



INSIDE

Capire il lavoro, costruire partecipazione

PROPOSTE POLITICHE ACLI PER UN LAVORO DI QUALITÀ

CAPACITARE, REDISTRIBUIRE, DARE VOCE:
UN UNICO PROGRAMMA
SULLA DIGNITÀ DEL LAVORO E SULL'EQUITÀ

26 SETTEMBRE 2026

INTRODUZIONE. UNA SOLA QUESTIONE, TRE LEVE

Le ACLI arrivano a INS 2026 con tre proposte politiche distinte —sul fisco, sugli spazi per i giovani, sulle competenze e la formazione professionale — che muovono però da una sola constatazione: in Italia oggi si può essere poveri pur lavorando. Il lavoro, che la Costituzione pone a fondamento della Repubblica, non garantisce più di per sé né un reddito dignitoso né una traiettoria di vita. È questa la questione che tiene insieme le 3 proposte raccolte in queste pagine.

Le ACLI da sempre pongono l'attenzione sul lavoro giusto, sui diritti dei lavoratori, sul lavoro come strumento fondamentale per una democrazia che sia sostanziale e che crei giustizia sociale.

Il punto di osservazione non è teorico, ma basato su dati che raccogliamo nelle nostre attività: il CAF delle ACLI dispone di milioni di dati di dichiarazioni dei redditi; il Patronato segue le storie lavorative e previdenziali di centinaia di migliaia di persone; i circoli sono presidi diffusi in tutto il Paese; l'Enaip forma al lavoro migliaia di ragazzi e adulti. Da qui vediamo cose che le medie statistiche non restituiscono. La ricerca ACLI fatta insieme a Iref sul Panel Redditi CAF 2025, mostra che nella fascia compresa fra 26.500 e 33.500 euro il 64% dei lavoratori non ha recuperato nulla rispetto all'inflazione e non sono i più poveri, ma il ceto medio dipendente che ha assorbito per intero l'erosione del potere d'acquisto. Inoltre alla povertà di oggi si somma quella previdenziale di domani, perché salari bassi e carriere discontinue producono montanti contributivi insufficienti. La ricerca condotta con NeXt e l'Università di Roma Tor Vergata aggiunge il passaggio decisivo: chi ha meno rinvia le cure, rinuncia, si cura peggio. La disuguaglianza economica si converte in disuguaglianza di salute e, alla fine, di aspettativa di vita.

Da questa diagnosi comune discendono tre leve, che corrispondono alle tre proposte.

La prima leva è la redistribuzione: un fisco più equo. Il prelievo grava in misura sproporzionata su chi produce reddito da lavoro. I redditi da lavoro dipendente e da pensione costituiscono circa l'85% del reddito complessivo dichiarato ai fini IRPEF e su di essi ricade la parte largamente maggioritaria dell'imposta, mentre le rendite finanziarie sono assoggettate a un'imposta sostitutiva e ampie quote di reddito da capitale restano fuori dalla base imponibile progressiva. A parità di somma percepita, il prelievo dipende oggi non dalla capacità contributiva ma dalla natura della fonte. Numerosi studi hanno misurato la conseguenza: il sistema è solo debolmente progressivo fino al 95° percentile e diventa regressivo al vertice, dove lo 0,1% più ricco si ferma a un'aliquota effettiva del 32,6% mentre un lavoratore dipendente di ceto medio si attesta attorno al 45%. Nello stesso periodo il 10% delle famiglie più abbienti è arrivato a detenere il 60,6% della ricchezza netta nazionale e nei prossimi vent'anni passeranno di mano per via ereditaria migliaia di miliardi di euro quasi interamente in esenzione d'imposta. Non chiediamo meno tasse, né più tasse: chiediamo che siano giuste e che la loro distribuzione rispetti l'articolo 53 della Costituzione, il quale impone la progressività dell'intero sistema fiscale.

La seconda leva è la voce collettiva: spazi per i giovani, fra cittadinanza e lavoro. Nelle periferie come nelle aree interne o nelle aree di mezzo, dall'adolescenza fino ai trent'anni e oltre, i giovani chiedono la stessa cosa: la disponibilità di spazi pubblici in cui incontrarsi, coltivare una propria voce, trovare sostegno e opportunità anche sui temi del lavoro e della partecipazione e avere un peso nelle decisioni che riguardano la loro vita (lavoro, istruzione, trasformazioni urbane, sviluppo economico, benessere delle persone, ecc.). Dove questi luoghi mancano, la precarietà si somma all'isolamento: ciascuno cerca soluzioni individuali e il Paese perde il contributo collettivo di cui avrebbe più bisogno. È da qui che nasce la proposta delle Case di Futuro, elaborata con il Forum Disuguaglianze e Diversità e altre venti associazioni: non spazi *per* i giovani, ma spazi di cui i giovani siano soggetti costituenti, per ritrovare potere nello spazio pubblico.

La terza leva è la promozione delle persone: competenze, formazione professionale, servizi per il lavoro. Chi entra nel mercato del lavoro senza una qualificazione riconosciuta, e chi ne viene espulso a metà del percorso, resta esposto a lavoro povero e discontinuo. L'Italia dispone del sistema dell'Istruzione e Formazione Professionale (leFP), un canale che funziona dove è attivato, ma lo usa a metà: il 50% degli allievi arriva da insuccessi scolastici, i tassi di successo formativo superano l'80%, l'incidenza dei NEET a tre anni dal titolo è dell'1% contro il 13,3% nazionale, e tuttavia l'offerta copre solo il 37% delle richieste di assunzione a tempo indeterminato per i profili di operatori e tecnici cercati dalle imprese. A questo si aggiungono forti disparità territoriali, in quanto in alcune regioni questi sistema di formazione professionale è poco diffuso e debole, una polarizzazione territoriale che le risorse straordinarie del PNRR hanno tamponato senza risolvere: dal 2027, con la fine del PNRR, chiuso quel canale, il rischio di ricaduta è concreto. Lo stesso vale per i servizi per il lavoro: il programma GOL ha dimostrato che è possibile offrire servizi riconoscibili e strutturati in tutto il Paese, ma quell'esperienza resterà un episodio se non diventa programmazione ordinaria.

Le tre leve condividono alcuni elementi, alcuni criteri che sono quindi tra loro unite da un filo di senso.

- Il primo tratto comune è il passaggio **dalla misura straordinaria all'infrastruttura stabile**: l'Istruzione e Formazione Professionale come infrastruttura formativa essenziale, le politiche attive come infrastruttura di intelligenza territoriale sulla domanda di lavoro, le Case di Futuro come infrastruttura territoriale multifunzionale, il fisco come l'infrastruttura che decide chi contribuisce e in quale misura.
- Il secondo è il **rifiuto dei bonus e delle misure una tantum**: spostano risorse da un gruppo all'altro, generano dipendenza e disparità di trattamento, non aggrediscono mai il problema strutturale.
- Il terzo è il **ruolo dei corpi intermedi**: nessuna di queste proposte è concepita come delega allo Stato e ciascuna nasce da un'alleanza tra istituzioni, terzo settore, cittadinanza attiva, mondo universitario, ecc., in quanto la sussidiarietà si dimostra costruendo e proponendo, oltre che denunciando.
- Il quarto è la scelta di **partire dai dati**, per non ridurre questioni di giustizia a slogan.

C'è infine **una cornice** che precede la tecnica. La **dottrina sociale della Chiesa** considera il tributo non come una sottrazione, ma come lo strumento con cui una comunità provvede a sé stessa e ai propri membri più deboli, e assegna alla finanza pubblica il compito di sostenere occupazione, iniziativa economica e protezione sociale. Nella stessa prospettiva, la formazione non è un costo assistenziale, né lo spazio pubblico è un lusso: sono le condizioni materiali affinché il lavoro torni a essere ciò che la Costituzione dice che è, cioè il modo in cui ciascuno concorre al progresso della comunità.

Capacitare, redistribuire, dare voce: le tre proposte che seguono non sono tre agende separate, ma un unico programma sulla dignità del lavoro e sull'equità.

LE TRE PROPOSTE IN SINTESI

N.	Titolo della proposta	Argomento
1	Il fisco che divide. Lavoro, rendite e progressività	Fisco più equo. Ripristino della progressività dell'intero sistema tributario ai sensi dell'art. 53 della Costituzione: indicizzazione automatica di scaglioni, detrazioni e soglie ISEE contro il <i>fiscal drag</i> ; riforma strutturale al posto dei bonus; riequilibrio fra lavoro e rendita; successioni allineate agli standard europei; destinazione riconoscibile del gettito a sanità, welfare e previdenza.
2	Riprendersi spazio con le Case di Futuro	Spazi per i giovani, fra cittadinanza e lavoro. Infrastrutture territoriali multifunzionali progettate e gestite con i giovani: co-working popolari, servizi per lavoratrici e lavoratori a basse tutele, mentoring intergenerazionale, formazione critica, orientamento, spazi di espressività e di azione collettiva; anche mediante la rifunzionalizzazione della rete esistente di circoli e associazioni di base. Elaborato insieme a Forum DD e altre 20 associazioni "Ci siamo!"
3	Per un Sistema Nazionale della leFP e delle Politiche Attive	Competenze e formazione professionale. Riforma finanziaria e ordinamentale della leFP (fondo statale strutturale, LEP ridefiniti e monitorabili) e stabilizzazione dei Servizi per il lavoro dopo il programma GOL: finanziamento pluriennale, costi standard minimi nazionali, misure di accompagnamento per le persone vulnerabili, qualificazioni modulari e apprendistato duale per adulti.

PROPOSTA N. 1 IL TUO FISCO. GIUSTO, EQUO, PROGRESSIVO

1. Il messaggio: un fisco progressivo, perché lo dice la Costituzione

Le ACLI dispongono, attraverso i propri servizi, di milioni di dati anonimi sulle condizioni reddituali reali delle famiglie italiane¹. Ma a spingerci a prendere posizione sul tema non sono i numeri. Siamo un'associazione popolare e **stiamo in mezzo alla gente**, nei circoli, nelle scuole di formazione, nelle realtà che animiamo ogni giorno in tutto il Paese, dove ascoltiamo, serviamo e accompagniamo persone con le loro storie di vita. Sono loro a dirci che cosa significano quei dati.

Quello che ci dicono e che i numeri confermano è che **il lavoro sembra aver perso valore**. Fra il 2021 e il 2025 le retribuzioni reali sono scese di circa sette punti e mezzo e nessun altro grande Paese avanzato ha fatto peggio: l'inflazione ha eroso il potere d'acquisto molto più di quanto i rinnovi contrattuali abbiano recuperato, e un lavoratore privato su tre aspetta ancora il rinnovo del proprio². Non è l'effetto di una congiuntura sfavorevole. È una perdita che si accumula anno dopo anno e che nessun bonus restituisce.

A pagarne il prezzo più alto è chi vive del proprio lavoro e, in particolare, quel ceto medio che nessuna politica pubblica considera perché troppo "benestante" per accedere ai sostegni e troppo esposto per reggere l'aumento dei prezzi. Nella fascia fra 26.500 e 33.500 euro di reddito il 64% dei lavoratori non ha recuperato nulla rispetto all'inflazione³. Insieme a questo cresce il fenomeno che più contraddice la nostra Costituzione: **il lavoro povero**. Si può lavorare a tempo pieno, in regola e restare sotto la soglia di povertà.

Per i giovani il problema comincia prima, sulla soglia d'ingresso. Non è solo questione di precarietà: a parità di mansione può accadere che un giovane venga inquadrato con un contratto collettivo meno favorevole, in un panorama contrattuale frammentato in cui oltre mille contratti nazionali risultano depositati mentre poco più di duecento coprono il 96% dei lavoratori dipendenti⁴. Il risultato è che **una generazione lavora senza**

1 Il sistema dei CAF ACLI elabora ogni anno centinaia di migliaia di dichiarazioni dei redditi, confrontate nel tempo attraverso il Panel Redditi dell'IREF. Su questa base è costruita la ricerca A. Serini, G. Zucca (a cura di), *La trappola del lavoro a bassa retribuzione*, IREF — ACLI, 2026.

