL*”.

Nel relativo contesto, si collocano, inoltre, le recenti riforme nei settori afferenti alle politiche attive del lavoro e l'inclusione sociale che riconoscono ad INAPP un ruolo significativo.



Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

Tanto più che spetterà ad INAPP predisporre gli strumenti di analisi e monitoraggio finalizzati a rilevare eventuali criticità e aporie. Valutando, contestualmente, l'impatto delle misure pubbliche in materia di politiche sociali e del lavoro.

2. Il contesto economico e sociale

La crisi epidemiologica da COVID-19 ha avuto un impatto epocale sui nostri sistemi economici e sociali. Nonostante lo sforzo senza precedenti del Governo a sostegno dell'economia e dei redditi dei lavoratori, le misure straordinarie varate volte a contenere il diffondersi del virus – in Italia e su scala globale – hanno generato una inusitata contrazione dell'attività economica – oltre 17 punti percentuali nel secondo trimestre del 2020 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, dopo una riduzione superiore al 5% già nel primo trimestre (fonte: ISTAT).

Gli impatti sul mercato del lavoro sono stati meno intensi a causa del rapido e imponente intervento del Governo finalizzato a preservare i posti di lavoro mediante l'estensione a tutte le imprese e i lavoratori dei regimi di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro, indipendentemente dalla copertura fornita dai regimi ordinari e per tutto il periodo necessario. Si è trattato di uno sforzo finanziario eccezionale – oltre 25 miliardi di euro stanziati per tali trattamenti – a cui si è accompagnato il cd. blocco dei licenziamenti. Misure fondamentali che hanno impedito la crescita del tasso di disoccupazione e permesso alle imprese di mantenere il proprio capitale di forza lavoro, che altrimenti uno shock economico delle proporzioni sopra evidenziate avrebbe facilmente distrutto.

Ma il sostegno non si è limitato ai soli trattamenti di integrazione salariale: milioni di lavoratori hanno perduto chances occupazionali o comunque sono stati colpiti dalla crisi, dai più fragili – lavoratori stagionali, intermittenti, collaboratori domestici, prestatori d'opera occasionali – fino ai più strutturati lavoratori autonomi e professionisti, comunque non coperti da strumenti di sostegno al reddito. Anche per questi milioni di lavoratori sono stati introdotti interventi straordinari – i cd. bonus. E non va dimenticato il ruolo fondamentale svolto dal Reddito di



Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

cittadinanza – varato solo nel 2019 – cui si è associata la misura eccezionale del Reddito di emergenza, per coloro senza reddito e che comunque non risultavano eleggibili per gli altri benefici, come rete di sostegno di “ultima istanza” per complessivamente oltre un milione e mezzo di nuclei familiari.

In assenza di tali interventi, la crisi economica si sarebbe subito trasformata in acuta crisi sociale.

3. Indirizzi programmatici prioritari

a) Mercato del lavoro

Nel quadro socio-economico descritto, si accentuano alcune dinamiche strutturali che già caratterizzavano il cambiamento in corso nel mercato del lavoro. Si pensi, ad esempio, all’impulso dato dall’emergenza epidemiologica all’utilizzo massivo delle tecnologie digitali al fine di permettere lo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile, da remoto e non in presenza. Ovvero all’ampio utilizzo di piattaforme per l’acquisto di beni e servizi. Tecnologie già disponibili e diffuse – su cui già ci si interrogava in merito agli effetti sul mercato del lavoro – ma il cui utilizzo è stato rapidamente sperimentato su una scala precedentemente inimmaginabile e che con ogni probabilità modificherà in maniera non marginale l’attività lavorativa in futuro.

Sono solo alcuni degli esempi delle dinamiche in corso nel mercato del lavoro, il cui effetto nel lungo periodo non è certo in termini occupazionali, ma che indubbiamente nel breve periodo possono produrre temporanei disallineamenti tra le competenze disponibili e quelle richieste con esiti non desiderati sugli equilibri del mercato e la necessità di opportune politiche – in particolare, politiche attive del lavoro – per accompagnare il cambiamento.

