



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
11/125/CR8d/C9

**INDAGINE CONOSCITIVA SUL
“MERCATO DEL LAVORO TRA DINAMICHE DI ACCESSO E FATTORI
DI SVILUPPO”**

PROMOSSA DALLA

**XI COMMISSIONE LAVORO PUBBLICO E PRIVATO DELLA
CAMERA DEI DEPUTATI**

La Conferenza delle Regioni e Province autonome, con l’astensione della Regione Basilicata, ha approvato l’allegato contributo all’indagine conoscitiva, promossa dalla XI Commissione della Camera, in merito al “*Mercato del lavoro tra dinamiche di accesso e fattori di sviluppo*”.

Roma, 27 ottobre 2011

Indice

PREMESSA

- **Il mercato del lavoro in Italia. Alcune note di sintesi**
- **Le competenze istituzionali delle Regioni e Province Autonome in materia di lavoro e di istruzione e formazione professionale**
- **Il ruolo del Fondo Sociale Europeo**

PARTE PRIMA

- 1.1 La dispersione scolastica**
- 1.2 Il disallineamento tra competenze formative e mercato del lavoro**
- 1.3 Il ruolo dei servizi per l'impiego nel rapporto pubblico-privato**

PARTE SECONDA

- 2.1 Il sistema di istruzione e formazione professionale iniziale**
- 2.2 Gli Accordi tra Regioni e Fondi Paritetici interprofessionali per la formazione continua**

PARTE TERZA

- 3.1 L'intesa tra Governo, Regioni, Province Autonome e Parti sociali per il rilancio dell'apprendistato del 27 ottobre 2010 e il Testo Unico in materia**
- 3.2 La promozione dei tirocini formativi e di orientamento**
- 3.3. Le linee di intervento comuni delle Regioni e Province Autonome sui lavoratori "atipici"**

PREMESSA

Il mercato del lavoro in Italia: alcune note di sintesi

L'effetto della crisi economico-finanziaria sui mercati nazionali del lavoro è stato molto consistente e tende a protrarsi nel tempo, anche se con segnali più recenti di attenuazione della flessione. Infatti nel 2010 l'intera economia mondiale è tornata a crescere, ma lo ha fatto con velocità diverse, mostrando la netta contrapposizione tra le aree emergenti e quelle cosiddette avanzate. Il ritmo di crescita di queste ultime, pur tornando ad essere positivo, è ancora distante da quello precrisi. Per quanto riguarda l'Italia, anche in questa fase, continua a denunciare un deficit di crescita rispetto all'area euro, confermando una tendenza che dura da tempo.

Come evidenziato nell'ultimo Rapporto annuale dell'Istat (2011), nel nostro paese l'impatto della crisi sull'occupazione è stato pesante: -532mila occupati nel biennio 2009-2010, con una diminuzione del tasso di occupazione, che è passato dal 58,7% nel 2008 al 56,9% nel 2010.

La contrazione occupazionale è stata accompagnata da un significativo incremento della disoccupazione: tra il 2008 e il 2010 il tasso di disoccupazione è passato dal 6,7% all'8,4%, rimanendo comunque al di sotto del dato medio europeo (9,6%). La spiegazione di tale divario è imputabile da un lato al ricorso diffuso alla Cassa integrazione guadagni, strumento pressoché unico nel panorama europeo, che ha consentito di contenere le perdite occupazionali; dall'altro all'incremento dell'area dell'inattività, soprattutto nella componente scoraggiata degli inattivi, arrivata al 37,8% contro il 29% rilevato in Europa.

Seppure con intensità diverse, la caduta occupazionale è stata trasversale rispetto ai territori, ai settori produttivi e rispetto alle caratteristiche socioanagrafiche dei lavoratori.

Più della metà delle perdite occupazionali ha riguardato il Mezzogiorno, riportandolo ai livelli occupazionali di inizio anni Duemila e ampliando il gap rispetto alle Regioni del Centro-Nord, dove i tassi di variazione negativa sono stati complessivamente più contenuti. Più accentuata è stata la crescita della disoccupazione al Sud, cosicché il tasso di disoccupazione (13,4% nel 2010) è risultato più che il doppio di quello del Nord. D'altro canto – come fa notare il rapporto Cnel (2011) – la dimensione della disoccupazione al Sud, di per sé molto elevata, è comunque contenuta da

diffusi fenomeni di scoraggiamento, che hanno spinto molti lavoratori a interrompere azioni di ricerca attiva del lavoro.

L'impatto della congiuntura negativa è risultato fortemente differenziato anche in termini settoriali. La drastica caduta delle esportazioni del 2008 e soprattutto del 2009 ha colpito soprattutto i settori proiettati sui mercati internazionali e in larga misura manifatturieri, con perdite rilevanti in termini di valore aggiunto prodotto ed evidenti ripercussioni sull'occupazione. Nonostante il diffuso ricorso alla CIG, nell'industria la contrazione degli occupati è stata di oltre 400mila unità (-6%), contribuendo per i tre quarti alla caduta complessiva nel biennio 2009-2010.

L'aspetto più evidente di questa crisi è la spiccata caratterizzazione generazionale, nella misura in cui le perdite occupazionali sono state pagate soprattutto dai più giovani (-501mila unità tra gli under 30 nel 2009-2010), che spesso in possesso di contratti temporanei sono stati i primi a perdere l'impiego soprattutto nella prima fase della crisi. Il tasso di occupazione, già molto al di sotto dei livelli medi europei (37%), si è ulteriormente ridotto arrivando al 20,5% nel 2010 tra i 15-24enni. Parallelamente si è ampliato il tasso di disoccupazione giovanile che ha raggiunto il 27,8%, contro una media UE15 del 20%. Si è inoltre fortemente aggravato il fenomeno dei NEET (*not in education or training nor in employment*): nel 2010 si tratta di 2,1 milioni di giovani in età 15-29 anni, 134mila in più rispetto all'anno precedente, pari al 22,1% della popolazione in questa classe di età (nel 2007 erano il 19%). Inoltre, con la crisi la condizione di NEET è diventata anche più persistente, nella misura in cui si registra un incremento della probabilità di permanenza in questa condizione.

Per quanto concerne le differenze di genere, nel biennio 2009-2010 la diminuzione dell'occupazione maschile (-3,1%) ha pressoché dimezzato la crescita del periodo 2000-2008, riducendo il tasso di occupazione dal 70,3% del 2008 al 67,7% del 2010; la flessione più contenuta dell'occupazione femminile (-1,1%) e del relativo tasso (dal 47,2% del 2008 al 46,1% del 2010) ha comunque interrotto il trend ormai di lungo periodo di incremento della partecipazione al mercato del lavoro, ampliando ulteriormente il gap rispetto alla media europea (59,5%). L'andamento dell'occupazione femminile più "favorevole" rispetto a quella maschile riflette in realtà effetti di composizione settoriale, dal momento che le contrazioni più accentuate hanno riguardato l'industria e le costruzioni, dove la presenza femminile è notoriamente più contenuta. Inoltre – nota l'Istat (2011) – la crisi ha accentuato i problemi strutturali relativi alla partecipazione femminile al mercato del lavoro, evidenziando un sostanziale peggioramento della qualità del lavoro: è infatti diminuita l'occupazione qualificata, tecnica e operaia, mentre è aumentata quella a bassa specializzazione, dalle collaboratrici domestiche alle addette ai call center; l'incremento dell'occupazione part-time è stato determinato dall'estensione di situazioni di involontarietà; si è

ampliato il divario di genere nel sottoutilizzo del capitale umano che per le laureate raggiunge il 40% contro il 31% degli uomini.

Nei primi due trimestri del 2011 si assiste ad una moderata inversione del ciclo occupazionale, confermando i pur flebili segnali positivi emersi sul finire dello scorso anno; per la prima volta dall'avvento della crisi il numero complessivo degli occupati registra un segno positivo: +0,4% pari a +87mila unità nel secondo trimestre 2011, imputabile esclusivamente all'incremento dell'occupazione femminile. Il tasso di occupazione (57,3%) rimane sostanzialmente stabile rispetto al valore del 2010 (57,2%).

Valori in miglioramento anche sul versante della disoccupazione: come già nel primo trimestre, anche nel secondo il numero di disoccupati registra una significativa riduzione, pari a circa 146mila unità (-7%), e il tasso di disoccupazione passa dall'8,3% del 2010 al 7,8% del 2011. La riduzione riguarda sia la componente maschile che quella femminile e si concentra soprattutto nel Centro-Nord. Ciononostante aumenta la disoccupazione di lunga durata che sfiora il 53% a fronte del 48% di un anno prima.

La crisi economico-finanziaria, se non altro, ha avuto il merito di riportare di nuovo al centro del dibattito il tema della riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, una riforma tanto attesa ma mai realizzata. Alla vigilia della recessione economica l'impianto generale si presentava con una serie di problematiche, che ci contraddistinguevano in ambito europeo, innanzitutto per una frammentazione accentuata, che poneva un problema rilevante in termini di equità distributiva, per cui non tutti i lavoratori, in caso di perdita del lavoro, avevano diritto ad accedere ad interventi di sostegno (esclusi gli inoccupati, le persone che rientrano da inattività, disoccupati di lunga durata, chi si è dimesso, chi ha concluso un lavoro autonomo); inoltre tra gli aventi diritto, sia i requisiti richiesti che i trattamenti erogati erano estremamente diversificati. L'altro aspetto rilevante riguardava il mancato collegamento tra le politiche passive e quelle attive, sia in termini di spesa che in termini operativi, così come accadeva già da tempo nella maggior parte degli stati europei.

Nella gestione della crisi economica a partire dalla fine del 2008, con la legge 2 del 2009 (e successive integrazioni) e poi con l'intesa Stato-Regioni sui sostegni al reddito in deroga, l'istituto della CIG in deroga ha rappresentato una misura eccezionale introdotta per fronteggiare la crisi occupazionale, che in un'ottica universalistica ha esteso a settori produttivi nuovi uno strumento storicamente riservato al settore industriale e ha ampliato la platea dei lavoratori possibili beneficiari del sostegno salariale.

Il ricorso consistente alla CIG in deroga ha messo in condizione un numero rilevante di aziende di conservare il capitale umano accumulato e di evitare, almeno nel breve periodo, esuberi e

licenziamenti, mantenendo (relativamente) bassi i tassi di crescita della disoccupazione, sicuramente inferiori alle perdite registrate in termini di valore aggiunto.

In secondo luogo, la CIG in deroga ha rappresentato uno strumento di contrasto della crisi occupazionale che, seppure in maniera parziale, ha consentito di sperimentare alcuni meccanismi fondamentali nella direzione della riforma degli ammortizzatori sociali sempre annunciata e puntualmente rinviata:

- il ruolo centrale delle Regioni: seppure l'accordo Stato-Regioni abbia chiarito che il sistema degli ammortizzatori in deroga non costituisce una riforma degli ammortizzatori sociali, né una devoluzione della funzione, tuttavia ha sancito il coinvolgimento, ben più ampio di quello meramente finanziario, delle Regioni, che sulla base di accordi territoriali con le parti sociali determinano gli ambiti di intervento (la cassa integrazione e/o la mobilità), i lavoratori destinatari dei trattamenti, i requisiti, i criteri di accesso e la durata dei benefici, oltre che le modalità di utilizzo delle risorse dei fondi interprofessionali;
- l'adozione di un'impostazione di tipo *workfare*, vincolando la possibilità di accedere a benefici monetari e sussidi alla disponibilità e all'impegno nella ricerca attiva del lavoro e/o della formazione; in tal modo si è prefigurata la necessaria congiunzione degli interventi passivi con i percorsi di politica attiva, la cui titolarità spetta alle Regioni;
- il rafforzamento della concertazione e collaborazione tra livelli istituzionali (Stato, Regioni, Inps, Province) e tra istituzioni e attori sociali ed economici (parti sociali, banche, ecc.).