2 OCSE, *Employment Outlook 2025*: all'inizio del 2025 i salari reali italiani risultavano inferiori del 7,5% rispetto all'inizio del 2021, il calo più marcato fra le principali economie dell'area; circa un dipendente del settore privato su tre era coperto da un contratto collettivo scaduto. Il *Wage Bulletin* OCSE del marzo 2026 conferma che il recupero in corso resta fra i più lenti dell'area. In prospettiva più lunga, l'Organizzazione internazionale del lavoro colloca l'Italia all'ultimo posto fra i Paesi del G20 per andamento dei salari reali rispetto al 2008.

3 A. Serini, G. Zucca (a cura di), *La trappola del lavoro a bassa retribuzione*, cit. (Panel Redditi su sei anni di dichiarazioni dei CAF ACLI).

4 Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi del CNEL, dati aggiornati a dicembre 2025: 1.052 CCNL depositati, circa 150 effettivamente applicati in modo significativo, 212 a copertura del 96,1% di 14,7 milioni di lavoratori. Nel marzo 2026 il CNEL ha deliberato la riorganizzazione dell'Archivio per escludere i contratti privi di applicazione reale. Il fenomeno

riuscire a mettere da parte nulla. E senza risparmio non c'è autonomia, non c'è casa, non c'è progetto familiare e, domani, non ci sarà nemmeno una pensione decante.

C'è infine una conseguenza che tocca direttamente la vita delle persone. **Quando il reddito non basta, a essere compromesso è l'accesso ai beni essenziali:** la casa, l'istruzione dei figli, la cura di sé e dei propri familiari. È un fenomeno che le nostre rilevazioni intercettano anche sul versante sanitario, dove la spesa per le cure cresce sensibilmente al crescere del reddito⁵, mentre chi ha poco rinvia, rinuncia, ripiega. Il punto non è un singolo servizio: è che **la disuguaglianza economica si traduce in disuguaglianza di opportunità e di condizioni di vita.**

Il nostro messaggio è semplice: **tutti devono restituire alla comunità ciò che è giusto.** Non si tratta di «pagare», come si paga un pedaggio o una multa, subendo l'imposizione di qualcun altro. Si tratta di restituire, perché nessuno produce reddito da solo: lo produce dentro una comunità che gli ha dato istruzione, cure, strade, sicurezza e soprattutto il tempo di crescere. Il tributo non è una sottrazione: è la forma con cui una comunità continua a esistere.

La Costituzione, del resto, non si limita a consentire la progressività: vuole che a essa sia informato il sistema tributario. E lo vuole perché la considera la conseguenza di due principi che vengono prima. Il primo è che tutti abbiamo pari dignità e uguali diritti e che spetta alla Repubblica rimuovere gli ostacoli economici e sociali che ne impediscono l'esercizio effettivo: **l'uguaglianza scritta non basta, se le condizioni materiali restano diseguali.** Il secondo è che accanto ai diritti ci sono i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, che non sono una raccomandazione morale, ma un obbligo giuridico, vincolante quanto i diritti che accompagnano. Da qui discende l'articolo 53 della Costituzione, per il quale ciascuno concorre alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva, cioè non in misura uguale, ma in proporzione a quello che può, in maniera appunto progressiva⁶. La norma parla del sistema, non della singola imposta: **un impianto che diventa regressivo al vertice la tradisce**, per quanto ciascun tributo, preso da solo, appaia formalmente corretto.

Nella stessa direzione va da sempre la dottrina sociale della Chiesa, che vede nella finanza pubblica uno strumento di sviluppo e di solidarietà e, nel tributo giusto, il modo in cui una comunità sostiene il lavoro, l'iniziativa economica e la protezione dei più deboli⁷. L'evasione è dunque sottrarre **agli altri prima che allo Stato. Inoltre** un prelievo che grava sul lavoro risparmiando la ricchezza accumulata contraddice la stessa logica solidale del tributo.

Diciamo allora che cosa non serve. **Non si governa un Paese con le aspirine.** Il proble-

dei contratti sottoscritti da sigle prive di reale rappresentatività, pur numericamente circoscritto, incide su settori e fasce d'età già deboli.

5 Ricerca ACLI – NeXt – Università di Roma Tor Vergata su oltre otto milioni di dichiarazioni dei redditi: i contribuenti con redditi più elevati spendono mediamente da quattro a cinque volte di più in cure sanitarie rispetto a quelli con redditi bassi.

6 Artt. 2, 3, secondo comma, e 53 della Costituzione. Sul fondamento solidaristico del dovere tributario si veda Corte costituzionale, sentenza n. 341 del 2000, che qualifica il concorso alle spese pubbliche come dovere inderogabile di solidarietà.

7 Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, 2004, n. 355. Sul duplice obbligo — del cittadino di concorrere alle spese pubbliche e dello Stato di garantire un sistema fiscale equo — il magistero è costante almeno dagli interventi di Pio XII.

ma non è lenire un sintomo con un bonus, una detrazione temporanea o una prebenda concessa a una categoria alla volta, ma recuperare risorse in modo stabile e ridistribuirle con criterio. **Gli strumenti provvisori hanno tutti lo stesso difetto: scadono.** E quando scadono il problema è rimasto dov'era, con l'aggravante di aver drogato per qualche stagione il mercato in cui opera chi ne ha beneficiato, alterandone gli equilibri e riducendone l'efficienza nel medio e lungo periodo.

Serve invece coraggio. Equità significa ridistribuire il carico fiscale su *tutte* le fonti di ricchezza e non soltanto sul lavoro, che oggi ne sostiene la parte maggiore. **La progressività non passa solo per l'IRPEF:** passa per le imposte indirette, che gravano su chiunque senza distinguere fra chi ha molto e chi non ha nulla; per il modo in cui trattiamo rendite e profitti; per ciò che accade quando la ricchezza si trasferisce da una generazione all'altra.

Una precisazione sulle parole, che sono parte della proposta. **In questo documento non si parla di «patrimoniale»:** è un termine che non designa alcuna misura precisa e serve soltanto a spostare il confronto dal merito alla propaganda. Parliamo invece, molto chiaramente, di due cose. Di una **tassazione della finanza speculativa**, perché non è accettabile che il denaro che si moltiplica muovendosi sia trattato meglio del denaro guadagnato lavorando. E del **contrasto agli strumenti di elusione che permettono ai grandi capitali, organizzandosi e con poco sforzo, di non pagare le imposte:** residenze fiscali di comodo, veicoli societari, trasferimenti di utili, rinvio indefinito della realizzazione dei guadagni. Sono strumenti accessibili solo a chi dispone di patrimoni rilevanti e di consulenza specializzata: è questa asimmetria, e non la virtù degli uni o il vizio degli altri, a rendere il sistema ingiusto.

Alle forze politiche chiediamo allora due cose, entrambe difficili: **chiarezza e coraggio.** Chiarezza vuol dire dirci le cose come stanno. **Il sistema fiscale italiano, oggi, è iniquo e distorto:** tratta in modo diverso redditi di pari entità a seconda della loro fonte, e concentra il prelievo là dove la base imponibile è rimasta intatta. Al contempo, non genera un gettito strutturalmente sostenibile in relazione alla spesa pubblica crescente. Finché il confronto pubblico resta sulla superficie degli slogan — qualche punto di aliquota annunciato in campagna elettorale, un bonus ricordato al momento giusto — nessuno è costretto ad andare a fondo e il problema rimane lì dov'è.

Coraggio vuol dire **gettare il cuore oltre l'ostacolo.** Le proposte radicali servono e non sono il problema: il problema è che manchino o che vengano ridotte a bandiera da agitare per qualche settimana. Chiediamo a chi si candida a governare di avanzarne, di argomentarle e di difenderle davanti al Paese, invece di inseguire il sentimento prevalente del momento. **Non chiediamo più tasse: chiediamo tasse giuste,** meglio distribuite fra le diverse fonti di ricchezza, più leggere sul lavoro e accompagnate da una spesa pubblica di qualità. E chiediamo che si dica con franchezza a che cosa servono. A vivere meglio: a servizi che funzionino, a una sanità che curi tutti, a beni essenziali alla portata di ogni famiglia. Il fisco non è un fine: è il modo in cui una comunità decide di prendersi cura di sé.

2. Il contesto: un prelievo alto, e mal distribuito

Nel 2025 la pressione fiscale ha raggiunto il 42,9% del prodotto interno lordo, in crescita di sette decimi di punto rispetto all'anno precedente⁸. Preso da solo è un dato

⁸ ISTAT, *Conti economici nazionali*, comunicato del 22 settembre 2026: la pressione fiscale 2025 — somma di imposte dirette, indirette, in conto capitale e contributi sociali in rapporto al PIL — è pari al 42,9%, in aumento di 0,7 punti rispetto al 42,2% del 2024. La stima diffusa il 3 aprile

che dice poco, e infatti ciascuno lo usa per dimostrare quello che gli conviene. La domanda che quasi nessuno pone è un'altra: **non quanto lo Stato preleva, ma da chi**. Un prelievo elevato può essere giusto, se distribuito secondo capacità contributiva; e un prelievo anche modesto è ingiusto, se grava su chi ha meno.

Guardiamo allora alla composizione del gettito. Una quota imponente delle entrate deriva da imposte indirette: la sola IVA vale quasi centottantasette miliardi di euro l'anno⁹, senza contare le accise. Sono imposte che non distinguono: **chi compra un chilo di pane paga la stessa aliquota, che guadagni mille euro al mese o centomila**. Pesano perciò, in proporzione, molto di più su chi ha meno, e sono il primo punto in cui la progressività del sistema si perde, prima ancora del vertice della distribuzione. Conviene allora guardare l'intera architettura del prelievo, perché è lì che si misura quanto un sistema possa essere progressivo. Nel 2025 le entrate tributarie erariali sono state pari a circa 622 miliardi di euro, di cui **352 miliardi di imposte dirette e 270 miliardi di imposte indirette**: le seconde pesano dunque per oltre il 43% del totale. A queste si aggiungono le entrate extra-tributarie — dividendi delle società partecipate, canoni, concessioni, proventi dei giochi — che nel bilancio dello Stato valgono all'incirca il 7% delle entrate complessive¹⁰. E si tratta di una misura prudente: nel perimetro dei conti nazionali, che comprende anche l'IRAP e i tributi degli enti territoriali, la quota delle imposte indirette è più alta e tende ad avvicinarsi alla metà dell'intero gettito tributario. Sono numeri che indicano da soli la direzione di un riequilibrio: **spostare peso dalle imposte indirette, che non distinguono, a quelle dirette, che possono essere commisurate alla capacità contributiva**, e ridurre la quota di bilancio che dipende da entrate estranee a quel principio. Non si tratta di aumentare il prelievo complessivo: si tratta di ricomporlo là dove può essere proporzionato a ciò che ciascuno ha.

Il secondo punto è l'IRPEF, la cui base imponibile si è progressivamente svuotata per effetto dei regimi sostitutivi, fino a un meccanismo tanto iniquo quanto paradossale: **a parità di importo, il prelievo dipende dalla fonte del reddito anziché dalla capacità contributiva di chi lo percepisce**. Bastano due esempi. Le rendite finanziarie scontano un'imposta sostitutiva del 26%, qualunque ne sia l'ammontare, senza concorrere all'IRPEF né alle addizionali. Le rendite da locazione possono essere assoggettate a

2026 indicava il 43,1%, poi rivista con i dati definitivi.

9 MEF — Dipartimento delle Finanze, *Bollettino delle entrate tributarie*, dati dell'anno 2025: entrate IVA pari a 186.809 milioni di euro (+3,3%); imposte dirette pari a 351.958 milioni di euro (+1,9%), di cui IRES 60.085 milioni e imposta sostitutiva sui redditi di capitale e ritenute su interessi 21.055 milioni; imposte indirette pari a 270.175 milioni di euro (+4,4%), per un totale di entrate tributarie erariali di circa 622 miliardi di euro. Il gettito IRPEF si è attestato a 231.301 milioni.

