



Unione europea  
Fondo sociale europeo



MINISTERO DEL LAVORO  
E DELLE POLITICHE SOCIALI



## PON Governance e Azioni di Sistema – Obiettivo Convergenza 2007-2013 (FSE) [IT051PO006] – Asse B “Occupabilità”

*Progetto*

*“VESPRO – Valutazione dell’Efficacia delle Strutture  
e delle Politiche Rivolte all’Occupabilità nelle  
autonomie locali”*

**Linee Guida per la programmazione  
partecipata dei Servizi per il lavoro**

**Settembre 2011**



---

Il presente lavoro fa parte delle attività avviate nell'*Ambito B - Attivazione e sviluppo dei Centri di intermediazione locale per il lavoro nelle regioni obiettivo Convergenza* del progetto VESPRO "Valutazione dell'Efficacia delle Strutture e delle Politiche Rivolte all'Occupabilità nelle autonomie locali" finanziato con le risorse del PON "GOVERNANCE E AZIONI DI SISTEMA" (FSE) 2007-2013.



<b>Premessa</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Lo scenario di riferimento</b> .....	<b>6</b>
1.1 Le misure avviate a livello comunitario per contenere gli effetti della crisi economica .....	6
1.2 Il quadro degli interventi avviati a livello nazionale .....	13
1.2.1 Gli Accordi Stato – Regioni del 2009 e del 2011.....	17
1.3 Il ruolo delle Regioni e gli interventi avviati a livello regionale.....	19
<b>2. I principi base della programmazione in tema di politiche attive del lavoro</b> .....	<b>29</b>
2.1 La cooperazione tra soggetti pubblici e privati.....	29
2.1.1 Il tema della governance .....	32
2.1.2 La plurisoggettività degli attori nella governance delle politiche attive e passive del lavoro .....	33
2.2 L'integrazione della domanda di lavoro nelle politiche.....	35
2.3 L'attenzione ai bisogni specifici e la predisposizione di servizi personalizzati.....	37
2.4 Il rafforzamento dell'integrazione tra politiche occupazionali e politiche di sviluppo.....	38
2.5 Le sinergie tra fondi per le politiche di coesione e interventi ordinari .....	41
2.6 La valutazione dell'efficacia e degli impatti.....	43
2.7 Il rafforzamento della capacità istituzionale .....	46
<b>3. Modelli e strumenti di intervento nel mercato del lavoro</b> .....	<b>48</b>
3.1 Il sistema di servizi orientati al welfare to work .....	48
3.2 La programmazione integrata .....	51
3.3 Gli Osservatori del Mercato del Lavoro .....	53
3.4 Proposte e Strumenti di politica attiva del lavoro .....	54
3.4.1 Sostegno alle persone.....	55
3.4.1.1 Azioni a supporto del capitale umano a rischio di esclusione.....	55
3.4.1.2 Interventi per favorire la flessibilità nel mercato del lavoro .....	58
3.4.1.3 Conciliazione vita-lavoro.....	58
3.4.2 Sostegno alle imprese.....	60
3.4.2.1 Incentivi all'assunzione, alla stabilizzazione e al lavoro autonomo e imprenditoriale di lavoratori disoccupati, a rischio di disoccupazione o provenienti da situazioni di grave crisi occupazionale .....	60
3.4.2.2 Intervento per favorire la creazione di nuove imprese innovative con priorità a quelle condotte da giovani e donne.....	64
3.4.2.3 Creazione di iniziative imprenditoriali innovative nate da Università e Centri di Ricerca.....	66
3.4.3 La tecnologia Web 2.0 a servizio del del lavoro: Cliclavoro .....	70



## Premessa

Negli ultimi quindici anni, in Italia, il tema della programmazione dei servizi per il lavoro dopo le riforme per la loro liberalizzazione, ruota intorno ai temi degli ammortizzatori sociali e del welfare. Il sistema attuale, nonostante gli sforzi compiuti con l'Accordo Stato-Regione del 2009 e del 2011, appare ancora scarsamente coordinato in quanto caratterizzato da numerosi istituti e misure di sostegno che risentono dell'emergenza dettata dalla crisi.

L'azione va ora concentrata su un programma che assuma i caratteri dell'ordinarietà e supportato da una *governance* più attenta e consapevole. Il sistema esige un intervento di razionalizzazione e potenziamento poiché guardando i dati relativi ai beneficiari coperti da politiche di sostegno (passive), si nota che il sistema attuale è incapace di raggiungere l'insieme dei disoccupati con la stessa efficacia. Il sistema, inoltre, appare sperequato sia guardando al sostegno dei percettori di sussidio distinti per categoria di appartenenza, sia riguardo ai diversi istituti di protezione contro la disoccupazione/ sospensione del rapporto di lavoro. In altre parole, è necessario costruire un sistema capace di dare continuità di azione alle politiche attive che vanno sempre più partecipate da tutti gli attori e in particolare dalle parti sociali.

I recenti Accordi, inoltre, sono caratterizzati dal richiamo del ruolo istituzionale delle Regioni in tema di raccordo delle politiche passive con quelle attive, dando valenza e centralità alla funzione che le norme attribuiscono ai livelli di governo diversi dallo Stato. Le Regioni dell'obiettivo Convergenza (sia pure con differenze tra esse) sono quelle che presentano il quadro più problematico nell'ambito della programmazione delle politiche. Si ravvisa, quindi, la necessità di definire delle Linee guida ad uso delle Regioni per tracciare un percorso uniforme di programmazione dei Servizi per il lavoro che sia in grado di valorizzare l'interazione tra i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell'attuazione di quanto disposto dall'art.19 del DL 185/2008 e ss.mm.ii.

Le Linee Guida, oltre ad una ricostruzione puntuale del quadro normativo di riferimento e delle azioni messe in atto nell'ultimo biennio dalle quattro Regioni Convergenza, contengono una indicazione dei principi "guida" che le Regioni dovrebbero adottare per il conseguimento degli obiettivi di crescita e di incremento dell'occupazione fissati a livello comunitario e nazionale.

Viene in primo luogo evidenziata la necessità di un'azione di coordinamento per mobilitare i fondi esistenti, velocizzare e semplificare le procedure e promuovere nuovi investimenti per l'innovazione e l'incremento di produttività. In tale ottica, viene ribadito il metodo del coordinamento aperto che nel nostro Paese potrebbe venire efficacemente esteso alla *governance nazionale*, per una più funzionale cooperazione tra amministrazioni centrali e decentrate, e alla *governance locale*, per favorire l'apporto di tutti i soggetti coinvolti nell'ambito delle politiche per il lavoro.



L'ultima sezione delle Linee Guida propone un set di strumenti e politiche che potrebbero essere attivate dalle Regioni nell'ambito di più ampi piani d'azione. L'enfasi è posta su interventi finalizzati alla promozione dell'occupabilità, attraverso l'effettiva adozione di politiche attive del lavoro e di misure che supportino la transizione dell'individuo nei momenti più significativi della propria vita lavorativa.

Le Linee Guida vogliono rappresentare uno strumento operativo a supporto dei diversi operatori impegnati nella definizione e attuazione di politiche per l'occupazione al fine della **costruzione di una visione strategica di medio-lungo periodo**. Quest'ultima dovrebbe essere in grado di anticipare i cambiamenti nei sistemi territoriali di riferimento e nel contesto globale, consentendo di pianificare in maniera organica e funzionale gli interventi per proteggere e riqualificare la manodopera, garantire nuove opportunità occupazionali e per sostenere le imprese più efficienti o strategiche favorendo in tal modo la ristrutturazione e il rafforzamento del tessuto produttivo locale.



## 1. Lo scenario di riferimento

### 1.1 Le misure avviate a livello comunitario per contenere gli effetti della crisi economica

La maggior parte degli Stati membri ha adottato misure occupazionali e sociali per venire in aiuto ai singoli e attenuare il costo umano della crisi. Sebbene il compito di affrontare queste problematiche spetti principalmente agli Stati membri, le politiche europee conferiscono un valore aggiunto aiutandoli a progettare e attuare risposte efficaci alla sfida riguardante l'occupazione e la coesione sociale.

Per contenere gli effetti della crisi, la Commissione Europea nel 2008 ha predisposto un Piano di rilancio di breve e di medio-lungo periodo<sup>1</sup> (COM 800 del 26 novembre 2008) che adatta ed integra l'Agenda di Lisbona per la crescita e l'occupazione.

Gli ambiti di intervento principali sono:

- ✓ adottare misure per rilanciare la domanda nel pieno rispetto del "patto di stabilità e crescita" : strumenti destinati al sostegno dei redditi delle famiglie maggiormente colpite dalla recessione (per lo più di interventi che dovrebbero favorire direttamente i consumi):
  - aumento temporaneo dei trasferimenti a favore dei disoccupati o delle famiglie a basso reddito;
  - prolungamento temporaneo del sussidio di disoccupazione;
  - sovvenzioni per i lavoratori autonomi in difficoltà;
  - progetti pubblici come: potenziamento infrastrutture, gestione cambiamenti climatici, incentivi per l'efficienza energetica.
- ✓ rafforzare la competitività a lungo termine: riduzione degli oneri amministrativi per cittadini ed imprese e rafforzamento del collegamento tra il meccanismo di fissazione delle retribuzioni e l'andamento della produttività (soprattutto per gli Stati come l'Italia);
- ✓ proteggere l'impiego di quanti sono a rischio di espulsione e agire per l'occupabilità di coloro che perdono il lavoro: organizzazione più flessibile degli orari di lavoro, potenziamento dei servizi per l'impiego, azioni di sostegno all'imprenditoria, sostegno alle categorie più vulnerabili, riduzione degli oneri sociali a carico delle imprese in funzione del mantenimento della base occupazionale;

---

<sup>1</sup> Commission of the European Communities (2008) "A European Economic Recovery Plan" – COM (2008) 800 del 26.11.2008.



- ✓ mobilitare i fondi esistenti, velocizzare e semplificare le procedure e promuovere nuovi investimenti per l'innovazione e l'incremento di produttività.

La COM 800 suggerisce anche come la crisi possa rappresentare un'occasione di creazione di nuova occupazione soprattutto per i target "deboli", che nel contesto italiano, per motivi strutturali e congiunturali, sono rappresentati dai giovani e soprattutto dalle donne. In particolare, la strategia promossa dalla Ce, non investe nella promozione di nuovi inserimenti nel mercato del lavoro dipendente, ma si concentra sull'ipotesi dell'autoimprenditorialità, correlata all'investimento parallelo dello Stato membro, sul versante della semplificazione amministrativa e dell'agevolazione all'accesso al sistema creditizio.

Un'altra leva per affrontare la crisi è identificata nella proposta di riforma del Fondo Europeo di Adeguamento alla Globalizzazione (FEG, istituito con il regolamento CE n. 1927/2006 del dicembre 2006) finalizzato a facilitare il reinserimento professionale di lavoratori in esubero in conseguenza di cambiamenti strutturali. L'adozione di misure di flessicurezza, in questo contesto, risponde alla necessità di proteggere, attraverso politiche attive di sostegno del reddito e misure di riforma fiscale, le fasce "ai margini" del mercato del lavoro, di fronte a quella che viene definita "una ristrutturazione inevitabile".

La flexicurity<sup>2</sup>, infatti, pur se nata in uno scenario di crescita economica quale strategia integrata volta a promuovere contemporaneamente la flessibilità e la sicurezza nel mercato del lavoro, in momenti di crisi mantiene comunque la sua valenza come strumento di regolazione *on the market*. Oltre ad avere una funzione anticiclica, al contempo getta le basi per la sostenibilità futura, in quanto mira a focalizzare la collocazione dei lavoratori in maggiori e soprattutto migliori posti di lavoro, attraverso più efficaci processi di *matching* tra domanda ed offerta.

La via suggerita dalla Commissione è anche quella di uno sgravio sui contributi pagati dalle imprese sui lavoratori, attraverso uno schema definito con chiarezza, trasparenza e tempestività. I criteri di ammissibilità dovrebbero essere selettivi e non basarsi necessariamente su una partizione settoriale o territoriale. Anche in funzione della possibilità di un utilizzo flessibile dei Fondi Comunitari, si potrebbero creare meccanismi di selezione a due stadi: un primo livello identifica le caratteristiche delle imprese da subsidiare (settore, redditività, innovatività), un secondo livello identifica invece le categorie di lavoratori per i quali è possibile ottenere sgravi contributivi.

La comunicazione per il Consiglio Europeo di Primavera del 2009 riesamina le misure che vengono adottate per sostenere la domanda, rilanciare gli investimenti e mantenere o creare posti di lavoro.

---

<sup>2</sup> Commission of the European Communities (2007) "Verso principi comuni di flessicurezza" - COM (2007) 359 del 27 giugno 2007.



Nello specifico, per garantire mercati finanziari responsabili e affidabili in futuro, la Commissione ha proposto un nuovo e ambizioso programma di riforma del settore finanziario imperniato su cinque obiettivi principali:

- fornire all'UE un quadro di vigilanza che individui tempestivamente i rischi potenziali, li gestisca in modo efficace prima che abbiano ripercussioni e affronti la sfida derivante dalla complessità dei mercati finanziari internazionali;
- laddove la normativa europea o nazionale risulti insufficiente o incompleta, colmare le lacune secondo un'impostazione che privilegi la sicurezza;
- assicurare gli investitori, i consumatori e le PMI circa i loro risparmi, il loro accesso al credito e i loro diritti relativamente ai prodotti finanziari;
- migliorare la gestione del rischio nelle società finanziarie e allineare gli incentivi retributivi con i risultati sostenibili;
- istituire sanzioni più efficaci contro i comportamenti scorretti sul mercato.

Sempre nell'ambito della medesima comunicazione, al fine di massimizzare le ricadute positive ed affrontare le sfide senza precedenti poste dalla crisi, la Commissione ha favorito l'apprendimento reciproco e lo scambio di buone pratiche tra gli Stati membri attraverso l'indicazione di alcuni elementi utili a definire misure adeguate ed efficaci:

- mantenere i posti di lavoro fornendo un sostegno finanziario per l'instaurazione temporanea di orari di lavoro flessibili;
- incentivare l'attivazione e fornire un adeguato sostegno al reddito per le principali vittime del rallentamento economico, sfruttando appieno gli strumenti di protezione sociale in linea con la flessicurezza;
- investire nella riqualificazione e nel miglioramento delle competenze, specialmente per i lavoratori con contratti a breve termine e nei settori in declino;
- attenuare gli effetti diretti della crisi finanziaria sui singoli mediante misure specifiche per prevenire l'indebitamento eccessivo e mantenere l'accesso ai servizi finanziari;
- garantire la libera circolazione dei lavoratori nel mercato unico, che sarà fonte di nuove opportunità in quanto può contribuire ad eliminare gli squilibri tra domanda e offerta di competenze, anche durante la crisi;
- prendere in considerazione misure di sostegno come la riduzione dei costi non salariali per i lavoratori poco qualificati;
- fornire sostegno per affrontare il problema della disoccupazione giovanile e dell'abbandono precoce degli studi incoraggiando un aumento della domanda di istruzione e formazione;





- integrare misure volte a riesaminare la normativa sulla tutela ambientale in un'ottica di flessicurezza in modo da ridurre la segmentazione e migliorare il funzionamento dei mercati occupazionali.

Nella Comunicazione n. 682/2010<sup>3</sup>, infine, la Commissione Europea ha introdotto alcune misure di accompagnamento e preparatorie che prevedono per il 2011 l'introduzione di una metodologia globale volta a monitorare i progressi degli Stati membri nell'applicazione dei principi di flessicurezza, la determinazione di un partenariato tra i servizi per l'impiego del settore pubblico, privato e terziario ed infine una consultazione delle parti sociali europee sul quadro europeo per la ristrutturazione.

Ci si è prefissi inoltre l'obiettivo di raggiungere entro il 2020 un tasso di occupazione del 75% per le persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni: un impegno ambizioso a favore della sostenibilità del modello sociale europeo, dei sistemi di welfare, della crescita economica e delle finanze pubbliche. In questo contesto, l'iniziativa "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione" delinea in 13 azioni chiave (suddivise per ambito di appartenenza) il possibile contributo dell'UE a questo impegno congiunto come parte della strategia Europa 2020:

– **Flessicurezza:**

- **Azione chiave 1:** nuovo slancio a favore della flessicurezza risultante da un approccio comune delle istituzioni dell'UE, degli Stati membri e delle parti sociali;
- **Azione chiave 2:** elaborazione di strategie globali di apprendimento permanente e in particolare un nuovo approccio all'apprendimento degli adulti;
- **Azione chiave 3:** tenere un forum sociale tripartito dedicato all'attuazione delle politiche di flessicurezza.

– **Migliorare e adeguare le competenze:**

- **Azione chiave 4:** stabilire una panoramica europea delle competenze destinata a garantire una maggiore trasparenza per chi cerca lavoro, per i lavoratori, per le imprese e per le istituzioni pubbliche;
- **Azione chiave 5:** preparare una classificazione europea delle capacità delle competenze e delle professioni in tutte le lingue europee;
- **Azione chiave 6:** considerare nel 2012 la possibilità di presentare proposte che contribuiscano alla riforma del sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali, sulla base dell'evoluzione della direttiva relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali;
- **Azione chiave 7:** lanciare nel 2011 una nuova agenda per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi, al fine di offrire strutture e strumenti migliori per facilitare lo scambio



delle conoscenze e l'inserimento delle priorità degli Stati membri in materia di integrazione in tutti i settori d'azione interessati;

- **Azione chiave 8:** considerare nel 2012 la possibilità di presentare proposte volte a contribuire al miglioramento dell'applicazione dei diritti dei lavoratori migranti dell'UE in relazione al principio della libera circolazione dei lavoratori.

– **Qualità del lavoro e condizioni di lavoro:**

- **Azione chiave 9:** nel 2011, riesaminare la direttiva sull'orario di lavoro e presentare una proposta legislativa finalizzata a migliorare l'attuazione della direttiva sul distacco dei lavoratori;
- **Azione chiave 10:** nel 2011 procedere alla valutazione finale della strategia 2007-2012 un materia di salute e sicurezza sul lavoro e, su tale base, proporre nel 2012 una strategia successiva per il periodo 2013-2020;
- **Azione chiave 11:** nel 2012 esaminare l'efficacia della legislazione UE un materia di informazione e consultazione dei lavoratori, nonché le direttive sul lavoro part-time e i contratti a tempo determinato e la loro incidenza sulla partecipazione delle donne al lavoro e alla parità di retribuzione, in collaborazione con le parti sociali e nel rispetto dell'autonomia del dialogo sociale;
- **Azione chiave 12:** procedere entro il 2014 a un esame completo della legislazione in materia di salute e sicurezza in partenariato con gli Stati membri e le parti sociali europee, nel quadro del comitato consultivo per la sicurezza e la salute sul lavoro.

– **Sostenere la creazione di posti di lavoro:**

- **Azione chiave 13:** nel 2011, proporre principi guida atti a favorire le condizioni propizie alla creazione di posti di lavoro (comprensivi di metodi per agire sugli ostacoli amministrativi e giuridici all'assunzione e al licenziamento, alla creazione d'impres e al lavoro autonomo, ridurre i costi non salariali della manodopera e passare dal lavoro informale o non dichiarato a un'occupazione regolare).