Pertanto gli ammortizzatori sociali in deroga hanno reso evidente la fattibilità di un possibile percorso, per affrontare in maniera complessiva le carenze del sistema nazionale di ammortizzatori sociali, che esclude dall'accesso alle tutele in caso di perdita involontaria del posto di lavoro molti lavoratori, soprattutto giovani.

PRINCIPALI INDICATORI RELATIVI AL MERCATO DEL LAVORO. ITALIA. ANNI 2008-2010 E II TRIMESTRE 2010 E 2011

Valori assoluti (migliaia) e %

	ANNI			TRIMESTRI		Var. 2010/2008		Var. II trimestre 2011/II trimestre 2010	
	2008	2009	2010	II 2010	II 2011	v.a.	%	v.a.	%
Occupati	23.405	23.025	22.872	23.007	23.094	-532	-2,3	87	0,4
Maschi	14.064	13.789	13.634	13.696	13.695	-430	-3,1	-1	0,0
Femmine	9.341	9.236	9.238	9.311	9.398	-103	-1,1	87	0,9
15-24	1.478	1.319	1.243	1.244	1.153	-235	-15,9	-91	-7,3
25-34	5.632	5.306	5.013	5.069	4.953	-619	-11,0	-116	-2,3
Nord	12.066	11.905	11.838	11.874	11.927	-228	-1,9	53	0,4
Centro	4.857	4.832	4.833	4.882	4.885	-24	-0,5	2	0,0
Sud	6.482	6.288	6.201	6.250	6.282	-280	-4,3	32	0,5
Agricoltura	867	849	867	879	838	-1	-0,1	-40	-4,6
industria di cui:	6.988	6.757	6.578	6.583	6.578	-410	-5,9	-6	-0,1
industria in senso stretto	5.001	4.795	4.629	4.609	4.659	-372	-7,4	50	1,1
costruzioni	1.987	1.962	1.949	1.974	1.919	-38	-1,9	-56	-2,8
Servizi	15.550	15.419	15.428	15.545	15.678	-122	-0,8	133	0,9
Disoccupati	1.692	1.945	2.102	2.093	1.947	410	24,3	-146	-7,0
Maschi	820	1.000	1.114	1.121	1.019	293	35,7	-102	-9,1
Femmine	872	945	989	972	928	117	13,4	-43	-4,4
15-24	399	450	480	482	434	81	20,2	-47	-9,9
25-34	546	625	679	670	606	133	24,4	-64	-9,5
Nord	488	669	746	747	656	257	52,6	-91	-12,2
Centro	317	377	399	375	345	82	25,7	-30	-7,9
Sud	886	899	958	971	946	72	8,1	-25	-2,6
Tasso di occupazione (15-64 anni)	58,7	57,5	56,9	57,2	57,3				
Maschi	70,3	68,6	67,7	68,0	67,8				
Femmine	47,2	46,4	46,1	46,5	46,7				
15-24	24,4	21,7	20,5	20,5	19,0				
25-34	70,1	67,5	65,4	65,9	66,0				
Nord	66,9	65,6	65,0	65,2	65,2				
Centro	62,8	61,9	61,5	62,1	61,9				
Sud	46,1	44,6	43,9	44,3	44,4				
Tasso di disoccupazione	6,7	7,8	8,4	8,3	7,8				
Maschi	5,5	6,8	7,6	7,6	6,9				
Femmine	8,5	9,3	9,7	9,4	9,0				
15-24	21,3	25,4	27,8	27,9	27,4				
25-34	8,8	10,5	11,9	11,7	10,9				
Nord	3,9	5,3	5,9	5,9	5,2				
Centro	6,1	7,2	7,6	7,1	6,6				
Sud	12,0	12,5	13,4	13,4	13,1				

Fonte: ISTAT FDL

Le competenze istituzionali delle Regioni e Province Autonome in materia di lavoro e di istruzione e formazione professionale

Come noto, il quadro di azione regionale sul versante dei sistemi formativi ed educativi e del mercato del lavoro trae origine dalla cornice istituzionale di riferimento definita a livello comunitario e nazionale. In particolare, se con il Trattato istitutivo dell'Unione europea si richiama il principio comunitario di sussidiarietà (nella duplice valenza orizzontale e verticale) come orizzonte strategico per lo sviluppo delle linee di intervento territoriali, è nella nostra Carta costituzionale che tale principio trova un coerente riscontro, attraverso la declinazione ed il riparto delle competenze tra lo Stato, le Regioni e le altre Autonomie locali.

In questo quadro di riferimento, il processo di decentramento delle funzioni in senso regionalistico avviato sul piano amministrativo e completato con la revisione della Costituzione – ancor oggi al centro di rilevanti dibattiti in ordine alle modalità di attuazione del cd. “federalismo fiscale” di cui alla legge delega 42/2009 - ha condotto ad una sostanziale innovazione del sistema pubblico di governo, ispirato ai principi basilari del partenariato, della sussidiarietà e della “leale collaborazione tra i diversi organi dello Stato”. Sono stati così individuati nuovi ambiti di intervento delle amministrazioni del territorio, chiamate dal nuovo assetto istituzionale ad intervenire sulle sfere afferenti alle politiche di sviluppo delle risorse umane, dell'occupazione, del sistema produttivo, dei servizi di inclusione sociale.

In tal modo, riportando sul territorio il centro di definizione e attuazione strategica degli interventi, secondo un approccio “*bottom-up*”, cioè ascendente dal basso, le Regioni, in prima istanza, e le Autonomie locali in seconda (individuate come i nuovi destinatari delle funzioni amministrative, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione riformata), sono state invitate a tracciare le coordinate per una nuova e diversa impostazione qualitativa delle politiche dell'istruzione e formazione professionale, del lavoro e dell'inclusione sociale, orientata efficacemente alla centralità dei cittadini e delle imprese come primari destinatari dell'azione di *policy* territoriale.

Con specifico riferimento alla materia concorrente del lavoro - ferma restando la competenza esclusiva dello Stato sugli aspetti relativi alle tipologie contrattuali e, in generale, alla normativa di diritto del lavoro, in quanto ambiti afferenti alla sfera dell'ordinamento civile - alle Regioni è stata assegnata una rilevante responsabilità di regolazione ed organizzazione del mercato del lavoro, dei servizi di collocamento, nonché delle politiche attive, che si esplica in stretto raccordo con il sistema della formazione e istruzione professionale attraverso un'attività sia di normazione (es. leggi regionali sul mercato del lavoro, leggi e atti amministrativi riguardanti il sistema dei servizi per il lavoro e il regime di accreditamento degli operatori privati, ecc.), sia di programmazione delle

politiche occupazionali (es. apprendistato, contrasto al lavoro sommerso, tirocini formativi e di orientamento, politiche giovanili, pari opportunità, incentivi alle imprese, ecc.).

Lo sforzo profuso per fronteggiare le conseguenze occupazionali della crisi ha dimostrato, in particolare, la necessità di allargare e approfondire il grado di cooperazione tra i soggetti che intervengono nel mercato del lavoro, in particolare con una più forte integrazione tra sistema pubblico e soggetti privati (agenzie, enti bilaterali, fondi interprofessionali) affermando il ruolo di regia degli Enti locali.

Questo processo in questi anni è rallentato dalla contrazione delle risorse destinate alle Province e alle Regioni per la promozione dei servizi pubblici per l'impiego.

Ciononostante le buone prassi promosse in questi anni in varie realtà territoriali nell'affrontare ad esempio la gestione degli ammortizzatori sociali in deroga, mostrano come le Regioni e le Province abbiano rilanciato in termini di qualità la sfida del mercato del lavoro e dei servizi per l'impiego promuovendo nuove ed avanzate politiche del lavoro e di servizi adeguati alle esigenze dei cittadini e delle imprese.

Le Regioni sono chiamate alla ridefinizione complessiva del sistema, aprendo a tutta una serie di soggetti pubblici e privati che già operano in maniera più o meno sistemica sul territorio. L'obiettivo di fondo è quello di poter offrire una serie di servizi di qualità a cittadini e imprese stimolando logiche di sportelli sempre più integrati e multifunzionali.

Il ruolo del Fondo sociale europeo

Il Fondo sociale europeo è il principale strumento finanziario della Strategia europea per l'occupazione e opera come fondo strutturale sui territori italiani da diversi decenni. Come tutti gli strumenti di politica di coesione è attuato nell'ambito di programmazioni pluriennali (sette anni) attraverso la realizzazione di una molteplicità di interventi progettuali nell'ambito di un Programma operativo che ciascuna Regione o Provincia Autonoma ha sviluppato di concerto con il partenariato e presentato alla Commissione europea per una formale decisione di approvazione.

Le Regioni italiane sono titolari di 21 Programmi operativi cofinanziati dal Fse nell'attuale periodo (2007-2013) per un costo pubblico totale di oltre 13,2 miliardi di euro

Attraverso i Programmi del Fse sono sia perseguiti obiettivi comuni del Paese sui sistemi della formazione, delle politiche attive del lavoro e dell'istruzione, sia declinate strategie operative per conseguire risultati territoriali in relazione a specifici aspetti dello sviluppo delle risorse umane che ciascuna Regione ha stabilito di affrontare. Il Fse agisce, con una pluralità di opzioni di intervento,

su molti ambiti collegati allo sviluppo dell'occupazione e dell'apprendimento, sulle competenze e la qualità della vita delle persone¹.

Gli interventi del Fse hanno il ruolo di primo piano nell'ambito delle politiche regionali non solo per la ragguardevole dimensione finanziaria ma soprattutto per la spinta all'innovazione e alla sperimentazione che la provenienza comunitaria dello strumento imprime alle politiche. Esse, lungi dal poter sostituire l'intervento ordinario, si configurano come filiere di attività spesso "pilota" che poi consentono di definire un quadro nuovo di azione delle amministrazioni negli ambiti rilevanti e nel governo delle politiche stesse.

Occorre, ad ogni modo, far presente come a partire dal 2009 gli interventi del Fse abbiano concorso largamente a far fronte alla crisi economica del Paese e ai suoi risvolti occupazionali: una quota importante di risorse e di progetti è stata dedicata al sostegno delle competenze e del reddito di lavoratori a rischio di perdita del posto di lavoro o espulsi dai processi produttivi (in particolare ammortizzatori in deroga). Si è trattato di una manovra, concordata fra Governo, Regioni e Commissione europea che ha impegnato notevolmente le Regioni sul piano programmatico e gestionale oltre che finanziario. Le risorse dedicate dalle Regioni sono pari al 16,2% dell'ammontare complessivo dei POR, tale impegno tuttavia rappresenta circa il 30% del totale complessivo degli assi (adattabilità e occupabilità) implicati nell'attuazione dell'Accordo.

È evidente che tale ammontare di risorse ha prodotto un notevole impatto rispetto all'impianto attuativo dei Programmi operativi e la difficoltà di intervenire in maniera ampia su altre politiche di sostegno all'occupazione e alla riconversione dei lavoratori. Per questo motivo è auspicabile che in futuro, anche attraverso la riforma degli ammortizzatori sociali, sia superato l'uso del Fse per politiche di sostegno al reddito.