10 Per la composizione delle entrate tributarie erariali, MEF — Dipartimento delle Finanze, *Bollettino delle entrate tributarie*, anno 2025, cit. (imposte dirette 351.958 milioni; imposte indirette 270.175 milioni). Per l'incidenza delle entrate extra-tributarie, elaborazioni su dati della Ragioneria generale dello Stato relativi al bilancio dello Stato per il 2025. Il perimetro erariale non coincide con quello dei conti nazionali, che classifica fra le imposte indirette anche l'IRAP e i tributi degli enti territoriali: secondo il Documento programmatico di finanza pubblica le entrate tributarie delle Amministrazioni pubbliche ammontano nel 2025 a circa 662 miliardi di euro e le proiezioni al 2028 indicano 368,7 miliardi di imposte dirette a fronte di 338,7 miliardi di imposte indirette (Senato della Repubblica, Dossier n. 16, XIX legislatura).

cedolare secca del 21%, o del 26% per le locazioni brevi oltre la prima unità immobiliare, in alternativa alla tassazione ordinaria. I redditi da lavoro, invece, concorrono per intero alla base progressiva: **sono rimasti l'unico pilastro pienamente esposto alla progressività.**

C'è poi quello che il fisco non riesce a riscuotere. L'evasione tributaria e contributiva supera ancora i cento miliardi di euro l'anno e non si distribuisce in modo uniforme: si concentra dove il prelievo non è assistito da meccanismi automatici di accertamento e di versamento¹¹. È un dato di architettura del sistema, non un giudizio su alcuno: **dove esistono ritenuta alla fonte, fatturazione elettronica e obblighi di comunicazione da parte di terzi, il gettito è certo; dove non esistono, il recupero è affidato a controlli successivi.** La conseguenza è che il peso effettivo si sposta verso le basi imponibili più facilmente osservabili. Estendere gli strumenti di trasparenza e di tracciabilità a tutte le fonti di reddito non è una misura punitiva verso qualcuno: è la condizione perché la progressività scritta nella legge valga davvero per tutti.

L'asimmetria ha poi un effetto diretto sul lavoro, ed è la ragione principale per cui un'associazione di lavoratori se ne occupa. **Se il rendimento di un titolo è tassato meno del profitto d'impresa e molto meno del salario, conviene comprare titoli anziché reinvestire in azienda.** I regimi sostitutivi, nati per semplificare, finiscono così per incentivare il disinvestimento dall'economia reale: premiano chi colloca o trasferisce denaro e penalizzano chi assume, innova e produce. Non è una questione morale ma di convenienza, e proprio per questo va corretta per via fiscale.

Viene poi la ricerca scientifica. Gli studi più recenti sulla progressività effettiva dell'intero sistema italiano mostrano che esso è solo debolmente progressivo per la grande maggioranza dei contribuenti e diventa regressivo in cima: **il 7% più ricco sopporta un'aliquota effettiva inferiore a quella del restante 93%, e lo 0,1% si ferma al 32,6% contro il 45% circa di un lavoratore di ceto medio**¹². Il dato non riguarda la ricchezza in quanto tale: riguarda il rispetto di una norma costituzionale.

A ciò si aggiunge la fotografia della ricchezza. Il 10% delle famiglie più abbienti detiene oltre il 60% della ricchezza netta nazionale, contro poco più del 7% nelle mani della metà meno abbiente¹³. E nei prossimi vent'anni si compirà il più grande passaggio generazionale di ricchezza della storia repubblicana, stimato in circa 6.500 miliardi di

11 MEF, *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*, trasmessa al Parlamento il 23 ottobre 2025: per il 2022 il tax gap tributario è compreso fra 89,7 e 90,9 miliardi di euro, cui si aggiungono circa 11,5 miliardi di contributi non versati; la propensione media all'evasione dell'obbligo tributario è pari al 17%, con divari molto ampi fra i singoli tributi a seconda del meccanismo di riscossione.

12 D. Guzzardi, E. Palagi, A. Roventini, A. Santoro, *Reconstructing Income Inequality in Italy: New Evidence and Tax System Implications from Distributional National Accounts*, in *Journal of the European Economic Association*, vol. 22, n. 5, 2024, pp. 2180-2224; M. Dalle Luche, D. Guzzardi, E. Palagi, A. Roventini, A. Santoro, *Tackling the Regressivity at the Top of the Italian Tax System*, in *Review of Income and Wealth*, vol. 72, n. 3, 2026. Le percentuali indicate sono aliquote effettive riferite all'intero sistema — comprensive di imposte dirette, indirette e contributi sociali — e non alla sola IRPEF.

13 Banca d'Italia, *Conti distributivi sulla ricchezza delle famiglie italiane* (Distributional Wealth Accounts), statistiche aggiornate al quarto trimestre 2025, comunicato del 3 giugno 2026: il 10% più ricco detiene il 60,6% della ricchezza netta totale, la metà meno abbiente il 7,2%; indice di Gini in aumento da 71,5 a 72,2.

euro entro il 2045, che a legislazione vigente avverrà quasi interamente in esenzione d'imposta¹⁴.

Resta un capitolo di cui si parla poco e che per noi non è un dettaglio. Una parte del bilancio pubblico poggia su entrate che con il concorso secondo capacità contributiva non hanno nulla a che vedere: i dividendi delle società partecipate e, soprattutto, il gioco d'azzardo legale. Nel 2025 la raccolta ha toccato 165,3 miliardi di euro, il 7,3% del prodotto interno lordo, con perdite nette dei giocatori per quasi 22 miliardi e un gettito erariale di 11,47 miliardi, pari all'1,7% delle entrate tributarie¹⁵. Il rendimento per lo Stato, per giunta, è crollato: nel 2006 incassava quasi venti centesimi per ogni euro giocato, oggi meno di sette. **A crescere sono le perdite delle famiglie, non le entrate pubbliche.** E c'è un punto ancora più serio: **uno Stato che dipende dal gettito di un settore difficilmente riuscirà a imporgli regole severe.** Per le ACLI, che da decenni curano nei propri servizi le conseguenze sociali dell'azzardo, non è una questione contabile ma di coerenza. **Non si finanziano i servizi con i soldi di un settore di cui poi si devono curare le vittime.**

Le famiglie di intervento possibili discendono da questa diagnosi e sono sei: ricomporre la base imponibile dell'IRPEF; spostare il peso dalle imposte indirette a quelle dirette; tassare i profitti dove effettivamente si concentrano; tassare la ricchezza finanziaria e la finanza speculativa, oggi quasi invisibili al fisco; riequilibrare il prelievo sulle successioni; rendere il prelievo effettivamente esigibile. **La proposta che segue le attraversa tutte, perché nessuna di esse, da sola, può ripristinare la progressività di un sistema.**

3. La proposta: nessuna misura, da sola, basta

È la convinzione maturata confrontandoci con chi studia questa materia da anni, ed è la preconditione della nostra riflessione: **non esiste una misura risolutiva.** Non esiste l'imposta che, introdotta domani, restituisca giustizia al sistema o risolva i problemi del fisco in Italia.

Chi promette la soluzione unica, in qualunque direzione essa vada, sta facendo propaganda e non sta elaborando seriamente una riforma. Un sistema fiscale si corregge agendo su più leve insieme, in modo coerente e dichiarato. Le undici misure che seguono non sono un elenco di desideri: **sono l'applicazione puntuale dei tre criteri che discendono da quanto precede** — alleggerire chi già sostiene il peso maggiore, riportare sotto il principio di capacità contributiva le fonti di ricchezza che oggi ne sono fuori, dire con chiarezza dove vanno le risorse. Ogni blocco risponde a uno di questi criteri, e nessuno dei tre funziona senza gli altri due.

A. Alleggerire chi già paga

14 Future Proof Society e Tortuga, *La pesante eredità: ricchezza e (im)mobilità sociale tra le generazioni in Italia*, elaborazione su dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia: circa 6.460 miliardi di euro di trasferimenti intergenerazionali entro il 2045, a fronte di un gettito stimato inferiore all'1% della ricchezza trasferita.

15 MEF, *Prima Relazione sul settore dei giochi pubblici* (anno 2025), trasmessa alle Camere il 14 aprile 2026 ai sensi dell'art. 23, comma 1, del d.lgs. 25 marzo 2024, n. 41, su dati dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli: raccolta pari a 165,3 miliardi di euro, gettito erariale pari a 11,47 miliardi. Per l'analisi si veda Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, Università Cattolica del Sacro Cuore, *Il gioco d'azzardo in Italia: vizio privato e pubblica virtù?*, giugno 2026, che segnala la discesa del rapporto fra gettito e raccolta dal 19,4% del 2006 al 6,9% del 2025. Secondo l'Istituto Superiore di Sanità circa 1,5 milioni di persone presentano un profilo di gioco problematico.

Il prelievo sui redditi da lavoro e da pensione è oggi il pilastro pienamente esposto alla progressività, e proprio per questo ne sopporta il carico maggiore. Nessuna riforma è credibile - né politicamente sostenibile - se non comincia da un alleggerimento visibile e stabile su chi già paga tutto quello che deve.

□ **1. Riduzione strutturale del prelievo sul lavoro.** Un intervento stabile e permanente sul cuneo fiscale e sull'imposizione che grava sui redditi da lavoro e da pensione, scritto nel sistema e non rinnovato di anno in anno.

□ **2. Indicizzazione automatica all'inflazione.** Scaglioni, detrazioni e soglie ISEE vanno adeguati automaticamente alla dinamica dei prezzi. Oggi non accade, e il risultato è un aumento d'imposta che nessun Parlamento ha deliberato e che nessun governo dichiara: l'inflazione spinge i redditi nominali verso scaglioni più alti senza che il potere d'acquisto sia cresciuto. **È la più silenziosa delle ingiustizie fiscali, e la più facile da correggere.**

□ **3. Riduzione dell'IVA sui beni essenziali.** Alimentari di base, beni per l'infanzia, prodotti sanitari e per la non autosufficienza, energia per uso domestico. È l'intervento più immediatamente percepibile nella vita quotidiana e quello che corregge la componente più regressiva dell'intero sistema.

B. Riequilibrare il carico su tutte le fonti di ricchezza

Se la progressività deve valere per il sistema e non per la singola imposta, allora tutte le fonti di ricchezza devono concorrere secondo la capacità contributiva che esprimono. Le misure che seguono non colpiscono categorie di persone: **riportano dentro il principio costituzionale forme di reddito e di patrimonio che ne sono progressivamente uscite**, e lo fanno con gradualità e con salvaguardie esplicite per il risparmio delle famiglie e per i patrimoni destinati all'attività d'impresa.

□ **4. Ricomposizione della base imponibile IRPEF.** Superamento graduale dei regimi sostitutivi, a partire da quelli sulle rendite finanziarie e immobiliari, con ritorno di tali redditi nella base imponibile progressiva. La gradualità è essenziale e altrettanto lo sono le salvaguardie: esclusione dei titoli del debito pubblico, tutela del piccolo risparmio e dei redditi da locazione di modesta entità. **Non si tratta di colpire chi risparmia, ma di ristabilire che a parità di capacità contributiva corrisponda parità di prelievo.**

□ **5. Revisione strutturale dell'IRES per i profitti di posizione.** Alcuni settori realizzano stabilmente profitti che non derivano dal rischio d'impresa ma dalla posizione occupata nel mercato o dall'andamento dei tassi. Vanno assoggettati a un'aliquota differenziata prevista *in via ordinaria e permanente*, non con prelievi straordinari a tempo: i contributi una tantum sono fragili sul piano costituzionale, imprevedibili per le imprese e inutili ai fini del gettito strutturale. **Se una differenziazione è giusta, va scritta nel sistema e mantenuta.**

□ **6. Una vera tassazione della finanza speculativa.** L'imposta sulle transazioni finanziarie oggi in vigore ha un perimetro così ristretto da risultare quasi simbolica: esclude le operazioni chiuse in giornata, gran parte dei derivati e i titoli delle società di minore capitalizzazione¹⁶. Ne proponiamo l'estensione e il riordino, insieme alla trasformazione dell'imposta di bollo sui prodotti finanziari, oggi proporzionale e ferma allo 0,2% annuo per tutti, in un prelievo progressivo, con esenzione piena per il risparmio delle famiglie e aliquote crescenti sui grandi portafogli. **Il denaro che si moltiplica**

¹⁶ L'imposta sulle transazioni finanziarie è stata introdotta dall'art. 1, commi 491 ss., della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

muovendosi non può essere trattato meglio del denaro guadagnato lavorando.