Nel riquadro successivo si riportano alcune linee di intervento che possono esercitare un impatto sia sul lato della domanda che dell'offerta di lavoro, evidenziandone le finalità e a titolo esemplificativo alcune tipologie di operazioni.

---

<sup>3</sup> Commission of the European Communities (2010) "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione" – COM (2010) 682 del 23.11.2010.

Tabella 1.1 – COM (2010) 682. Un'Agenda per nuove competenze e per l'occupazione. Obiettivi, priorità, azioni ed esempi di intervento

Obiettivo Macro	Priorità	Azioni	Finalità	Esempi
Rafforzare le componenti della flessibilità e l'attuazione	Accordi contrattuali flessibili e affidabili	Ridurre la segmentazione del mercato del lavoro	Ridurre l'attuale divario tra lavoratori con contratto a tempo determinato e quelli con contratto a tempo indeterminato	Estendere l'uso di accordi contrattuali a tempo indeterminato che prevedano un periodo di prova sufficientemente lungo e un aumento graduale dei diritti di protezione sociale; favorire l'accesso alla formazione. All'apprendimento permanente e promuovere servizi di orientamento professionale per tutti i lavoratori
		Dare maggiore peso alla flessibilità interna	Aiutare i datori di lavoro ad adeguare le loro risorse di personale a un calo temporaneo della domanda, mantenendo i posti di lavoro che saranno utili nel lungo periodo	Adeguamento dell'organizzazione del lavoro o dell'orario di lavoro
	Apprendimento permanente in senso lato	Migliorare l'accesso all'apprendimento permanente	Aiutare i lavoratori ad avanzare verso settori ad altro valore aggiunto e professioni in espansione	Percorsi di istruzione più flessibili per facilitare la transizione tra le fasi lavorative e scolastiche; percorsi di istruzione che consentono la convalida dell'apprendimento non formale ed informale e che siano basati sui risultati dell'apprendimento e sull'integrazione dei sistemi di orientamento scolastico e professionale
		Adottare approcci mirati per i lavoratori più vulnerabili (disoccupati, giovani, etc ....)	i) migliorare le competenze dei lavoratori più anziani che sono particolarmente vulnerabili alla ristrutturazione economica; ii) riqualificare i genitori che rientrano al lavoro dopo un periodo di congedo familiare; iii) riqualificare i colletti blu in vista del passaggio a lavori da colletti verdi.	Interventi rivolti ai Servizi pubblici per l'impiego per fornire attività di orientamento professionale e programmi di formazione e tirocini mirati.
		Valorizzare il ruolo delle parti interessate ed il dialogo sociale	Promuovere partenariati tra i servizi pubblici, gli istituti di istruzione e formazione e datori di lavoro per identificare in modo efficace le necessità di formazione, migliorare l'attinenza dei corsi e facilitare l'accesso a un'ulteriore formazione o istruzione.	Offerta di corsi formativi da realizzare nei posti di lavoro; promozione di azioni di cooperazione fra le organizzazioni del settore pubblico e le imprese
		Stabilire incentivi efficaci e meccanismi di ripartizione dei costi	Incrementare gli investimenti pubblici e privati nell'apprendimento permanente del personale e per aumentare la partecipazione dei lavoratori ai programmi di apprendimento permanente.	Regimi di sgravi fiscali, programmi di "buoni" formativi destinati a specifici gruppi e conti d'apprendimento o altri programmi mediante i quali i lavoratori possono accumulare tempo e finanziamenti

Obiettivo Macro	Priorità	Azioni	Finalità	Esempi
	<i>Politiche attive del mercato del lavoro</i>	Combinare le politiche attive del mercato del lavoro ed il relativo ambito istituzionale per ridurre il rischio di disoccupazione di lunga durata	Migliorare l'efficienza in termini di costi delle politiche attive del mercato del lavoro e la subordinazione dei sussidi di disoccupazione alla partecipazione a tali politiche; promuovere azioni orientate all'offerta di lavoro con azioni dirette alla domanda di lavoro per rendere il sistema più efficace ed efficiente	Sussidi all'assunzione mirati (destinati ad esempio ai lavoratori difficili da collocare come i soggetti scarsamente qualificati o con esperienze limitate) ed efficienti in termini di costi.
	<i>Sistemi moderni di sicurezza sociale</i>	Riformare i sistemi dei sussidi di disoccupazione per far sì che il livello e la copertura siano più facilmente adeguabile al contesto economico	Offrire più risorse in tempi di crisi e meno in tempi di ripresa per valorizzare il ruolo dei sussidi quali stabilizzatori automatici, privilegiando l'assicurazione del reddito e le necessità di stabilizzazione rispetto agli incentivi alla ricerca di un lavoro durante i periodi di crisi e il contrario in periodi di ripresa.	Azioni finalizzate a migliorare e rendere più efficiente il sistema di incentivi finanziari al lavoro
		Migliorare la copertura dei sussidi destinati a chi è più esposto al rischio di disoccupazione (lavoratori con contratto a tempo determinato, giovani al primo impiego, lavoratori autonomi)	Tutelare i soggetti più vulnerabili	Interventi finalizzati ad estendere l'ambito di applicazione dei sistemi dei sussidi di disoccupazione e rafforzamento di altri diritti di sicurezza sociale (congedo parentale, conciliazione, etc ....)
Migliorare e adeguare le competenze	<i>Prevedere con anticipo e far combaciare le competenze necessarie con i bisogni del mercato</i>	Sviluppare i servizi di informazioni sul mercato del lavoro e la gestione delle competenze	Facilitare la cooperazione tra gli organismi che si occupano della gestione delle competenze (previsione dei bisogni di competenze e reattività dei sistemi di istruzione e formazione) per promuovere la condivisione delle informazioni e un migliore utilizzo dei dati relativi al mercato del lavoro nel quadro delle politiche a favore dell'occupazione, dell'istruzione e della formazione.	Interventi per sviluppare ulteriormente gli strumenti previsionali relativi al mercato del lavoro esistenti a livello nazionale, regionale e settoriale e per diffondere i risultati ottenuti in modo da affrontare meglio le carenze di competenze
		Garantire la giusta combinazione di competenze	Offrire a tutti i cittadini la possibilità di acquisire e sviluppare la combinazione di conoscenze, competenze e attitudini di cui hanno bisogno per riuscire sul mercato del lavoro	Azioni per contrastare la dispersione scolastica e i bassi livelli di competenze di base; interventi per dotare i lavoratori e i disoccupati in cerca di lavoro delle competenze informatiche e nel campo delle TIC

Obiettivo Macro	Priorità	Azioni	Finalità	Esempi
		Far coincidere le competenze individuali e le opportunità di lavoro	Promuovere una migliore cooperazione tra il mondo del lavoro e quello dell'istruzione e della formazione, nonché una maggiore trasparenza sul mercato del lavoro, al di là dell'approccio tradizionale che consiste nel misurare le competenze solo sulla base delle qualifiche formali.	Azioni per intensificare la cooperazione tra i servizi per l'impiego e i centri di orientamento nel settore dell'istruzione, affinché questi ultimi possano offrire una consulenza direttamente pertinente al mercato del lavoro; incoraggiare i datori di lavoro al coinvestimento e alla partecipazione nelle attività degli istituti di istruzione e formazione, in particolare dell'istruzione superiore e della formazione professionale; promuovere partenariati fra datori di lavoro ed istituti di istruzione e formazione per aggiornare i profili di competenze, i programmi di studi e le qualifiche pluridisciplinari, e facilitare l'offerta di formazioni basate sul lavoro, dall'apprendistato ai dottorati industriali.
		Valorizzare il potenziale della migrazione	Massimizzare il contributo potenziale della migrazione alla piena occupazione	Interventi per rimuovere le barriere all'ingresso del mercato del lavoro (discriminazioni, mancato riconoscimento delle competenze) degli immigrati; azioni di cooperazione con i paesi terzi sul riconoscimento delle competenze, la condivisione delle informazioni sui bisogni del mercato del lavoro e la collaborazione con i centri per l'impiego
Sostenere la creazione di posti di lavoro	<i>Ripristinare la creazione di posti di lavoro per facilitare il rientro dei lavoratori che hanno perso il posto di lavoro</i>	Consolidare le condizioni quadro per la creazione dei posti di lavoro	Rimuovere gli ostacoli amministrativi alla creazione di impresa e all'assunzione di nuovi lavoratori	Favorire le assunzioni attraverso interventi finalizzati a ridurre i costi non salariali della manodopera (trasferendo ad esempio gli oneri fiscali sul lavoro ai consumi energetici o all'inquinamento); incentivi destinati per riorientare il lavoro informale verso l'economia formale
		Promuovere l'imprenditorialità, il lavoro autonomo e l'innovazione	Offrire possibilità di lavoro specifiche alle persone più lontane dal mercato del lavoro (esempio: le imprese che operano nel sociale, cooperative, microimprese, etc ....)	Azioni di formazione per stimolare la nascita di nuovi imprenditori; definire programmi di studio per creare una massa critica di insegnanti specializzati nella promozione dell'imprenditorialità e per promuovere collaborazioni transfrontaliere fra le università ed i centri della ricerca nel settore dell'innovazione e dell'imprenditorialità.

## 1.2 Il quadro degli interventi avviati a livello nazionale

Il principale intervento legislativo è rappresentato dal DL n. 185/2008 (cd. Decreto anticrisi), convertito dalla legge n. 2/2009, che prevede misure dirette a proteggere lavoratori, imprese e famiglie dagli effetti della crisi.



Gli ambiti di intervento di riferimento del decreto sono:

- ✓ sostegno della famiglia: misure dedicate alla tutela del risparmio (tetti ai ratei dei mutui prima casa), blocco e riduzione di contributi o tariffe in relazione al tasso di inflazione ovvero ad altri meccanismi automatici, bonus straordinario per componenti di nuclei familiari a basso reddito, miglioramento dei meccanismi di accesso al credito per famiglie con figli appena nati o adottati;
- ✓ sostegno dell'economia: interventi su tassazione ed imposte sui redditi, misure dedicate alla semplificazione degli oneri amministrativi, incentivi per il rientro in Italia di docenti e ricercatori, istituzione del Fondo di sostegno per l'occupazione e l'imprenditoria giovanile (con innalzamento a 35 anni del tetto-età per l'accesso ai finanziamenti agevolati).

A partire dal 2010, il Ministero del Lavoro ha provveduto a redigere i documenti di programmazione strategica nazionale che hanno maggiore influenza sulle politiche del lavoro ovvero:

- ✓ Il Piano Triennale del Lavoro (PTL);
- ✓ Il Piano Nazionale delle Riforme (PNR);
- ✓ Le Linee Guida per la Formazione.

Nel Piano Triennale del Lavoro, pubblicato il 30 luglio 2010, sono dichiarate tre linee strategiche per le politiche del lavoro:

1. liberare il lavoro dall'oppressione fiscale, burocratica e formalistica attraverso la semplificazione e la certezza del quadro regolatorio in modo da incentivare le assunzioni e contrastare i fenomeni diffusi di irregolarità;
2. liberare il lavoro dal conflitto collettivo e individuale attraverso una riforma degli assetti contrattuali favorendo l'ampliamento dei contratti di secondo livello;
3. liberare il lavoro dall'insicurezza anche attraverso "l'accordo tra Governo, Regioni e parti sociali del 17 febbraio 2010" in cui sono state adottate innovative linee guida per riorientare le ingenti risorse per la formazione (pari a circa 2,5 miliardi di euro) quale principale leva per l'adattabilità e l'occupabilità delle persone.

Per affrontare le maggiori criticità del mercato del lavoro italiano il Governo ha inoltre avviato due piani di azione denominati "Italia 2020<sup>4</sup>" che costituiscono parte integrante del Piano Triennale e rivolti alle donne e ai giovani.

Per quanto riguarda il tema dell'occupazione femminile, il cuore della politica è rappresentato dalla conciliazione che si realizza attraverso la rimodulazione dell'orario di lavoro – per la quale è stato



richiesto un avviso comune alle parti sociali – e la promozione dei servizi di cura alla infanzia con particolare riguardo ai nidi familiari. Proprio su questa base programmatica è stata siglata il 7 marzo 2011 un'Intesa tra Ministero del Lavoro e Parti Sociali sulle misure a sostegno delle politiche di conciliazione dei tempi famiglia/lavoro finalizzata a sostenere in maniera tangibile la presenza dell'occupazione femminile nel mercato del lavoro. L'accordo ribadisce la crucialità di una modulazione flessibile dei tempi e degli orari di lavoro anche attraverso gli strumenti della contrattazione di secondo livello, adeguando la durata media e massima degli orari alle esigenze produttive e conciliandole con il rispetto dei diritti e delle esigenze delle persone.

Per i giovani, il piano promuove soprattutto la loro occupabilità attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro, in quanto la loro esclusione dal mercato del lavoro appare connessa al disallineamento tra le competenze richieste dal sistema produttivo e le deboli capacità acquisite in percorsi educativi troppo lunghi o troppo brevi e in ogni caso rigidamente separati dalla esperienza lavorativa.

Il tema dell'immigrazione, infine, è oggetto di specifica attenzione nelle politiche attive per l'emersione e l'occupabilità secondo le linee del Piano nazionale per l'integrazione (che costituiscono, come i piani sopra citati, parte integrante del Piano Triennale).

Sempre nel Piano Triennale sono definite tre priorità per favorire la ripresa economica e produttiva:

1. liberare il lavoro dalla illegalità e dal pericolo con: un'azione di vigilanza selettiva; modifiche delle regole vigenti per accrescerne l'efficacia; la valorizzazione di istituti (lavoro intermittente, lavoro accessorio) che hanno dato buona prova nella fase recente;
2. liberare il lavoro dal centralismo regolatorio: le azioni chiave sono la presentazione dello Statuto dei Lavori, lo sviluppo della contrattazione collettiva decentrata (territoriale, aziendale) legando la dinamica dei salari alla produttività, la valorizzazione della bilateralità nella gestione dei servizi per il lavoro;
3. liberare il lavoro dalla incompetenza: le azioni chiave sono un ripensamento dei modi e dei contenuti della formazione, ponendo l'attenzione sui risultati piuttosto che sulle procedure, la valorizzazione dell'azienda come luogo di formazione, l'istituzione della figura del valutatori indipendenti, la ricerca di un maggiore raccordo tra sistema formativo e esigenze del sistema produttivo, il rilancio dell'apprendistato e dei tirocini.

Per quanto riguarda il Piano Nazionale delle Riforme, esso prevede, per quanto riguarda il tema del mercato del lavoro, obiettivi di occupazione in un intervallo tra il 67% e il 69 (l'obiettivo programmatico per la popolazione dell'Unione in età 20-64 anni è di un tasso di occupazione del

---

<sup>4</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - "Italia 2020" - Programma di azioni per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro del 01.12.2009.



75%, oltre 13 punti percentuali superiore rispetto al valore registrato dall'Italia nella media del 2009).

Il Piano Nazionale delle Riforme fa esplicito riferimento al Piano Triennale del Lavoro e punta inoltre alla valorizzazione della bilateralità come elemento di innovazione efficace già nel breve termine che prepara un diverso e ancora più efficace assetto degli ammortizzatori sociali. Il PNR dichiara inoltre la necessità di un potenziamento delle funzioni di monitoraggio, l'analisi della domanda di lavoro e dei fabbisogni di competenze.

Infine, per quanto concerne una risposta all'insufficiente funzionalità della rete dei servizi per il lavoro, nel PNR è annunciato il nuovo sistema di facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: il portale [Cliclavoro.it](http://Cliclavoro.it).

Le Linee Guida per la Formazione pubblicate il 17 febbraio 2010 ambiscono a valorizzare il ruolo sussidiario delle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori al fine di favorire investimenti formativi:

- mirati ai soggetti più esposti all'esclusione dal mercato del lavoro;
- organizzati, secondo criteri non autoreferenziali, in ambienti produttivi o prossimi a essi;
- rispondenti alla domanda di qualificazione e riqualificazione dei lavoratori coinvolti nelle transizioni occupazionali che caratterizzeranno il mercato del lavoro nel corso del 2010;
- progettati in una logica di placement, volta cioè a ottimizzare un incontro dinamico e flessibile tra la domanda e l'offerta di lavoro e a rendere più efficiente il raccordo e l'integrazione tra il sistema educativo di istruzione e formazione e il mercato del lavoro.

I cinque ambiti di intervento concordati tra Stato, Regioni, Province autonome e parti sociali sono così riassumibili:

- attivazione di una unità operativa straordinaria presso il Ministero del Lavoro per la raccolta dei fabbisogni di competenze e figure professionali rilevati nei territori e nei diversi settori produttivi;
- impiego diffuso del metodo concreto di apprendimento per "competenze";
- ampliamento e diversificazione delle azioni formative in favore degli inoccupati attraverso la promozione di tirocini di inserimento, corsi di istruzione e formazione tecnico superiore (IFTS), contratti di apprendistato e, in generale, promuovendo l'apprendimento nella impresa;
- formazione degli adulti attraverso:
  - accordi di formazione-lavoro per il rientro anticipato dei cassaintegrati;
  - impiego di parte delle risorse dei fondi interprofessionali per la formazione continua per finanziare la formazione per lavoratori soggetti a procedure di mobilità nel corso del 2010 e per i lavoratori in mobilità che vengano assunti nel 2010;





- individuazione di punti di informazione e orientamento per i lavoratori di tutte le età;
- programmi di formazione nei luoghi produttivi o in centri di formazione professionale che garantiscano la riproduzione di effettivi contesti produttivi;
- possibilità di impiego dei lavoratori inattivi quali tutori nell'ambito di attività formative tecnico-professionali;
- rilancio del contratto di inserimento per gli over 50, per i giovani e per le donne.
- definizione di un sistema di accreditamento su base regionale e secondo standard omogenei condivisi a livello di “valutatori-certificatori” valorizzando il ruolo delle parti sociali e dei loro organismi bilaterali.

### 1.2.1 Gli Accordi Stato – Regioni del 2009 e del 2011

L'Accordo Stato-Regioni del 12 Febbraio 2009 ha come obiettivo primario quello di ridisegnare un nuovo “welfare attivo” incentrato sul mercato del lavoro, sulle politiche attive relative al sostegno al reddito e sull'impiego di servizi che rendano efficienti e stabili le transazioni del mercato del lavoro, per far fronte concretamente ai bisogni umani, attivando i soggetti disoccupati o inattivi e reinserendoli nel mondo lavorativo.

L'accordo pone al centro delle misure concordate tra Stato e Regioni due principi sanciti nella legge:

- il forte collegamento tra politiche attive e passive;
- il cofinanziamento tra Regioni e Stato degli interventi integrati di sostegno al reddito e di politiche attive.

In sintesi, l'accordo si proponeva di:

- assicurare la più ampia base occupazionale attraverso una redistribuzione dell'orario di lavoro, favorendo contratti di solidarietà, cassa integrazione a rotazione e riduzione di orari di lavoro;
- estendere la cassa integrazione o forme di sostegno al reddito analoghe, a tutti i lavoratori dipendenti, anche quelli delle piccole imprese, a tempo determinato e dei settori finora non coperti;
- introdurre sostegni al reddito specifici per i collaboratori in mono committenza;
- realizzare interventi a favore di disoccupati e inoccupati, attraverso piani di rioccupazione e la formazione professionale.