¹ in particolare vale la pena evidenziare:

- Politiche volte a rafforzare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese, attraverso un importante investimento nell'apprendimento permanente per i lavoratori, gli imprenditori, i manager; il finanziamento di contratti di inserimento quali l'apprendistato e la connessa formazione; il sostegno alla creazione d'impresa; servizi per l'occupazione, la formazione e il ricollocamento per lavoratori nel contesto di ristrutturazioni aziendali o settoriali; a livello più "sistemico" vengono inoltre sviluppati studi, analisi, ricerche sulle competenze necessarie alle imprese nei territori di riferimento.
- Politiche per l'occupabilità, con particolare attenzione ai giovani, alle donne, alle persone in cerca di lavoro e a quelle inattive, il Fse concorre a rafforzare i servizi per l'impiego a finanziare misure attive, il supporto alla ricerca di lavoro, la mobilità e le attività lavorative autonome e incoraggia la sperimentazione di misure flessibili per prolungare la carriera dei lavoratori più anziani e misure per conciliare vita professionale e privata, anche attraverso il miglioramento dei servizi di assistenza all'infanzia e alle persone non autosufficienti; centrali sono le azioni per i giovani, in specie di carattere formativo, per il conseguimento di titoli (qualifica e diploma), per il rafforzamento dei percorsi universitari (anche attraverso moduli professionalizzanti), l'alta formazione post universitaria, la ricerca in imprese e istituzioni. Un accento rilevante è posto sulla mobilità, sia geografica sia occupazionale, tramite, fra l'altro, l'orientamento, la formazione linguistica e il riconoscimento delle competenze e delle abilità acquisite.
- Sul piano delle attività che hanno impatto sul sistema si segnalano il sostegno a processi anche radicali di riforma miranti a rendere più pertinente la formazione iniziale e professionale al mercato del lavoro, si pensi solo alla messa a regime dell'"accreditamento" degli organismi che erogano formazione che ha implicato una vera e propria trasformazione dell'impianto organizzativo della formazione in Italia.

Un elemento rilevante che si ritiene di segnalare in questa sede riguarda un aspetto “strutturale” del Fse, ovvero il cofinanziamento nazionale e regionale. È infatti noto che gli strumenti della politica di coesione richiedono il concorso finanziario degli Stati membri affinché l’effetto sui territori possa essere massimo. Nell’attuale periodo i Programmi regionali vedono una compartecipazione dello Stato e delle Regioni nell’ordine del 50% nell’Obiettivo Convergenza (Regioni in ritardo di sviluppo, Campania, Calabria, Puglia, Sicilia) e di poco più del 58% nell’Obiettivo Competitività regionale ed occupazione (le altre Regioni).

In proposito le Regioni ritengono che nell'ambito del confronto con le istituzioni europee sulle politiche di coesione per il periodo 2014-2020 che si sta avviando proprio in queste settimane, il Governo debba assumere un ruolo forte e deciso, supportato e avvalorato dalla posizione concorde delle Regioni, puntando, tra l'altro, ad ottenere risorse europee adeguate e congrue rispetto alle necessità poste dall'attuazione di efficaci interventi di supporto alla crescita e valorizzazione del capitale umano (Fse), al consolidamento e allo sviluppo del sistema produttivo (Fesr), interventi che altrimenti difficilmente potrebbero essere attuati nell'attuale quadro finanziario. È per questa ragione che le Regioni non sarebbero disponibili a sottoscrivere le posizioni tendenti alla riduzione del bilancio europeo.

Parallelamente è indispensabile che il Governo garantisca un’adeguata quota di cofinanziamento nazionale dei futuri Programmi.

Allo stesso tempo è necessario, a giudizio delle Regioni, approfondire il confronto su alcuni principi posti alla base delle recenti proposte regolamentari della Commissione europea, tra cui quello della condizionalità macroeconomica che, se applicato così come definito al momento, rischierebbe di compromettere fortemente le possibilità di sviluppo del nostro paese. Il rigore finanziario auspicato dalla Commissione europea deve essere certamente perseguito, ma non a costo del blocco dei fondi strutturali in caso di infrazione del patto di stabilità, perché questo comporterebbe un aggravarsi del divario di sviluppo non solo tra le Regioni italiane, ma anche tra il nostro paese e gli altri stati membri.

In proposito, non si può non richiamare l’attenzione sul fatto che il patto di stabilità interno considera neutra, ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica, la quota comunitaria dei fondi strutturali, ma non la connessa quota di cofinanziamento che, pertanto, nell’attuale quadro finanziario in molti casi finisce per non poter essere erogata tempestivamente, con evidenti rallentamenti nell’attuazione degli interventi. **Per questa ragione, le Regioni chiedono che il Governo attui un intervento normativo che escluda le quote nazionali di contribuzione dei fondi strutturali dal patto di stabilità, in modo da evitare il paradosso rappresentato dal fatto**

che esistono contestualmente vincoli alla spesa e sanzioni nel caso tale spesa non realizzi i target prefissati.

PARTE I

1.1 La dispersione scolastica

La dispersione scolastica rappresenta un fenomeno molto complesso che riguarda tutti i gli Stati membri e va assumendo dimensioni sempre più critiche e allarmanti, tanto da essere stato inserito nell'agenda delle priorità. La situazione del nostro paese nel confronto con il resto dei paesi dell'Unione europea è di maggiore difficoltà, seppure con differenze interne notevoli: in alcune aree, in particolare del Mezzogiorno, si registrano, infatti, valori di dispersione molto elevati, mentre altre aree presentano dati in linea con i valori medi comunitari.

L'Italia è tra i paesi europei ancora lontani dal raggiungimento dell'obiettivo del 10%, uno degli obiettivi di Europa 2020, con un tasso di abbandono ancora superiore al 19% - a fronte dell'obiettivo indicato nel PNR per Europa 2020 fissato al 15-16% - e un numero relativamente contenuto di persone tra i 30 e i 34 anni in possesso di un titolo di istruzione superiore, il 19% a fronte di un obiettivo nazionale indicato nel PNR per Europa 2020 che è posto al 26%.

La dispersione scolastica è stata individuata come tematica centrale nel Piano di Azione Italia 2020, che considera la dispersione la causa dei maggiori ostacoli all'occupabilità dei giovani, che presentano livelli di disoccupazione molto più elevati degli altri paesi europei. Per portare i livelli del tasso di abbandono scolastico e formativo in linea con gli obiettivi europei, l'Italia ha scelto di puntare sulla strategia del miglioramento della qualità e dell'ampiezza dell'offerta formativa, attraverso la riforma del sistema educativo, attualmente in corso.

Compito non semplice se si tiene conto che gli obiettivi da raggiungere sono ancora lontani rispetto all'attuale 19,2%, essendo fissati al 17,9% nel 2013, al 17,3% nel 2015 e al 15-16% nel 2020.

I valori al 2013 e 2015 tengono conto dell'apporto dei Fondi strutturali, della politica nazionale e regionale e dei correlati obiettivi di servizio per le Regioni del Mezzogiorno.

Sul versante delle politiche regionali, la maggior parte degli interventi ha fatto ricorso alle risorse del Fse che, nelle Regioni "obiettivo convergenza" sostiene una maggiore partecipazione all'istruzione e alla formazione permanenti, anche attraverso specifiche azioni intese appunto a ridurre l'abbandono scolastico, mentre nelle Regioni "obiettivo competitività ed occupazione" il contrasto alla dispersione viene affrontato in termini più strettamente legati all'occupabilità dei giovani che lasciano prematuramente la scuola.

Più specificamente le Regioni dell'obiettivo convergenza hanno puntato, principalmente, al sostegno di progetti formativi integrativi delle attività scolastiche curricolari, per l'acquisizione di specifiche competenze (ad esempio competenze informatiche, linguistiche) e su iniziative di orientamento/accompagnamento, destinate a studenti delle scuole secondarie di primo grado, quali laboratori orientativi e formativi, "sportelli-scuola" per l'erogazione di servizi di orientamento e di tutoring, ma anche su azioni integrate con la realtà produttiva locale per favorire la conoscenza del mondo del lavoro. Sono state attuate, cioè, azioni preventive e di intervento finalizzate a rimuovere gli ostacoli che preludono all'abbandono.

Le Regioni dell'obiettivo competitività hanno invece puntato su interventi strettamente finalizzati all'occupabilità dei giovani fuoriusciti dal sistema scolastico e formativo, quali: attività formative e/o percorsi integrati di alternanza scuola-lavoro, azioni di orientamento o accompagnamento finalizzate sia al consolidamento di competenze di base e pre-professionalizzanti, propedeutiche ad un rientro in percorsi di istruzione o di formazione, sia all'acquisizione di qualifiche professionali spendibili sul mercato del lavoro. Si tratta di misure di compensazione, volte a far acquisire un bagaglio di competenze necessario ad un più rapido ed efficace inserimento nel mercato del lavoro.

L'attuale periodo di programmazione, in coerenza con le norme che regolano l'utilizzo del Fondo sociale europeo, ha pertanto sviluppato modalità di attuazione differenti nei territori regionali, in ragione di importanti differenze nelle possibilità di utilizzo delle risorse.

La recente proposta della Commissione europea COM (607) 2011 che dà l'avvio al negoziato sui Regolamenti dei Fondi strutturali per il periodo 2014-2020, in linea con gli obiettivi della Strategia Europa 2020, sembra superare tale distinzione di intervento fra le aree geografiche più sviluppate e quelle in ritardo, come del resto auspicato dalle Regioni italiane. Se tale proposta troverà l'accoglimento e il sostegno degli Stati membri e del Parlamento europeo sarà possibile dispiegare un ampio ventaglio di interventi a contrasto della dispersione, in chiave preventiva, con l'obiettivo di operare affinché possano essere garantiti l'accesso e la permanenza nei sistemi scolastici e formativi di qualità.

Peraltro, per il periodo di programmazione 2014-2020 la Commissione europea ha proposto di creare un unico programma integrato per educazione e formazione, da 15,2 miliardi, in cui raggruppare tutti gli strumenti attualmente esistenti.

1.2 Il disallineamento tra competenze formative e mercato del lavoro

L'analisi della domanda di lavoro espressa dalle imprese evidenzia spazi anche di insoddisfazione dei fabbisogni professionali: secondo gli ultimi dati Unioncamere relativi alle previsioni di

assunzioni per il 2011, il 23% delle imprese segnala difficoltà di reperimento del personale, con valori superiori alla media per le imprese con oltre 50 dipendenti (32,4%), nell'industria (28,2%), nelle Regioni del Nord-Ovest (25,1%) e del Centro (25,6%). Le figure professionali per le quali sono segnalate le maggiori difficoltà (quasi 117mila pari al 20% delle assunzioni non stagionali) sono soprattutto quelle scientifiche e ad elevata specializzazione (26%, soprattutto per carenza di candidati), ma si registrano carenze significative anche per le figure operaie specializzate (25%, in questo caso soprattutto per inadeguatezza delle loro competenze).

Queste dinamiche si traducono in elevati livelli di *mismatch* quantitativo e qualitativo tra domanda e offerta di competenze e professionalità nel mercato del lavoro.

In primo luogo i nostri livelli di disoccupazione si differenziano poco in funzione del titolo di studio, con gap significativi rispetto a quanto accade negli altri paesi europei. I nostri giovani laureati oltre ad essere più disoccupati rispetto ai coetanei dei principali paesi europei, lo sono anche più dei coetanei italiani con titoli di studio inferiori.

Inoltre, un dato preoccupante degli ultimi anni è la crescita del fenomeno del sottoinquadramento, ossia l'aumento del numero di occupati impiegati in mansioni che richiedono competenze inferiori rispetto al proprio titolo di studio. E di nuovo le giovani generazioni risultano la componente più penalizzata: circa il 49% dei giovani under 34 anni in possesso di una laurea occupa una posizione per la quale risulta *overskilled*.

Come si nota nel Rapporto Cnel, l'Italia paradossalmente è un Paese con una bassa quota di lavoratori con un livello di istruzione medio-alto e contemporaneamente una domanda di lavoro specializzato insufficiente. Questa condizione determina elevati rischi di "sottoinquadramento" soprattutto per i più giovani, con conseguenti effetti di sottoutilizzo e di depauperamento del capitale umano esistente.

Il disallineamento tra competenze formative e mercato del lavoro pone il Paese in una posizione di svantaggio relativo e impone un serio ripensamento sul sistema di istruzione e formazione, con l'obiettivo di identificare azioni davvero capaci di favorire il *matching* fra i bisogni formativi espressi dal sistema produttivo e le competenze effettivamente generate dal sistema di istruzione e di formazione.