□ **7. Contributo ordinario e progressivo sulle grandi ricchezze.** Oltre una soglia elevata, tale da riguardare la parte più alta della distribuzione e non il ceto medio patrimonializzato, con esclusione dell'abitazione principale e salvaguardia dei beni strumentali destinati alla continuità dell'impresa e dell'occupazione. La ragione non è ideologica ma tecnica: la ricchezza dei grandi patrimoni si è spostata dagli immobili alle attività finanziarie, che si rivalutano senza produrre reddito imponibile e possono essere usate come garanzia per finanziare consumi senza mai essere vendute. **Chi vive di patrimonio, oggi, può legittimamente non incrociare quasi mai il fisco sul reddito.**

□ **8. Riforma dell'imposta di successione in chiave redistributiva.** L'Italia applica ai trasferimenti ereditari un prelievo fra i più bassi d'Europa, con franchigie generose e aliquote uniformi. Proponiamo di alzare ulteriormente le franchigie a tutela dei passaggi familiari ordinari, la casa, i risparmi, l'azienda di famiglia che prosegue l'attività, e di introdurre una reale progressività sui grandi trasferimenti. **Nessuno deve temere per l'eredità dei propri genitori: chiediamo esattamente il contrario.** Ma un passaggio di ricchezza delle dimensioni di quello in corso non può restare, per intero, fuori dal principio di capacità contributiva.

□ **9. Contrasto all'elusione dei grandi capitali.** È la condizione di efficacia di tutto il resto. Occorrono tracciabilità effettiva dei patrimoni detenuti all'estero, cooperazione internazionale, contrasto ai veicoli societari costituiti al solo fine di spostare utili e ai trasferimenti di residenza a fini elusivi. **Chiedere un prelievo senza garantirne l'esigibilità significa lasciarlo gravare solo su chi non dispone degli strumenti per sottrarsi.**

□ **10. Ricomposizione fra entrate tributarie ed extra-tributarie.** Avviare un percorso di riduzione della dipendenza del bilancio pubblico dalle entrate da gioco d'azzardo e dai dividendi delle partecipate, sostituendole con gettito tributario stabile. Nella stessa direzione va la revisione dei canoni demaniali e delle concessioni di beni pubblici, oggi largamente sproporzionati rispetto ai ricavi che quei beni consentono di realizzare¹⁷: far pagare il giusto per l'uso di ciò che appartiene a tutti non è un'imposta nuova, è la valorizzazione di un patrimonio comune. Ridurre l'offerta di azzardo non è soltanto una politica sanitaria e sociale: **è la condizione perché lo Stato torni a essere libero di regolare ciò che oggi lo finanzia.**

C. Destinare le risorse, e dirlo

Una riforma fiscale si giudica anche da ciò che rende possibile. Indicare la destinazione non è un vincolo contabile ma la condizione della fiducia: **è ciò che distingue una riforma da un aumento di prelievo.**

□ **11. Vincolo esplicito di destinazione.** Il maggior gettito va indirizzato a priorità dichiarate e verificabili: la riduzione delle liste d'attesa e il rafforzamento della sanità pubblica; i servizi alla persona e alla non autosufficienza; le politiche per la casa e per l'istruzione; il welfare e la previdenza, a cominciare da una garanzia per le carriere discontinue.

¹⁷ Sulle concessioni demaniali marittime la Corte dei conti ha rilevato introiti effettivi per circa 151 milioni di euro e un canone medio annuo di circa 6.000 euro, giudicando i canoni non proporzionati ai fatturati conseguiti dai concessionari e i beni demaniali non adeguatamente valorizzati (Sezione centrale di controllo sulle amministrazioni dello Stato, contributo alla Camera dei deputati, 2024). Per un aggiornamento si veda Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, Università Cattolica del Sacro Cuore, *Concessioni balneari: riforma incompleta e canoni da adeguare*, 2026. Considerazioni analoghe valgono per altre concessioni di beni pubblici.

Queste misure non sono un programma di governo e non pretendono di esserlo. Sono la direzione entro cui, a nostro giudizio, una riforma dovrebbe muoversi e il criterio con cui giudicheremo quelle che verranno proposte: se alleggeriscono chi già paga, se riequilibrano il carico su tutte le fonti di ricchezza, se dicono con chiarezza a che cosa servono.

Resta un'avvertenza, che vale come premessa a ogni discussione futura. **Il gettito non è una variabile neutra.** Non chiediamo che lo Stato incassi di più: chiediamo che incassi in modo giusto. Ma occorre essere consapevoli che il gettito tende oggi a ridursi, per effetto dell'erosione delle basi imponibili e della demografia, mentre la spesa necessaria cresce. **Se il gettito si comprime oltre una certa soglia, a pagarne il prezzo non è una mera dimensione contabile: sono i servizi** - la sanità, la scuola, l'assistenza alla non autosufficienza - e dunque proprio chi non ha i mezzi per procurarseli sul mercato. Ridurre le tasse senza dire quali servizi si è disposti a perdere non è una politica di equità: è un trasferimento di costi sulle famiglie, e finisce per allargare le disuguaglianze invece di ridurle.

Per questo le ACLI assumono un impegno preciso: **proseguire questo lavoro costituendo un gruppo di lavoro multidisciplinare** - economisti, giuristi, esperti di politiche pubbliche - incaricato di tradurre queste direzioni in proposte tecnicamente definite, di verificarne la tenuta costituzionale e di quantificarne gli effetti sul gettito, misura per misura. È il passaggio che separa una posizione politica da una proposta di riforma, e intendiamo compierlo.

Alle forze politiche che si presenteranno alle prossime elezioni nazionali chiediamo chiarezza e coraggio. Mettiamo a disposizione ciò che abbiamo: i dati che raccogliamo ogni giorno attraverso i nostri servizi, una rete di circoli e di presenze in tutto il Paese, e la disponibilità a confrontarci nel merito con chiunque — studiosi, forze politiche, organizzazioni d'impresa — voglia farlo sui numeri anziché sugli slogan. **Il fisco che vorremmo non è quello che chiede di più o di meno: è quello che chiede a ciascuno il giusto, alleggerisce chi vive del proprio lavoro e restituisce a tutti ciò che serve per vivere con dignità.**

PROPOSTA N. 2 LAVORO, GIOVANI E TERRITORIO: RI- PRENDERSI SPAZIO CON LE CASE DI FUTURO¹⁸

1. Il messaggio e il valore politico della proposta: aumentare gli spazi in cui i giovani possano partecipare e appassionarsi al lavoro.

Il lavoro deve essere per i giovani nuovamente quel luogo in cui appassionarsi, in cui vivere una dimensione collettiva di lettura delle dinamiche sociali, di condivisione anche umana e personale della propria esperienza lavorativa; in cui alimentare il

¹⁸ Proposta elaborata nell'ambito del percorso partecipato con altre 20 associazioni e reti associative, coordinate dal Forum Disuguaglianze e Diversità, e successivamente riadattata dalle ACLI per evidenziare meglio gli aspetti coerenti con la nostra mission e attività associativa. Inoltre è stato aggiunto un paragrafo su "strumenti e risorse".

coraggio di investire nel lavoro anche come strumento di crescita sociale, oltre che umana e personale. Questa esigenza si colloca in un quadro in cui i giovani sempre più perdono peso nelle decisioni che li riguardano, meno interessati alla politica e meno sostenuti dalla politica stessa.

Una cosa viene chiesta all'unisono, nelle aree periferiche, come nelle campagne deindustrializzate o ancora industriali, nelle aree interne e in quelle più centrali, da una fascia di età che va dall'inizio dell'adolescenza ai 30 anni e passa: la disponibilità di spazi pubblici dove incontrarsi e in cui coltivare una propria voce e avere opportunità di sviluppo, confronto e supporto, anche sui **temi del lavoro e della partecipazione. E dove avere un peso** nell'organizzazione e utilizzo dello spazio stesso.

Nasce qui la proposta di Case di futuro. Luoghi dove ragazze e ragazzi, lavoratrici e lavoratori, italiane e italiani per cittadinanza o per appartenenza di vita, **possono discutere e ricevere assistenza sui temi legati al lavoro precario, ai diritti di cittadinanza, all'espressività personale e artistica-culturale, alla crisi climatica, al diritto internazionale e al rifiuto della guerra, e possono trovare anche le attrezzature che altri spazi offrono a pagamento** (connessioni, stampanti, sale). I giovani e le giovani non sono i beneficiari del progetto ma i suoi soggetti costituenti, concorrono a disegnarne l'uso. La proposta si ispira alla ricchezza di esperienze civiche e associative già presenti nel Paese, dal privato sociale alla cittadinanza attiva, e include anche scambi ed esperienze di mobilità europea. Possono trovare uno spunto nelle esperienze di quei **circoli e associazioni che operano in una logica comunitaria** e di quelle Cooperative di comunità che si stanno sviluppando come luoghi di aggregazione nei quali si opera insieme per dare risposte concrete ai bisogni della collettività. Un luogo condiviso funziona, dice anche questa esperienza, se è presidio e ha un forte radicamento con il territorio.

2. Le motivazioni che rendono questa proposta rilevante: gli spazi favoriscono l'emersione di fiducia, responsabilità, progettualità di lungo periodo giovanile.

La mancata disponibilità di spazi pubblici dove incontrarsi e in cui coltivare una propria voce e avere opportunità di sviluppo, confronto e supporto, e dove soddisfare bisogni individuali e sociali, ha una duplice serie di conseguenze per le nuove generazioni. Per questo la questione è prioritaria.

Da un lato, questa indisponibilità pesa su ogni singolo e singola giovane perché toglie, specie uscita di scena la scuola, l'opportunità di luoghi "neutri", senza dominio proprietario, dove confrontare i propri travagli, indecisioni, valutazioni con altre e altri. In una società in cui cresce la solitudine e in cui la convivenza nella stessa abitazione non è spesso frutto di scelta ma di sola necessità, l'aspirazione giovanile a spazi collettivi di cui si possa concorrere a disegnare il formato e l'uso rappresenta anche una ricerca di cura della propria condizione. L'assenza di simili spazi, l'obbligo a cercarne dei sostituti, che tuttavia non garantiscono libertà e auto-determinazione, è ostacolo da rimuovere.

Dall'altro lato, l'indisponibilità di questi spazi **frena la capacità dei e delle giovani di maturare assieme il proprio potenziale collettivo di trasformazione culturale, sociale ed economico**. Ciò non solo spinge a chiudersi nelle proprie soluzioni individuali, ma priva il Paese del contributo che ne potrebbe derivare e di cui in questa fase si ha particolare bisogno.

Costruire in modo sistematico questi spazi è l'obiettivo strategico che muove la proposta di Case di Futuro, spazi fisici per soddisfare bisogni individuali e sociali in modo trasversale tra lavoro e cittadinanza.

Il passo che proponiamo va in direzione opposta alla tendenza degli ultimi decenni, in cui **il modello neoliberista si è "mangiato" gli spazi pubblici**: la vita personale e quella lavorativa hanno perso luoghi di confronto, di aiuto e di sostegno, luoghi in cui ritrovarsi e sentirsi comunità. Lo spazio pubblico è stato **privatizzato e atomizzato**: votato prevalentemente allo sfruttamento economico e speculativo del territorio, offre soluzioni individuali a pagamento. I progetti di cosiddetto "risanamento urbano" e gran parte delle cosiddette "politiche territoriali" non hanno previsto nei loro ridisegni spazi di questo tipo, ovvero hanno investito anche ampie risorse pubbliche per costruire luoghi denominati con espressioni fantasiose ma di cui assai di rado si è cercato di immaginare l'uso, se non a beneficio di singoli e temporanei interessi privati. Oggi, a peggiorare la situazione, lo spazio pubblico è politicamente sotto attacco. Considerato non solo inutile, ma anche pericoloso e da disciplinare. Aspetto legato alla cementificazione, consumo di suolo a fini profitto? La città come insostenibilità sia sociale e sia ambientale?