In particolare, in questo contesto, se si vuole intercettare tale cambiamento, la formazione professionale gioca un ruolo cruciale nel sistema di politiche occupazionali e necessiterà di un nuovo impulso, come già sta avvenendo, in via sperimentale, con l’istituzione del Fondo per le nuove competenze di cui al DL 34/2020.



Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

Più in generale, l'esigenza di rendere più flessibile la prestazione lavorativa, che è emersa nel corso dell'emergenza epidemiologica, deve essere necessariamente accompagnata da misure volte a promuovere la formazione continua e permanente, che sappia intercettare le trasformazioni del mercato del lavoro conseguenti alla grave crisi sanitaria in corso. (cfr. *Linee guida per la definizione del Piano nazione di ripresa e resilienza del 15/9/2020*). Ne consegue, l'esigenza di promuovere forme di coordinamento tra i vari attori e di valutarne gli effetti.

Al riguardo, INAPP dovrà fornire un efficace contributo allo studio degli effetti della crisi pandemica sul mercato del lavoro e del cambiamento strutturale in atto, così come coadiuverà il Ministero con attività di ricerca utile a rafforzare le iniziative che verranno intraprese in materia di politiche attive del lavoro – e sulla formazione per le nuove competenze in particolare – anche a valere sulle risorse del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza. Specifica attenzione dovrà essere rivolta, nel tener conto degli effetti della crisi da COVID-19, alla valutazione di efficacia delle politiche – incluse quelle di sostegno al reddito del lavoratore – in termini di miglioramento delle *chance* occupazionali dei destinatari, mentre con riferimento ai target resta prioritaria l'analisi degli effetti sull'occupazione femminile e giovanile.

In tema di politiche attive del lavoro, non può trascurarsi il ruolo determinante dei *Centri per l'Impiego*, ai quali sono state destinate ingenti risorse stanziate dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019) e dal decreto-legge 28 gennaio 2019 n. 4, convertito in legge 28 marzo 2019, n. 26, che comporteranno un sensibile incremento del relativo organico del personale e un investimento infrastrutturale. Il Piano di rafforzamento dei *Centri per l'impiego* dovrà essere quindi necessariamente soggetto ad una verifica sulla relativa *efficacia, considerato il rilievo che dovranno svolgere nel contesto economico-sociale del Paese*.

La collaborazione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali proseguirà anche con riferimento alla predisposizione di un rapporto di monitoraggio nazionale sull'offerta dei percorsi regionali di istruzione e formazione professionale, in applicazione di quanto previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76.



Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

L'INAPP supporterà, inoltre, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nell'attuazione delle politiche volte a promuovere l'apprendimento permanente quale diritto della persona ad accrescere ed aggiornare le proprie competenze, abilità e conoscenze nei contesti di apprendimento formali, non formali e informali, di cui all'articolo 4, comma 51 e seguenti della legge 28 giugno 2012, n. 92. A tal fine, in particolare, l'Istituto, nell'ambito del Sistema nazione di Certificazione delle Competenze di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 13 giugno 2013, svolgerà, per conto del Ministero, specifica attività di monitoraggio e valutazione ai fini dell'aggiornamento del sistema stesso.

Tale attività verrà attuata anche in funzione dell'implementazione 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., che adotta l'Atlante del lavoro e delle qualificazioni, pubblicato, gestito e implementato da INAPP, quale dispositivo per la trasparenza e il progressivo riordino del Repertorio nazionale, sulla base delle sequenze descrittive delle attività lavorative dei diversi settori economico-professionali, anche ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 13 del 2013 e parte integrante dei sistemi informativi di cui agli articoli 13 e 15 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150. L'Atlante rappresenterà il riferimento per l'attuazione del Quadro Nazionale delle Qualificazioni, in risposta alla Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 maggio 2017, sull'*European Qualification Framework*, per cui l'INAPP svolgerà un ruolo terzo di valutatore indipendente ai sensi del D.M. dell'8 gennaio 2018.