Nella strategia Europa 2020 la crescita inclusiva è una delle tre priorità definite per raggiungere l'obiettivo di un tasso di occupazione del 75% per le persone di età compresa tra 20-64 anni. Ciò significa investire in competenze, modernizzare i mercati del lavoro, migliorare la qualità della formazione professionale, rafforzare il ruolo dell'apprendistato, ma nel contempo potenziare i sistemi di protezione sociale, per affrontare il cambiamento in un quadro di coesione sociale.

In questa direzione del resto punta il Piano di azione per l'occupabilità dei giovani- Italia 2020 che, per favorire la piena, rapida e stabile occupabilità dei giovani individua, quali importanti aree di intervento, il rilancio del contratto di apprendistato, fondato sull'integrazione tra sistema educativo e formativo e mercato del lavoro, e la revisione dello strumento dei tirocini formativi per la promozione delle esperienze di lavoro nel corso degli studi.

Il PNR (2011) fissa l'obiettivo di un tasso di occupazione tra i 20-64 anni tra il 67% e il 69%, nella prospettiva di realizzare l'obiettivo fissato a livello europeo al 75%. Un obiettivo che non può essere conseguito senza una stretta collaborazione tra Stato, Regioni e parti sociali, una collaborazione che negli ultimi due anni ha vissuto momenti di particolare rilievo con la sottoscrizione dei due accordi tra Stato e Regioni sottoscritti nel 2009 e 2011, unitamente al provvedimento sottoscritto anche dalle parti sociali nel 2010, che hanno consentito finora di attenuare l'impatto sul piano occupazionale e sociale delle crisi economica.

Nello specifico, con gli Accordi tra Stato e Regioni del 2009 e del 2011 in materia di ammortizzatori sociali in deroga e politiche attive per gli anni 2011-2012, lo Stato e le Regioni hanno concordato sulla necessità di rafforzare ulteriormente le sinergie tra politiche occupazionali e politiche formative. L'obiettivo è quello di promuovere a favore dei lavoratori percettori di ammortizzatori sociali in deroga politiche attive del lavoro coerenti con percorsi innovativi di riconversione e ristrutturazione aziendale e con i fabbisogni di competenze e professionali dei mercati del lavoro e dei sistemi d'impresa.

Per altro verso le "linee guida sulla formazione professionale", sottoscritte da Stato, Regioni e parti sociali nel 2010 e successivamente rinnovate per il 2011, sono finalizzate a orientare l'impiego delle risorse finanziarie per la formazione degli inoccupati, dei disoccupati, dei lavoratori in mobilità o temporaneamente sospesi, cercando di organizzare la formazione in funzione dei fabbisogni professionali delle imprese, con una particolare attenzione all'inclusione sociale dell'occupabilità, puntando anche in questo caso su un'integrazione virtuosa fra ammortizzatori sociali e strumenti di politica attiva.

Infine, Stato, Regioni e parti sociali concordano sull'opportunità di valorizzare il ruolo delle organizzazioni rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro per favorire investimenti formativi mirati ai soggetti più esposti all'esclusione dal mercato del lavoro, organizzati in ambienti produttivi o prossimi ad essi, volti a qualificare e riqualificare i lavoratori coinvolti nelle transizioni occupazionali e progettati in una logica di *placement*.

1.3 L'evoluzione dei servizi per il lavoro nel rapporto tra pubblico e privato

Il versante dello sviluppo e della qualificazione dei servizi per il lavoro è stato oggetto di una profonda trasformazione dal 1997 ad oggi, in virtù delle molteplici innovazioni normative che si sono susseguite negli anni, modificando radicalmente il quadro regolativo del mercato del lavoro. Il quadro istituzionale descritto in precedenza ha infatti condotto alla definizione di un nuovo modello di servizi per il lavoro, non più basato su strutture organizzative rigide (gli *ex* uffici di collocamento), governate a livello centrale e deputate allo svolgimento di compiti essenzialmente a carattere burocratico, destinati ad una platea indifferenziata di utenti. Sono state così poste le premesse per un sistema di politiche attive da costruire a livello territoriale, fondato sulla logica dell'approccio preventivo alle problematiche della disoccupazione e dell'esclusione sociale e chiamato ad offrire servizi personalizzati e modulati sulle esigenze dei beneficiari finali degli interventi, considerati nella duplice veste di cittadini ed imprese operanti all'interno di un diversificato contesto socio-economico.

Come noto, l'architettura su base regionale e provinciale del sistema dei servizi per l'impiego introdotta dalla normativa nazionale e successivamente implementata da ulteriori provvedimenti legislativi² ha chiamato le amministrazioni territoriali ad una duplice e rilevante responsabilità:

- provvedere a regolamentare ed organizzare i propri sistemi, assicurando l'erogazione delle funzioni di tipo amministrativo e degli interventi di politica attiva atti a favorire la qualificazione professionale e l'inserimento lavorativo;

² Si richiamano, per opportuna memoria, i momenti fondamentali di tale *iter* normativo.

Sul piano dell'architettura del sistema, con il D.Lgs. 469/1997 a ciascuna Regione è stato attribuito il compito di provvedere all'organizzazione di propri sistemi regionali per l'impiego, sulla base dei seguenti criteri: l'affidamento alle Regioni dell'attività di indirizzo, programmazione e verifica dei tirocini formativi e di orientamento; l'istituzione delle Agenzie regionali per il lavoro, come enti di assistenza tecnica e monitoraggio, con il compito di collaborare al raggiungimento dell'integrazione tra servizi per l'impiego, politiche del lavoro e politiche formative; l'attribuzione alle Regioni, con successiva delega alle Province, delle funzioni amministrative inerenti al collocamento e alle attività di politica attiva finalizzate all'inserimento occupazionale; l'istituzione dei Centri per l'impiego (CPI) come strutture territoriali a cui compete l'erogazione delle misure di politica attiva; la disciplina attraverso legge regionale dell'intera materia oggetto di delega. D'altro canto, con riguardo all'erogazione delle funzioni, con il D.Lgs. 181/2000, in seguito modificato ed integrato dal D.Lgs. 297/2002, sono state definite le norme per agevolare l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro e sono state disciplinate le procedure di collocamento ordinario dei lavoratori, in particolare individuando come servizi competenti ad erogare le funzioni di collocamento e di politica attiva, oltre ai Centri per l'impiego provinciali, anche altri organismi autorizzati o accreditati a svolgere tali funzioni in conformità con le norme regionali. Successivamente, con l'art. 7 del D.Lgs. 276/2003, è stato previsto un regime di accreditamento regionale dei soggetti pubblici e privati che erogano i servizi al lavoro, che deve essere disciplinato ad integrazione con quanto previsto per l'accREDITAMENTO delle sedi formative e orientative sul territorio regionale. Da ultimo, la legge 183/2010 (cd. Collegato lavoro) ha operato un'ulteriore estensione delle categorie dei soggetti pubblici e privati facenti parte della rete integrata dei servizi per il lavoro.

- assicurare il necessario grado di raccordo interistituzionale per lo sviluppo di una rete omogenea di servizi a sostegno dei cittadini e delle imprese, al fine di individuare un nucleo essenziale di funzioni e attività da assicurare sull'intero territorio nazionale, nella prospettiva di un loro ulteriore consolidamento e sviluppo nei contesti territoriali.

Si trattava di un modello di *governance* composito ed integrato, che attraverso la complementarità delle funzioni e la valorizzazione delle differenze si proponeva uno sviluppo dei servizi per il lavoro secondo un disegno comune di crescita qualitativa del sistema. Entrambi i momenti - la definizione e lo sviluppo del sistema a livello territoriale, il coordinamento tra le Regioni ed il raccordo con gli organi centrali – hanno connotato l'intera attività sviluppata sul versante dei servizi per il lavoro.

In questo senso, utilizzando la duplice lente di approfondimento dello sviluppo dei singoli contesti e del raccordo tra i differenti livelli di governo, occorre in primo luogo rilevare come si sia consolidata nelle Regioni e nelle Province Autonome una rete di strutture (CPI e altri organismi tecnici individuati in conformità con la normativa regionale) deputate non solo all'espletamento delle funzioni di certificazione dello status occupazionale, ma anche all'attivazione di misure specifiche per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro a favore di categorie di utenti mirate, individuate sulla base dei fabbisogni espressi dal contesto locale. Si è registrato un progressivo ampliamento delle funzioni erogate dai servizi (tra cui le attività di consulenza e di assistenza tecnica per l'avvio di impresa, anche al femminile, l'orientamento, il bilancio di competenze, gli interventi specialistici per l'area del lavoro flessibile, oltre alle tradizionali funzioni di accoglienza, informazione e incontro tra domanda e offerta) ed un allargamento della platea dei destinatari (giovani disoccupati, disoccupati di lunga durata, donne, persone con disabilità, lavoratori in mobilità e, in generale, soggetti espulsi dai cicli produttivi per crisi aziendale, lavoratori atipici, immigrati, lavoratori irregolari, nonché imprese a rischio di lavoro sommerso).

Inoltre, in non poche aree del territorio nazionale, negli ultimi anni si è assistito anche all'ampliamento dell'offerta di servizi al "sistema imprese", tale cioè da contemplare, oltre alla preselezione e all'incontro domanda-offerta, anche l'analisi critica dei fabbisogni di professionalità del territorio in funzione delle potenzialità di sviluppo aziendali, le attività di marketing nei confronti delle aziende, nella consapevolezza che, affrontando le difficoltà di reperimento del personale espresse dalle aziende e prendendo in esame l'evoluzione dei fabbisogni dei mercati locali del lavoro, aumentino proporzionalmente le possibilità di successo anche dei candidati alla ricerca di occupazione. Inoltre tali attività hanno consentito di potenziare il rapporto con le imprese, sia in termini "quantitativi", di ampliamento delle fasce raggiunte, sia in termini qualitativi, relativamente alla percezione da parte delle stesse del ruolo e delle funzioni svolte dai SPI.

Pur nella multiformità dei contesti, si è così realizzato quel passaggio da un ruolo meramente amministrativo-burocratico delle strutture di collocamento a veri e propri centri di politiche attive per il lavoro, chiamati ad interagire con le altre strutture esistenti sul territorio regionale (enti di formazione, scuole e università, sportelli multifunzionali, sportelli donna, sportelli immigrati, servizi sociali, per citare qualche esempio), secondo un percorso di progressivo adeguamento organizzativo e funzionale dei servizi alle raccomandazioni comunitarie ed ai conseguenti standard minimi individuati a livello nazionale.

L'esigenza di operare per una crescita complessiva del sistema e per una progressiva ottimizzazione delle prestazioni rese agli utenti in una logica di unitarietà degli obiettivi, ha infatti condotto alla sottoscrizione degli accordi interistituzionali già richiamati che hanno rappresentato e tuttora rappresentano il quadro di riferimento formale in materia di servizi per il lavoro, da cui sono stati desunti gli elementi di fondo del sistema, nonché le coordinate principali della programmazione operativa nazionale e regionale, cofinanziata con le risorse comunitarie.

Si è dato luogo ad un'intensa attività regionale di normazione, programmazione e indirizzo finalizzata a supportare la gestione degli interventi di politica attiva mediante un'efficiente organizzazione dei servizi sul territorio. In tale ottica, i modelli adottati dalle Regioni tendono ad implementare le indicazioni nazionali, rendendole maggiormente aderenti alle caratteristiche ed ai fabbisogni del contesto locale, sviluppando gli ambiti di pertinenza regionale per una regolazione organica del mercato del lavoro e individuando i criteri e le modalità di funzionamento della rete territoriale degli operatori pubblici e privati, secondo differenti gradi di compresenza/affiancamento. Si richiamano, in via preliminare, i provvedimenti normativi *ad hoc* (leggi regionali, regolamenti e delibere di Giunta) e gli atti di indirizzo adottati da tutte le amministrazioni regionali per regolamentare le procedure di collocamento e le attività finalizzate all'incontro tra domanda-offerta di lavoro all'interno dei singoli sistemi regionali³.