3. La proposta

3.1 L'idea

Le Case di futuro non solo come spazi per erogare servizi, ma anche come luoghi per creare condivisione, confronto, appartenenza e azione collettiva attraverso un'azione di promozione sociale, di organizing civico e di **comunità** che dia potere ai e alle giovani, anche in chiave intergenerazionale. Come nascono? È per questo necessario un cambio di passo politico nelle **politiche urbane, che devono essere politicamente indirizzate verso la rigenerazione urbana non speculativa (a dimensione umana e di comunità) e la facilitazione dell'autorecupero/autocostruzione di strutture fisiche collettive e la gestione degli spazi pubblici**.

Qui si condensano:

- co-working popolari,
- servizi reali per lavoratrici e lavoratori a basse tutele e fragili,
- mentoring intergenerazionale,
- progettazione locale, sociale e ambientale,
- spazi per la libera espressività e per il tempo di vita oltre il lavoro,
- sportelli e dispositivi per chi è alla ricerca di occupazione di qualità, di informazioni, di opportunità di scambio, di formazione critica nell'uso delle tecnologie digitali, di coordinamento, di cooperazione e di relazioni di prossimità, anche intergenerazionali.

Ci sono due modi in cui possiamo immaginare una riappropriazione degli spazi e creare le Case di Futuro, a seconda di esperienze e attività già esistenti.

PRIMA DECLINAZIONE. PRESIDI SOCIALI GIÀ ESISTENTI, CHE SI TRASFORMANO.

La prima declinazione delle Case di Futuro punta su un patrimonio che esiste già ma che in molti casi non esprime tutte le sue potenzialità: la rete capillare di circoli, sezioni, associazioni di base presenti nei quartieri, nei comuni minori, nelle periferie urbane e nelle aree interne. Si tratta di infrastrutture fisiche e relazionali storicamente costruite dai partiti di massa, dalle organizzazioni sindacali, dal mondo cattolico organizzato e dall'associazionismo laico, spazi preziosi che rappresentano luoghi di formazione, mutuo soccorso, socialità e partecipazione politica. Molte di queste realtà sono oggi chiamate a svolgere funzioni più complesse e articolate. Si tratta in molti casi di tendenze già presenti e che sono da potenziare in modo condiviso con i soggetti che già li abitano. Il presupposto è che questi luoghi abbiano ancora un valore strutturale indispensabile: sono diffusi, hanno una storia di relazione con il territorio, dispongono spesso di spazi fisici, hanno un minimo di continuità istituzionale. L'intergenerazionalità come potere e governance è qui la leva chiave. Non si tratta di "portare le masse giovanili" in questi spazi come ospiti o come pubblico, ma di consegnare loro una quota reale di potere decisionale sulle attività, sulla gestione, sulla ridefinizione della missione, quindi verso un'infrastruttura territoriale multifunzionale. Questa è la condizione che distingue un ricambio generazionale che introduce davvero una nuova struttura di missione da una delega di facciata e cosmetica.

Inoltre, nel dare nuove funzioni a strutture già esistenti e poste a livelli di scala e azione in grado di fare "massa critica", le Case di Futuro diventano anche vere e proprie proto-istituzioni territoriali sperimentaliste, per esempio investendo le strutture nate nella cultura della salute di territorio o i rifugi climatici di cui oggi si comincia a parlare. Nelle aree interne e nei piccoli centri, il mondo associativo potrebbe svolgere lo stesso ruolo. Le Case, in quest'ottica, sono spazi per tematizzare problemi pubblici e controversie "di scala" (trasporti, servizi sociali, sanità, scuola, ambiente) da affrontare attraverso cicli di apprendimento e sperimentazione. Anche qui **la leva è essenzialmente politica: la rifunzionalizzazione in chiave sperimentalista costruisce potere di pressione e scambio politico per orientare politiche pubbliche e strategie multi-attore che rafforzano il potere della gioventù, rafforzando la capacità delle giovani e dei giovani di far sentire la propria voce.**

La dimensione giovanile è centrale, nel senso che le proposte sono pensate avendo come obiettivo primario le nuove generazioni, ma sempre i luoghi sono immaginati per tutte le età, anche perché la ricostruzione di un **rapporto intergenerazionale** è requisito indispensabile.

SECONDA DECLINAZIONE: PRESIDI SOCIALI NUOVI, ANCHE IN LUOGHI DI LAVORO E DI IMPRESA

In una seconda forma, le Case si declinano come una nuova infrastruttura territoriale

multifunzionale a cavallo tra diritti di cittadinanza e bisogni legati al lavoro.

Anziché creare spazi comunitari nuovi, le infrastrutture territoriali multifunzionali potrebbero nascere all'interno di luoghi dove già esiste una concentrazione di persone. Possono essere capannoni di attività logistica o altre strutture di impresa che offrano a chi lavora spazi dedicati e "propri". Oppure centri commerciali o grandi mercati dove una parte di popolazione trascorre già un tempo che ben eccede quello del consumo. In entrambe i casi sono "non luoghi", vissuti in modo individualizzato solo come spazi funzionali. Si tratta qui di negoziare con chi di quegli spazi è proprietario o gestisce la cessione di spazi, tempi e risorse per funzioni che in questi spazi oggi mancano strutturalmente. In sostanza, **si chiede all'impresa di riconoscere che la riproduzione sociale e culturale di chi lavora non è esterna all'interesse produttivo**. Qui il tratto **intergenerazionale** è ancora più marcato e i e le giovani possono, più facilmente di altri soggetti, rappresentare l'aggancio iniziale per questa proposta, per esempio dando loro potere e risorse come agenti di una nuova contrattazione collettiva di prossimità. Anche in questo caso la politicizzazione del tema è cruciale: deve essere ancorato a leggi che riconoscano l'"obbligazione sociale" dei poli produttivi e di servizi prima menzionati a prevedere spazi dedicati alle persone nei luoghi ad alta densità di lavoro.

3.2 Come cambia le cose

Le Case di Futuro rimuovono cinque ordini di ostacoli al protagonismo giovanile:

1. Mancanza e ulteriore sottrazione dello spazio fisico accessibile. Il modello neoliberale ha privatizzato e commercializzato lo spazio pubblico. La politica svende lo spazio pubblico o lo attacca esplicitamente con provvedimenti autoritari. Le Case restituiscono infrastrutture sociali accessibili e luoghi di incontro non mediati dal mercato.
2. Frammentazione e isolamento. Il lavoro precario e l'atomizzazione sociale impediscono l'organizzazione collettiva, necessaria per produrre cambiamento. Le Case aggregano figure lavorative disperse che i modelli tradizionali di rappresentanza non riescono a raggiungere.
3. Esclusione dalle dinamiche di potere. Nei circoli e nelle associazioni storiche i giovani cominciano a essere come soggetti con potere decisionale. Le Case potenziano questa tendenza in atto trasferendo loro una quota reale di controllo su attività, gestione e missione.
4. Invisibilità politica su temi trasversali. I giovani non dispongono di arene in cui connettere lavoro, genere, ambiente e partecipazione. Le Case creano spazi in cui chi si riconosce in un solo asse trova connessioni inaspettate, costruendo così capacità collettiva di pressione sulle politiche pubbliche.
5. Formazione e autoformazione. Nelle case di futuro si possono sviluppare in forma libera e critica corsi e seminari su tematiche radicali, orientate alla giustizia sociale e ambientale, coinvolgendo con pari dignità saperi diversi: pratici, professionali, militanti e intellettuali.

3.3 Quali risultati e impatti.

Le Case di Futuro intervengono in modo distinto ma interconnesso sul lavoro, territorio, ambiente e partecipazione politica.

- Sul piano del lavoro, contrastano la marginalizzazione di lavoratrici e lavoratori nei settori più esposti — logistica, grande distribuzione, agricoltura — e di chi ha background migratorio, categorie che i modelli tradizionali di rappresentanza sindacale faticano a raggiungere e che restano prive di spazi di organizzazione collettiva. Inoltre generano meccanismi di informazione non convenzionale, che possono orientare i giovani verso scelte di formazione professionale, specializzazione, aggiornamento continuo
- Sul piano territoriale, riducono il divario tra chi vive in aree urbane servite e chi risiede in aree interne o marginali, restituendo a queste comunità strumenti materiali di sviluppo — coworking, connettività, servizi — oggi difficilmente accessibili.
- Sul piano urbanistico e ambientale, il recupero di spazi abbandonati attraverso autorecupero e rigenerazione non speculativa sottrae luoghi alla dismissione e alla speculazione, trasformandoli in infrastrutture sociali a dimensione umana e di comunità.
- Sul piano politico, le Case costruiscono non solo uno spazio fisico condiviso ma un discorso pubblico attorno ai temi strutturali del presente come lavoro, ambiente, guerra e diritti restituendo voce collettiva a chi ne è privo e creando le condizioni per contare nelle scelte politiche.

4. Strumenti e risorse necessari

Chiedere «spazi per i giovani» non basta. Il nodo non è soltanto la disponibilità fisica di immobili, ma il fatto che, anche quando lo spazio esiste ed è pubblico, i giovani che potrebbero e vorrebbero abitarlo partono in condizione di svantaggio strutturale: non hanno capitale per la messa a norma, non hanno esperienza gestionale pregressa da certificare, non hanno un bilancio che regga una fidejussione, non hanno competenze amministrative per sostenere una rendicontazione. Messe in concorrenza, in un bando aperto, con cooperative consolidate o operatori commerciali, le organizzazioni giovanili perdono quasi sempre. E quando vincono, ereditano un edificio da ristrutturare e mantenere con risorse che non hanno.

Per questo la proposta delle Case di Futuro deve indicare non solo l'obiettivo, ma gli strumenti che lo rendono realizzabile. Li ordiniamo qui in sei famiglie. Quasi tutti esistono già, sparsi in norme nazionali e in esperienze regionali e comunali: quello che manca è la decisione politica di usarli come regola e non come eccezione virtuosa.

4.1. Strumenti economico-finanziari

Servono a coprire il costo d'ingresso e il costo di permanenza: si finanzia quasi sempre la ristrutturazione dell'immobile e quasi mai il funzionamento quotidiano ed è per questo che molti spazi restaurati restano chiusi o chiudono dopo poco tempo. Alcuni

strumenti attivabili sono:

- Fondi di rigenerazione urbana necessari per l'allestimento o la ristrutturazione degli spazi, sia nuovi sia rifunzionalizzati (*)
- Budget partecipativi e fondi per micro-progettazione: finanziano sperimentazioni rapide, prototipi sociali, micro-interventi. (*)
- Fondi europei e regionali: sostengono processi pluriennali, competenze professionali e valutazione. (*)
- Facilitazione dell'autorecupero attraverso regolamenti e misure anche fiscali. (*)
- Attivazione di patti di corresponsabilità con le imprese del territorio per affrontare le condizioni strutturali che generano precarietà e sfruttamento. Le imprese diventano così attori della trasformazione del tessuto sociale ed economico delle comunità e non semplici fruitori. (*)
- Copertura pubblica dei costi fissi di gestione almeno per i primi 3 anni: utenze, pulizie, custodia, assicurazioni, connettività.
- Canone zero o canone ridotto, invece del canone di mercato.
- Contributi a fondo perduto per l'avvio e il consolidamento delle attività.
- Cofinanziamento obbligatorio posto a carico dell'ente locale e non dell'organizzazione giovanile.
- Anticipi sui contributi e rendicontazione a costi standard, al posto della rendicontazione analitica a consuntivo.
- Fondi di garanzia pubblici in sostituzione delle fidejussioni bancarie o assicurative.
- Misure di sostegno alla gestione anche per gli spazi già attivi, non solo per quelli nuovi.
- Programmazione pluriennale delle risorse, al posto di bandi episodici.

4.2. Risorse spaziali e immobiliari

Le risorse spaziali spesso esistono nei territori, ma si fa fatica ad attivarli, rifunzionalizzarli e gestirli. Occorre in ogni caso sapere di che cosa si dispone, qual è il patrimonio pubblico e privato inutilizzato, altrimenti la domanda di spazi resta generica.