L'accordo, inoltre, prevedeva l'impegno del Ministero del Lavoro e dell'INPS di disciplinare il mercato del lavoro cercando di preservare il più possibile i posti di lavoro.



La nuova intesa Stato-Regioni, firmata il 20 aprile 2011, si basa invece su due elementi fondamentali: una conferma delle strategie adottate nel biennio 2009-2010 e la necessità di “dare nuovo vigore alle misure in termini di politica attiva”.

Per quanto riguarda il primo aspetto, Stato e Regioni concordano che, per quanto non modificato dalla presente intesa, resta valido quanto disposto nell'Accordo del 12 febbraio 2009 e nell'Intesa dell'8 aprile 2009, comprendenti le categorie di lavoratori destinatari dei trattamenti, i criteri e le procedure per l'accesso. Tuttavia, l'Intesa ridefinisce una nuova ripartizione di copertura dei trattamenti di sostegno al reddito.

L'accordo del 2009 prevedeva una proporzione pari al 70 % a carico dello Stato e del 30% a carico delle Regioni. La nuova Intesa stabilisce una diversa proporzione, pari al 60% a carico dello Stato e del 40% a carico delle Regioni. A ciò si aggiunge la necessità di dare concretezza agli interventi di sostegno al reddito e di politiche attive nell'ambito del sistema degli ammortizzatori sociali in deroga con i Fondi interprofessionali e con gli Enti bilaterali e contestualmente, di dare nuovo vigore alle misure in termini di politica attiva, al fine di evitare il formarsi di disoccupazione di lunga durata che può determinare perdita di competenze e capacità professionali nonché una caduta di reddito.

Con un chiaro riferimento alle Linee guida per la formazione, l'Intesa prevede che Stato e Regioni si impegnino a programmare e attuare politiche attive del lavoro coerenti con le condizioni specifiche dei lavoratori percettori di ammortizzatori sociali in deroga, al fine di una formazione efficace e non derivante soltanto dagli obblighi formali relativi all'utilizzo del Fondo Sociale Europeo, attraverso:

- l'organizzazione di politiche della formazione progettate in funzione della finalità della politica attiva e dei fabbisogni di competenze espressi dai settori, dalle imprese e dai mercati del lavoro e della occupabilità delle persone;
- il coinvolgimento delle imprese che fanno richiesta di ammortizzatori sociali in deroga nel processo di gestione delle politiche attive a favore dei lavoratori coinvolti;
- il coinvolgimento dei servizi competenti nei processi di definizione e di attivazione delle politiche attive;
- la diffusione, promozione e valorizzazione presso i sistemi e servizi che concorrono alla predisposizione delle azioni di formazione e all'incontro domanda e offerta di lavoro.

Tra questi sistemi assume un ruolo centrale Cliclavoro.it, il portale creato dal Ministero del Lavoro proprio allo scopo di superare le asimmetrie informative e le carenze di informazioni che ancora pesantemente condizionano un fluido incrocio fra la domanda e l'offerta di lavoro.



### 1.3 Il ruolo delle Regioni e gli interventi avviati a livello regionale

Per analizzare gli interventi avviati a livello regionale è stata condotta una indagine nell'ambito del progetto VESPRO finalizzata a cogliere due aspetti. Il primo è comprendere se e in che modo le Regioni Convergenza abbiano modificato o adeguato il loro sistema di governance per consolidare e strutturare la rete tra i diversi stakeholders a seguito dell'Accordo del 12 Febbraio 2009. Il secondo è di analizzare in che modo abbiano organizzato e gestito i rapporti con gli altri attori, quali le Province e l'INPS, gli enti di formazione e quelli bilaterali, i Centri per l'Impiego pubblici e, in generale, i Servizi per l'Impiego anche privati, le Agenzie per il lavoro e il Comitato per il lavoro e l'emersione del sommerso (CLES)<sup>5</sup>.

In particolare, in una prima fase è stata realizzata un'attività *desk* con la raccolta di tutti gli atti normativi prodotti dalle quattro Regioni in tema di politiche passive e attive del lavoro a seguito dell'accordo del febbraio 2009 fino alla fine di dicembre 2010. In una seconda fase è stata realizzata una ricerca sul campo con interviste strutturate ad interlocutori regionali, provinciali e sub provinciali.

Quello che è emerso, in generale, è che in tutte le Regioni oggetto dell'indagine, pur con alcune differenze, i processi di concessione ed erogazione dei trattamenti di sostegno al reddito sono andati a regime in tempi relativamente brevi, aiutati in questo dalla sostanziale standardizzazione delle procedure, mentre i sistemi di programmazione e gestione delle politiche attive hanno richiesto un tempo maggiore per la loro definizione, a causa della necessaria riprogrammazione di misure dei Programmi Operativi regionali e dell'emanazione di norme specifiche.

La **Regione Campania** ha registrato un elevato numero di percettori di cassa integrazione ordinaria e straordinaria nel settore *auto motive*; di conseguenza gran parte degli interventi nel corso del 2009 e 2010 si è concentrata su questo target specifico ed è consistita prevalentemente in formazione di base e trasversale gestita direttamente dalle strutture regionali.

Una vera programmazione organica delle politiche attive per i percettori in deroga è iniziata nell'ottobre del 2010 con l'emanazione di specifiche linee guida e una serie di avvisi pubblici ad esse collegati. In particolare, questi elementi prevedevano:

- coinvolgimento delle parti sociali e della Provincia nell'iter di concessione dei contributi, con responsabilità autorizzatoria comunque a carico della Regione;
- coinvolgimento delle aziende nella definizione dei piani formativi con previsione dell'erogazione della formazione sul luogo di lavoro;

<sup>5</sup> Cfr. "Report sui Sistemi di Governance regionali a seguito dell'Accordo Stato-Regioni del 12 Febbraio 2009", Progetto "VESPRO – Valutazione dell'Efficacia delle Strutture e delle Politiche Rivolte all'Occupabilità nelle autonomie locali", Aprile 2011.



- sistema di incentivi alle aziende per la riqualificazione dei soggetti percettori in deroga anche per favorire il mantenimento del contatto con il posto di lavoro;
- sistema di incentivi agli enti di formazione professionale con l'obiettivo di accrescere il grado di occupabilità dei destinatari; tali incentivi prevedono però che l'attività di formazione debba essere seguita dagli Enti stessi presso aziende ospitanti da loro individuate;

La Regione Campania ha inoltre firmato una convenzione con Assolavoro ed emanato un bando per incentivare da un punto di vista economico le agenzie per il lavoro a prendersi carico dei disoccupati in modo da ricollocarli sul mercato del lavoro.

Anche in **Calabria** il sistema delle politiche attive è andato a regime verso la fine del 2010 con la creazione di un catalogo formativo specifico per i percettori di sostegno in deroga.

Elementi salienti del sistema della calabrese sono:

- richiesta di indicazioni chiare sul Piano di rilancio aziendale e/o di gestione degli esuberanti in fase di presentazione della istanza di ammortizzatore in deroga e, comunque, indicazioni chiare sul collegamento tra crisi e richiesta di ammortizzatore in deroga;
- individuazione dell'uso delle informazioni sui percettori e delle comunicazioni obbligatorie come strumento di analisi dei dati del mercato del lavoro locale, in grado di orientare le scelte di indirizzo e programmazione insieme ad un auspicato e richiesto coinvolgimento delle aziende;
- erogazione delle misure di politica attiva in due fasi temporalmente distinte: la prima, transitoria, prevede che i destinatari vengano coinvolti nell'orientamento professionale e formativo e nella realizzazione di percorsi dedicati al rafforzamento delle competenze di base; la seconda, che parte da atto di indirizzo nel Gennaio 2010, vede un ampliamento dell'offerta degli interventi proposti;
- segmentazione delle aziende in base alle caratteristiche ed alla loro forza relativa di fronte alla crisi economica, in modo da definire rapidamente la tipologia di intervento al quale i lavoratori devono partecipare. I percettori vengono segmentati e raggruppati per caratteristiche omogenee.

Per coloro che mostrano attitudine all'autoimprenditorialità, inoltre, sono previsti anche corsi di formazione all'autoimpiego (per i lavoratori in CIG sono previsti l'erogazione di piani formativi concordati con le parti).

Le politiche vengono differenziate per target: percorsi formativi di riqualificazione preceduti da servizi propedeutici e azioni di accompagnamento per tutti i lavoratori; interventi formativi e servizi di accompagnamento volti alla rioccupazione per percettori di mobilità. È previsto inoltre un forte coinvolgimento delle Province anche nella fase di programmazione degli interventi mettendo a valore le attività di analisi del mercato del lavoro e della domanda realizzate a livello locale.



Per quanto riguarda la Regione **Puglia** il processo di emanazione delle linee guida si è completato nell'agosto 2010. In particolare, è stata fatta una segmentazione delle attività in base al tipo di percettore e al periodo di sospensione con una sensibile focalizzazione sull'efficacia della formazione e sull'integrazione con il mondo produttivo.

Nell'ambito del Piano straordinario per il lavoro 2011 sono previsti una serie di bandi volti da un lato ad orientare in senso specialistico la formazione e dall'altro a prevedere la formazione on the job per i percettori in deroga con incentivi alle imprese e concedendo una dote formazione al lavoratore. Ulteriori iniziative sono previste sia per favorire l'impiego dei percettori in deroga nei distretti produttivi, sia per coinvolgere maggiormente, in sede di nuovo accordo con le Parti sociali, il mondo produttivo.

La Regione, nel corso del 2010, ha emesso due bandi per incentivi all'occupazione e per l'autoimpiego (*Welfare to Work*) con risorse regionali. Gli Avvisi, pur destinati a una platea più vasta di destinatari, hanno coinvolto oltre 2000 percettori.

La Regione **Sicilia** ha adottato un approccio più tradizionale alle politiche attive. Punti salienti della sua impostazione sono:

- emanazione di norme procedurali molto definite con indicazioni chiare su obblighi e attività di tutti gli attori del sistema;
- iter di concessione a responsabilità Regionale che richiede l'accordo sindacale. Con il nuovo accordo 2011 sono previste anche indicazioni su piani di rilancio aziendali;
- adozione di un livello intermedio tra i CPI e gli Enti di formazione accreditati (Sportelli polifunzionali) con suddivisione delle competenze, anche se ancora non adeguatamente chiare;
- erogazione nei CPI delle attività di orientamento per i percettori;
- focus centrato sulla funzione sussidiaria delle politiche attive verso la percezione del sostegno.

Alla luce di quanto emerso dalla ricognizione effettuata nelle strutture regionali, è stato possibile individuare sei parametri e 14 indicatori di riferimento<sup>6</sup>(cfr. tabella 1.1) in grado di evidenziare in modo sintetico le modalità con le quali le regioni hanno impostato le loro strategie di contrasto alla crisi occupazionale - relativamente agli ammortizzatori in deroga , i tratti più innovativi e le eventuali criticità dei loro modelli di governance (cfr. tab. da 1.2 a 1.7)

<sup>6</sup> Cfr. "Report sui Sistemi di Governance regionali a seguito dell'Accordo Stato-Regioni del 12 Febbraio 2009", Progetto "VESPRO – Valutazione dell'Efficacia delle Strutture e delle Politiche Rivolte all'Occupabilità nelle autonomie locali", Aprile 2011.



Tabella 1.2: Parametri e indicatori di riferimento per misurare le strategie regionali di contrasto alla crisi occupazionale

Parametri	Indicatori di riferimento
<b>1. Produzione normativa regionale specifica</b>	Numerosità
	Completezza delle disposizioni relativamente alla definizione di processi e alle procedure
<b>2. Governance del modello regionale</b>	Livello di coinvolgimento dei territori nella definizione delle politiche
	Rapporti tra i diversi attori coinvolti
<b>3. Raccordi esistenti</b>	-
<b>4. Interazione tra le filiere di gestione dei servizi per l'impiego e il mondo produttivo</b>	analisi delle domande di concessione in relazione alle condizioni di ripresa e alle caratteristiche aziendali
	Coinvolgimento delle imprese nella programmazione degli interventi e nella definizione dei fabbisogni formativi
	Legame tra erogazione delle politiche attive e luogo di lavoro
<b>5. Legame tra formazione e fabbisogni professionali</b>	formativi
	Livello di specializzazione della formazione
<b>6. Capacità di adeguamento della Regione</b>	interventi previsti in termini di risultati
	Efficienza dei processi

Tabella 1.3: Strategie di contrasto della crisi occupazionale attivate dalle regioni – Produzione normativa regionale specifica

Indicatori	CALABRIA	CAMPANIA	PUGLIA	SICILIA
<b>Numerosità (oltre agli accordi con Ministero, INPS e parti sociali)</b>	<p>1. Atto di Indirizzo per le Politiche Attive, contenente le indicazioni per la gestione degli interventi di politiche del lavoro destinate ai percettori di ammortizzatori sociali in deroga;</p> <p>2. l'Inclusione Sociale e il Capitale Umano;</p> <p>3. Piani Provinciali per l'individuazione e l'attuazione di politiche attive destinati ai lavoratori percettori di ammortizzatori sociali in deroga.</p>	<p>I provvedimenti più rilevanti sono:</p> <p>1. Decreti Delibera n.256 del 13 febbraio 2009 -"Pacchetto Anticrisi";</p> <p>2. Delibera n.397 del 6 marzo 2009;</p> <p>3. Decreto dirigenziale n. 91 del 30 aprile 2009 – avviso pubblico per la presentazione di piani formativi aziendali e pluri aziendali per lavoratori occupati ed in CIGS;</p> <p>4. Linee guida per l'accesso agli ammortizzatori sociali in deroga per il 2011;</p> <p>5. Avvisi pubblici 4/6/8/9 del 2011 della Regione Campania.</p>	<p>1. Ratifica welfare to work;</p> <p>2. Linee Guida per l'attuazione delle misure di Politica;</p> <p>3. Approvazione Avviso Pubblico la costituzione di un elenco di organismi autorizzati all'erogazione di interventi di politiche attive;</p> <p>4. Linee di indirizzo e procedure per i Centri per l'impiego per la realizzazione delle politiche attive.</p>	<p>1. Direttiva "Ammortizzatori sociali in deroga ex art.19 d.l. 185 /2008 convertito in legge n.2/2009" - Prime direttive del 06 marzo 2009;</p> <p>2. multifunzionali per la gestione degli interventi di politica attiva per i percettori (27 agosto 2009);</p> <p>3. Ulteriori direttive che disciplinano gli interventi di politica attiva per i percettori (10 dicembre 2009);</p> <p>4. Avviso pubblico: progetti per l'attuazione di un sistema regionale integrato di misure politiche attive del lavoro da destinare ai soggetti di cui al Dlgs 297/02 per azioni di promozione all'inserimento nel Mdl, ai lavoratori svantaggiati ed ai lavoratori colpiti dalla crisi economica.</p>
<b>Completezza delle disposizioni relativamente alla definizione di processi e alle procedure</b>	<p>modo puntuale tutti gli aspetti necessari alla concessione dei trattamenti, dei processi e delle procedure relative, delle fasi di rapporto con i CPI, delle politiche attive. Normativa emanata dalla Regione dal Agosto 2009 al Febbraio 2010 (data ultimo provvedimento specifico Regionale significativo).</p>	<p>definisce in modo puntuale tutti gli aspetti necessari alla concessione dei trattamenti, dei processi e delle procedure relative, delle fasi di rapporto con i CPI, delle politiche attive. Normativa emanata dalla Regione dal Luglio 2009 ai primi mesi del 2011</p>	<p>modo puntuale tutti gli aspetti necessari alla concessione dei trattamenti, dei processi e delle procedure relative, delle fasi di rapporto con i CPI, delle politiche attive. Normativa emanata dalla Regione dal Febbraio 2009 all'Agosto 2010 (data ultimo provvedimento specifico).</p>	<p>modo puntuale tutti gli aspetti necessari alla concessione dei trattamenti, dei processi e delle procedure relative, delle fasi di rapporto con i CPI, delle politiche attive. Normativa emanata dalla Regione dal Luglio 2009 ai primi mesi del 2010.</p>

Tabella 1.4: Strategie di contrasto della crisi occupazionale attivate dalle regioni – Governance del modello regionale

Indicatori	CALABRIA	CAMPANIA	PUGLIA	SICILIA
<b><i>Livello di coinvolgimento dei territori nella definizione delle politiche</i></b>	<p>Il modello di governance delineato dai diversi atti normativi assegna alla Regione oltre che compiti di indirizzo e coordinamento anche la progettazione delle politiche, ma comunque lascia alla Province, oltre alle responsabilità gestionali e operative – attraverso l'attività dei CPI - anche una facoltà di programmazione territoriale degli interventi.</p> <p>La programmazione provinciale degli interventi viene esplicitata nei piani provinciali.</p>	<p>Il modello di governance delineato in particolare dalle linee guida 2011 e messo in pratica dai bandi emanati dalla Regione n</p> <p>autorizzatoria con il contributo della Province nell'iter istituzionale.</p>	<p>Il modello di governance delineato dai diversi atti normativi assegna alla Regione oltre che compiti di indirizzo e coordinamento anche la progettazione delle politiche, mentre lascia alla Province, tramite i Centri per l'Impiego, la gestione delle stesse.</p> <p>regionale, di concerto con le province, nell'ambito di specifici tavoli interistituzionali volti a definire l'impianto del sistema e l'impostazione delle procedure, sebbene la Regione abbia preferito nella fase iniziale mantenere il controllo della programmazione.</p> <p>Per quanto riguarda le azioni Welfare to Work le Province non partecipano alla emissione dei decreti di concessione degli ammortizzatori in deroga ma presso l'Amministrazione provinciale viene firmato dall'azienda l'Accordo per la concessione del s all'inserimento dei lavoratori nell'elenco. Modello di erogazione e rapporti con INPS standard senza particolari variazioni.</p> <p>Fino ad ora scarso coinvolgimento per ora dei territori in fase di programmazione degli interventi.</p>	<p>Il modello di governance delineato dai diversi atti normativi riflette la particolare organizzazione dei Servizi per l'impiego che prevede la delega alla Regione quindi con un modello fortemente centralizzato sia per quanto riguarda la fase di autorizzazione che per quella esecutiva.</p> <p>Fino ad ora scarso coinvolgimento per ora dei territori in fase di programmazione degli interventi.</p>
<b><i>Rapporti tra i diversi attori coinvolti</i></b>	<p>Raccordi e procedure con INPS e Ministero definiti in modo preciso (e uguale alle altre Regioni) dagli Accordi relativi.</p> <p>I CPI gestiscono le politiche attive a partire dagli adempimenti obbligatori e amministrativi.</p> <p>formative.</p>	<p>– – che gestiscono le politiche attive a partire dagli adempimenti obbligatori e amministrativi e si raccordano con Enti di formazione e Aziende per la fase esecutiva.</p>	<p>Raccordi e procedure con INPS e Ministero definiti in modo preciso (e uguale alle altre Regioni) dagli Accordi relativi.</p> <p>I CPI gestiscono le politiche attive a partire dagli adempimenti obbligatori e amministrativi con autonomia</p>	<p>Raccordi e procedure con INPS e Ministero definiti in modo preciso (e uguale alle altre Regioni) dagli Accordi relativi.</p> <p>esecutive.</p>
<b><i>nell'approccio seguito</i></b>	-	-	Modello complessivo di tipo tradizionale.	Modello di tipo tradizionale con il doppio passaggio CPI sportelli multifunzionali.