Si richiamano, inoltre, le leggi regionali di regolazione del mercato del lavoro⁴, che affrontano il tema centrale della qualità e della tutela dell'occupazione e riordinano il sistema dei servizi al

³ Tale attività si pone in linea con le indicazioni della normativa nazionale che attribuisce alle Regioni e le Province Autonome il compito di definire criteri e modalità per la messa in atto di *procedure del collocamento uniformi in materia di accertamento dello stato di disoccupazione*; indirizzi operativi per *verificare la conservazione, la perdita o la sospensione dello stato di disoccupazione*; obiettivi ed indirizzi per *favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro e per contrastare la disoccupazione di lunga durata*.

⁴ Sulla base delle disposizioni contenute nel D.Lgs 276/2003, la metà delle Regioni ha emanato **una nuova legislazione di regolazione del mercato del lavoro**, prevedendo e, in un secondo momento, disciplinando con atti amministrativi i regimi regionali di autorizzazione/accreditamento dei servizi per il lavoro. Si ricordano, in tale direzione, le leggi sul mercato del lavoro adottate dalle Regioni Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Sardegna, Toscana e Veneto. Con riferimento ai dispositivi inerenti il rapporto tra pubblico e privato nell'erogazione delle prestazioni dei servizi per il lavoro, segnaliamo che il **regime di accreditamento** è stato regolamentato nelle Regioni Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Toscana e Veneto, mentre il **regime di autorizzazione** regionale è operante nelle Regioni Marche, Emilia-Romagna, Lombardia, Liguria, Piemonte, Veneto e Toscana.

lavoro, in un'ottica di integrazione con i sistemi della formazione e dell'istruzione, contemplando un'apertura ai soggetti privati, accanto ai pubblici, al fine di garantire una più puntuale ed ampia erogazione di servizi alle persone in un momento in cui è aumentata in maniera consistente la platea dei beneficiari finali. All'attività di legislazione si accompagna un lavoro di messa a punto dei dispositivi amministrativi volti ad introdurre e disciplinare i regimi regionali di accreditamento allo svolgimento di servizi per il lavoro e di autorizzazione. Tali provvedimenti regionali sono chiamati a identificare forme ottimali per un coordinamento efficace tra gli operatori pubblici e privati, al fine di migliorare il funzionamento del mercato del lavoro territoriale e regolamentare in modo rigoroso la partecipazione attiva alla rete degli interventi regionali di politica del lavoro. Si richiamano, infine, i documenti regionali di programmazione degli interventi, di organizzazione delle funzioni e individuazione dei destinatari dei servizi per il lavoro (Masterplan, Linee guida, ecc.), nell'ambito dei quali sovente è stato affrontato il delicato tema della qualità dei servizi stessi, nel dibattuto equilibrio tra livelli essenziali di tutela, che dovrebbero essere definiti su base nazionale, e standard e criteri di erogazione delle prestazioni, territorialmente individuati sulla base delle peculiarità dei singoli mercati del lavoro.⁵

Peraltro, tale attività si è sviluppata in modo significativo anche nell'ultimo triennio, confermando come l'irrompere della crisi abbia indotto nelle Regioni una nuova assunzione di responsabilità per assicurare la qualità delle prestazioni dei servizi per il lavoro, pur nell'ambito di un mutato scenario di riferimento connotato, inevitabilmente, da una razionalizzazione delle politiche in funzione delle risorse umane ed economiche disponibili. Una disamina attenta dell'operato delle Regioni e Province Autonome rivela, non solo nell'ultimo anno, ma già a partire dalla fine del 2008, come proprio il duro banco di prova della crisi abbia rappresentato, per la maggior parte delle amministrazioni, un'importante conferma sulla capacità di tenuta del sistema dei servizi per il lavoro.

Nell'ambito degli atti di indirizzo che tutte le Regioni e Province Autonome hanno adottato per definire le linee di intervento per un efficace utilizzo degli ammortizzatori sociali in deroga, in una logica di integrazione tra sostegno al reddito e misure di politica attiva, si individuano alcuni parametri fondamentali per la funzionalità dei servizi per il lavoro. Di fatto, si è intervenuto in questo modo sul versante della sistematizzazione e della standardizzazione dei servizi di politica attiva, evidenziando la loro assoluta centralità per consentire di tamponare, anche nel breve periodo,

⁵ Sono stati così adottati in alcune realtà regionali, di concerto con le Province, Masterplan dei servizi per il lavoro e linee di indirizzo collegate alla programmazione 2007-2013 del Fse, mentre in altre realtà sono attualmente in corso riflessioni in tal senso. Questi documenti, in alcuni casi, hanno rappresentato il quadro di contesto per lo sviluppo di approfondimenti specifici sul tema della definizione di livelli essenziali delle prestazioni, oltre che degli standard di qualità dei servizi per il lavoro. Altre amministrazioni regionali hanno affrontato tali ambiti di ragionamento con provvedimenti amministrativi *ad hoc*.

le conseguenze dannose della sospensione dal lavoro, oltre che della sua perdita, sull'occupabilità delle persone⁶. Peraltro, la realizzazione di tale ampia tipologia di interventi richiede il potenziamento della rete dei servizi per il lavoro e l'integrazione dei soggetti coinvolti nella gestione del processo (servizi per il lavoro pubblici e privati, agenzie per il lavoro, enti di formazione, enti bilaterali, enti previdenziali).

Negli ultimi anni il sistema pubblico ha visto aumentare in misura consistente le proprie funzioni per contenere gli effetti della crisi occupazionale **e ha dovuto fare i conti con l'impatto delle manovre di contenimento della spesa.** Una parte consistente del **personale dei servizi lavora infatti con contratti temporanei e in una condizione di sostanziale precarietà:** malgrado l'impegno che Regioni e Amministrazioni locali hanno profuso per garantire il massimo livello di copertura dei servizi, il sistema appare talvolta in affanno e necessita di trovare forme di consolidamento dei lavoratori, molti dei quali giovani, che sono impiegati in ambiti vitali per garantire l'efficacia delle politiche messe in campo.

É chiaro che le esperienze descritte, nascendo sovente dall'esigenza di colmare una lacuna della normativa nazionale e/o di fronteggiare situazioni contingenti di emergenza, possono comportare il rischio di costruire sistemi territoriali potenzialmente non comunicabili, se a monte non si pone l'obiettivo di operare in maniera congiunta per tracciare delle linee di azione coordinabili. La necessità di adottare tempestivi interventi di contrasto alla crisi e il forte coinvolgimento dei servizi per il lavoro nell'ambito della gestione degli **ammortizzatori sociali in deroga** dovrebbero sollecitare una riflessione congiunta sulle prestazioni dei sistemi dei servizi per il lavoro, pubblici e privati accreditati, nella **prospettiva di un loro adeguamento e potenziamento non solamente**

⁶ Da un'analisi dei documenti di attuazione regionale degli Accordi sugli ammortizzatori sociali, si rileva come vi sia un ampio ventaglio di servizi offerti, sia per contenuti che per tipologie, volti a rispondere in maniera adeguata alle specificità dei lavoratori (sospesi o in mobilità o espulsi dal mercato del lavoro) nonché alle diverse esigenze delle imprese colpite dalla crisi. Pertanto, gli interventi vengono articolati e personalizzati non solo in base all'effettiva durata del sostegno al reddito ma anche rispetto alle esigenze specifiche, alle caratteristiche personali ed alle competenze professionali possedute da ciascun destinatario, nonché all'offerta di servizi disponibili a livello territoriale. In linea generale, viene utilizzata un'efficace combinazione di misure di politica attiva come:

- Accoglienza (informazione sulle modalità di fruizione dei servizi, acquisizione della dichiarazione di disponibilità, presa in carico del lavoratore);
- Orientamento (consulenza orientativa, bilancio delle competenze, informazione orientativa, formazione orientativa) finalizzato a valutare le competenze possedute dall'interessato e i potenziali fabbisogni formativi per la definizione del percorso formativo;
- Accompagnamento al lavoro (ricollocazione, tirocini formativi e di orientamento, affiancamento e tutoraggio del lavoratore nell'inserimento lavorativo);
- Formazione professionale (progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo e/o per la riqualificazione o l'aggiornamento professionale);
- Creazione di attività autonoma (interventi per l'avvio di attività autonoma);
- Interventi *work based*, caratterizzati dal ricollocamento del lavoratore in situazioni lavorative ma non di mercato (tirocinio, stage, ecc.) e intesi sia a rafforzare le competenze lavorative sia a mantenere l'individuo in stato di attività.

nella fase di contrasto dell'emergenza lavorativa, ma ancor di più in quella di ripresa della crescita.

La legge 183/2010, d'altro canto, interviene in modo specifico sul tema dei servizi per il lavoro, per un riordino profondo della normativa di riferimento. Tra i principi e criteri direttivi richiamati per l'esercizio della delega si evidenzia, tra l'altro, la valorizzazione delle sinergie tra i servizi pubblici e le agenzie private, anche attraverso la definizione dei criteri per l'accreditamento e per l'autorizzazione dei soggetti che operano nel mercato del lavoro; la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nei servizi pubblici per l'impiego; il potenziamento dei sistemi informativi e di monitoraggio; la promozione del patto di servizio; la semplificazione delle procedure amministrative. Si tratta evidentemente di profili rilevanti, che investono direttamente la competenza delle Regioni nella regolazione del mercato del lavoro. In questo senso, è pertanto **indispensabile un confronto tra i diversi livelli istituzionali coinvolti nella stesura dei decreti delegati, al fine di pervenire ad un denominatore comune e condiviso per l'individuazione ed erogazione di prestazioni indispensabili** per i lavoratori e per le imprese.

In ultimo, le Regioni e le Province Autonome si sono adoperate per mantenere alta l'attenzione sui servizi per l'impiego pubblici che riguardano il "collocamento mirato" ai sensi della legge 68/1999 **"Norme per il diritto al lavoro dei disabili"**. Vale la pena ricordare che i servizi per l'impiego pubblici hanno il compito di programmare, attuare e verificare gli inserimenti lavorativi delle persone con disabilità, ovvero provvedono all'avviamento al lavoro, tengono e aggiornano gli elenchi dei lavoratori con disabilità, stipulano le convenzioni di inserimento e accompagnamento al lavoro, rilasciano gli esoneri, concedono le compensazioni territoriali, ammettono e concedono incentivi all'assunzione, si raccordano con i servizi sociali, sanitari, educativi e formativi.

Tuttavia **la progressiva riduzione dei finanziamenti nazionali ha condotto al sostanziale svuotamento del Fondo nazionale per il collocamento delle persone con disabilità previsto dalla legge 68/1999**, preposto specificatamente al finanziamento agevolato per le aziende collocatrici.

Naturalmente questo rischia di **incidere fortemente sul processo di collocazione dei soggetti con disabilità, aggravando ulteriormente i fenomeni già in atto** in conseguenza della crisi economica.

PARTE II

2.1 Il sistema di istruzione e formazione professionale iniziale

A partire dai primi anni 2000, e in particolare con la riforma del sistema educativo del 2003, è stato introdotto nel nostro paese un vero e proprio sistema di formazione professionale iniziale nuovo, che si è andato ad affiancare al sistema di istruzione scolastica, andando a costituire un ramo dell'offerta formativa rivolta ai giovani in uscita dalla scuola media.

Da allora, prima in forma sperimentale, poi in forma via via sempre più consolidata la formazione professionale iniziale, che nella tradizione regionale era sempre stata articolata in un biennio, si è strutturata in percorsi triennali, e in alcuni territori anche quadriennali, realizzati in varie forme e formule di integrazione con il sistema di istruzione formale.

Si è così consolidata un'offerta formativa regionale a valenza nazionale, in quanto finalizzata a creare figure professionali standardizzate a livello nazionale, definite con accordi con gli altri soggetti istituzionali direttamente interessati (MIps e Miur), con un'attenzione particolare all'acquisizione di competenze di base e trasversali, anche queste definite con accordi a livello nazionale, in grado di collocare su un medesimo piano gli studenti della formazione professionale e gli studenti del sistema di istruzione.