L'Atlante del lavoro e delle qualificazioni costituirà, inoltre, anche modello di riferimento per le politiche attive del lavoro, fornendo i presupposti informativi, e di sistema, funzionali a migliorare l'integrazione tra formazione e lavoro e la definizione dell'offerta di lavoro congrua, di cui all'art.4 del D. M. del 10 aprile 2018, adottato ai sensi degli articoli 3 e 25 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150.

Inoltre, alla luce dei recenti interventi normativi, appare opportuno che l'Istituto orienti la propria attività di analisi e di valutazione sugli impatti derivanti dalle restrizioni normative finalizzate a



Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

limitare, ad esempio, il ricorso a forme di occupazione a termine e a favorire, invece, il ricorso a rapporti di lavoro a tempo indeterminato (in particolare il cd. *decreto-legge Dignità*).

Come pure sarebbe utile rivolgere la necessaria attenzione all'analisi dei diversi aspetti e delle cause connesse al perdurante divario di genere nei livelli occupazionali del Paese e alle differenze retributive che si registrano, in alcuni settori, tra lavoratori e lavoratrici. Al fine di consentire al decisore politico di valutare le possibili opzioni di intervento.

Più in generale, l'INAPP verrà anche chiamato a contribuire in termini di analisi scientifica ai lavori del costituendo Osservatorio nazionale del mercato del lavoro.

b) Lotta alla povertà e politiche di inclusione e integrazione sociale e lavorativa

Con riferimento alle politiche di lotta alla povertà, rilevano le misure introdotte dal decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con L. 28 marzo 2019, n. 26, il cui obiettivo è il reinserimento dei beneficiari del reddito di cittadinanza nella vita sociale e lavorativa del Paese. Le relative misure hanno una duplice finalità. Da un lato, sono preordinate a conferire un adeguato sostegno economico ai nuclei familiari in stato di bisogno; dall'altro, a sostenere i relativi destinatari in attività volte alla piena inclusione sociale e/o lavorativa. In effetti, si prevede un impegno attivo dei beneficiari che dovranno aderire alle offerte di lavoro provenienti dai competenti *Centri per l'impiego*, con conseguente decadenza dal beneficio previsto, in caso di ingiustificato rifiuto a svolgere l'attività lavorativa proposta.

Da questo punto di vista l'INAPP coadiuverà la competente Direzione Generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali al fine di analizzare, monitorare e valutare l'esito delle politiche connesse al reddito di cittadinanza.

In particolare, le attività, per quanto attiene la valutazione, verranno definite in conformità con il progetto di ricerca, approvato nell'ambito del Comitato scientifico, istituito con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, ai sensi dell'art. 10, comma 1-bis del citato decreto-legge n. 4/2019, nel quale è prevista la presenza di un rappresentante dell'INAPP. Il Ministero



Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

potrà, inoltre, avvalersi dell'INAPP per le attività di monitoraggio necessarie alla definizione del Rapporto annuale, della cui predisposizione lo stesso è responsabile, sentita l'ANPAL.

Nell'ambito della promozione delle politiche del lavoro per le persone con disabilità, in coerenza con quanto previsto dall'art. 10, comma 2, lettera *a*), d.lgs. 14 settembre n. 150, INAPP svolgerà attività di studio, ricerca, monitoraggio e valutazione, sull'attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68.

In relazione all'attività finalizzata alla programmazione delle politiche sociali, INAPP coadiuverà la competente Direzione Generale del Ministero nella valutazione dello stato dei servizi sociali a livello territoriale, con particolare riferimento all'attuazione di livelli essenziali a livello locale, alle professionalità impiegate e alle modalità di fornitura dei servizi sociali.