Tabella 1.5: Strategie di contrasto della crisi occupazionale attivate dalle regioni – Raccordi esistenti

CALABRIA	CAMPANIA	PUGLIA	SICILIA
<p>1.Regione-Province: Gestione dei percettori. Gli elenchi dei percettori vengono inviati dalla regione ai competenti settori provinciali per l'ulteriore fase relativa all'attuazione delle politiche attive del lavoro. Per tale compito, le Province si avvalgono dei rispettivi CPI che a loro volta ricevono (sempre via PEC) gli elenchi dei percettori.</p> <p>2.CPI - Enti di formazione professionale accreditati: Tutti i lavoratori destinatari di almeno un modulo di formazione a catalogo presso i Centri di Formazione Professionale autorizzati esprimono le proprie preferenze all'atto della compilazione del PAI. Sono poi gli operatori dei CPI , in funzione dei corsi disponibili e delle preferenze espresse dai percettori, a formare le aule e a trasmettere i nominativi agli Enti di F.P. Flusso informativo di ritorno.</p>	<p>1.Regione-Province-CPI: Gestione dei percettori. Gli elenchi dei percettori vengono inviati dalla regione ai competenti settori provinciali per l'ulteriore fase relativa all'attuazione delle politiche attive del lavoro. Per tale compito, le Province si avvalgono dei rispettivi CPI che a loro volta ricevono gli elenchi dei percettori. Le istanze di concessione della CIG/S, debitamente istruite, saranno sottoposte all'approvazione del competente Tavolo Istituzionale di Concertazione stabilmente attivo presso le Province con le parti sociali. È previsto inoltre un raccordo tra la Regione/Azienda per l'autorizzazione relativa al progetto formativo presentato dall'Azienda in sede di richiesta dell'ammortizzatore.</p> <p>2. -</p> <p>3. -</p> <p>4.CPI-Azienda: gestione degli interventi formativi che vengono erogati nelle aziende;</p> <p>5.CPI-Enti di formazione accreditati che hanno presentato progetto formativo;</p> <p>6. -</p> <p>obbligatoria;</p> <p>7.Regione-Agenzie per il lavoro: autorizza disoccupati da parte delle Agenzie del lavoro.</p>	<p>1.Direzione Regionale del lavoro-Regione Puglia: Procedura di autorizzazione della CIG in deroga e gestione dei percettori. La Regione invia gli elenchi dei percettori autorizzati alla Provincia che smista l'elenco presso i CPI territoriali per la presa in carico dei lavoratori. Flusso informativo di ritorno con informazioni sugli interventi effettuati. Le Province non partecipano alla emissione dei decreti di concessione degli ammortizzatori in deroga ma presso l'Amministrazione provinciale viene firmato dall'azienda l'Accordo per la concessione del sostegno al reddito preliminare all'inserimento dei lavoratori nell'elenco di ammortizzatori in deroga. Per quanto riguarda interventi welfare to work le Province sono titolari della Gestione operativa delle azioni previste e sono tenute a fornire mensilmente alla Regione Puglia - Assessorato al Lavoro e Formazione Professionale - Servizio Politiche per il lavoro, uno schema riepilogativo delle domande ammesse al beneficio per le quali siano state accertati i requisiti previsti;</p> <p>2.CPI - Enti di formazione professionale accreditati: Tutti i lavoratori destinatari di almeno un modulo di formazione a catalogo presso i Centri di Formazione Professionale autorizzati esprimono le proprie preferenze all'atto della compilazione del PAI. Sono poi gli operatori dei CPI , in funzione dei corsi disponibili e delle preferenze espresse dai percettori, a formare le aule e a trasmettere i nominativi agli Enti di F.P. Flusso informativo di ritorno.</p>	<p>1.INPS- CPI –Sportelli multifunzionali -Enti di formazione professionale accreditati: Il Centro per l'Impiego acquisisce, da parte dell'INPS territorialmente competente, la propria banca dati informatizzata aggiornata in tempo reale, contenente tutti i dati disponibili relativi ai lavoratori percettori di trattamento di sostegno al reddito. Il</p> <p>piattaforma SIL; acquisisce report dei lavoratori sull'esito del PAI, e dopo averlo convalidato, lo invia all'INPS competente per territorio, ai fini dell'erogazione del trattamento; acquisisce dagli S.M. i report relativi ai lavoratori inseriti ai percorsi di riqualificazione/aggiornamento delle competenze coerenti con i fabbisogni professionali dei lavoratori; invia gli elenchi convalidati, dei lavoratori inseriti nei percorsi sopra indicati, all' INPS competente per territorio, dando comunicazione di quei lavoratori che hanno rifiutato una offerta formativa o di lavoro o un percorso di reinserimento nel mercato del lavoro. Gli Organismi formativi accreditati danno comunicazione della frequenza del lavoratore ai superiori percorsi o dall'eventuale interruzione della frequenza non giustificata da causa di forza maggiore, al CPI ed allo Sportello Multifunzionale. Danno, infine, comunicazione dell'avvenuta conclusione alla partecipazione ai percorsi di riqualificazione/aggiornamento.</p>



Tabella 1.6: Strategie di contrasto della crisi occupazionale attivate dalle regioni – Interazione tra le filiere di gestione dei servizi per l'impiego e il mondo produttivo

Indicatori	CALABRIA	CAMPANIA	PUGLIA	SICILIA
<b>domande di concessione in relazione alle condizioni di ripresa e alle caratteristiche aziendali</b>	<p>sociali</p> <p>appare evidente il richiamo alla coerenza con la specifica situazione di crisi (legame tra deroga e crisi) e il nesso causale tra i piani di riorganizzazione causale e le politiche attive (che deve essere messo in evidenza da parte delle aziende).</p>	<p>Il processo di autorizzazione/ concessione/ erogazione degli ammortizzatori in deroga della Regione Campania, pone l'accento sul coinvolgimento dell'azienda e delle Parti nel progettare gli interventi formativi e i piani di gestione degli esuberi. È neces</p>	<p>Scarso il legame tra interventi erogati e luogo di lavoro.</p> <p>concessione</p> <p>condizioni per la ripresa.</p>	
<b>Coinvolgimento delle imprese nella programmazione degli interventi e nella definizione dei fabbisogni formativi</b>	<p>valutazione delle competenze possedute dai lavoratori per costruire percorsi di reinserimento in azienda/ ricollocazione sul mercato del lavoro. Previsti tirocini formativi in aziende pubbliche o private con conseguente contributo delle stesse nella definizione degli interventi formativi e l'erogazione degli interventi sul luogo di lavoro.</p>	<p>erogata in Azienda.</p>	<p>perceptorii erogata fino ad ora</p> <p>i</p> <p>programmazione della struttura Regionale) e presa dal catalogo Regionale.</p> <p>formative presso le aziende.</p>	<p>per i perceptorii erogata fino ad ora dal sistema degli Enti di formazione per il tramite degli sportelli multifunzionali</p> <p>Regionale) e presa dal catalogo Regionale.</p>
<b>Legame tra erogazione delle politiche attive e luogo di lavoro</b>	<p>Modello di programmazione degli interventi a regia regionale e provinciale ma comunque con una forte attenzione alle esigenze del mondo produttivo delle imprese.</p>	<p>Forte coinvolgimento delle Aziende nella definizione degli interventi di politica attiva.</p>		<p>Scarso il legame tra interventi erogati e luogo di lavoro.</p>

Tabella 1.7: Strategie di contrasto della crisi occupazionale attivate dalle regioni – Legame tra formazione e fabbisogni professionali

Indicatori	CALABRIA	CAMPANIA	PUGLIA	SICILIA
<b>definizione dei fabbisogni professionali e formativi</b>	<p>Coinvolgimento a livello provinciale delle imprese nella definizione dei fabbisogni professionali. Utilizzo di queste informazioni (e delle informazioni relative ai fabbisogni professionali) per la definizione degli interventi successivi per incentivi occupazionali (a livello provinciale).</p>	<p>Forte coinvolgimento delle imprese nella definizione dei fabbisogni professionali.</p>	<p>Approccio classico e strutturato alla valutazione dei fabbisogni formativi. La scelta di questo approccio deriva dalla mancata conoscenza dei fabbisogni dei percettori. È prevista una evoluzione futura (2011) verso una maggiore specializzazione degli interventi in base alle informazioni ricavate da questa prima fase.</p>	<p>orientamento presso i CPI/sportello multifunzionale e successivi interventi formativi a carico del sistema degli Enti/sportelli accreditati. Interventi da normativa previsti differenziati e vari ma senza rapporti con mondo produttivo. Approccio classico e strutturato alla valutazione dei fabbisogni formativi.</p>
<b>Livello di specializzazione della formazione</b>	<p>Nella prima fase specializzazione scarsa (formazione da catalogo). Prevista evoluzione verso un modello di interventi meno legato alla formazione tradizionale e più ad un mix di interventi centrati su una maggiore specializzazione degli interventi (a partire dai tirocini formativi in aziende pubbli</p>	<p>Alta specializzazione della formazione e legame tra interventi e atti  strutturato di tipo tradizionale centralizzato ma viene lasciato alla scelta aziendale.</p>	<p>Scarsa/assente la formazione specialistica. Formazione trasversale da catalogo regionale.</p>	-
<b>di valutazione dell'efficacia degli interventi previsti in termini di risultati</b>	<p>dell'efficacia degli interventi.</p>	<p>strutturate di valutazione dell'efficacia degli interventi.</p>	<p>Non risultano strutturate di valutazione dell'efficacia degli interventi.</p>	<p>di valutazione dell'efficacia degli interventi.</p>

Tabella 1.8: Strategie di contrasto della crisi occupazionale attivate dalle regioni – Capacità di adeguamento della Regione

Indicatori	CALABRIA	CAMPANIA	PUGLIA	SICILIA
<b>Efficienza dei processi</b>	-	-	-	-
<b>emanazione delle normative specifiche</b>	<p>adeguamento normativo con emanazione dei primi provvedimenti specifici avvenuta in tempi relativamente rapidi.</p> <p>preso forma alla fine del 2010.</p> <p>fatto iniziata alla fine del 2010.</p>	<p>preso forma alla fine del 2010.</p> <p>Prima fase di transizione mentre la seconda fase (sup</p> <p>2010.</p>	<p>con emanazione dei provvedimenti specifici avvenuta in tempi relativamente rapidi.</p> <p>ionale</p> <p>in termini di efficienza dei processi (anche grazie all'attribuzione di un forte ruolo alla regione).</p> <p>Nel 2010 erogati gli interventi previsti.</p>	<p>adeguamento normativo con emanazione dei primi provvedimenti specifici avvenuta in tempi molto rapidi.</p> <p>Il modello completo ha preso forma nel Febbraio 2010 con l'Avviso pubblico per interventi di politica attiva.</p>
<b>evolutiva del sistema</b>	<p>delle scelte e del modello utilizzato.</p>	<p>di evoluzione delle scelte e del modello utilizzato.</p>	<p>e del modello utilizzato.</p>	-

## 2. I principi base della programmazione in tema di politiche attive del lavoro

### 2.1 La cooperazione tra soggetti pubblici e privati

Le considerazioni fatte nel capitolo precedente consegnano un quadro articolato di interventi attuati a livello regionale che non fanno emergere significative note di progresso riguardo all'efficacia nel tempo delle misure di contrasto alla crisi occupazionale e segnali di speranza per il definitivo abbandono dei pacchetti di soluzioni varati in situazioni di emergenza. Appare altrettanto chiaro che ciò che sembra funzionare di più è l'apporto innovativo dei nuovi soggetti, delle nuove misure e delle nuove concezioni dei servizi per il lavoro, in particolare la capacità di quest'ultimi di *fare sistema*. Dopo la stagione delle riforme in materia di occupazione e mercato del lavoro culminate con l'emanazione del D.Lgs n.276/03 sembra ancora non essere stata colta la straordinaria opportunità data alle Regioni di dotarsi, a livello sistemico, di strumenti e organizzazioni diversificate, capaci di attuare politiche e servizi per il lavoro attente alle potenzialità del territorio e sostenibili nel tempo.

Una delle novità più importanti introdotte dal Decreto Legislativo 276 del 2003 è l'azione verso la liberalizzazione dei servizi per il lavoro. Il Decreto e le successive norme di attuazione agiscono nel mercato nel lavoro non più solo con il canale pubblico, ma anche con il canale privato prevedendo:

- l'introduzione di un sistema di collocamento pubblico e privato;
- lo sviluppo di forme di coordinamento e raccordo fra operatori pubblici e privati;
- l'istituzione di strutture private polifunzionali deputate all'offerta di servizi di mediazione e di somministrazione di manodopera;
- il rafforzamento della tutela della categoria dei lavoratori svantaggiati;
- l'introduzione di nuove tipologie di contratti di lavoro, o l'affievolimento delle rigidità delle forme contrattuali previgenti.

È evidente l'intento dell'impianto normativo di agire su un triplice versante: il collocamento, le politiche del lavoro e la contrattualistica. Altresì, il Decreto e le successive modificazioni e/integrazioni intervengono su aspetti rilevanti del mercato del lavoro quali i sistemi informativi (prima BNCL oggi CLICLAVORO) e i meccanismi di miglioramento degli standard dei servizi offerti.

È l'esaltazione e l'incentivazione del ruolo della cooperazione fra gli operatori pubblici e privati, fra le PPSS e fra gli organismi associativi e non chiamati (mediante procedimento autorizzatorio) che diventa parte dell'azione riformatrice nel mercato del lavoro. Ma non è per nulla certo che gli

interventi soft law di liberalizzazione nel mercato raggiungano spontaneamente buoni risultati senza l'intervento delle Regioni, che in qualità di organismi nodali della governance del sistema lavoro-formazione, possono attivare forme e modalità di collaborazione fra gli attori vecchi e nuovi del mercato del lavoro.

Nel Mezzogiorno, d'altra parte, i *sol*i Servizi per l'Impiego risultano generalmente troppo isolati dal contesto socio-economico locale dove i legami tra i diversi attori del mercato sono caratterizzati da assenza di relazioni stabili ed integrate. I pochi e timidi tentativi finora praticati in tema di sviluppo di relazioni in qualche realtà provinciale, vanno incentivati e potenziati soprattutto mettendo in campo tutte le energie, esistenti e potenziali. Ecco perché le Regioni devono prevedere strumenti e regole (anche sul piano organizzativo) di coordinamento delle politiche occupazionali idonee a garantire una regia unitaria non solo a livello regionale, ma anche rispetto agli interventi di scala sub-regionale (Enti Locali, soggetti privati) e sovra-regionale (interventi nazionali).

Se l'obiettivo principale della riforma introdotta nel mercato del lavoro del 2003, con la semplificazione delle procedure di collocamento e l'allargamento del mercato del lavoro ai privati, è la creazione di un mercato del lavoro aperto, trasparente, concorrenziale ed efficiente, allora è necessario che gli operatori, pubblici e privati, autorizzati e accreditati (agenzie, associazioni, centri per l'impiego, università, scuole, Enti locali, imprese e lavoratori), facciano "sistema" attraverso l'individuazione di elementi di specificità e di interesse comune (es. garantire buoni standard dei servizi di orientamento e accompagnamento al lavoro) per un miglior funzionamento dei servizi per l'occupazione e più in generale delle politiche del lavoro.

D'altronde la strategia deliberata della riforma è di aumentare il numero dei soggetti, pubblici e privati, abilitati a operare sul mercato del lavoro per incrementarne la capacità di facilitare l'ingresso all'impiego di disoccupati e inoccupati non solo pensando al numero, ma anche alla qualità dei posti lavoro.

L'introduzione di **forme di raccordo tra pubblico e privato** attraverso **gli accreditamenti regionali** - disciplinate dall'art. 7 del D.lgs 276/2003 - rappresenta la solo cornice entro cui le Regioni sono chiamate ad agire. In particolare le attività di cui all'art.7, co. 2, indicano alcune funzioni di carattere generale:

- servizi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, nel cui alveo rientrano la raccolta e la diffusione di *curricula* e di *vacancies*, nonché la preselezione e la messa in contatto dei candidati con i datori di lavoro;
- servizi di prevenzione della disoccupazione di lunga durata, tra i quali si possono ricomprendere l'orientamento professionale, la progettazione e l'attuazione di programmi di riqualificazione, il supporto alla ricollocazione dei lavoratori in mobilità;

- servizi di promozione dell'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, quali la progettazione di piani individuali di inserimento o reinserimento lavorativo, la gestione delle misure di incentivazione dell'occupazione, l'attuazione di programmi di formazione;
- servizi di sostegno alla mobilità geografica, quali la gestione di progetti di reclutamento, di prima accoglienza e di integrazione socio-lavorativa dei lavoratori migranti.

Nel rispetto dei principi e dei criteri dei direttivi dettati (in maniera larga) dall'art.7, co.1, spetta alle Regioni istituire, sentite le parti sociali, gli elenchi per l'accreditamento degli operatori che agiscono sul territorio, nonché le procedure di accreditamento e quant'altro connesso per orientare e salvaguardare gli *standard* di prestazione nei confronti dell'utenza. In tale sede, le Regioni sono altresì chiamate a disciplinare (e promuovere) oltre che le forme di cooperazione tra i servizi pubblici e gli operatori privati anche nuovi approcci di policy guardando alle specificità dei territori. Per quanto riguarda i soggetti accreditabili essi comprendono anzitutto, le agenzie per il lavoro, e in seconda battuta tutti i soggetti per i quali sono previste procedure particolari di autorizzazione (art.6). Inoltre, possono essere accreditati quegli organismi del *non profit* che operano nel campo dei servizi di formazione ed orientamento, oppure dei servizi socio-sanitari. Infine, l'art.13, co.7, consente di costituire "*appositi soggetti giuridici*" ai sensi delle normative regionali. Oggi al netto degli ultimi Collegati Lavoro (2011 e 2012) i soggetti che concorrono al mercato del lavoro in Italia - oltre ai Servizi per l'Impiego - sono rappresentati nella figura di seguito.

**Fig. 2.1 - Soggetti diversi dai Servizi per l'Impiego che concorrono al mercato del lavoro**



È inutile dire che aldilà delle potenzialità, serie e concrete, di *fare cooperazione* Pubblico-Privato (ma anche Pubblico-Pubblico) quello che poi fa la differenza è anche la capacità delle norme regionali di includere nuovi soggetti attivi per far fronte alle esigenze *riscontrate nel mercato del lavoro locale*. Ma non sempre c'è da aspettare che le norme si adeguino ai tempi e alle nuove

esigenze, mercato aperto significa anche possibilità di procedere con quello che vi è di disponibile a legislazione vigente. Si può mutuare per esempio dai modelli di interazione e collaborazione in uso nel campo dei servizi sociali, dei servizi pubblici locali ma anche nello stesso mercato del lavoro sfruttando le pratiche e le esperienze più virtuose nei diversi contesti regionali. Si tratta di una ricchezza che costituisce un'occasione da non sprecare, in special modo adesso, quando una crisi si è appena chiusa e un'altra è alle porte.

### 2.1.1 Il tema della governance

A fronte dell'esigenza di consentire più libertà al mercato e per dare forma e sostanza ai meccanismi di coordinamento e cooperazione tra le istituzioni locali quale dispositivo di legittimazione e di efficacia delle rispettive azioni, assume capitale importanza il tema della governance nella gestione dei processi evolutivi delle politiche.