La profonda trasformazione della formazione iniziale subita in quest'ultimo decennio l'ha resa molto più interessante per moltissimi giovani: dal 2003 ad oggi il numero degli alunni che accedono ai percorsi integrati di istruzione e formazione professionale è incrementato notevolmente, se si pensa che da qualche migliaio che erano in principio sono diventati oltre 170.000.

Oggi Regioni e Ministeri sono in fase di definizione degli ultimi passaggi per la messa a regime del sistema di istruzione e formazione professionale che dal prossimo anno diventerà ordinamentale.

Per la realizzazione di tale decisivo passaggio è assolutamente necessaria una collaborazione con i Ministeri per definirne concordemente le modalità attuative, ma la volontà costruttiva e collaborativa deve coinvolgere tutti i Ministeri interessati, ivi compreso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, che, al momento sta bloccando questo processo virtuoso.

Le Regioni auspicano, infine, la realizzazione di un percorso formativo coordinato e coerente, che partendo dal sistema di IeFP, consenta la prosecuzione dell'iter formativo (Ifts, Its,

Università), **anche passando attraverso il sistema di istruzione secondaria superiore, nell'ottica della integrazione tra filiere formative.**

2.2 Gli Accordi tra Regioni e Fondi Paritetici interprofessionali per la formazione continua

Altro ambito di grande trasformazione è quello della formazione continua. Dall'introduzione dei fondi interprofessionali, con la legge 388/2001 poi modificata dall'art. 48 della legge 289/2002, il sistema della formazione continua nel nostro paese si sostanzia sempre più come un sistema misto pubblico/privato, espressione sia degli interessi generali (vedi il ruolo delle amministrazioni pubbliche) che degli interessi collettivi (vedi il ruolo delle associazioni di rappresentanza). Questo sistema misto ha un grande compito, quello di avvicinare le performances italiane a quanto previsto dal Consiglio di Lisbona del 2000 e riconfermato dai successivi documenti di programmazione dell'Unione europea, ovvero al già richiamato obiettivo di un tasso di disoccupazione pari al 75% per i soggetti tra i 20-64 anni di età fissato nell'ambito della strategia Europa 2020.

Con l'intento di giungere alla definizione di un sistema di formazione continua che fosse effettivamente capace di fornire risposte adeguate al sistema produttivo, le Regioni e le parti sociali avevano avviato un dialogo già a partire dai primi mesi del 2006, un dialogo che è finalmente sfociato nell'Accordo approvato il 17 aprile 2007, il cui obiettivo strategico era proprio quello di costruire un sistema integrato e non concorrenziale di formazione continua, a partire da:

- la definizione di indirizzi operativi e di percorsi che consentano a ciascun soggetto, sia esso pubblico o privato, la piena esplicazione del proprio ruolo e la valorizzazione delle proprie caratteristiche e potenzialità;
- una programmazione coerente di iniziative di formazione continua, allo scopo di rispondere su tutto il territorio nazionale alle esigenze formative dei lavoratori e delle imprese;
- un rafforzamento della dimensione tecnica e operativa dell'Osservatorio nazionale sulla formazione continua, anche al fine di favorire lo scambio delle informazioni istituendo un apposito tavolo tecnico;
- il mantenimento e, ove possibile, l'incremento dei livelli di finanziamento del più ampio sistema formativo pubblico;
- la rivisitazione dei sistemi di accreditamento;
- la convergenza di tutte le attività formative, incluse quelle in capo ai fondi paritetici interprofessionali, verso il costituendo sistema di certificazione delle competenze concordato a livello nazionale.

PARTE III

3.1. L'intesa tra Governo, Regioni, Province Autonome e Parti Sociali “per il rilancio dell'apprendistato” del 27 ottobre 2010 e il Testo Unico in materia

L'intesa in questione si apre con una serie di considerazioni di contesto volte principalmente, da una parte, a sottolineare l'importanza ricoperta dall'apprendistato, nelle sue tre tipologie di cui al D.Lgs. 276/2003, quale strumento privilegiato per l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro e, dall'altra, ad illustrare un contesto, quello della crisi economica, che ha determinato una forte contrazione nell'utilizzazione di tale tipologia contrattuale in uno scenario di incremento dei tassi di disoccupazione giovanile che risultano tra i più alti in Europa, come già illustrato in apertura.

Tra le considerazioni di contesto vengono menzionate anche le difficoltà che si riscontrano nel pieno utilizzo del contratto di apprendistato dovute alla complessità normativa che caratterizza questo istituto. Difficoltà derivanti sia dalla stratificazione normativa che nel tempo si è venuta a creare sia dalla molteplicità degli attori istituzionali coinvolti nella disciplina di questo strumento di natura mista in parte giuslavoristica e in parte formativa. Ed è proprio al fine di procedere ad una rivisitazione dell'istituto dell'apprendistato tale da rendere questo strumento contrattuale più incisivo ed efficace ai fini di un rilancio socio-economico del paese nel suo complesso che il Consiglio dei Ministri, in data 5 maggio 2011, licenzia lo schema di decreto legislativo “**Testo Unico dell'apprendistato**” per la revisione complessiva dell'istituto e lo avvia alle ordinarie procedure di consultazione. L'iter è proseguito con due passaggi fondamentali: il confronto in sede di Conferenza Stato-Regioni (7 luglio 2011) e l'incontro dell'11 luglio con le parti sociali presso il MIps. Infine, ottenuta in data 28 luglio 2011 la definitiva approvazione del testo del provvedimento da parte del Consiglio dei Ministri, con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale nel mese di ottobre 2011, è stato emanato il D.Lgs. 167/2011 recante il **Testo Unico dell'apprendistato**.

Il nuovo quadro regolamentativo delineato dal Testo Unico conserva la differenziazione, già presente nella precedente normativa, del contratto di apprendistato in tre diverse tipologie (I° livello - per la qualifica e per il diploma professionale; II° livello – professionalizzante o contratto di mestiere; III° livello – di alta formazione e di ricerca) rimodulando però significativamente il quadro delle competenze in materia. Tale mutamento si sostanzia in modo evidente all'interno dell'art. 6 del D.Lgs. 167/2011. Nell'ambito di questo articolo, volto ad individuare i diversi

soggetti istituzionali responsabili dei processi di definizione degli standard professionali, formativi e di certificazione delle competenze, viene di fatto ridisegnato l'intero quadro di competenze in materia assegnando alle Regioni e Province Autonome competenze specifiche in materia di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale e per l'alta formazione e attribuendo alla contrattazione collettiva l'apprendistato professionalizzante e quello di ricerca. Si attua nei fatti una netta divisione di responsabilità in cui la parte relativa all'apprendistato professionalizzante viene delegata alla contrattazione collettiva che, attraverso lo strumento degli accordi interconfederali, è chiamata a definire durata e modalità di erogazione della formazione per l'acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche in funzione dei profili professionali stabiliti nei sistemi di classificazione e inquadramento della contrattazione stessa.

All'interno di questo nuovo quadro normativo la priorità per le Regioni è quella di dare piena attuazione alle nuove disposizioni del Testo Unico, prevedendo l'eventuale attivazione di un luogo di confronto fra Stato e Regioni.

Prioritaria è la definizione, per l'Apprendistato di I livello di stretta competenza regionale, dell'Accordo in Conferenza Stato Regioni previsto dall'art. 3 comma 2 del Testo Unico, atto a regolamentare i profili formativi relativi alla qualifica e al diploma professionale.

Per ciò che attiene l'Apprendistato di II livello, la cui attuazione è affidata alla contrattazione collettiva, occorre approntare gli opportuni strumenti di confronto con il Governo, al fine di prevedere il necessario coinvolgimento delle Regioni nella definizione delle politiche formative. Infine, per ciò che attiene l'Apprendistato di III livello, anch'esso di stretta competenza regionale, le Regioni si attiveranno per la regolamentazione di quanto previsto all'interno del nuovo impianto normativo.

3.2. La promozione dei tirocini formativi e di orientamento

Nell'ottica di potenziare gli strumenti rivolti a promuovere l'occupabilità dei giovani, in una chiave di complementarietà con le iniziative assunte sul versante dell'apprendistato, un ambito di intervento attualmente oggetto di sviluppo regionale è rappresentato dall'istituto dei tirocini formativi e di orientamento. Come noto, a seguito della sentenza n. 50/2005, la materia dei tirocini formativi e di orientamento appare rimessa alla competenza esclusiva delle Regioni e Province Autonome. In particolare, il riferimento normativo nazionale, rappresentato in materia dall'art. 18 della legge 196/1997, assume un carattere di cedevolezza rispetto alle norme regionali in materia.

Ciò nonostante, nello scorso mese di luglio, il MIps, le Regioni e le parti sociali hanno condiviso l'opportunità di operare all'interno di un quadro di riferimento comune a livello nazionale, che eviti l'eccessiva frammentazione delle normative regionali e consenta di superare alcune criticità di attuazione dell'istituto, assicurandone un utilizzo non distorto. A tal proposito, si era concordato di pervenire a Linee guida comuni condivise in materia, secondo un percorso di concertazione analogo a quello realizzato sul versante dell'apprendistato.

In tale contesto, tuttavia, è intervenuto l'art. 11 della 148/2011, che introduce nuovi elementi di disciplina dei tirocini rivolti ai soggetti neo diplomati e neo laureati, prevedendo, nello specifico, per tali categorie di destinatari una limitazione dello strumento ai soli neo laureati e neo diplomati entro 12 mesi dal conseguimento della laurea o del diploma, nonché un limite massimo di durata degli stessi fissato a 6 mesi. **Le Regioni sono state sfavorevolmente sorprese dalle disposizioni della nuova disciplina che di fatto si sono inserite nell'ambito di un confronto tra livelli istituzionali in pieno svolgimento.**

Alcune Regioni, poi, hanno deciso, a causa dell'invasione di sfere di competenza regionale, di attivare le procedure necessarie per far ricorso alla Corte costituzionale.

Ha fatto seguito l'emanazione della circolare n. 24 di settembre 2011, che si propone di far chiarezza sulla materia. In particolare, alla luce dell'interpretazione contenuta nella circolare, sembrerebbe doversi distinguere tra diverse tipologie di tirocinio (a seconda dell'obiettivo di orientamento al lavoro dei giovani in uscita dai percorsi di istruzione/formazione professionale, ovvero di inserimento/reinserimento occupazionale dei disoccupati, compresi i lavoratori in mobilità, e degli inoccupati, ovvero di reintegrazione sociale per le categorie afferenti all'area della cd. "fragilità").

Peraltro, sul tema dei tirocini si segnala che una parte delle amministrazioni regionali da tempo ha già provveduto, con atti normativi o amministrativi autonomi, a regolamentare a livello territoriale i profili del dispositivo; in altre realtà regionali, d'altro canto, si sta procedendo ad una revisione della disciplina proprio alla luce delle innovazioni introdotte dalla norma nazionale. Infine, si segnala che alcune Regioni, anche nell'ottica di rafforzare la qualità dello strumento evitandone eventuali abusi, stanno lavorando per la definizione di una propria legislazione organica in materia.

Nell'ottica di favorire un quadro di riferimento più chiaro sia per i soggetti destinatari che per le imprese e al fine di facilitare il processo avviato, le Regioni e Province Autonome hanno concordato sull'opportunità di condividere un minimo comune denominatore su alcuni aspetti di disciplina che, senza limitare l'autonomia normativa regionale, possa essere tenuto in considerazione nell'adozione degli atti territoriali di regolazione. In tal senso **le Regioni stanno lavorando per la condivisione di alcuni elementi minimi di tutela atti a porre chiarezza**

all'interno di un quadro normativo che, a fronte dei recenti interventi del Governo, diviene sempre più intricato con il forte rischio di un mancato utilizzo dello strumento da parte delle imprese.