Strumenti fondamentali per capire quali spazi esistono, chi li usa, che cosa funziona e che cosa no, e come metterli in valore sono dunque:

- **Censimento di immobili pubblici e privati sottoutilizzati.** (*), in particolare: Piattaforma consultabile con il catalogo degli spazi disponibili e la possibilità per i giovani di segnalarne di nuovi, Mappa aggiornata degli spazi giovanili già esistenti sul territorio, Open data su affidamenti, gestori e durata delle concessioni
- **Accordi di comodato e co-gestione** con enti locali, parrocchie, ex siti industriali, associazioni, anche con coinvolgimento delle Fondazioni Bancarie e altri enti filantropici (*)
- **Regimi fiscali agevolati per la messa a disposizione degli immobili a finalità sociali.** (*)

4.3. Risorse e strumenti giuridici e normativi

Servono a rendere lo spazio assegnabile e a definire con quale titolo, per quanto tempo, a chi, e come si sceglie chi gestisce senza mettere i giovani in concorrenza con chi è già strutturato. Servono dunque a stabilire con quale titolo una comunità giovanile può entrare in un immobile pubblico e restarci e a rimuovere gli ostacoli urbanistici che spesso bloccano tutto prima ancora di cominciare. E' molto difficile individuare strumenti adatti a tutte le situazioni. Vanno studiati molto bene rispetto alle caratteristiche degli enti pubblici e delle istituzioni attivabili, alla proprietà del bene immobiliare, ma è importante enumerarli al fine di evidenziare che molti strumenti esistono già e che si possono comunque migliorare e implementare. A titolo di esempio:

- **Procedure riservate e non competitive, uso ordinario degli strumenti già esistenti: co-programmazione e co-progettazione ex art. 55 del Codice del Terzo settore**, come via ordinaria al posto della gara art. 23-quater del DPR 380/2001 per l'uso temporaneo, art. 71 del Codice del Terzo settore per compatibilità urbanistica e comodato, art. 48 del Codice antimafia per i beni confiscati, con schemi di convenzione tipo messi a disposizione dei Comuni; co-progettazione ex art. 55 come via ordinaria, avvisi riservati a organizzazioni con maggioranza di under 35 negli organi decisionali, ammissione dei gruppi informali con obbligo di costituzione solo dopo la selezione.
- **Attivazione di una serie di strumenti già previsti dal Codice di Terzo settore, adeguandoli alle esigenze di iniziative di protagonismo giovanile**, in particolare (**art. 71**, comma 1-2-3, CTS): **(a) Comodato gratuito di immobili pubblici a enti del Terzo settore**, fino a trent'anni, con l'avvertenza che la norma pone la manutenzione a carico del concessionario, che deve essere abbinata risorse pubbliche; **(b) Concessione di beni culturali a canone agevolato** per la riqualificazione e il riuso tramite restauro a spese del concessionario; **(c) Compatibilità urbanistica delle sedi del Terzo settore** con tutte le destinazioni d'uso omogenee, indipendentemente dalla destinazione urbanistica. → Linee guida e schemi di convenzione tipo messi a disposizione dei Comuni. Inoltre **art. 70** comma 1 sulla possibilità di "prevedere forme per l'utilizzazione non onerosa dei beni mobili e immobili per manifestazioni e iniziative temporanee degli enti di terzo settore".

- **Concessione gratuita di beni confiscati alle mafie:** il Codice antimafia (art. 48, comma 3, lett. c, del D.Lgs. 159/2011) consente agli enti territoriali di assegnarli in concessione a titolo gratuito, nel rispetto di trasparenza e parità di trattamento, a «comunità, anche giovanili», oltre che a enti, associazioni e organizzazioni di volontariato. La formula è già nella legge, ma spesso mancano risorse dedicate che impediscono agli enti no profit o associazioni (giovanili) di candidarsi per la concessione
- **Una legge quadro regionale in ogni Regione,** che nomini esplicitamente spazi di aggregazione, transizione al lavoro e dialogo strutturato con i giovani come funzioni ordinarie dei Comuni e, inoltre, **norma sull'«obbligazione sociale» dei poli produttivi e logistici** che imponga spazi dedicati alle persone nei luoghi ad alta densità di lavoro. Questo strumento, a differenza dei precedenti, oggi non esiste: è una proposta normativa nuova.
- Strumenti di urbanistica tattica e regolamenti per usi temporanei: utili per avviare rapidamente funzioni miste nei luoghi esistenti rifunzionalizzati (*) Tra questi il Regolamento comunale per l'amministrazione condivisa dei beni comuni e conseguenti patti di collaborazione fra amministrazione e cittadini attivi, singoli o associati, anche informali.
- **Riconoscimento giuridico della gestione collettiva,** attraverso regolamenti d'uso civico o altre forme di autorganizzazione recepite come atti pubblici, accanto al sistema delle concessioni. Ad esempio: **Avvisi riservati a organizzazioni giovanili,** con requisito di maggioranza di under 35 negli organi direttivi o sociali; **Ammissione di gruppi informali,** con obbligo di costituire un soggetto giuridico solo dopo la selezione, e non prima; **Punteggi premiali per la governance giovanile effettiva** e obbligo di verificarla nel tempo, non solo alla firma; **Diritto di segnalazione** riconosciuto alle organizzazioni giovanili per gli immobili non ancora censiti; **concessioni lunghe e rinnovabili,** per dare orizzonte a chi investe lavoro e non capitale

4.4. Strumenti di governance e potere decisionale

Servono a distinguere il protagonismo reale dalla delega di facciata: Chi decide davvero, dentro lo spazio e nelle politiche che lo riguardano? Senza questa famiglia di strumenti, tutte le altre producono spazi per i giovani anziché spazi dei giovani. E' necessario che i giovani entrino in modo significativo nella governance, con processi progressivi di crescita e sviluppo. Inoltre, chi mette le competenze tecniche, gestionali e amministrative che i giovani non hanno ancora? Tra gli strumenti attivabili, si fanno alcuni esempi, da adattare alle singole situazioni, attraverso processi di costruzione di reciproca fiducia tra istituzioni, enti privati, giovani:

- Individuazione di budget assegnabili a giovani del territorio, titolari di una quota di risorse da allocare con bandi propri;
- **Strumenti di accompagnamento e capacitazione:** servono a colmare il divario di competenze senza pretenderlo come requisito d'ingresso. L'attivazione è possibile

attraverso percorsi dedicati, non paternalistici, ma che diano spazio di autonomia ai giovani. A titolo di esempio: Tutoraggio, coaching e consulenza legale, fiscale e progettuale nella fase di avvio; affiancamento successivo al finanziamento, e non solo istruttoria preventiva; Reti e comunità di pratiche fra spazi, per scambio di competenze e risorse;

- Figure professionali giovani, da attivare nei progetti, in una logica di interdisciplinarietà, ma anche di attivazione giovanile. Ad esempio: Facilitatori di comunità e mediatori del lavoro: figure centrali per l'ascolto, l'orientamento e la mappatura dei bisogni; Filieri cognitive con saperi esperti (architetti e collettivi per l'autorecupero); - Project manager territoriali e *community planner* che coordinano la rifunionalizzazione degli spazi e la gestione delle funzioni miste. (*)
- Regolamenti e prassi per favorire una governance giovanile: Ad esempio: Quota minima vincolante di under 35 negli organi direttivi o sociali del soggetto gestore; Requisito di ruolo effettivo nella governance, nelle decisioni e nella gestione, verificabile nel tempo e non solo dichiarato; Assemblee di gestione aperte, con regole pubbliche di accesso e di programmazione delle attività; Forum e consultazioni giovanili aperti anche a chi non ha una rappresentanza organizzata alle spalle; Corsia di accesso ai bandi con capofila giovanile, accanto a quella con capofila pubblico.

PROPOSTE N.3 PER UN SISTEMA UNIVERSALE DI IEFP E DI POLITICHE ATTIVE PER IL LAVORO

1. Il messaggio e il valore politico della proposta: garantire percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (leFP) in tutte le Regioni e percorsi di accompagnamento nelle transizioni (GOL), sia per gli adulti, sia per i giovani che desiderano lavorare

In un tempo in cui le competenze professionali diventano velocemente obsolete e richiedono formazione e aggiornamento continui, in cui il lavoro è sempre più instabile e precario, in cui i lavoratori hanno spesso più datori di lavoro e più contratti contemporanei, in cui la traiettoria professionale è continuamente da tracciare, la leFP (Istruzione e Formazione Professionale) regionale e i Servizi per il Lavoro sono un'infrastruttura formativa essenziale per il Paese.

La leFP non è una scelta di serie B per i giovani, come testimoniano circa metà dei suoi allievi, che la scelgono subito e non dopo aver fallito altri percorsi superiori. Essa è parte integrante del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, diritto costituzionalmente previsto e tutelato. Rappresenta il segmento più efficace del sistema scolastico in termini di inclusione, di successo formativo e di raccordo con il mondo del lavoro. Più in generale la Formazione Professionale è indispensabile per promuovere, nello stesso tempo, condizioni di vita dignitose e sviluppo sociale ed economico.

I Servizi per il Lavoro accompagnano nelle transizioni dalla scuola/università verso il

lavoro e in quelle tra un lavoro e l'altro: si tratta di eventi che interessano le biografie di molte cittadine e cittadini; anzi, durante la vita professionalmente attiva i cambiamenti tendono a diventare sempre più frequenti ed addirittura ad essere ricercati nei migliori percorsi di carriera. A volte, invece, le transizioni sono più complesse e traumatiche. I Servizi per il Lavoro sono un diritto da garantire fattivamente.

La leFP e i Servizi per il Lavoro presentano molteplici vantaggi per molti giovani, nonché per gli adulti, per chi cerca lavoro, per i lavoratori e le lavoratrici, i quali, aggiornando le proprie capacità, possono trarne benefici sia in termini di retribuzione, sia in termini di status professionale e carriera lavorativa. Tutto ciò, si traduce in migliori opportunità occupazionali e in un miglior livello di soddisfazione e di motivazione individuale. Un valore ancor più alto assume il sistema quando la formazione e i servizi si rivolgono a gruppi sociali svantaggiati.

La leFP supporta settori chiave per il Paese, anche nel quadro della transizione verde e digitale e dell'innovazione, e concorre a mantenere l'intero tessuto produttivo italiano pronto ai cambiamenti. Affianca le aziende nel soddisfare i propri bisogni, assicurandosi una produttività e una competitività maggiori. Infine, assicura una migliore crescita economica, coesione sociale e solidarietà tra le generazioni. Essa riveste, dunque, un ruolo centrale, in linea con il dettato costituzionale, ma non è sufficientemente supportata. Dunque, in una visione strategica, ma innanzitutto giusta, che miri a dare alle persone e al Paese maggiori e migliori opportunità, il sistema della leFP e i Servizi per il Lavoro devono essere dotati di una infrastruttura stabile, per essere garanti effettivamente per tutte le persone e in ogni territorio.

Per questi motivi la presente proposta chiede di **rendere stabile ciò che il PNRR ha reso possibile in questi ultimi anni, garantendo la leFP in tutta Italia, non solo dove già funziona e rendendo esigibile un diritto costituzionale per chi rischia di perderlo.**

Negli ultimi anni la Formazione Professionale e i Servizi per il lavoro hanno compiuto passi avanti reali. Il sistema duale, marginale fino al 2017, è diventato la modalità prevalente di erogazione della Istruzione e Formazione Professionale. Con il Programma GOL la Formazione Professionale è finalmente entrata a far parte dei servizi per il lavoro, si è sperimentato che servizi riconoscibili e strutturati sono possibili in tutto il Paese e si è costruita una buona esperienza di governance condivisa fra Ministero, Regioni e soggetti attuatori. Tutto questo è avvenuto grazie a risorse straordinarie e a canali temporanei che si chiuderanno con la fine del PNRR.