Il processo decisionale e gestionale rispetto all'adozione delle scelte di policy deve contemplare metodologie di interazione/scambio in grado di agevolare le relazioni con i diversi attori locali - soggetti socio-economici, portatori di interessi (pubblici e privati), parti sociali, organizzazioni non governative, associazioni, comunità locali – che costituiscono il network necessario per assicurare il successo delle politiche.

Per rendere più trasparente ed efficiente il rapporto tra i vari livelli di governo e tra i diversi attori locali e dello stesso del mercato del lavoro, vi è anche l'esigenza di costruire meccanismi di coinvolgimento dei cittadini attraverso il varo di modelli di partecipazione. È la stessa UE che nel fissare i presupposti della (buona) governance nei processi di definizione e gestione delle politiche pone l'accento sui principi di *apertura* e di *partecipazione* ai vari livelli (*multilevel governance*), secondo modalità *trasparenti* e *democratiche*, prima ancora che *efficienti*.

Il coinvolgimento pluri-soggettivo a livello nazionale, regionale e locale, richiede, inoltre, l'applicazione dei principi di *responsabilizzazione*, *affidabilità* e *proporzionalità/coerenza*. Tali principi sostengono e rafforzano quello della *sussidiarietà* che attuato al livello di governo più prossimo ai cittadini offre maggiori garanzie rispetto all'efficacia delle policy.

Su queste basi assume rilievo il coordinamento interistituzionale che deve essere accompagnato dalla dimensione concertativa con le parti sociali, sia a livello regionale sia nelle sedi territoriali.

La complessità del contesto, unitamente agli elevati risultati attesi, richiede la condivisione con il partenariato sociale delle politiche, degli obiettivi e delle linee di intervento. Il sistema di *governance* può permettere di realizzare la condivisione, tra i diversi livelli istituzionali, delle strategie e degli obiettivi.

L'impianto, può essere basato su due strumenti - Accordo e Intesa - atti a coordinare le competenze di programmazione generale e territoriale attribuite rispettivamente a Regione ed Enti



Locali dalla normativa vigente. Essa rispecchia i principi che orientano la programmazione unitaria dei Fondi Strutturali.

Tale sistema vede la sottoscrizione di Accordi con le Amministrazioni Provinciali e il successivo aggiornamento di specifiche Intese per l'integrazione delle politiche territoriali che, a partire dai programmi provinciali in materia di istruzione, formazione e lavoro, permettono di evidenziare gli specifici contributi territoriali al conseguimento degli obiettivi regionali della programmazione unitaria.

Pertanto gli Accordi tra Regioni e Province individuano gli obiettivi generali e le risorse regionali, nazionali e comunitarie per l'attuazione delle politiche di istruzione, formazione e lavoro, mettendo in relazione le risorse complessive con gli obiettivi fissati dai diversi canali di finanziamento e tenendo conto delle differenti competenze e dei contesti socio-economici propri di ciascun territorio provinciale.

### **2.1.2 La plurisoggettività degli attori nella governance delle politiche attive e passive del lavoro**

Sin dagli anni '90 del secolo scorso, in Italia come in altri paesi europei, il tema della riorganizzazione dell'assetto istituzionale e dei metodi di gestione dei Servizi pubblici per l'impiego ha rappresentato l'argine da contrapporre alla realtà produttiva e occupazionale divenuta più complessa, pervasa dalle tecnologie e sottoposta alle tensioni della globalizzazione. Sotto l'azione delle politiche comunitarie, inoltre, si è compresa la necessità di innovare i Servizi per l'Impiego consentendo l'ingresso ai privati<sup>7</sup>, sia per contrastare l'inefficienza dei vecchi servizi di collocamento sia per coadiuvare i servizi pubblici di fronte al dilagare della crisi occupazionale. Le novità introdotte riguardano l'apertura del mercato sia verso quei soggetti privati "*non aventi carattere imprenditoriale*" quali sindacati, Enti bilaterali, associazioni di categoria, etc.), sia verso altri *soggetti pubblici* diversi dai Centri per l'impiego come ad esempio Comuni, Camere di commercio, Comunità Montane, Università.

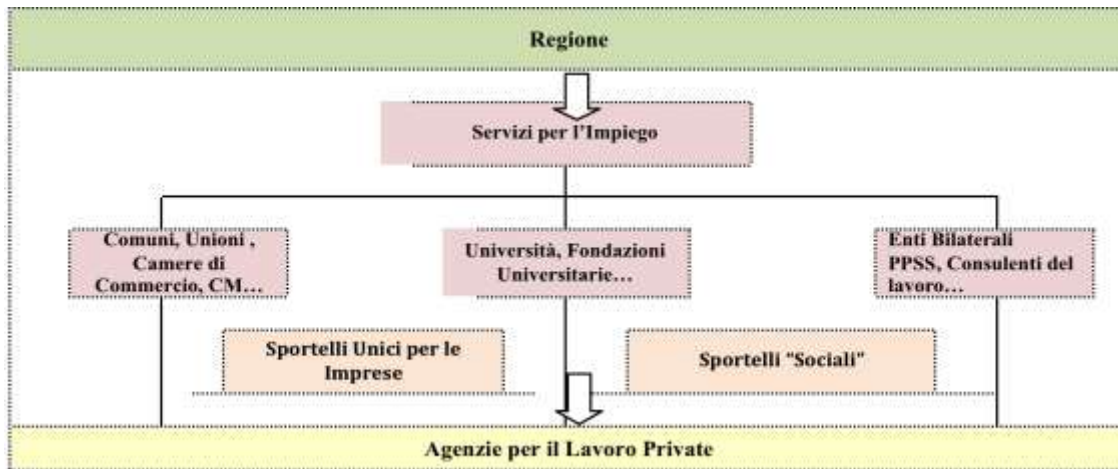
Nell'esperienza delle Regioni le novità sono rimaste legate, generalmente<sup>8</sup>, alla sola presenza concorrenziale dei privati come soggetti abilitati a svolgere funzioni di intermediazione (oltre che di somministrazione) nel mercato del lavoro. Ciò che è mancato è la piena capacità delle Regioni di attuare il D.lgs 276/2003 e successive integrazioni e/o modificazioni, per consentire ai diversi attori del mercato del lavoro non solo di intervenire sulle politiche attive del lavoro, ma anche di dare il loro contributo sul lato delle politiche passive<sup>9</sup> (Fig. 2.2).

<sup>7</sup> In virtù della Convenzione OIL n. 181 del giugno 1997, e in Italia dopo la pronuncia Job Centre II, dell'11 dicembre 1997, della Corte di Giustizia del Lussemburgo (in *Foro it.*, 1998,IV,41).

<sup>8</sup> Giova ricordare che l'unico caso che si differenzia è quello della Regione Lombardia.

<sup>9</sup> E' il caso degli Enti Bilaterali, dei Fondi Interprofessionali e delle stesse Regioni in virtù dei due Accordi Stato-Regioni sugli Ammortizzatori Sociali (2009 e 2011).

**Fig. 2.2 - Plurisoggettività nel mercato del Lavoro**



L'occasione di sperimentare nuove pratiche è da riprendere dopo l'esperienza della gestione delle *misure anticrisi*<sup>10</sup> previste nel decreto legge n. 185 del 22 novembre 2008. La gestione di tali misure, infatti, ha avuto un'importante implicazione sulla storia della politica del lavoro italiana in quanto, attraverso il *regime delle deroghe*, è stata dimostrata la potenzialità di quei *diversi soggetti* di concorrere all'implementazione sia delle politiche attive sia di quelle passive. La vicenda delle misure legate agli ammortizzatori in deroga - che s'inserisce nel quadro della legislazione anticrisi - consegna uno scenario dove accanto a misure che si connotano come straordinarie e irripetibili, il governo e le parti sociali, in realtà introducono policy che sembrano anticipare la riforma del *welfare* in senso *attivo*. Il sistema delle deroghe, infatti, sebbene complesso e articolato si basa su due livelli: un livello nazionale cogente in tutto il territorio, ed uno territoriale sotto la regia delle Regioni.

Le deroghe riguardano la tipologia contrattuale del lavoratore, il settore produttivo dell'impresa ovvero la dimensione dell'azienda, ma anche la gestione degli interventi di politica attiva e passiva che sono che sono frutto di Accordi fra lo Stato e le Regioni, ma la specificazione e l'attuazione degli Accordi spetta alle Regioni.

Il ruolo delle Regioni sul collegamento tra politiche attive e ammortizzatori può svelare un'ulteriore e sostanziale innovazione nel sistema del welfare italiano soprattutto se posta in relazione all'importanza del ruolo e dell'azione delle parti sociali. Si pensi all'inclusività e al diritto a percepire il trattamento di sostegno al reddito o un percorso di riqualificazione professionale che è consentito per la prima volta anche ai lavoratori parasubordinati o alla possibilità data ad un lavoratore - tramite una serie di benefici - di realizzare attività in autoimpiego.

<sup>10</sup> L'impianto normativo fa riferimento al decreto legge n. 185 del 22 novembre 2008; all'art. 2, comma 36, della legge n. 203/2008 (legge finanziaria per il 2009) e all'art. 19 della L. 2/2009 e nell'art. 7-ter della L. 33/2009 e ss.mm.ii.

Un'altra peculiarità del complesso sistema delle deroghe è il concorso degli Enti Bilaterali al co-finanziamento degli ammortizzatori (cd Canale Bilaterale) che consente al lavoratore sospeso l'accesso ai trattamenti oppure la compartecipazione dei Fondi Interprofessionali agli interventi di politica attiva. Una vera rivoluzione.

Gli Accordi Governo-Regioni (2009 e 2011) sono fondamentali dunque non solo perché sono basati sul collegamento tra politiche attive e ammortizzatori (tradizionale misura passiva), ma poiché indicano una nuova strada: attribuiscono centralità all'azione *plurisoggettiva* dei diversi attori del mercato del lavoro. Tale ricchezza non deve assolutamente essere dispersa soprattutto ora che una crisi è appena passata e una nuova e più problematica è alle porte. Le politiche regionali vanno coniugate rispetto ai servizi del lavoro guardando:

- al ruolo e all'azione congiunta dello Stato insieme alle parti sociali;
- al ruolo delle autonomie locali (Province in primis, ma anche comuni);
- al compito del sistema dei servizi per l'occupazione pubblici e privati;
- al ruolo della bilateralità nei territori;
- al ruolo dello sviluppo locale come volano dell'economia e dell'occupazione;
- ai meccanismi di inclusione ma anche di attivazione dei cittadini;
- alla verifica dell'efficacia delle misure.

## 2.2 L'integrazione della domanda di lavoro nelle politiche

Per raggiungere gli obiettivi occupazionali, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo, occorrono politiche pubbliche che agiscano sia sul lato dell'offerta ma soprattutto sul lato della domanda di lavoro. In primo luogo perché la creazione di "nuovi posti" dipende principalmente dal livello di attività economica e dai processi evolutivi della struttura produttiva; in secondo luogo perché avere "migliori posti di lavoro" non dipende soltanto dalla qualità dell'offerta. La promozione di azioni ed interventi finalizzati ad innalzare il livello d'istruzione e le competenze dei lavoratori, ad esempio, senza tener conto della qualità della domanda di lavoro potrebbe risultare inefficace ed inefficiente.

Solo una stretta sinergia tra le politiche orientate alla domanda con quelle orientate all'offerta rende il modello di programmazione ed implementazione degli interventi efficace ed efficiente. Cruciale è anche la capacità di tali politiche di incastonarsi nell'ambito di un disegno strategico regionale più ampio che sia in grado di combinare queste misure con altre volte a stimolare i processi innovativi, ad incrementare la produttività, rendere il sistema territoriale più competitivo.

A titolo esemplificativo riportiamo alcune politiche orientate ad aumentare la domanda di lavoro che potrebbero essere implementate a livello regionale:

- ✓ Politiche salariali: rientrano in tale ambito le politiche dei redditi, le diverse versioni di moderazione salariale, le varie modulazioni di salari di ingresso;
- ✓ Sussidi per l'assunzione: essi devono in particolare essere orientati ad accrescere l'inserimento di figure professionali o di settori produttivi che possono incidere positivamente nei processi di crescita locale oppure essere verso particolari fasce di forza lavoro con difficoltà di ingresso nel mercato del lavoro;
- ✓ Riduzione dell'orario di lavoro: definizioni di interventi che consentono una redistribuzione del lavoro tra un numero maggiore di lavoratori attraverso la riduzione delle ore lavorate per lavoratore. L'efficacia di tale tipologia di interventi aumenta se è accompagnata da interventi promossi dai servizi per l'impiego;
- ✓ Creazione di nuova imprenditorialità: azioni finalizzate a favorire la nascita di nuove iniziative imprenditoriali, a promuovere l'autoimprenditorialità tramite l'adozione anche di criteri selettivi basati su particolari targets della forza lavoro (giovani, donne, etc....) oppure orientati alla creazione di "sistemi di imprese", cioè di clusters di nuove iniziative imprenditoriali organizzate attorno ad una o più filiere produttive per generare quelle economie esterne e quelle interazioni fra imprese che caratterizzano i sistemi produttivi integrati e che possono incidere positivamente sia sui processi di crescita dell'occupazione che del sistema territoriale.

A queste è possibile aggiungere anche interventi di politica fiscale nell'ambito delle competenze regionali finalizzate alla riduzione del costo del lavoro per le imprese.

Finora la programmazione delle politiche del lavoro ha privilegiato prevalentemente il lato dell'offerta. Tuttavia il monitoraggio e le valutazioni delle iniziative connesse all'attuazione ed implementazione della strategia di Lisbona – orientate prevalentemente all'offerta – hanno evidenziato che tale tipologia di interventi sono una condizione necessaria ma non sufficiente per incrementare i livelli occupazionali e sostenere la crescita di un territorio.

Le politiche di flessicurezza promosse dalla Commissione Europea per modernizzare i mercati del lavoro degli Stati e promuovere l'occupazione mediante nuove forme di flessibilità e sicurezza hanno cercato di sostenere interventi orientati oltre che all'offerta di lavoro anche alla domanda.

Tali politiche hanno aiutato alcuni Stati membri ad affrontare la crisi. Molti Stati membri hanno temporaneamente introdotto nuovi regimi statali di disoccupazione parziale o ne hanno aumentato il livello, l'ambito di applicazione e la durata, rendendo più gestibile il loro impiego. Aumentando la flessibilità interna, hanno aiutato le imprese ad evitare la perdita di capitale umano specializzato e i successivi costi di riassunzione, e hanno contribuito a mitigare il disagio dei lavoratori. Diversi Stati membri hanno analogamente rafforzato i sistemi di assicurazione contro la disoccupazione (ovvero il livello delle prestazioni, la relativa durata e copertura per nuovi gruppi). Sono aumentate le politiche attive del mercato del lavoro, che comprendono incentivi all'avviamento di un'impresa, programmi di formazione e tirocini. I servizi pubblici per l'impiego hanno offerto un'assistenza più

mirata nella ricerca del lavoro a gruppi particolari quali i giovani, gli immigrati, i lavoratori con contratti a tempo determinato, i lavoratori appena licenziati e quelli non aventi diritto ad alcun sussidio.

Dall'altro lato la crisi ha messo in luce l'emergenza di attuare riforme del mercato del lavoro - con particolare attenzione ad alcune categorie della forza lavoro - e ha dimostrato la difficoltà di attuare politiche realmente integrate. Ad esempio, i regimi di disoccupazione parziale non sono stati sufficientemente integrati da opportunità di formazione per i lavoratori. Anche negli Stati membri che hanno offerto incentivi supplementari per la formazione, un numero insufficiente di beneficiari potenziali ha colto l'opportunità di riqualificazione.

In tale contesto l'Unione europea ha proposto nel documento "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione" 13 azioni chiave, che intervengono sia sul lato della domanda che dell'offerta di lavoro, per accompagnare gli stati membri nel definire ed individuare azioni ed interventi finalizzati al raggiungimento degli obiettivi della Strategia "Europa 2020"(si rimanda a quanto indicato al paragrafo 1.1).

## **2.3 L'attenzione ai bisogni specifici e la predisposizione di servizi personalizzati**

L'individuazione e definizione del target di riferimento delle politica del lavoro - soggetti in cerca di occupazione e/o datori di lavoro - e dei bisogni specifici rappresenta il primo passo che le Regioni devono compiere per progettare servizi personalizzati.

I "gruppi" omogenei che rappresentano i target su cui predisporre interventi personalizzati sono quelli indicati dai principali documenti strategici e operativi delle Regioni, i quali rappresentano le criticità "strutturali" del mercato del lavoro e richiedono un'attenzione e investimenti di medio e lungo periodo. I dati congiunturali del mercato del lavoro, i contesti locali, le crisi occupazionali determinano invece la predisposizione di interventi mirati e di natura "congiunturale" a breve periodo non compresi nei Piani Operativi ovvero dispositivi di programmazione a medio e lungo termine, adottando tuttavia gli approcci e le logiche che sottendono gli stessi. In questo caso l'istituzione e/o il rafforzamento degli Osservatori del mercato del lavoro, l'implementazione e la condivisione di banche dati in un'ottica di rete rappresenta una soluzione efficace per una programmazione attenta sia ai fabbisogni della domanda sia a quelli dell'offerta.

Vero è però, che senza i necessari aggiornamenti continui delle competenze dei soggetti in cerca di occupazione e quindi in un processo di rivisitazione permanente della propria occupabilità, la flessibilità lavorativa rischia di tramutarsi in marginalità, esclusione sociale e precarietà lavorativa per i soggetti deboli sul mercato del lavoro.

Al fine di evitare tali rischi le *polici*s regionali devono basarsi sui seguenti concetti<sup>11</sup>:

- il concetto di *promozionalità*, che si basa sulla capacità di attivazione di interventi per il miglioramento e rafforzamento delle competenze dell'individuo al fine di aumentarne la capacità occupazionale;
- il concetto di *differenziazione* degli interventi sia a livello territoriale che di target di riferimento per programmare e implementare politiche più specifiche.
- il concetto di *integrazione* delle politiche (Cfr.2.4).

In particolare la promozionalità passa per la capacità dei Servizi per il lavoro di erogare attività competenti e di qualità che sappiano cogliere le esigenze e i fabbisogni dell'utenza (cittadini e imprese). Sul lato della differenziazione, il trasferimento delle competenze in materia di lavoro a livello regionale conferisce alle Regioni il ruolo di introdurre forme di lavoro flessibile e programmare altri interventi per calmierare gli effetti distorsivi sulla struttura della domanda del lavoro locale. La collaborazione tra i soggetti che operano nel mercato del lavoro dovrebbe creare le basi per lo sviluppo di "reti d'intervento" che, integrando competenze ed esperienze, siano in grado di rispondere in modo maggiormente efficace alle richieste che provengono sia da lato della domanda che da quello dell'offerta di lavoro.

## 2.4 Il rafforzamento dell'integrazione tra politiche occupazionali e politiche di sviluppo

La creazione di rapporti sinergici ed integrati tra politiche occupazionali e politiche di sviluppo è un tema che in questo periodo di recessione si è imposto come uno degli obiettivi prioritari da perseguire nei processi di programmazione regionale.