3.3 Le linee di intervento comuni delle Regioni e Province Autonome sui lavoratori “atipici”

La rilevante segmentazione delle forme contrattuali e il persistere di aspetti di divario occupazionale in relazione alle differenti aree del territorio rappresentano uno dei problemi strutturali più gravi che affliggono il Paese, al punto di compromettere la qualità della vita delle persone nei contesti in cui crescita economica ed occupazionale non si accompagnano a regolarità ed equità sociale. Peraltro, tale fenomeno risulta fortemente acuito soprattutto nell'attuale periodo caratterizzato da un'elevata crisi economico-occupazionale nella misura in cui investe non solo i giovani ma anche i soggetti interessati da fenomeni di transizione nel mercato del lavoro. Va tuttavia rilevato come tale questione si pone da tempo all'attenzione delle istituzioni comunitarie che in passato hanno avviato un esteso processo di riflessione e consultazione, al fine di individuare indirizzi strategici congiunti in materia di flessicurezza. In considerazione della valenza ampia che la flessicurezza assume nel modello comunitario⁷, nonché delle esperienze avviate in questa direzione in alcuni Paesi europei, si rileva come tale approccio richieda una differente modulazione dei percorsi e degli strumenti in relazione alle dinamiche occupazionali e socio-produttive ed alla cornice normativa di riferimento.

In tale prospettiva, la flessicurezza si pone al centro della **Strategia Europa 2020**⁸, rappresentando un elemento cruciale per la modernizzazione del mercato del lavoro ed il raggiungimento dell'obiettivo occupazionale. Il sempre maggiore ricorso da parte delle aziende a forme contrattuali flessibili, che hanno interessato non solo i giovani ma anche soggetti non più giovanissimi (30-39

⁷ Cfr. Comunicazione della Commissione europea “Verso i principi comuni in tema di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità ed alla sicurezza” (COM (2007) 359). Ha definito le componenti principali della flessicurezza e ha tracciato alcuni possibili percorsi tipizzati per un approccio sistematico al tema, da modulare sulla base delle specificità territoriali degli Stati membri. Nello specifico, sono individuate le seguenti quattro componenti chiave che contraddistinguono le politiche di flessicurezza: disposizioni contrattuali flessibili e “affidabili”; politiche attive efficaci, che aiutino le persone a far fronte a cambiamenti rapidi, riducano i periodi di disoccupazione e agevolino la transizione verso nuovi posti di lavoro; strategie integrate di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, per assicurare la continua adattabilità e occupabilità dei lavoratori, in particolare di quelli più vulnerabili; evoluti sistemi di sicurezza sociale.

Tali elementi potranno essere sviluppati all'interno di quattro percorsi tipo, tesi rispettivamente a: 1) affrontare le segmentazioni territoriali; 2) sviluppare la flessicurezza all'interno dell'impresa e rendere sicure le transizioni occupazionali; 3) affrontare le carenze di competenze e di opportunità tra la manodopera; 4) migliorare le possibilità di coloro che ricevono le prestazioni sociali e dei lavoratori sommersi. Nella dimensione comunitaria, i processi di flessicurezza sono stati coniugati all'interno della Strategia di Lisbona, giungendo alla formulazione di 8 principi comuni a livello europeo.

⁸ Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e relativi Orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (Decisione del Consiglio europeo del 21.10.2010). Tra gli obiettivi fissati dalla decisione, si ricorda il raggiungimento dell'occupazione del 75% delle persone di età tra 20-64 anni.

anni), caratterizzati da livelli di istruzione elevati, ha reso infatti necessario promuovere a livello europeo una corretta evoluzione dei dispositivi normativi e degli strumenti contrattuali, in grado di assicurare adeguati meccanismi compensativi e di protezione sociale a sostegno delle transizioni occupazionali. In questo senso, la strategia europea richiama l'importanza di organizzare al meglio i vari passaggi che avvengono da una posizione lavorativa ad un'altra e dalla formazione al lavoro, per evitare lunghi periodi di disoccupazione facendo leva sugli interventi di *lifelong learning* come strumento per creare maggiori opportunità di lavoro durante l'intero arco della vita lavorativa. A tal proposito, una delle tre priorità su cui deve essere incentrata la Strategia Europa 2020 riguarda la **crescita inclusiva** che significa rafforzare la partecipazione delle persone mediante livelli di occupazione elevati, investire in competenze, combattere la povertà e modernizzare i mercati del lavoro, i metodi di formazione e i sistemi di protezione sociale per aiutare i cittadini a prepararsi ai cambiamenti e a gestirli e costruire una società coesa⁹.

Sotto tale profilo, si pone da tempo l'esigenza degli attori istituzionali e sociali di impostare un'attenta e corretta riflessione sul tema dell'**integrazione tra flessibilità e sicurezza**, attraverso la sperimentazione di interventi innovativi e la predisposizione di dispositivi normativi adeguati, tesi a coniugare misure di politica attiva e passiva del lavoro.

Pertanto, tale modalità di approccio è stata orientata non solo nei confronti delle categorie "tradizionali" di disagio, ma anche e soprattutto nei confronti dei nuovi target di soggetti a forte rischio di marginalizzazione nella società, in particolare i lavoratori estromessi dal mercato del lavoro a seguito di crisi aziendale (tra cui, lavoratori adulti difficilmente ricollocabili) e lavoratori precari, privi di forme di tutela contrattuale e di strumenti di sostegno del reddito in caso di disoccupazione. Sul piano normativo, va rilevato come nel nostro Paese non esista un sistema di protezione universale dei lavoratori, esteso a tutte le tipologie contrattuali per i casi di sospensione o perdita del lavoro, nonché riguardante il sostegno al reddito dei soggetti inoccupati.

Una prima estensione delle tutele si è avuta con l'emanazione della **legge 2/2009** e le successive modifiche che, con riferimento agli ammortizzatori in deroga, allarga in via sperimentale per il triennio 2009-2011 la categoria dei beneficiari (lavoratori dipendenti a tempo indeterminato e

⁹ Si prevede, in tal senso, tra le iniziative che si articolano nella strategia quella di "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro". L'obiettivo è quello di porre le basi della modernizzazione dei mercati del lavoro onde aumentare i livelli di occupazione attraverso il miglioramento della partecipazione delle persone mediante l'acquisizione di nuove competenze per consentire alla forza lavoro attuale e futura di adeguarsi alle mutate condizioni e all'eventuale riorientamento professionale, ridurre la disoccupazione e aumentare la produttività del lavoro.

In questa direzione, la Commissione europea si impegna a definire e attuare, insieme alle parti sociali europee, un programma di interventi per gestire al meglio le transizioni economiche, lottare contro la dispersione e innalzare i tassi di attività. A livello nazionale, gli Stati membri dovranno attuare i propri percorsi nazionali di flessicurezza, per ridurre la segmentazione del mercato del lavoro e agevolare le transizioni, facilitando al tempo stesso un migliore equilibrio tra vita lavorativa e vita privata.

determinato, apprendisti e lavoratori somministrati); introduce alcune misure sperimentali a favore dei collaboratori a progetto (indennità una tantum, possibilità per il 2010 di accesso all'indennità di disoccupazione ordinaria a requisiti ridotti tramite la computabilità dei periodi svolti sotto questa forma contrattuale); prevede un significativo ruolo delle Regioni nella gestione di una quota parte delle risorse per gli ammortizzatori in deroga e soprattutto, introduce un **forte collegamento tra politiche attive e politiche passive** rafforzando, da un lato, la presa in carico dei lavoratori in situazione di crisi da parte dei servizi pubblici e privati per la messa in atto di percorsi di riqualificazione/riorientamento professionale, e, dall'altro, attuando sul piano operativo l'istituto della decadenza dai trattamenti nei casi di rifiuto e/o mancata partecipazione del soggetto alle iniziative di politica attiva, come concordate nell'ambito del patto di servizio sottoscritto dal lavoratore.

Peraltro, in questa dimensione, sono intervenute anche le **Linee guida sulla formazione del 17 febbraio 2010**, sottoscritte tra lo Stato, le Regioni e le parti sociali, con il fine di orientare l'impiego delle risorse finanziarie per la formazione degli inoccupati, dei disoccupati, dei lavoratori in mobilità o temporaneamente sospesi in funzione dei fabbisogni professionali dei settori e delle imprese e dell'occupabilità e dell'inclusione sociale delle persone, con attenzione alle fasce deboli del mercato del lavoro.

L'ATTIVITÀ DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME

L'attenzione all'integrazione tra politiche attive e misure di sostegno al reddito, secondo un'ottica di attuazione dei principi della flessicurezza, trova da tempo conferma nell'attività normativa (cfr. Allegato 1) e programmatica delle Regioni e Province Autonome.

Da un'analisi dei diversi dispositivi adottati sul territorio per un'efficace regolazione e organizzazione delle politiche riguardanti il mercato del lavoro (normative regionali, piani per il lavoro, linee guida per il contrasto alla crisi, programmi operativi regionali), si possono identificare alcune linee direttrici per lo sviluppo degli interventi:

- Implementazione delle politiche di formazione continua

Tale attività si pone in linea con la necessità di: prevenire le crisi di competitività in settori a bassa innovazione, maggiormente esposti alla concorrenza, attraverso la costante qualificazione del personale a tutti i livelli; supportare le ristrutturazioni aziendali per cercare di mantenere occupazione e coesione sociale; aumentare le opportunità di permanenza nel mercato del lavoro, attraverso una migliore adattabilità dei lavoratori anche in una prospettiva di un'efficace gestione delle transizioni professionali.

- Potenziamento dell'investimento nell'ambito scientifico e dell'innovazione, per sviluppare competenze spendibili in chiave di economia della conoscenza.

In tale ambito, molte Regioni stanno orientando i loro sistemi di formazione professionale verso materie tecnico-scientifiche, con la finalità di incentivare l'inserimento e il reinserimento lavorativo qualificato dei giovani e degli adulti, alla luce anche dell'attuale fabbisogno espresso dal sistema dell'impres e in un'ottica di contenimento dell'emergenza occupazionale indotta dalla crisi.

- Attivazione nell'ambito del sistema regionale di interventi specialistici per l'area del lavoro flessibile

Si inserisce in questo ambito l'impegno delle Regioni e Province Autonome teso a:

- o costruzione di una rete di servizi territoriali per il lavoro specificamente orientati alle problematiche dell'occupazione non standard e in grado di rispondere alle molteplici esigenze dei lavoratori atipici, al fine di supportare le transizioni tra un impiego e l'altro (servizi consulenziali ad *hoc*, anche attraverso bilanci tesi a valorizzare le competenze acquisite con le esperienze lavorative maturate all'interno di rapporti di lavoro non subordinato, orientamento dei lavoratori atipici nella scelta dei percorsi di formazione, aggiornamento e riqualificazione, presa in carico presso i servizi competenti, ecc.);
- o adozione di dispositivi volti a rafforzare la professionalità e la permanenza sul mercato di tali lavoratori, tramite iniziative di riqualificazione (es. Programma MIps sui Collaboratori a progetto), la concessione di assegni formativi individuali a favore dei lavoratori occupati (voucher formativi ai lavoratori per l'iscrizione a corsi di formazione continua, alta formazione, master), nonché la messa in atto di forme di assistenza e di incentivo alle imprese per investimenti su iniziative di formazione continua;
- o iniziative di stabilizzazione occupazionale e promozione della regolarità del lavoro, anche attraverso l'erogazione di incentivi a carattere economico per le imprese;
- o promozione dell'autoimprenditorialità, anche mediante la concessione di finanziamenti *ad hoc* (es. per l'acquisto di attrezzature e materiali, per la ristrutturazione e acquisizione di immobili).
- o rafforzamento delle tutele applicabili al lavoro atipico nell'ambito del welfare regionale (ad esempio, attraverso il sostegno all'attivazione di forme previdenziali integrative; la promozione di strumenti che facilitino l'accesso al credito presso il sistema bancario; la sperimentazione di forme di integrazione tra politiche del lavoro e abitative; l'erogazione alle aziende di assegni di servizio per l'acquisizione di prestazioni lavorative in sostituzione

dell'attività del lavoratore non subordinato, nei periodi di sua inoperatività per ragioni legate alla maternità/paternità o per esigenze personali di cura e di assistenza personale.