→ **La proposta chiede che quelle innovazioni non vengano trattate come una parentesi: vanno consolidate in norme, procedure e finanziamenti ordinari, affinché ciò che è stato dimostrato possibile non torni indietro.**

Questa necessità si colloca in un quadro che vedeva già il sistema di Istruzione e Formazione Professionale fortemente polarizzato: accanto a Regioni con sistemi maturi, radicati in istituzioni formative presenti nei territori, ve ne sono altre dove l'offerta è fragile, discontinua o quasi assente, con meno centri e meno infrastrutture. Le risorse straordinarie hanno riattivato l'offerta in queste aree senza però costruirvi una capacità autonoma di programmazione e di finanziamento: alla chiusura del canale straordinario, il rischio di azzeramento è più alto proprio dove il bisogno è maggiore. Metà degli allievi della leFP arriva da un insuccesso scolastico, e in questi percorsi trova tassi di successo formativo superiori all'80% e una quota di NEET a tre anni dal

titolo pari all'1%, contro il 13,3% nazionale. Sono ragazze e ragazzi che, per condizioni familiari, sociali ed economiche, rischiano di non riuscire a investire su di sé e sul proprio lavoro. Garantire loro questo canale in ogni parte del Paese non è politica assistenziale: è l'attuazione dell'articolo 3 della Costituzione, che assegna alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

→ La proposta chiede quindi un intervento calibrato, non straordinario né a pioggia, che assicuri un livello sufficiente e adeguato — e dunque non «minimo» — di leFP su tutto il territorio nazionale, a partire dai territori dove le esigenze sono più marcate.

Le due proposte che seguono discendono da qui. Mirano a un'azione pubblica integrata fra Stato e Regioni che consideri la leFP e i Servizi per il lavoro non come costi assistenziali, ma come infrastrutture strategiche indispensabili per il bene comune e lo sviluppo economico del Paese, garantendo il contrasto alla dispersione scolastica, la coesione sociale e la competitività economica del Paese. Un sistema universale, dunque, ma articolato nel rispetto delle specificità regionali.

Il presente documento delinea una strategia d'intervento strutturale per il superamento delle fragilità del sistema di Istruzione e Formazione Professionale (leFP) e dei Servizi per il lavoro (GOL) nel post-PNRR.

2. Il contesto e le motivazioni:

2.1 La leFP (Istruzione e Formazione Professionale) costituisce un Livello Essenziale delle Prestazioni che deve essere garantito dalla nostra Repubblica

CHE COS'È LA IEFP

Il sistema di Istruzione e Formazione Professionale (leFP) — i percorsi triennali di qualifica e quadriennali di diploma professionale erogati dalle Istituzioni Formative accreditate dalle Regioni, a ragazzi prevalentemente tra i 14 e 17 anni — è parte integrante del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, diritto costituzionalmente previsto e tutelato, e costituisce un livello essenziale delle prestazioni che deve essere garantito in tutto il territorio nazionale. Le Regioni sono tenute a garantire l'offerta di leFP come prestazione dovuta per i giovani che vivono nel loro territorio; lo Stato è tenuto ad intervenire per assicurare che ciò avvenga. Alle formazioni sociali che si strutturano nelle istituzioni formative accreditate, quindi, spetta la funzione dell'erogazione del servizio pubblico di leFP per il perseguimento del bene comune. La leFP è un'infrastruttura formativa essenziale per il Paese, perché la formazione professionalizzante è indispensabile per promuovere, nello stesso tempo, condizioni di vita dignitose e sviluppo sociale ed economico. Molti dei ragazzi che la frequentano non arriverebbero al diploma e prevedibilmente lascerebbero le scuole superiori, senza essersi costruiti un percorso professionale adeguato alle loro esigenze future, ma soprattutto senza avere trovato un contesto educativo promettente, in cui costruirsi non solo come lavoratori, ma anche come persone, cittadini, giovani capaci di vivere un senso di corresponsabilità e impegno della comunità. Qui invece, nella leFP, si formano ragazze

e ragazzi con professionalità molto richieste dal mercato del lavoro, che imparano a contare su se stessi, a credere nelle proprie capacità, a mettersi in gioco nel contesto produttivo e sociale locale: termoidraulici, elettricisti, operatori nel settore meccatronica, falegnami, operatori edili, operatrici nel settore del benessere, della ristorazione, della logistica ecc.

Nell'ultimo decennio la leFP ha conosciuto una trasformazione profonda nelle modalità di erogazione. Il XXIII Rapporto INAPP di monitoraggio (a.f. 2023-24) registra a livello nazionale 210.014 iscritti complessivi, di cui 130.161 in percorsi duali, pari al 62% del totale: il duale, che era marginale fino al 2017, è diventato in sette anni la modalità prevalente di erogazione della leFP, un salto che non si sarebbe verificato senza i circa 600 milioni di euro messi a disposizione dal PNRR (Missione 5, Componente 1, Investimento «Sistema Duale») nelle annualità 2021-2023.

Ma l'offerta di leFP resta fortemente polarizzata nel Paese: da un lato, vi sono Regioni del Centro-Nord con sistemi maturi, dove la leFP è erogata da Istituzioni Formative radicate nel territorio e intercetta quote consistenti dei giovani in obbligo formativo; dall'altro vi sono Regioni — soprattutto al Centro-Sud — dove il sistema è fragile o discontinuo. Per queste ultime, le risorse straordinarie del PNRR hanno avuto un effetto ambivalente: hanno riattivato l'offerta di leFP, ma senza costruire una capacità autonoma di programmazione e finanziamento. Quando il canale straordinario si chiude, come avverrà dal 2027, il rischio di ricaduta è strutturalmente più alto. In breve, il PNRR ha rilanciato o comunque tenuto in vita il sistema leFP nelle Regioni dove era più fragile; senza una transizione organizzata verso i canali permanenti, il post-PNRR rischia di riportare la leFP all'azzeramento.

A livello nazionale, più precisamente, i dati dell'ultimo decennio dicono che le Istituzioni Formative tengono e crescono (passando da 151.671 a 163.038 iscritti), mentre la sussidiarietà integrativa — ossia la vecchia procedura che prevedeva di inserire l'erogazione della leFP dentro i percorsi quinquennali degli istituti professionali, e che è stata abolita dal D.Lgs. 61/2017 — si è praticamente estinta (passando da 137.258 a 8.285 iscritti), e il suo posto non è stato assunto dalla “Nuova Sussidiarietà” erogata dagli Istituti professionali in classi dedicate (soltanto 38.691 iscritti nel 2023-24).

LE POTENZIALITÀ DELLA IEFP

Insomma, esiste un amplissimo ed anzi crescente bacino di giovani che non viene intercettato da questo canale di istruzione di formazione che pure, laddove è attivato, consegue ottime performance in termini di coesione sociale e di occupabilità come dimostrano, con sempre maggiore evidenza, le rilevazioni ufficiali di INAPP, e che potrebbe offrire ancora molto di più a vantaggio dei giovani e dell'intero Paese, anche in considerazione dei dati sulle esigenze del mercato del lavoro nel breve e medio termine, e cioè le previsioni dei fabbisogni occupazionali che sono indicati dal Sistema Informativo Excelsior di Unioncamere e MLPS.

Più in dettaglio, i percorsi di leFP hanno una significativa vocazione di recupero e contrasto della dispersione (il 50% degli allievi sono ripetenti fuoriusciti da insuccessi scolastici), e raggiungono tassi di successo formativo molto elevati, superiori all'80%, e nei percorsi in apprendistato fino al 91,4% (secondo i dati INAPP).

A tre anni dal conseguimento del titolo, circa il 70% dei qualificati e dei diplomati nei percorsi di leFP è entrato nel mondo del lavoro, il restante 29% prosegue gli studi o comunque è nella ricerca attiva del lavoro. Soltanto 1% risulta inattivo, e cioè è qualificabile come NEET, rispetto al 13,3% di incidenza del fenomeno in Italia sulla popola-

zione di riferimento (sempre secondo i dati INAPP).

Ma l'attuale offerta di leFP riesce a coprire solo il 37% delle richieste di assunzione a tempo indeterminato di profili di operatori e tecnici che sono ricercati dalle imprese (secondo i dati di Unioncamere e INAPP).

Il 90% di tutti i contratti di apprendistato formativo ai sensi dell'articolo 43 del decreto legislativo 81/2015 vengono realizzati nei percorsi di istruzione e formazione professionale.

2.2 Il Programma GOL (Garanzia Occupabilità dei lavoratori) realizzato con il PNRR deve essere proseguito e l'accesso va garantito a tutti

Ne frattempo, grazie al programma GOL, riforma voluta dal PNRR, le politiche attive del lavoro del nostro Paese hanno fatto alcuni passi in avanti importanti, rispetto ai quali non bisogna arretrare:

- finalmente la Formazione Professionale - da noi considerata la prima e la principale misura di accompagnamento nelle transizioni - è entrata a fare parte dei servizi per il lavoro;
- si è sperimentato che è possibile offrire servizi per il lavoro riconoscibili e strutturati in tutto il Paese (sebbene ancora troppo disomogenei tra una Regione e l'altra);
- ed infine si può dire che il Programma GOL è stato una buona esperienza di Governance condivisa, prima di tutto tra le istituzioni (Ministero del Lavoro e Regioni), ma anche con i soggetti attuatori, come gli enti di formazione.

Questa dinamica dovrebbe essere resa stabile. GOL è una riforma e i suoi migliori esiti vanno consolidati in norme e procedure stabili. Occorrono anche in futuro co-programmazione stabile, standard comuni, responsabilità differenziate ma leggibili, interoperabilità dei dati, valutazione degli esiti e una capacità di adattamento regionale che non diventi disomogeneità dei diritti, **rafforzando la collaborazione tra pubblico e privato.**

Le transizioni dalla scuola o dall'università verso il lavoro e quelle tra un lavoro e l'altro contraddistinguono le biografie di tutte le cittadine e i cittadini di qualsiasi nazione; durante la vita professionalmente attiva i cambiamenti tendono a diventare sempre più frequenti ed addirittura ad essere ricercati nei migliori percorsi di carriera. Anche la mobilità geografica, transitoria o di lunga durata, è sempre più frequente. Si potrebbe dire che tra gli innumerevoli passaggi da una situazione di vita ad un'altra si distinguono le transizioni "fisiologiche" (a partire dalla ricerca del primo lavoro) da quelle più complesse, a volte traumatiche, non sempre ricercate (una crisi aziendale, una assenza prolungata dal MdL, un problema di salute o la disabilità, l'obsolescenza o la fragilità delle competenze...).

Occorre dunque consolidare un sistema di Servizi per il lavoro che superi la logica dei progetti o dei programmi (come, solo per citarne uno, Garanzia Giovani) e si strutturi in un'offerta stabile di servizi a tutta la popolazione: giovani, adulti, donne, persone vulnerabili, persone in età matura, disoccupati di lunga durata o persone che desiderano semplicemente cambiare professione o stile di vita. Con **particolare attenzione e priorità, naturalmente ai percorsi per persone in situazione di vulnerabilità e alle situazioni di territoriali/di settore o di contesto generale più critiche.**

LE SFIDE AFFRONTATE E DA AFFRONTARE

In questa situazione di forte frizione, tra ciò che positivamente viene fatto e ciò che potrebbe essere incrementato a vantaggio dei giovani e della comunità tutta, le istituzioni formative accreditate non si sono sottratte alla sfida, e hanno svolto un ruolo fondamentale, di cerniera per così dire, tra le esigenze formative rivolte alle giovani generazioni, e le esigenze di formazione per qualificazione o l'inserimento degli adulti nel lavoro o per la riqualificazione o il reinserimento dei disoccupati. L'azione svolta dalle istituzioni formative nel Programma GOL è piena testimonianza di questo sforzo che ha prodotto risultati addirittura superiori alle attese, ma che, allo stesso tempo, ha comportato oneri di non poco conto dal punto di vista organizzativo e funzionale. In particolare, deve sottolinearsi l'istituzione o, laddove già presenti nei centri di formazione, il rafforzamento dei servizi per il lavoro, e, ancor di più, l'avvio di numerosi percorsi formativi espressamente dedicati agli obiettivi di "up-skilling" e "re-skilling". Tutte queste innovazioni hanno esteso l'apertura degli organismi di formazione alle persone e alle comunità del proprio territorio, e hanno incrementato le forme di collegamento in rete con le istituzioni, le imprese, le altre formazioni sociali. Si tratta di un versante che rappresenta ormai un fattore sempre più organico alla configurazione dell'identità dei centri di formazione, e sul quale occorre mantenere ferma l'attenzione.