La necessità di integrare politiche del lavoro e politiche di sviluppo scaturisce dal fatto che la maggior parte dei cosiddetti "fattori di competitività" sui quali si basano i processi di sviluppo, soprattutto nello scenario della globalizzazione, sono localizzati nel "territorio". Così è per il sistema scienza – innovazione, così è per la presenza di servizi alle imprese, così è per il sistema istituzionale e il capitale sociale, per la rete infrastrutturale, per il capitale umano, per le competenze tecniche diffuse, e così via. Le politiche del lavoro incidono su tutti questi fattori che sono cruciali per i processi di sviluppo del territorio.

Nell'attuale fase recessiva attraverso un'integrazione funzionale fra queste due politiche è possibile in primo luogo individuare gli interventi che a *breve termine* consentono di rispondere in modo rapido, efficace ed efficiente alle problematiche dell'occupazione e della crescita economica

<sup>11</sup> Giorgio Morganti 2011 - Nuovi modelli di governance nelle politiche del lavoro Un'analisi comparativa nelle Regioni italiane -

e sociale emerse con la crisi e, in secondo luogo, definire un piano di interventi coerenti con una strategia di *lungo termine*.

Come viene evidenziato nella Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo *Un Piano europeo di ripresa economica* “la gravità della crisi impone all'UE di adottare una strategia coordinata, sufficientemente vasta e ambiziosa da far rinascere la fiducia a livello dei consumatori e delle imprese, combinando a tal fine tutti gli strumenti politici disponibili a livello europeo e nazionale.”

In tale contesto le Regioni, nei campi di intervento di loro competenza, possono contribuire a promuovere e implementare politiche a livello locale per realizzare investimenti tali da creare posti di lavoro, rilanciare la domanda e rendere complessivamente il sistema produttivo locale più competitivo.

Le attività di monitoraggio e valutazione delle misure poste in atto dalle amministrazioni regionali nel 2010 per attuare l'Accordo Stato-Regioni 2009 hanno evidenziato modelli differenziati di programmazione e di intervento<sup>12</sup>. In particolare è emerso come nella maggior parte delle Regioni siano stati avviati processi di riavvicinamento e di integrazione tra politiche passive ed attive del lavoro.

Prima che la crisi manifestasse i suoi effetti sul tessuto produttivo ed economico le Regioni avevano definito nell'ambito della programmazione 2007-2013 le strategie di politica attiva per rispondere ai bisogni degli individui e alle esigenze delle imprese. Con il sopraggiungere della fase recessiva, le Regioni si sono adoperate per modificare le strategie già pianificate e programmare politiche di intervento più efficaci ed efficienti alle nuove necessità emerse sia nel mercato del lavoro che nel tessuto produttivo. Tuttavia le modifiche apportate hanno assunto caratteristiche diverse in tutti i territori, in quanto influenzate dalle specificità riconducibili agli assetti dei sistemi formativi già consolidati nei contesti regionali. In alcuni casi le modifiche si sono limitate semplicemente ad apportare innovazioni limitate anche se significative, in altri casi è stato avviato un vero e proprio processo di riforma e ammodernamento del sistema dei servizi per la formazione ed il lavoro, con il coinvolgimento di nuovi attori sia pubblici che privati.

L'analisi critica delle misure poste in essere dalle Regioni ha evidenziato alcune criticità. La prima è relativa all'assenza di politiche di sviluppo economico di medio e lungo termine per la creazione di nuovi posti di lavoro e la cristallizzazione delle criticità territoriali, soprattutto nelle regioni

---

<sup>12</sup> Cfr. De Vincenzi R., Rustichelli E., Villante C. (2011), “I trattamenti di sostegno al reddito e di politica attiva del lavoro nell'ambito delle prestazioni in deroga”, paper presentato all' *Espanet conference – Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia ed in Europa*, Milano 29 settembre 2011-1 ottobre 2011; Bianchi F. (2011), “Le politiche del lavoro per il welfare attivo. Quale il ruolo per il lifelong learning?” paper presentato all' *Espanet conference – Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia ed in Europa*, Milano 29 settembre 2011-1 ottobre 2011.

meridionali. Tale assenza non solo può rendere inefficaci ed inefficienti gli interventi finora realizzati ma non crea le basi per la ripresa economica del tessuto produttivo economico locale.

Inoltre il carattere di natura straordinaria degli interventi, sebbene abbia aperto strade nuove sia in termini di nuove utenze che in termini di nuovi assetti organizzativi ed istituzionali, deve poter trasformarsi in prassi ordinaria ed innescare una riforma organica del sistema di sicurezza sociale. Ciò consoliderebbe i processi di integrazione tra politiche passive ed attive che rischiano, in assenza di rinnovi di accordi speciali, di rimanere una buona esperienza non valorizzata. Su questa strada si colloca anche l'attuale dibattito sulla riforma dei Fondi Strutturali post-2013.

Per superare tali criticità e rendere le Regioni sempre più attori politici ed istituzionali protagonisti dei *governance networks* e dei processi di implementazione dei programmi socio-economici volti allo sviluppo territoriale è necessario avviare rapidamente nei territori processi di programmazione orientati a creare sinergie "positive" e connessioni tra le diverse *policies*, ed in particolare fra le politiche occupazionali e le politiche di sviluppo.

Il processo di integrazione fra le *policies* presuppone la *definizione di nuovi modelli di governance per delineare una piano strategico frutto di interazioni attive e propositive fra gli attori istituzionali locale (principio di collaborazione istituzionale) in grado di individuare politiche distinte ma coordinate e convergenti in funzione dei risultati per affrontare rapidamente la crisi e promuovere una strategia di lungo termine.*

I principi fondamentali a cui deve ispirarsi un processo di integrazione delle politiche occupazionali con quelle di sviluppo sono i seguenti:

- ✓ ogni piano di interventi a sostegno dei processi di sviluppo deve contenere interventi di politiche del lavoro e ogni piano di azioni sul mercato del lavoro deve articolarsi unitamente a coerenti politiche di sviluppo;
- ✓ i due piani di azione devono integrarsi e sostenersi a vicenda non solo nella fase della progettazione, ma anche in quella della realizzazione. Ignorare l'area delle politiche del lavoro nelle politiche di sviluppo nuoce sia alle dinamiche del mercato del lavoro sia ai processi di sviluppo, la stessa conseguenza deriva dall'ignorare le politiche di sviluppo nella formulazione e nella gestione delle politiche del lavoro.

Per essere efficace ed efficiente il processo di integrazione delle due politiche dovrebbe caratterizzarsi per:

1. la presenza di una visione strategica e funzionale delle interazioni tra i processi di sviluppo e le dinamiche del lavoro;
2. la definizione degli obiettivi e delle misure appropriate;
3. la definizione dei meccanismi di integrazione;
4. il coinvolgimento degli attori istituzionali con competenze specifiche in materia di lavoro e di sviluppo sia nella fase di definizione degli interventi che di implementazione delle politiche.



In tale contesto un ruolo cruciale ricoprono i “servizi per l’impiego” che si impongono come connettori tra le politiche di sviluppo locale e le politiche del lavoro (Cfr. par. 3.1).

## 2.5 Le sinergie tra fondi per le politiche di coesione e interventi ordinari

L’Intesa Stato Regioni 2011-2012 sugli ammortizzatori sociali in deroga e su politiche attive ha confermato la necessità di programmare e attuare a favore dei lavoratori percettori di ammortizzatori sociali in deroga, politiche attive del lavoro in linea e coerenti con la condizione specifica dei lavoratori stessi e con le esigenze delle imprese e dei mercati del lavoro, al fine di una formazione efficace e non derivante soltanto dagli obblighi formali relativi all’utilizzo del Fondo Sociale Europeo (FSE).

L’intesa ribadisce, dunque, tenuto conto delle ristrettezze fiscali che gravano sui bilanci nazionali e regionali l’importanza di concentrarsi su un migliore utilizzo dei fondi dell’Unione Europea favorendo l’integrazione con gli interventi ordinari.

La politica di coesione contribuisce allo sviluppo di nuove competenze e alla creazione di posti di lavoro, ma è possibile sfruttare meglio le possibilità offerte dagli strumenti finanziari e dai regolamenti dell’UE a supporto delle riforme nei settori dell’occupazione, dell’istruzione e della formazione. Si tratta in primo luogo del Fondo sociale europeo, ma è possibile utilizzare in maniera integrata anche il **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)**, il **Fondo per lo sviluppo rurale (FEASR)**, il **Programma di apprendimento permanente** e il **Programma Progress**.

La Commissione Europea nella Comunicazione “Un’agenda per nuove competenze e per l’occupazione: Un contributo europeo verso la piena occupazione”<sup>13</sup> ha evidenziato, conformemente alle proposte contenute nella revisione del bilancio comunitario e nella Quinta relazione sulla coesione, la necessità di aumentare l’efficacia degli strumenti della politica di coesione, compreso il FSE, considerando quattro priorità:

1. concentrare i mezzi finanziari su un numero ridotto di priorità;
2. rinforzare le condizioni e gli incentivi volti a incoraggiare gli Stati membri a realizzare le riforme istituzionali annunciate nei programmi nazionali di riforma;
3. concentrarsi sui risultati, grazie a un insieme di obiettivi e di indicatori chiari e misurabili definiti di comune accordo dalla Commissione e dagli Stati membri;
4. stabilire contratti di investimento per lo sviluppo e il partenariato tra la Commissione e gli Stati membri.

La Commissione invita a concentrare gli interventi del FSE e degli altri fondi sulle riforme strutturali chiave, a favorire la condizionalità strutturale e a contribuire quindi alle azioni chiave e alle misure

<sup>13</sup> COM (2010) 682 del 23.11.2010.

che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi europei e nazionali della strategia Europa 2020.

Le azioni chiave individuate nell'Agenda fanno riferimento alle seguenti:

1. **Flessicurezza:** i programmi del FSE possono finanziare la definizione di politiche più appropriate quali le misure attive del mercato del lavoro e l'apprendimento permanente, nonché il rafforzamento degli strumenti a servizio del mercato del lavoro tra cui i servizi pubblici per l'impiego. L'aiuto del FSE per rafforzare la capacità amministrativa può contribuire ai programmi integrati di flessicurezza; il settimo programma quadro per le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione può contribuire a un processo decisionale fondato su dati esperienziali;
2. **Miglioramento e adeguamento delle competenze:** il FSE può investire nella previsione e nello sviluppo delle competenze e delle qualifiche e sostenere la riforma dei sistemi di istruzione e formazione al fine di allinearli maggiormente alle necessità del mondo del lavoro. Lo scambio di esperienze e la creazione di reti tra l'insegnamento superiore, la ricerca e i centri d'impresa possono inoltre essere finanziati per far fronte ai bisogni di nuove competenze. Anche i lavori legati al passaggio ad un'economia più verde e ai servizi sociali e sanitari, nonché le competenze TIC data l'importanza delle TIC nell'economia e nella società di oggi, possono beneficiare di un maggiore aiuto del FSE e di altri fondi UE. Il FESR può finanziare gli investimenti nelle infrastrutture dell'insegnamento. Infine, il FSE e altri fondi strutturali potrebbero agire in sinergia con altri strumenti quali il **Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi**, per aumentare la partecipazione degli immigrati all'occupazione e lottare contro la discriminazione, come anche il **programma per l'apprendimento permanente**.
3. **Qualità del lavoro e condizioni di lavoro:** Il FSE può cofinanziare la definizione e la diffusione di forme innovative e più produttive di organizzazione del lavoro, compreso il miglioramento delle condizioni di salute e di sicurezza sul lavoro. Per eliminare le disparità tra uomini e donne, il FSE può sostenere misure che consentono la conciliazione tra il lavoro e la vita privata e l'integrazione delle questioni di pari opportunità, nonché azioni di lotta contro la segregazione in base al genere sul mondo del lavoro.
4. **Creazione di posti di lavoro:** il FSE e gli altri fondi UE possono finanziare la promozione dell'imprenditorialità, della creazione di imprese e del lavoro autonomo. L'ingegneria finanziaria può creare il legame mancante tra i mercati finanziari e i piccoli imprenditori. Il FSE, l'iniziativa JASMINE (Azione congiunta a favore degli istituti microfinanziari in Europa) finanziata dal FESR e il recente strumento europeo di micro finanziamento Progress possono aiutare i singoli cittadini a uscire dalla disoccupazione e dall'esclusione sociale

permettendo loro di creare la propria impresa o di lavorare autonomamente. Queste misure completano gli altri investimenti del FSE a favore delle persone più vulnerabili.

Infine, il FSE e altri fondi possono fornire un aiuto specifico e mirato a gruppi particolari in tutti i settori prioritari definiti nell'Agenda; un esempio è l'aiuto fornito ai rom in alcuni Stati membri in settori quali la consulenza, l'istruzione, la formazione e l'orientamento per i lavoratori autonomi.

È evidente che il ruolo primario spetta alle Regioni che possono attuare, nel quadro della programmazione esistente, un complesso di interventi di politica attiva, flessibili, modulari e personalizzati, che assicurino, da un lato, un servizio ai destinatari e dall'altro, attraverso la corresponsione di indennità e di un sistema di convenienze reciproche tra individuo e impresa, un indiretto sostegno al reddito.

L'utilizzo efficace del FSE e degli altri fondi da parte delle Regioni si basa sui seguenti presupposti:

- ✓ l'efficiente allocazione dei fondi tra obiettivi specifici e linee di intervento dei rispetti Programmi Operativi e quindi la scelta degli strumenti più opportuni da mettere in campo;
- ✓ la conoscenza approfondita degli effetti della crisi sui propri territori, assumendo come punto di forza la definizione locale delle priorità di intervento sui target;
- ✓ le capacità gestionali e attuative in merito alla definizione di un mix di politiche attive, modulabili a seconda dell'entità del bisogno di sostegno dei diversi target di destinatari, sia in termini economici che di durata, puntando ad associare, per ogni tipologia, diversi strumenti, che definiscono un percorso individuale integrato, finalizzato alla ricollocazione del lavoratore o alla sua permanenza nel mercato del lavoro;
- ✓ l'esigenza di tenere insieme sia le azioni a favore degli individui, sia quelle rivolte alle imprese, consentendo l'attuazione di un approccio integrato alle politiche che permetta di agire contestualmente:
  - sulla domanda, cioè sul sistema delle imprese e delle opportunità di nuova occupazione, incentivando i settori nei quali la regione presenta dei punti di forza;
  - sull'offerta, cioè sui lavoratori/lavoratrici espulsi/e dal sistema e in cerca di occupazione, fornendo ad essi/e la possibilità di fruire di programmi di formazione mirata e di integrazione del reddito nella fase di ricerca del posto di lavoro, oltre che di un voucher da utilizzare come incentivo per l'azienda che li prenderà in carico.

## 2.6 La valutazione dell'efficacia e degli impatti

La valutazione dell'efficacia, affiancata da un'adeguata azione di analisi dei cambiamenti in atto nel mercato del lavoro, di monitoraggio delle azioni intraprese, di restituzione dei dati quali-quantitativi e dei risultati conseguiti, rappresenta altresì uno strumento fondamentale delle pratiche concertative e di trasparenza dell'azione pubblica.

Il processo di semplificazione amministrativa, che dovrebbe contraddistinguere l'azione delle Regioni in materia, comporta lo spostamento dal controllo inteso come verifica formale e amministrativa, alla misurazione dei risultati qualitativi anche in termini di certificazione delle competenze acquisite dalle persone e di risultati occupazionali coerenti e conseguenti l'azione formativa.

Tale processo, che riduce il carico amministrativo del sistema di gestione e controllo e comporta il passaggio dalle logiche del controllo amministrativo a quelle di valutazione dei risultati deve essere perseguito mediante l'introduzione di modalità di finanziamento innovative basate su costi standard che sostituiscono il controllo amministrativo delle spese con quello della **performance realizzativa**.

I Sistemi di misurazione della *performance* sono strumenti essenziali per il miglioramento dei servizi pubblici e, se appropriatamente sviluppati e implementati, possono svolgere un ruolo fondamentale nella definizione e nel raggiungimento degli obiettivi strategici, nell'allineamento alle migliori pratiche in tema di comportamenti, attitudini e *performance* organizzative.

In conformità agli articoli 7, comma 2, e 9 del decreto legislativo **27 ottobre 2009, n. 150**, la funzione di misurazione e valutazione della performance è svolta:

- dagli Organismi indipendenti di valutazione - OIV, cui compete la misurazione e la valutazione della performance organizzativa nel suo complesso, nonché la proposta all'organo di indirizzo politico-amministrativo della valutazione individuale esclusivamente dei dirigenti di vertice ai sensi dell'articolo 14, comma 4, lett. e) del decreto;
- dai dirigenti di livello generale, cui compete la misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti di livello non generale e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità;
- dai dirigenti di livello non generale cui compete la misurazione e la valutazione della performance individuale del personale.

Come definito nella Delibera n. 89/2010 della CIVIT, il sistema di misurazione si inserisce nell'ambito del ciclo di gestione della performance articolato, secondo l'articolo 4, comma 2, del decreto, nelle fasi riportate nella figura 2.3.

**Fig. 2.3 – Ciclo di gestione della performance**

Il ciclo di gestione della *performance* è articolato, secondo l'articolo 4 del decreto, nelle seguenti fasi:

- a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- d) misurazione e valutazione della *performance*, organizzativa e individuale;
- e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Gli OIV monitorano il funzionamento complessivo del sistema e, a tal fine, elaborano una relazione annuale sullo stato dello stesso, ai sensi dell'articolo 14, comma 4, lett. a), del decreto.

Relativamente alla *performance* organizzativa, l'articolo 8 del decreto individua gli otto ambiti che devono essere contenuti nel sistema:

- A) l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;
- B) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;
- C) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- D) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- E) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- F) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento e alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- G) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- H) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

Per un approfondimento su questo punto si rimanda al rapporto su **Sperimentazione del Ciclo delle performance** a cura dell'UPI.

## 2.7 Il rafforzamento della capacità istituzionale

L'impostazione di politiche più incisive per promuovere la creazione di posti di lavoro e la domanda di lavoro impone un significativo rafforzamento delle capacità dell'Amministrazione Regionale e locale nell'ambito del processo di definizione e realizzazione delle politiche, dei programmi e dei progetti.

Com'è noto, il miglioramento della produttività e della qualità del lavoro nel settore pubblico viene posto dalla UE come condizione cruciale per l'attuazione delle riforme, l'incremento della produttività, la crescita nell'economia globale e per la promozione della coesione sociale e territoriale e dello sviluppo sostenibile.

Le Regioni devono, quindi, individuare i settori e le aree in cui è prioritario rafforzare la propria capacità amministrativa e finalizzare gli interventi nazionali (es. PON GAT e GASS) e regionali (ASSE "Capacità Istituzionale" del PO FSE ovvero Priorità "Governance e Assistenza tecnica" dei PO FESR) al miglioramento delle *performance* e alla modernizzazione della struttura burocratico-amministrativa, anche per rispondere in maniera efficace alle disposizioni previste dalla riforma dettata dal D.lgs n. 150/09.