ALLEGATO 1
LEGISLAZIONE REGIONALE SUI LAVORATORI ATIPICI

REGIONE	ATTO	OBIETTIVI	STRUMENTI
Campania	Legge regionale 14/2009 “Testo unico della normativa della Regione Campania in materia di lavoro e formazione professionale per la promozione della qualità del lavoro”	Sostegno alla stabilizzazione del lavoro	<ul style="list-style-type: none"> - servizi specifici presso i CPI rivolti a lavoratori, con particolare attenzione alle fasce deboli e svantaggiate ed ai soggetti inoccupati, disoccupati, a rischio di precarizzazione lavorativa ovvero di espulsione dal mercato del lavoro; - incentivi a valere sul Fondo per la qualità del lavoro alle imprese campane certificate e classificate secondo il sistema di Alta Qualità del Lavoro (cd. sistema AQL) laddove provvedano a migliorare la qualità del lavoro nel rispetto di alcuni criteri tra i quali: <ul style="list-style-type: none"> - trasformazione di contratti di lavoro atipici in contratti di lavoro tipici; - assunzione di disoccupati di lunga durata e in generale di soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro; - promozione di investimenti finalizzati al miglioramento degli standard minimi in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro; - incentivazione della partecipazione dei lavoratori a corsi di formazione professionale presso gli organismi accreditati di cui al Titolo VII; - utilizzo della manodopera in modo da rendere congruente il titolo di studio o di qualificazione con l'inquadramento e le mansioni svolte dal lavoratore; - impegno da parte delle imprese, tramite accordi collettivi territoriali stipulati con le organizzazioni sindacali più rappresentative a livello regionale, ad incrementare il proprio organico con assunzioni, con contratti di lavoro part-time e con modalità congiunte che determinano il pieno utilizzo del lavoro, di lavoratori per i quali sono prospettabili programmi di completamento, aggiornamento o trasformazione della professionalità posseduta, ovvero che garantiscono continuità a rapporti di lavoro di carattere stagionale nell'ambito di organizzazioni produttive di rete.
Emilia Romagna	Legge regionale 17/2005 “Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro”	Sostegno alla stabilizzazione del lavoro	<ul style="list-style-type: none"> - incentivi alla trasformazione in rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato delle situazioni ad elevato rischio di precarizzazione di cui all'art. 11, co. 1, lett. d); - concessione di assegni formativi individuali e predisposizione di percorsi formativi qualificati a favore di lavoratori occupati sulla base di rapporti di lavoro non subordinati e dei rapporti di cui all'art. 11, co. 1, lett. d), al fine di favorirne l'occupabilità attraverso il rafforzamento delle competenze; - offerta alle persone di servizi e strumenti, fra i quali anche i bilanci di competenza, per valorizzare e rendere riconoscibili le competenze acquisite con le esperienze lavorative, ivi comprese quelle maturate nell'ambito di rapporti di lavoro non subordinato, ed i percorsi di istruzione e formazione professionale; - sostegno ai processi aziendali di trasformazione organizzativa e di innovazione tecnologica finalizzati alla stabilizzazione del lavoro. <p>Inoltre, la Regione e le Province promuovono accordi fra le parti sociali, a livello settoriale o territoriale, diretti a sostenere un utilizzo della normativa sui rapporti di lavoro e degli strumenti contrattuali orientato al miglioramento della qualità del lavoro e degli strumenti di tutela e di stabilizzazione delle condizioni lavorative, nonché a favorire il consolidamento sul territorio degli insediamenti produttivi.</p>

Friuli Venezia Giulia	Legge regionale 18/2005 “Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro.”	Sostegno alla stabilità dei rapporti di lavoro	La Regione al fine di favorire la stabilità dei rapporti di lavoro, promuove e sostiene programmi di intervento realizzati dall’Agenzia regionale del lavoro e dalle Province, che prevedono, in particolare: a) la realizzazione da parte dei Centri per l’impiego di servizi di consulenza mirata per collaboratori coordinati e continuativi a progetto e con altre forme di lavoro parasubordinato, in modo da agevolare lo sviluppo di percorsi professionali, l’informazione sulle forme di tutela e sulle occasioni di lavoro; b) l’accesso alla formazione da parte dei lavoratori di cui alla lett. a); c) la concessione di incentivi per la trasformazione di rapporti di lavoro ad elevato rischio di precarizzazione in rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Tali programmi possono essere realizzati anche in concorso con le parti sociali e gli enti di formazione accreditati.
Lazio	Legge regionale 27/2003 “Interventi regionali a favore dei lavoratori parasubordinati”	Miglioramento e consolidamento della posizione sul mercato del lavoro dei lavoratori parasubordinati	Incentivi economici diretti a favorire: a) l'acquisto o la locazione finanziaria di attrezzature, strumentazioni, materiali, pacchetti di programmi informatici, nonché la realizzazione o la ristrutturazione di immobili destinati allo svolgimento dell'attività lavorativa; b) l'acquisto di servizi, di abbonamenti a riviste specializzate e l'accesso a banche dati e siti web; c) l'orientamento, la formazione e l'aggiornamento professionale, anche attraverso sistemi di formazione a distanza, e forme di assistenza e consulenza tecnico-progettuale. Altri interventi: a) sostegno al reddito nei periodi di inattività di durata non superiore a 6 mesi; b) copertura fino al 100% delle spese relative ai versamenti volontari del fondo Inps corrispondente al periodo di inattività; c) copertura e attivazione di interventi mutualistici a tutela della salute e per l'attivazione di procedure agevolate di accesso al credito; d) riconoscimento, nelle procedure concorsuali per l’amministrazione regionale, dei crediti professionali conseguiti a seguito di periodi di lavoro svolti con contratti di collaborazione o consulenza; e) l’istituzione, presso i CPI ed i COL, di sportelli informativi dedicati al lavoro parasubordinato.
	Legge regionale 16/2007 “Disposizioni dirette alla tutela del lavoro, al contrasto e all’emersione del lavoro non regolare”	Sostegno alla stabilità dei rapporti di lavoro	- sostegno alla stabilizzazione occupazionale mediante la trasformazione dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto, in rapporti di lavoro subordinato e a tempo indeterminato.
Liguria	Legge Regionale 30/2008 “Norme regionali per la promozione del lavoro”	Sostegno alla stabilità dei rapporti di lavoro	- promozione dell’instaurazione di condizioni lavorative stabili e durature che contribuiscano a migliorare la qualità della vita dei lavoratori e favoriscano la stabilizzazione dei rapporti contrattuali a tempo indeterminato; - promozione di accordi sindacali che prevedano a favore dei lavoratori l'estensione dei diritti di cui alla legge 300/1970; l'estensione delle tutele relative al reddito ed alla continuità del rapporto di lavoro in caso di malattia ed infortunio; tutele adeguate in caso di astensione dal lavoro per maternità.

Lombardia	Legge regionale 22/2006 “Il mercato del lavoro in Lombardia”	Interventi per il sostegno al reddito e al credito	<ul style="list-style-type: none"> - attivazione di forme di tutela sociale per i co.co.co., anche a progetto, e rapporti di associazione in partecipazione, residenti nel territorio regionale, iscritti alla gestione separata Inps; - promozione dell'accesso al credito, per i co.co.co., anche a progetto, e rapporti di associazione in partecipazione anche tramite il sostegno a forme mutualistiche di garanzia; - erogazione di borse a favore di co.co.co., anche a progetto, e rapporti di associazione in partecipazione per la frequenza di percorsi di riqualificazione professionale
Marche	Legge regionale 2/2005 “Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro”	Interventi per la tutela e stabilità del lavoro ed interventi in materia di previdenza complementare e integrativa	<ul style="list-style-type: none"> - adozione in via sperimentale di una misura speciale volta a favorire l'inserimento lavorativo di inoccupati alla ricerca di un lavoro e di disoccupati privi di ammortizzatori sociali; - promozione di accordi finalizzati ai contratti di solidarietà e all'integrazione della retribuzione dei lavoratori interessati dai contratti di solidarietà difensivi; - sostegno ai processi aziendali di trasformazione organizzativa e di formazione tecnologica finalizzati alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro; - integrazione del reddito dei lavoratori sospesi o licenziati, non beneficiari di trattamenti di natura pubblica, diversi dalla disoccupazione ordinaria; - realizzazione/ sostegno di iniziative di informazione in materia di previdenza complementare ed integrativa.
Piemonte	Legge regionale 34/2008 “Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, della sicurezza e regolarità del lavoro”	Incentivi per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro e per l'accesso alle attività formative	<ul style="list-style-type: none"> - incentivi alle imprese per favorire la trasformazione dei contratti di lavoro di durata temporanea in contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato; - concessione di assegni formativi individuali e predisposizione di percorsi formativi a favore di lavoratori occupati con rapporti di lavoro non a tempo indeterminato; - predisposizione di servizi e strumenti per valorizzare e rendere riconoscibili le competenze acquisite con le esperienze lavorative e con i percorsi di istruzione e formazione professionale.
Sardegna	Legge regionale 20/2005 “Norme in materia di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro”	Sostegno per l'accesso al credito e al sistema di previdenza complementare dei giovani lavoratori	<ul style="list-style-type: none"> - incentivi per la trasformazione di contratti atipici e a termine in rapporti di lavoro a tempo indeterminato; - convenzioni con gli istituti di credito e finanziari, costituzione di fondi di garanzia e adozione di sistemi di certificazione diretti alla concessione dei crediti nell'ambito di percorsi di stabilizzazione del lavoro o di percorsi di carriera; - promozione e istituzione, in accordo con le parti sociali, di fondi di previdenza complementare cui possono aderire anche i giovani lavoratori titolari di contratti di lavoro non stabili.

Toscana	Legge regionale 32/2002 e successive modifiche "Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro"	Interventi per la tutela e stabilità del lavoro	<ul style="list-style-type: none"> - promuovere il rafforzamento delle politiche di sostegno alla continuità lavorativa, al fine di favorire condizioni lavorative stabili; - promuovere la stabilizzazione dei rapporti di lavoro, anche con incentivi per l'occupazione.
Umbria	Legge regionale 11/2003 "Interventi a sostegno delle politiche attive del lavoro, modificazioni ed integrazioni della legge regionale 25 novembre 1998, n. 41 e disciplina del Fondo regionale per l'occupazione dei disabili".	Interventi per la tutela e stabilità del lavoro	<ul style="list-style-type: none"> - gli interventi sulle politiche attive del lavoro hanno lo scopo di promuovere la riduzione della disoccupazione, la qualificazione dell'occupazione e il superamento dei fenomeni di precarietà nei rapporti di lavoro, specie a favore dei soggetti svantaggiati e nelle aree a rilevante squilibrio tra domanda ed offerta di lavoro - favorire e incentivare il processo di stabilizzazione dei lavoratori precari, a partire dai lavoratori socialmente utili, di cui all' articolo 2, comma 1 del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81, appartenenti al bacino regionale anche attraverso il sostegno al consolidamento delle attività autonome
Veneto	Legge regionale 3/2009 "Disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro"	Interventi per la tutela e stabilità del lavoro e sostegno al reddito	<ul style="list-style-type: none"> - promuove interventi di politica del lavoro finalizzati a prevenire ed affrontare la disoccupazione, in particolare quella di lunga durata nonché favorire la stabilizzazione dei rapporti di lavoro individuando strumenti ed incentivi atti a promuovere forme di continuità lavorativa - sostenere e incentivare i processi di trasformazione o riorganizzazione economica e produttiva che sviluppino l'occupazione e/o migliorino le condizioni di lavoro - istituzione del fondo regionale per il sostegno al reddito e all'occupazione destinato a finanziare interventi a favore di disoccupati, di lavoratori sospesi dal lavoro privi di ammortizzatori sociali e di lavoratori senza vincolo di subordinazione