Nell'ambito delle politiche di integrazione sociale promosse dal Ministero si colloca la previsione di efficaci misure per la gestione dei flussi migratori e l'inclusione socio-lavorativa dei cittadini migranti più vulnerabili. Particolare attenzione dovrà essere prestata alle attività di monitoraggio dei percorsi di inclusione sociale e di politica attiva del lavoro rivolti ai minori stranieri non accompagnati nella fase di passaggio alla maggiore età e alle categorie di cittadini migranti più vulnerabili. In tal senso il Ministero si avvarrà del supporto tecnico scientifico dell'INAPP che, nell'impostare e realizzare siffatta attività di monitoraggio e di analisi mirate sulle politiche del lavoro formative e sociali rispetto al target "migranti" dovrà condividere e confrontarsi con la competente Direzione Generale di questo Dicastero.

4. Supporto scientifico che- quale ente pubblico di ricerca - dovrà fornire agli Uffici centrali del vigilante Ministero del lavoro e delle politiche sociali

In termini più generali, ferma restando l'indipendenza e l'autonomia scientifica dell'Istituto, si ritiene utile un rafforzamento della collaborazione con le Direzioni generali del Ministero, ad esempio nella condivisione delle linee progettuali in corso di elaborazione da parte dell'INAPP, in modo che le singole Direzioni Generali possano eventualmente fornire contributi alla loro



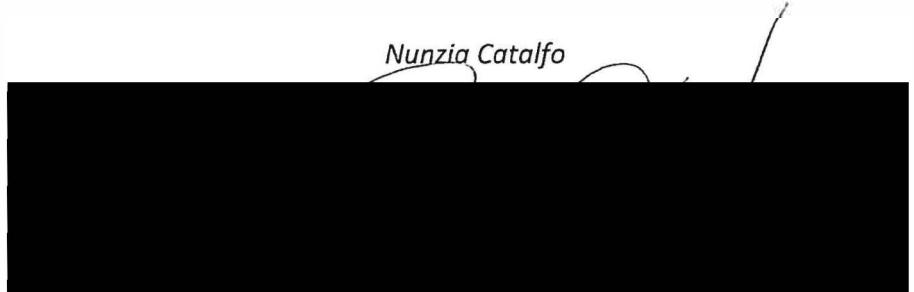
Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

definizione, anche sulla base delle evidenze e delle risultanze che le stesse spesso rilevano direttamente dalla concreta applicazione delle misure e degli interventi normativi di rispettiva competenza.

In tal senso, il confronto metterebbe, da un lato, l'Istituto in grado di poter disporre di un quadro iniziale di riferimento quanto più completo ed aderente alle situazioni specifiche che si intendono analizzare e consentirebbe, dall'altro lato, alle Direzioni Generali di conoscere in tempo reale le attività "in cantiere" da parte dell'INAPP, con la possibilità di programmare l'uso dei risultati, una volta disponibili, nonché di concorrere alla loro valorizzazione e diffusione nell'ambito delle competenze e delle funzioni istituzionali svolte dalle stesse.

Roma, 23 NOV 2020

Nunzia Catalfo





CORTE DEI CONTI

UFFICIO DI CONTROLLO SUGLI ATTI DEL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA, DEL MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI, DEL MINISTERO DELLA SALUTE, DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

Si attesta che il provvedimento numero 135 del 23/11/2020, con oggetto DM MLPS n.135 del 23/11/2020 diretto ad INAPP per il triennio 2020/2022, avente ad oggetto l'individuazione degli orientamenti del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali in ordine alle attività dell'Istituto vigilato; pervenuto a questo Ufficio di controllo di legittimità, è stato protocollato in arrivo con prot. n. CORTE DEI CONTI - SCEN_LEA - SCCLA - 0049649 - Ingresso - 25/11/2020 - 14:00 ed è stato ammesso alla registrazione il 11/12/2020 n. 2357

Il Magistrato Istruttore

ANTONIO MEZZERA

(Firmato digitalmente)