Le azioni di rafforzamento devono essere indirizzate verso alcuni "temi comuni" particolarmente rilevanti che riguardano:

- l'innovazione tecnico-amministrativa nel governo dei processi decisionali e di cooperazione istituzionale, negli assetti organizzativi, nelle attività di selezione e valutazione dei progetti;
- l'adeguamento specifico delle competenze specialistiche per rendere le amministrazioni maggiormente in grado di gestire processi negoziali, nuove forme di contrattualizzazione, profili di programmazione, progettazione e attuazione complessi, anche nell'ambito della costruzione di partenariati istituzionali operativi.

In termini maggiormente operativi, il processo di innovazione amministrativa nell'ambito delle politiche del lavoro passa attraverso:

- il riordino e la razionalizzazione del quadro normativo;
- la definizione e l'aggiornamento dei Piani e di ulteriori strumenti di pianificazione settoriale;
- la ingegnerizzazione dei processi;
- l'avvio di sistemi informativi regionali integrati con il sistema Cliclavoro;
- la progettazione e la implementazione di un insieme di metodologie e strumenti per la gestione operativa degli interventi;
- la realizzazione di studi ed analisi a supporto del processo di scelta e selezione degli interventi;

- la promozione della governance multilivello e di settore, nonché delle forme più avanzate di partenariato pubblico-privato.

Ciò permetterà alle Regioni di raggiungere gli obiettivi di:

- innalzamento dei livelli dei servizi erogati a cittadini e imprese;
- rafforzamento della capacità delle istituzioni di gestire e implementare le politiche;
- miglioramento della qualità della partnership con le parti economiche e sociali, quale fattore determinante per più incisivi interventi di sviluppo.

Particolare importanza assume, quindi, la previsione di **adeguati percorsi di affiancamento ed accompagnamento** rivolti alle risorse coinvolte nei processi di programmazione, attuazione e gestione, incentrati:

- sulla valorizzazione delle posizioni di presidio e direzione di programmi e servizi;
- sull'aumento delle competenze tecniche a tutti i livelli;
- sullo sviluppo di forme generalizzate di controllo interno, accountability e trasparenza (vedi D.lgs n. 150/09);
- sulla definizione di meccanismi premiali per favorire comportamenti virtuosi e disincentivi verso i comportamenti "grigi".

I nuovi piani di intervento in tema di politiche per la creazione e l'incremento della domanda di lavoro dovranno essere, quindi, accompagnati da **specifiche strategie formative e di accompagnamento**, opportunamente strutturate sui diversi fabbisogni della pubblica amministrazione (dall'innovazione legislativa fino alla gestione e alla attivazione delle risorse), sulla identificazione e la condivisione di problematiche (trasversali e/o specifiche di policy) e sulla definizione di piani strategici di azione, mediante i quali conseguire soluzioni sostenibili di medio periodo, redatti sulla base delle specificità di ciascun contesto territoriale.

### 3. Modelli e strumenti di intervento nel mercato del lavoro

#### 3.1 Il sistema di servizi orientati al welfare to work

Le dinamiche della crisi incorso impattano sul sistema dei servizi per il lavoro a due livelli: a livello qualitativo, in quanto incidono nella scelta delle politiche attive da erogare, nella ridefinizione di alcuni servizi, nella personalizzazione dei percorsi proposti a fronte di una platea di destinatari sempre più composita; a livello organizzativo e gestionale, dal momento che tali strutture dovranno confrontarsi con un'utenza stimata in crescita costante, il cui status richiede trattamenti differenziati e calibrati a seconda della condizione occupazionale dei soggetti e dell'essere o meno percettori di forme di ammortizzatore sociale.

Il sistema dei servizi per il lavoro d'altro canto non è costruito per integrare interventi di politica passiva ed attiva e non ha una tradizione sviluppata nel trattamento dei processi di crisi e di ricollocamento al lavoro.

L'attuale scenario quindi deve determinare l'avvio di un processo di miglioramento organizzativo e di ripensamento di alcuni aspetti di processo, nell'ottica della costruzione dal basso di un sistema di servizi orientati al *welfare to work*.

Si tratta, a livello più generale, di porre in atto meccanismi e strumenti in grado di restituire efficacia alla programmazione regionale degli interventi in tema di politiche per il lavoro e superare i ritardi accumulati dopo la riforma del mercato del lavoro, l'istituzione delle norme per il decentramento amministrativo e il varo di quelle per l'innovazione dei servizi per l'impiego.

L'avvio di tale processo di "riforma" avrebbe indubbe ricadute in termini di soluzione dei gap organizzativi conseguenti alla programmazione delle politiche attive e passive del lavoro.

Il tema del **rafforzamento dei servizi per il lavoro** riemerge, quindi, in maniera preponderante, soprattutto in relazione ad un "ruolo attivo" nella rimozione degli ostacoli all'ingresso nel mercato del lavoro dei soggetti più marginali (disoccupati di lungo periodo, drop-out, donne con figli, lavoratori over 45 espulsi dal mercato del lavoro, persone prive di qualifiche professionali, etc.) e alla necessità di introdurre dei correttivi alle possibili distorsioni nell'incontro domanda/offerta nei mercati locali.

La stessa Legge 2/2009, recante "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale" riconosce nel sistema dei Servizi per l'impiego il **soggetto erogatore di attività di politica attiva, anche a favore di soggetti che beneficiano di ammortizzatori sociali** - in attuazione a quanto contenuto nell'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009 in tema di processo di integrazione tra politiche



passive ed attive, con il quale si assegna alle funzioni di formazione, intermediazione e ricollocazione un ruolo strategico.

Questo compito impone al sistema dei servizi, nella qualità di attuatore di politiche attive, di saper rispondere alla domanda di un'utenza sempre più complessa e di concentrare l'offerta di prestazioni sempre più avanzate e personalizzate e capaci di ridurre il tempo di inattività dell'individuo.

In altre parole questo ruolo impone ai Spl di:

- ✓ favorire servizi di prossimità (es. attività di orientamento), facilmente accessibili;
- ✓ garantire interventi mirati nei confronti delle fasce più deboli della popolazione;
- ✓ offrire servizi coerenti con le problematiche e i fabbisogni dell'economia e del mercato del lavoro locale;
- ✓ promuovere il raccordo tra politiche di welfare, a sostegno dell'inclusione sociale dei soggetti più marginali, e strumenti e politiche per il lavoro, volti a favorirne l'occupabilità, in linea con gli obiettivi comunitari di coesione sociale, inclusione sociale e lavorativa;
- ✓ favorire una più efficace integrazione tra politiche del lavoro e politiche di sviluppo locale;
- ✓ promuovere la persona.

Accanto a queste esigenze ve ne sono altre di carattere economico che hanno ispirato le più recenti esperienze di *welfare to work* e che mirano sia ad accrescere l'adattabilità al mercato del lavoro di disoccupati di lunga durata e inattivi, sia a ridurre la dipendenza dai sussidi (politiche passive) introducendo ed incentivando interventi di politica attiva.

Le politiche di *welfare to work*, infatti, tendono a rendere meno attraente la dipendenza dal sussidio o la persistenza nella condizione di inattività, sostenendo nuove misure di intervento rispetto a quelle dedicate all'accompagnamento al lavoro quali:

- il riorientamento del sistema scolastico e formativo verso le esigenze di determinati target di utenti;
- il ribilanciamento di benefit e leve fiscali allo scopo di rendere sempre più conveniente l'attività lavorativa rispetto all'assistenza;
- l'introduzione di vincoli che prevedono che la corresponsione di sussidi, formazione personalizzata e servizi di supporto alla ricerca di occupazione siano vincolati al concorso attivo del disoccupato alla ricerca di un lavoro (DID).

Il governo sistematico delle transizioni al lavoro è un tema prioritario in un mercato del lavoro sempre più segmentato e caratterizzato da instabilità, così come il ruolo dei servizi per il lavoro e

dell'intero sistema di sostegno all'incontro tra domanda e offerta di lavoro diviene decisivo per le sorti legate all'occupabilità. La ponderosa crisi economica e occupazionale ha aumentato difatti non solo il volume complessivo degli utenti, ma anche la numerosità dei target da inserire nei percorsi di riqualificazione/ aggiornamento/formazione professionale.

È utile rimarcare che il rilancio del ruolo assegnato al sistema pubblico dei Servizi per l'impiego, che assumono, in virtù del citato Accordo, la veste di soggetto primario e propositivo nella gestione delle dinamiche determinate dalla crisi, ha evidenziato quanto sia necessario riformare e ammodernare un sistema che appare inadeguato a sostenere le molteplici transizioni che caratterizzeranno la vita professionale dei lavoratori. In questo ambito si deve puntare velocemente:

- alla riqualificazione del personale dei Servizi, affinché adegui le competenze alle nuove esigenze del mercato;
- al ridisegno dei ruoli (meno formale e "non certificatorio"), delle prassi di funzionamento e dei protocolli di servizio delle amministrazioni pubbliche preposte all'erogazione dei nuovi servizi;
- alla semplificazione delle procedure amministrative dei servizi per l'impiego;
- alla dotazione delle strutture di strumenti e reti più efficaci per la raccolta, il trattamento e l'analisi delle informazioni relative agli andamenti del mercato del lavoro dei rispettivi territori di competenza.

Ma accanto a queste esigenze vi è quella legata alla difficoltà di "fare sistema" con gli altri soggetti del mercato, a ricercare e agevolare forme di partecipazione e partenariato. È necessario, come già evidenziato, un progressivo coinvolgimento delle scuole, delle Università, delle organizzazioni non profit, delle associazioni datoriali, dei sindacati, degli enti bilaterali, cercando di valorizzare le competenze di ciascuno affinché tutti possano assumere un ruolo coerente con la loro *mission*, ma orientato al perseguimento di obiettivi comuni di crescita.

Le iniziative di partenariato dovrebbero sostenere **reti di cooperazione ampie e articolate**, in grado di mobilitare risorse umane, tecniche ed economiche, per garantire servizi più efficaci all'utenza complessivamente considerata (cittadini e imprese).

La **conoscenza del territorio** è un ulteriore tema di capitale importanza. Ad un sistema al quale è richiesto di essere parte attiva nel favorire occupazione di buona qualità, si richiede di essere in grado di fornire informazioni, contatti, assistenza perché coloro che sono alla ricerca di un'occupazione possano muoversi cogliendo le opportunità che il mercato offre. La conoscenza del territorio è dunque una condizione indispensabile per aiutare l'utenza a cogliere le opportunità presenti. Tutto questo è possibile solo se chi opera nelle diverse strutture territoriali è messo nelle

condizioni di conoscere il territorio, i fabbisogni delle imprese, le dinamiche delle principali realtà imprenditoriali locali, le opportunità formative e di qualificazione professionale esistenti.

Un'ultima questione da richiamare riguarda la **qualità delle prestazioni**. Oggi più che mai è indispensabile sostenere l'orientamento del personale operante presso i Servizi per l'impiego verso il miglioramento della qualità delle prestazioni, obiettivo che va perseguito con determinazione - avvalendosi di tutti gli strumenti utili allo scopo (iniziative seminariali che possano favorire il mutamento culturale a favore del risultato; attività formative e di ricerca sul tema della qualità; confronto e cooperazione con associazioni e reti anche di altri Paesi europei per favorire la diffusione di best practices, ecc.), anche per rispondere ai dettami del D.lgs n. 105/09.

Si deve sottolineare, infine, che per la riuscita di questa nuova impostazione risulta più che mai necessario rafforzare il ruolo delle Regioni come soggetto in grado di programmare e controllare le politiche del lavoro e di incidere in maniera significativa sulla efficace dei servizi per il lavoro. Per le Regioni dell'Obiettivo Convergenza dove, secondo il rapporto di monitoraggio Isfol-Italia Lavoro, permangono servizi di natura "minimalista", con una gamma assai contenuta di strumenti, con una scarsa funzione propositiva e con una scarsa "cultura" di rete, l'obiettivo deve essere quello di promuovere ad ogni livello l'avvio di forme di collaborazione con gli altri soggetti attivi nella fornitura di servizi per il lavoro finalizzate ad un'efficace e reciproca interazione per il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona di una maggiore crescita economica, della creazione di posti di lavoro migliori e in numero più elevato e di una maggiore coesione sociale.

### 3.2 La programmazione integrata

L'interdipendenza tra lo sviluppo economico e sociale e il processo di costruzione delle competenze è fattore di successo per un territorio. Uno sviluppo economico sostenibile e l'occupazione di qualità si raggiungono, e si mantengono, attraverso lo sviluppo e la crescita del patrimonio di competenze e professionalità presenti nel mercato del lavoro.

Da più parti si evidenzia la necessità di progettare le politiche in maniera integrata garantendo ad esempio gli interventi sulla formazione sole se in funzione della finalità della politica attiva (ricollocazione in caso di lavoratori in mobilità in deroga e conservazione del posto di lavoro in caso di lavoratori in Cassa integrazione in deroga) e dei fabbisogni di competenze espressi dai settori, dalle imprese e dai mercati del lavoro.

Questo approccio passa necessariamente attraverso la valorizzazione degli strumenti in grado di favorire le sinergie tra politiche di sviluppo, occupazionali e formative.

In alcune Regioni italiane (ad esempio Lombardia, Trentino e Lazio) si è assistito in questi ultimi anni ad interventi per l'integrazione dei sistemi. I sistemi interessati sono Istruzione, Formazione e Lavoro, in un contesto in cui agiscono attori istituzionali di indirizzo e governo (Assessorati

Regionali, Province e Servizi per il Lavoro), agenzie formative e educative (Università, Scuola, Enti Formazione, Fondi Interprofessionali...) e numerosi attuatori di azioni e rappresentanti delle parti interessate (Parti sociali, Agenzie del lavoro, Enti Bilaterali, Cooperazione sociale, ...).

L'integrazione dei sistemi si fonda essenzialmente su una piattaforma comune che prevede:

- la creazione di un catalogo regionale delle competenze delle risorse umane;
- la messa a regime di un sistema di validazione e certificazione delle competenze che includa quelle apprese in processi non formali e informali (ad es. esperienze professionali, tirocini, volontariato, tempo libero, ...)
- l'organizzazione dell'offerta formativa per competenze in modo che sia immediatamente fruibile dalle imprese e utile ai lavoratori;
- l'organizzazione dei sistemi di incrocio tra domanda e offerta intorno al medesimo repertorio di competenze.

L'affermazione di questo approccio ha determinato la necessità di costruire modelli di *governance* in grado di ottenere che il sistema degli interlocutori pubblici e privati interagisca in modo strutturale e partecipativo svolgendo attività, e impegnando risorse, in funzione di un obiettivo comune identificabile con lo sviluppo sostenibile dei sistemi regionali.

Le Regioni dell'Obiettivo Convergenza possono fare riferimento a queste esperienze misurandosi su un programma concreto di obiettivi condivisi da formulare con i diversi partner della rete regionale che comprende, è bene ricordarlo, da attori economici, istituzioni e cittadini.

In questo ambito è importante sottolineare che, al fine di definire un programma credibile di intervento, è prioritario attivare un processo in più tappe che passa attraverso:

- l'identificazione degli attori principali: (1) l'Amministrazione provinciale, (2) il comune singolo o associato, (3) le Associazioni di industriali o gli altri attori dell'economia del territorio come le associazioni di settore artigianale, le associazioni locali di piccole imprese, le associazioni di cooperative, le CCIAA (4) le rappresentanze sindacali, (5) gli operatori del sistema del credito, (6) le istituzioni scolastiche, le università, i centri di ricerca (7) gli altri operatori del mercato del lavoro [...];
- la definizione dei target di riferimento per es. gli alunni delle scuole superiori; gli inoccupati e gli occupati sconosciuti ai servizi per l'impiego, le realtà produttive del proprio territorio, etc...
- l'elaborazione di una strategia di intervento specifica, che rappresenta la cornice entro cui costruire i servizi e le sinergie tra i soggetti della rete e gli altri sistemi e servizi locali;
- la definizione degli strumenti di intervento che possono includere: protocolli generali, accordi, atti di impegno, convenzioni. Definito lo strumento, è necessario fissare le modalità di attivazione delle policy.

### 3.3 Gli Osservatori del Mercato del Lavoro

La programmazione regionale può essere migliorata se si ha l'esatta conoscenza delle dinamiche economiche e del Mercato del Lavoro locale. Riguardo al ruolo di programmazione e coordinamento delle Regioni, l'istituzione degli Osservatori del Mercato del Lavoro rappresenta un'occasione straordinaria per rendere pervasive ed efficaci le politiche nei territori.

L'Osservatorio è quindi un mezzo da promuovere e valorizzare per le sue precipue funzioni di analisi, studio, raccolta e monitoraggio di dati socio-economici sul territorio attraverso cui le Regioni (e le Province) possono:

- ✓ anticipare i fabbisogni del mercato del lavoro sia dal lato dell'offerta sia dal lato della domanda;
- ✓ agevolare, a livello locale, l'attivazione di raccordi e reti tra vari soggetti, quali INPS, Ministero del Lavoro e Direzioni provinciali del Lavoro, CPI, Agenzie per il lavoro, Imprese, Camere di commercio, Enti di formazione e Università, Parti sociali, Comitati per l'emersione del lavoro sommerso, ecc;
- ✓ favorire l'esercizio di una efficace programmazione territoriale unitaria - regionale e provinciale - delle politiche e degli interventi.

Il ruolo degli Osservatori nel processo di programmazione delle politiche attive è di assoluto rilievo in quanto raccolgono e analizzano informazioni quali-quantitative sui principali indicatori e sui fattori di successo nel mercato territoriale e in virtù dello status di soggetti votati all'analisi possono dare indicazioni utili alla selezione degli interventi e delle misure più efficaci.

Gli Osservatori generalmente assolvono compiti di:

- rilevazione, elaborazione analisi di dati e informazioni di natura socio-economica a livello locale;
- monitoraggio sull'andamento del mercato del lavoro;
- elaborazione di *paper* periodici contenenti anticipazioni sul fabbisogno occupazionale e formativo a livello locale;
- realizzazione di analisi particolareggiate settoriali del mercato del lavoro;
- rilevazione, elaborazione ed analisi di dati di primo e secondo livello relativi agli aspetti demografici e occupazionali;
- promozione di reti e partnership per il confronto tra attori pubblici e privati del mercato del lavoro;
- realizzazione di studi, indagini, ricerche sui temi connessi alla politica del lavoro (es. lavoro non regolare, immigrazione, pari opportunità ecc.);

- partecipazione allo sviluppo del sistema dei Servizi per l'Impiego;
- individuazione di azioni per migliorare gli standard qualitativi dei servizi erogati nei CPI;

Al fine di supportare la comprensione del sistema economico e dei processi evolutivi del mercato del lavoro gli Osservatori rappresentano, pertanto, una fonte qualificata di informazioni in quanto soggetti in grado di organizzare e gestire *sistemi di rilevazione dell'efficacia* degli interventi di politica del lavoro e dei conseguenti servizi, attività svolte anche con l'ausilio/ coinvolgimento degli attori locali del mercato (imprese, lavoratori, operatori di servizi, attuatori degli interventi).

L'istituzione degli Osservatori però, sia a livello regionale sia a livello provinciale è ancora incompiuta e dove sono stati istituiti, vi sono diversi casi di deficit operativi. È anche compito delle Regioni intervenire per lanciarne la piena operatività e valorizzarne la mission istituzionale anche ai fini di una efficace programmazione delle policy.