Su tutto emerge la questione delle risorse economiche, il tema più delicato quando ci si confronta con le istituzioni pubbliche, Stato e Regioni, tra le quali sono distribuite le competenze sulla leFP. Quanto occorrerebbe per ottenere un servizio pubblico di leFP efficiente e ben distribuito sull'intero Paese? Ma ciò dovrebbe determinare il minor impegno dell'azione pubblica sugli altri fronti delle politiche sociali o, ad esempio, su quelli delle politiche attive del lavoro?

Alcuni punti fermi vanno messi.

Innanzitutto, **occorre un impegno aggiuntivo ed espressamente dedicato alla leFP**, e ragionevolmente commisurato agli obiettivi che si intendono perseguire rispetto alle più evidenti necessità non solo dell'immediato presente, ma anche del futuro che è già davanti a noi tutti.

Le evidenti necessità sono costituite, innanzitutto, dall'esigenza di colmare quel diffuso deficit di offerta formativa di leFP che è ampiamente dimostrato dalla geopardizzazione della leFP nell'intero territorio nazionale, e dunque anche prescindendo dalla generica distinzione tra le condizioni in cui si presenta leFP nel Nord e quelle della leFP nel Meridione.

Dunque, nessun intervento meramente straordinario o a pioggia, ma un intervento calibrato per assicurare un livello sufficiente e adeguato – e dunque non "minimo" – di leFP su tutto il territorio nazionale, a partire, ovviamente, dai territori dove le esigenze sono più marcate.

Ciò impone di ricorrere ad un'impostazione in cui la risoluzione delle problematiche di ordine quantitativo, e in specie finanziario, sia accompagnata anche da una riforma che incida sugli aspetti ordinamentali, e quindi qualitativi, e che dia alla leFP quel carattere di vero e proprio sistema nazionale che sinora è mancato.

Occorre cioè, per un verso, agire con decisione per consentire l'offerta della leFP nei territori ove essa manca o è insufficiente, e, per altro verso, ripensare i livelli essenziali delle prestazioni – i cosiddetti "LEP" – collegati alla leFP, e ridefinirli in modo che

siano davvero la rappresentazione oggettiva, e dunque concretamente monitorabile, dell'offerta di leFP che deve essere assicurata in tutto il territorio nazionale. E ciò al fine di **rendere il diritto all'istruzione e formazione un diritto effettivamente esigibile**, e non, come purtroppo accade in alcune parti del Paese, un diritto che rimane sulla carta.

In secondo luogo, **occorre una strutturazione stabile e qualificata dei servizi per il lavoro che garantisca la prosecuzione delle azioni del programma GOL**, correggendone i limiti. Ciò è essenziale:

- ☐ per i destini personali e professionali di milioni di persone, soprattutto le più vulnerabili, che vanno accompagnate nelle transizioni;
- ☐ per il livello di competitività e produttività (punto davvero cruciale per l'Italia e l'Europa);
- ☐ per il tasso di inclusione e coesione del Paese.

3. La proposta: rafforzare la leFP e i Servizi per il lavoro

Dunque, due sono le proposte che qui si formulano.

PRIMA PROPOSTA: ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE

La prima proposta riguarda l'aspetto finanziario della leFP a partire dai LEP che già sussistono e che, imponendo l'offerta della leFP in ogni Regione ai sensi del vigente d.lgs. n. 226/2005, già rappresentano e definiscono il denominatore comune in ogni Regione e, dunque, l'obiettivo da assicurare in tutto il territorio nazionale.

Si deve, pertanto, determinare quale sia l'impegno finanziario da richiedere allo Stato in quanto garante ultimo del diritto di istruzione e formazione, al fine di colmare il disavanzo tra quanto attualmente costituisce l'ammontare del finanziamento statale e quanto, invece, risulta necessario per assicurare il finanziamento integrale in ciascuna regione degli oneri derivanti dall'attuazione dei LEP vigenti in tema di offerta dei percorsi di leFP per l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione in coerenza con l'ordinamento costituzionale.

A ben vedere, l'ammontare del costo annuale dell'offerta di leFP nelle Regioni, al netto di quella nelle Province autonome di Trento e Bolzano (ove sussiste un regime di finanziamento autonomo), dovrebbe corrispondere a **circa 1 miliardo l'anno**.

Questo costo può essere ragionevolmente determinato sulla base di una stima prudenziale che tenga conto dell'applicazione dei seguenti tre fattori: l'unità di costo standard definita a livello europeo e pari a 6.654 euro per allievo (e che sarà portata a 7.380 euro a partire dal 2029); i dati degli iscritti presso le istituzioni formative accreditate e presso gli istituti professionali statali in sussidiarietà nell'anno formativo 2023-2024 (secondo il XXIII Rapporto di monitoraggio di INAPP del 2026); un'ipotesi di riduzione del 10% sugli iscritti derivante dal calo demografico in corso. Si tratta, peraltro, di una stima prudenziale in quanto non si prendono in considerazione possibili ipotesi espansive collegate all'incremento della domanda di leFP, come, ad esempio, la riduzione del fenomeno della dispersione scolastica e la richiesta dei profili tecnici

sempre più ricercati dal mondo del lavoro (come testimoniato dai dati dell'Osservatorio Excelsior).

Rispetto al finanziamento proveniente dallo Stato e che dal 2029 ammonterà a 500 milioni di euro, si può evidenziare, quindi, un disavanzo tra gli stanziamenti statali e i costi dell'offerta di leFP di almeno mezzo miliardo l'anno.

Rispetto a tale disavanzo, in conclusione, **appare necessario un apposito intervento finanziario dello Stato, auspicabilmente nella prossima legge di bilancio, al fine di far venir meno quel deficit finanziario, per così dire strutturale, che sinora ha prodotto effetti assai dannosi.** Da un lato contribuendo a determinare significativi divari territoriali dell'offerta di leFP tra le Regioni, e, dall'altro lato, spingendo le Regioni a far fronte alle esigenze finanziarie della leFP, in buona parte, mediante le risorse europee del Fse+. Ma in prospettiva questa strada non sarà più percorribile non soltanto per la prevista contrazione delle risorse europee nella Programmazione 2028-2034, ma anche e soprattutto perché l'offerta di leFP, in ragione della sua natura di intervento ordinamentale, in parte minima potrà essere finanziata mediante l'impiego di fondi e di programmi che sono sottoposti ai principi invalicabili della addizionalità, della coesione e della concentrazione territoriale.

Contestualmente, occorre procedere ad un'integrazione del LEP attualmente previsti dalla normativa statale in tema di leFP, e che ora trovano soltanto una limitata indicazione nel d.lgs. n. 226/2005. Tale integrazione dovrebbe puntare, innanzitutto, ad indicare obiettivi, anche temporalmente scansionati in senso progressivo, di sufficiente ed equa offerta della leFP sull'intero territorio nazionale e, dunque, commisurata alla platea di giovani presenti in ciascun ambito regionale. Ad esempio, si potrebbe prevedere di dover rispondere, entro il 2030, ad una domanda di frequenza di leFP per una quota di allievi pari ad una determinata percentuale rispetto alla popolazione di riferimento costituita, in ciascuna Regione, dalla fascia di età 14-17 anni. E dunque, ad esempio, si potrebbero prevedere le seguenti indicazioni:

- ☐ l'adozione di interventi di orientamento verso l'istruzione professionalizzante sin dalla scuola secondaria di primo grado;
- ☐ la presenza di una programmazione quadriennale dell'offerta formativa di leFP, da aggiornare annualmente;
- ☐ la continuità dell'offerta formativa di leFP per tutti gli allievi (nella fascia di età 14-17 anni), iscritti alla istruzione e formazione professionale fino al conseguimento del diploma professionale;
- ☐ l'adozione di un costo standard di riferimento nazionale non inferiore al costo unitario definito a livello europeo per i percorsi di istruzione secondaria superiore e istruzione post-secondaria non terziaria;
- ☐ la realizzazione del profilo educativo, culturale e professionale comune al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione;
- ☐ il coordinamento e la sincronizzazione temporale e procedimentale delle iscrizioni e dello svolgimento dei percorsi di istruzione e formazione professionale con i percorsi dell'istruzione secondaria superiore;
- ☐ i requisiti dei servizi e delle strutture delle istituzioni formative; la valutazione e certificazione delle competenze;
- ☐ lo svolgimento degli esami conclusivi per il conseguimento del diploma professionale in conformità a standard nazionali (con valore legale che consenta l'accesso agli ITS Academy e all'Università);
- ☐ il rilascio di attestazioni in formato digitale aperto.

SECONDA PROPOSTA: SERVIZI PER IL LAVORO

La seconda proposta riguarda i Servizi per il lavoro. Occorre dare stabilità ad una programmazione ordinaria di percorsi formativi regionali di upskilling (percorsi brevi ad esempio sulle competenze tecnologiche in rapida evoluzione) e reskilling (percorsi di durata maggiore, ad esempio per qualifiche regionali, soprattutto duali o in apprendistato: si pensi a profili di più difficile reperibilità quali gli installatori (Elettricisti, Idraulici, Termoidraulici), o i panificatori o gli operatori della logistica ecc...). **È necessario infatti collegare mismatch e politiche attive:** le politiche attive devono diventare sempre più, come è stata definita con una bella espressione **“infrastruttura di intelligenza territoriale sulla domanda di lavoro”**, e non soltanto risposta individuale alla disoccupazione.

Occorre dunque garantire in Italia un finanziamento stabile e pluriennale (come recentemente raccomandato dall’Ocse e dall’UE) ai Servizi per il lavoro e alla Formazione ad essi connessa, con fissazione di parametri di Unità i Costo Standard minimi a livello Nazionale. Questo permette:

- a) La crescita della curva di apprendimento degli operatori e delle organizzazioni
- b) La possibilità di effettuare investimenti strutturali.

Con particolare riferimento ai destinatari più vulnerabili è necessario rafforzare le Misure di accompagnamento, in forte raccordo e collaborazione con il Terzo settore.

Le misure di accompagnamento — ad esempio servizi per carichi di cura, trasporto, messa a disposizione di dispositivi digitali, supporto psicologico — non sono accessori; sono spesso la condizione necessaria perché un percorso possa avere luogo. La loro assenza o inadeguatezza è una delle cause principali di abbandono e dispersione.

I percorsi devono essere diversificati e flessibili e possono andare dal “reinserimento lavorativo”, per chi può e deve rientrare rapidamente nel mercato del lavoro (Focus occupazione) all’ “inclusione attiva”: per chi presenta fragilità sociali, sanitarie o relazionali. Indicatori diversi, risorse diverse, strumenti di welfare integrati (Focus occupabilità), integrando:

- a) **Percorsi consistenti.** Occorre potenziare i percorsi medio-lunghi, soprattutto quelli con stage integrato e progettati in collaborazione con le imprese - che in alcuni casi hanno tenuto direttamente la docenza - e che si sono dimostrati il vero ponte per l'occupazione;
- b) **Qualificazioni modulari:** rendere strutturale la possibilità di conseguire qualifiche professionali e/o diplomi professionali attraverso moduli brevi cumulabili nel tempo, con attestazione al termine di ogni modulo. Chi non può seguire un percorso lungo in continuità può costruire la propria qualificazione per step successivi con un sistema flessibile;
- c) **Apprendistato duale per adulti (dlgs 81/2015 art 43):** da prevedere perché utile per chi non è in possesso di un titolo e apprende più facilmente nel contesto lavorativo. Ampliare la platea dei possibili beneficiari, estendendolo oltre i limiti di età previsti attualmente, permetterebbe di offrire un inserimento agevolato dall’aver un reddito durante la formazione, avendo tra le altre cose anche il vantaggio di favorire la riduzione della dispersione causata dal lavoro sommerso;
- d) **Nuovi strumenti di accompagnamento formativo** personalizzati o di piccolo gruppo, duali e fortemente orientati all’incontro domanda-offerta di lavoro, utili in

contesti dinamici che richiedono rapidità: per acquisire micro-competenze o per validare/certificare le competenze possedute.

Insomma, si tratta di due proposte che, sulla base di dati oggettivi, puntano ad affrontare i problemi della leFP e dei Servizi per il Lavoro nella loro concretezza, tenendo conto delle difficoltà imposte dalla situazione presente e delle esigenze di buon governo cui l'azione pubblica deve sempre essere rivolta per il bene comune dell'intera collettività.