### 3.4 Proposte e Strumenti di politica attiva del lavoro

L'approccio strategico che sottende all'individuazione di interventi di politica attiva del lavoro deve basarsi sui seguenti principi:

- rendere la persona protagonista dell'attivazione di un percorso formativo e lavorativo che comprenda un corrispettivo di indennità di partecipazione;
- rendere operativo il diritto/dovere di accedere a servizi e politiche attive finalizzate alla ricollocazione e alla valorizzazione delle competenze nel rispetto della normativa vigente;
- mantenere la persona attiva sia sul posto di lavoro che nella ricerca di un nuovo inserimento lavorativo per ottimizzare la spesa sia nazionale che europea;
- sostenere le imprese attive e promuovere l'imprenditorialità per mantenere il tessuto produttivo locale competitivo e garantire l'occupazione.

Nelle pagine successive si riportano alcune tipologie di intervento declinate per macro-target di riferimento: persone e imprese.

Tali interventi possono essere finanziati nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali attraverso l'utilizzo delle risorse del FSE, sulla base della programmazione in atto e dei Regolamenti vigenti, e ipotizzando l'integrazione con altre risorse finanziarie (in primis FESR).

La scelta degli interventi si basa dei seguenti criteri:

1. livello innovatività sia negli obiettivi che nelle modalità di intervento;
2. coerenza con le indicazioni normative europee e nazionali in tema di politiche finalizzate alla piena occupazione e al superamento dell'attuale fase di crisi;
3. attuazione nell'ambito di programmi o piani di intervento in materia di crescita e occupazione.

Per ogni intervento viene fornita una descrizione degli obiettivi, del target di riferimento e dei beneficiari, del modello di attuazione e delle esperienze già realizzate.

L'intento del presente paragrafo non è quello di offrire un quadro esaustivo delle politiche che possono essere attivate a livello regionale per fronteggiare i cambiamenti del sistema economico, ma quello di fornire esempi di politiche che hanno avuto riscontri positivi e che possono assurgere a *best practice*.

### 3.4.1 Sostegno alle persone

Gli interventi di politica attiva orientati ai lavoratori espulsi dal mercato del lavoro o con un rapporto di lavoro sospeso e a tutti i soggetti interessati ad entrare nel mondo del lavoro (giovani, donne, disoccupati di breve e lunga durata) dovranno essere individualizzati, flessibili, modulari, ossia adattabili alle diverse esigenze individuali e alle peculiarità dei mercati del lavoro locali.

Essi dovranno, inoltre, essere coerenti con le politiche integrate di flessicurezza, incentrate su misure di attivazione, riqualificazione e aggiornamento delle competenze, al fine di migliorare l'occupabilità, assicurare un reinserimento rapido nel mondo del lavoro dei soggetti giudicati in esubero ed evitare la disoccupazione di lunga durata.

Gli interventi rispondono ai seguenti obiettivi generali fissati a livello comunitario:

Obiettivi delle politiche attive	Tipologia di intervento
Concentrare il sostegno sulle categorie più vulnerabili e migliorare le competenze	<i>Interventi a supporto del capitale umano a rischio di esclusione</i>
Promuovere accordi contrattuali flessibili e affidabili	<i>Intervento per favorire la flessibilità nel mercato del lavoro</i>
Favorire il processo di inserimento delle donne nel mercato del lavoro con strumenti volti a conciliare tempi di vita con i tempi di lavoro	<i>Intervento per diffondere gli strumenti di conciliazione vita-lavoro</i>

#### 3.4.1.1 Azioni a supporto del capitale umano a rischio di esclusione

##### Obiettivo

L'intervento è finalizzato all'occupazione di tutti quei soggetti a rischio di esclusione dal mercato del lavoro, attraverso percorsi personalizzati di riqualificazione e reinserimento lavorativo che mirano all'obiettivo di occupazione di qualità.

##### Target

Gli utenti target destinatari degli interventi sono individuati in persone espulse o mai entrate nel mercato del lavoro, over 35, non percettori di indennità, salvo indennità di disoccupazione ordinaria. L'attuazione dell'intervento può essere realizzata in raccordo con le Province e

raccordata con altri interventi di politiche del lavoro gestiti territorialmente (quali gli interventi L.266/06 – art. 1, comma 411).

### *Modello di attuazione dell'intervento*

La Regione, ovvero altro soggetto attuatore, pubblica:

- l'avviso per l'attuazione della policy rivolto ai beneficiari, per rendere nota la politica attiva a favore del target individuato e il diritto alla dote da parte di coloro che rientrano nel target. Nell'avviso verrà resa nota anche la rete degli operatori accreditati a cui potersi rivolgere;
- la comunicazione agli operatori accreditati, rendendo noto l'avvio degli interventi di politica del lavoro.

Avviate le forme di informazione pubblica, gli attori diventano le Parti che dovranno instaurare il rapporto di impegni reciproci, sancito con il piano di intervento personalizzato.

La persona si reca da un operatore accreditato, che garantisce i servizi minimi previsti dalla legge regionale di riferimento e che illustra le opportunità offerte dall'intervento.

All'interno del sistema informativo, compila il Patto di Servizio e, qualora l'utente rientri nel target nonché accetti di seguire il percorso proposto, prenota la Dote.

L'elaborazione del Piano di intervento personalizzato è la fase in cui si implementa un insieme di servizi specifici e di competenza del singolo operatore pubblico/privato, attraverso un'analisi puntuale dei fabbisogni formativi e di crescita professionale del beneficiario (cfr. Fig. 3.1).

### **Fig. 3.1 – Piano di Intervento Personalizzato. I dati e le informazioni necessarie**

<b>Piano di Intervento Personalizzato</b>
<p>Il Piano di intervento personalizzato deve necessariamente contenere per ciascun utente i seguenti dati e informazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- la rete di soggetti coinvolti nelle attività di erogazione dei servizi,</li><li>- le attività ed i servizi individuati e concordati con il beneficiario,</li><li>- le modalità e i tempi di attuazione,</li><li>- gli impegni dell'utente e dell'operatore e le rispettive sanzioni in caso di mancato rispetto,</li><li>- il tutor, nominato dall'operatore, che seguirà il beneficiario per tutta la durata del PIP,</li><li>- luogo e data di stipula del PIP,</li><li>- gli indicatori necessari al processo di monitoraggio e valutazione del percorso e delle azioni.</li></ul>

Il Piano di intervento personalizzato contiene, pertanto, una parte generale e una specifica della policy, ossia dell'insieme di interventi che l'utente, d'intesa con l'operatore, ha concordato durante la fase iniziale.



La sezione specifica del Piano di intervento personalizzato declina, tutti i servizi necessari al beneficiario per arrivare a conseguire l'obiettivo del suo impiego e quindi l'obiettivo dichiarato di occupazione, costituito o da un contratto lavorativo a tempo indeterminato o a termine non inferiore a 12 mesi.

I macro servizi della dote lavoro sono:

1. Elaborazione Piano di intervento personalizzato
2. Formazione individuale e collettiva
3. Formazione per la ricerca attiva del lavoro
4. Stage e tirocini
5. Inserimento lavorativo

All'interno del Piano di intervento personalizzato, per ogni macro servizio è possibile identificare e declinare ulteriormente un panel flessibile di servizi, tra i quali attivare solo quelli rispondenti ai fabbisogni del beneficiario e funzionali al suo inserimento lavorativo, quali: counselling orientativo; bilancio di competenza professionale; bilancio attitudinale e di esperienze; formazione alla ricerca attiva del lavoro; formazione individuale; formazione collettiva; scouting; tirocini; tutoraggio; Inserimento lavorativo.

La chiusura del Piano con il relativo inserimento lavorativo è la fase in cui il beneficiario viene collocato con la stipula di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o di un contratto di lavoro a tempo determinato di durata non inferiore ai 12 mesi. Solo il raggiungimento del risultato occupazionale permette all'operatore il riconoscimento dell'importo per questo servizio e la chiusura del piano di intervento personalizzato.

A ogni beneficiario durante l'attivazione del Piano viene riconosciuto un contributo di partecipazione, erogato durante lo svolgimento del Piano e strettamente legato all'effettiva partecipazione attiva del beneficiario. Tale servizio ha l'obiettivo di facilitare l'opportunità di adesione e partecipazione.

Per quel che riguarda la struttura economico finanziaria della dote, all'operatore viene riconosciuta economicamente la fase di presa in carico al momento della validazione del Piano.

Tutti gli altri servizi vengono riconosciuti economicamente alla conclusione del Piano di intervento personalizzato. Il Piano che si conclude con l'esito occupazionale vede il riconoscimento dell'inserimento lavorativo. In caso di mancata occupazione, vengono riconosciuti esclusivamente i costi reali sostenuti per l'erogazione dei servizi.

### *Esperienze già realizzate*

Regione Lombardia.

#### **3.4.1.2 Interventi per favorire la flessibilità nel mercato del lavoro**

##### *Obiettivi*

- Favorire la stabilizzazione lavorativa attraverso forme contrattuali più stabile di durata non inferiore a 12 mesi ovvero di lavoro autonomo o creazione d'impresa;
- Sostenere l'implementazione di modelli o soluzioni, attinenti a forme di tutela sociale (accesso al credito, sistema della bilateralità) a sostegno di figure professionali con contratti di tipo non subordinato.

##### *Target*

- Lavoratori interinali;
- Lavoratori con contratti a tempo determinato che hanno sottoscritto almeno 5 contratti a tempo determinato;
- Co.co.co. e co.co.pro. percettori di un reddito uguale o inferiore a 15.000 € lordi nell'ultimo anno.

Per tutte e tre le tipologie si intendono trasversalmente sia i lavoratori in prestazione d'opera sia quelli con un contratto scaduto da non più di tre mesi.

##### *Modello di attuazione dell'intervento*

Le modalità di attuazione sono quelle indicate per gli interventi a supporto del capitale umano a rischio di esclusione (vedi sopra).

### *Esperienze già realizzate*

Regione Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Piemonte.

#### **3.4.1.3 Conciliazione vita-lavoro**

##### *Obiettivi*

Migliorare la qualità della vita di donne ed uomini con problematiche di conciliazione dei tempi tra vita familiare e vita lavorativa e consentire una maggiore partecipazione delle donne alle politiche attive del lavoro.

##### *Target*

Possono beneficiare dell'intervento le donne, anche immigrate, che siano:

- residenti o svolgano attività lavorativa nel territorio di riferimento;

- siano lavoratrici dipendenti o autonome, anche con contratto di lavoro “atipico” e/o a tempo determinato, inoccupate/disoccupate che abbiano in corso attività di formazione o una borsa Lavoro o disoccupate ai sensi dell’art. 2 del D.Lgs. 181/2000;
- si trovino nella condizione di dover assistere parenti o affini, sino al terzo grado di parentela, che siano: minori di età non superiore a 13 anni (compresi i minori adottati o affidati conviventi); diversamente abili; anziani non autosufficienti; malati cronici non autosufficienti e/o malati terminali.

### *Modello di attuazione dell'intervento*

La Regione, ovvero altro soggetto attuatore, pubblica:

- l’avviso per l’attuazione della policy rivolto ai beneficiari, per rendere nota la politica attiva a favore del target individuato e il diritto al voucher da parte di coloro che rientrano nel target. Nell’avviso verrà resa nota anche la rete degli operatori accreditati a cui potersi rivolgere per ottenere assistenza nella fase di compilazione della domanda;
- la comunicazione agli operatori accreditati rendendo noto l’avvio degli interventi di politica del lavoro.

La persona si reca da un operatore accreditato, che garantisce i servizi minimi e che illustra le opportunità offerte dall’intervento. All’interno del sistema informativo, compila la domanda e, qualora l’utente rientri nel target, prenota il voucher.

L’istruttoria e la valutazione della domanda è “a sportello” valutativo”, ai sensi del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 123, secondo l’ordine cronologico di arrivo e prevede le seguenti fasi:

- la verifica formale (preliminare) della domanda presentata, volta ad accertare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità, la regolarità e la completezza della documentazione presentata dai soggetti richiedenti, cioè di tutti quei requisiti la cui assenza pregiudica direttamente ed oggettivamente la possibilità di accedere al “Voucher di Conciliazione”, ovvero al contributo in denaro previsto (requisiti di accogliibilità);
- la valutazione di merito, basata sull’attribuzione dei punteggi ai criteri di valutazione della Domanda di Concessione del “Voucher di Conciliazione” [es. criteri: Reddito familiare, Numero di familiari a carico (Minori fino a 13 anni, Anziani non autosufficienti, Diversamente abili, malati cronici non autosufficienti e/o malati terminali), Stato civile (coniugata/ Divorziata/Separata/Single/Vedova)].

Le donne selezionate beneficiano di voucher di conciliazione e servizi, ovvero di buoni in denaro spendibili per l’acquisizione di servizi di cura ed assistenza alla persona per i propri familiari in

carico (figli minori di 13 anni, anziani non autosufficienti, diversamente abili, malati cronici non autosufficienti e/o malati terminali).

*Esperienze già realizzate*

Regione Calabria, Sardegna.

### 3.4.2 Sostegno alle imprese

Le politiche a favore delle imprese sono finalizzate a creare le condizioni per mantenere i tassi di partecipazione della forza lavoro e stimolare nuovi flussi in entrata, prestando particolare attenzione ai soggetti più vulnerabili.

L'obiettivo deve essere quello di promuovere l'imprenditorialità in particolare nei settori che possono contribuire alla crescita economica dei sistemi produttivi locali e nei settori a più alto tasso di innovazione.

Nella tabella successiva si riportano gli obiettivi generali delle politiche a sostegno delle imprese e gli interventi che verranno illustrati nei paragrafi successivi.

Obiettivi delle politiche attive	Tipologia di intervento
Consolidare le condizioni quadro per la creazione di posti di lavoro	<i>Incentivi all'assunzione, alla stabilizzazione e al lavoro autonomo e imprenditoriale di lavoratori disoccupati, a rischio di disoccupazione o provenienti da situazioni di grave crisi occupazionale</i>
Promuovere l'imprenditorialità, il lavoro autonomo e l'innovazione	<i>Intervento per la creazione di nuove imprese innovative con priorità a quelle condotte da giovani e donne</i> <i>Creazione di iniziative imprenditoriali innovative nate da Università e Centri di Ricerca</i>

#### **3.4.2.1 Incentivi all'assunzione, alla stabilizzazione e al lavoro autonomo e imprenditoriale di lavoratori disoccupati, a rischio di disoccupazione o provenienti da situazioni di grave crisi occupazionale**

*Obiettivi*

Favore l'attuazione di interventi di politica attiva del lavoro per:

- l'assunzione con contratti a tempo indeterminato e l'inserimento in qualità di soci lavoratori in cooperative;

- la creazione di nuove imprese e l'acquisto di partecipazioni prevalenti nel capitale sociale di imprese;
- la trasformazione di rapporti di lavoro a elevato rischio di precarizzazione in rapporti a tempo indeterminato;

### *Target*

Attraverso tale intervento vengono sostenuti l'assunzione, l'inserimento in qualità di soci lavoratori in cooperative, la stabilizzazione occupazionale e lo sviluppo di nuove attività imprenditoriali da parte dei seguenti soggetti, cittadini italiani, comunitari o extracomunitari in regola con la vigente normativa in materia di immigrazione, residenti sul territorio regionale:

1. soggetti in condizione di svantaggio occupazionale;
2. soggetti in condizione di particolare svantaggio occupazionale (es. donne disoccupate che hanno compiuto il quarantacinquesimo anno di età; uomini disoccupati che hanno compiuto il cinquantesimo anno di età; disoccupati ai quali manchino non più di tre anni di contribuzione per la maturazione del diritto al trattamento pensionistico secondo la vigente normativa);
3. soggetti che hanno perso la propria occupazione a seguito di una situazione di grave difficoltà occupazionale;
4. soggetti a rischio di disoccupazione;
5. soggetti a rischio di disoccupazione a seguito di una situazione di grave difficoltà occupazionale;
6. soggetti che hanno una condizione occupazionale precaria.

### *Beneficiari*

Sono beneficiari degli incentivi le imprese e i loro consorzi, le associazioni, le fondazioni e i soggetti esercenti le libere professioni in forma individuale, associata o societaria e le cooperative e i loro consorzi.

### *Modello di attuazione dell'intervento*

#### Assunzione con contratti a tempo indeterminato e inserimento in cooperative

Per essere ammissibili a contributo, le assunzioni a tempo indeterminato devono soddisfare i seguenti requisiti:

1. non riferirsi a posti di lavoro che si siano resi liberi, a seguito di licenziamenti, nei dodici mesi precedenti alla presentazione della domanda, salvo che le nuove assunzioni avvengano per l'acquisizione di professionalità diverse da quelle dei lavoratori licenziati;

2. non riguardare lavoratori che abbiano acquisito lo stato di disoccupazione a seguito della cessazione di un precedente rapporto di lavoro con il medesimo datore di lavoro, intervenuta nei dodici mesi precedenti alla presentazione della domanda e determinata da dimissioni volontarie del lavoratore o da risoluzione consensuale del contratto di lavoro;
3. avere ad oggetto rapporti di lavoro che si svolgono sul territorio regionale;
4. non essere riferibili a trasferimenti di azienda di cui all'articolo 2112 del codice civile;
5. qualora effettuate da ditte individuali o da esercenti le libere professioni in forma individuale, non riguardare il coniuge, i parenti entro il terzo grado o gli affini entro il secondo grado del datore di lavoro.

#### Assunzione con contratti a tempo determinato

Sono incentivabili le assunzioni con contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, anche parziale, di durata non inferiore ai 24 mesi, riguardanti donne disoccupate che hanno compiuto il quarantacinquesimo anno di età o uomini disoccupati che hanno compiuto il cinquantunesimo anno di età alla data di presentazione della domanda di contributo.

Sono incentivabili le assunzioni con contratti di lavoro subordinato a tempo determinato anche parziale, riguardanti disoccupati ai quali manchino non più di tre anni di contribuzione per la maturazione del diritto al trattamento pensionistico secondo la vigente normativa, a condizione che la durata del contratto di lavoro subordinato a tempo determinato sia non inferiore ai 12 mesi e corrisponda ad almeno la metà del periodo di contribuzione necessario al soggetto assunto per maturare il diritto al trattamento pensionistico secondo la vigente normativa.

#### Creazione di nuove imprese e acquisto di partecipazioni prevalenti

Per beneficiare degli incentivi per la creazione di nuove imprese o per l'acquisto di una partecipazione prevalente, le imprese devono soddisfare i seguenti requisiti:

- A) essere state costituite da soggetti disoccupati;
- B) non rilevare o comunque proseguire attività di impresa già esercitate da titolari, soci, società aventi i medesimi soci, coniugi, parenti fino al terzo grado o affini fino al secondo grado.

L'incentivo può essere concesso anche nel caso in cui la nuova impresa sia costituita da soggetti in possesso dei requisiti insieme ad altri che non li soddisfano, purché i primi detengano la partecipazione prevalente nella nuova impresa.

Per la concessione degli incentivi, sono ammissibili a contributo esclusivamente le spese per la partecipazione a corsi di formazione imprenditoriale e le spese di investimento, al netto dell'IVA, per l'acquisto, anche con contratto di leasing, di:

1. macchinari e attrezzature;
2. mobili e elementi di arredo strettamente funzionali alla attività della impresa;
3. macchine per ufficio e programmi informatici;
4. beni immateriali strettamente funzionali alla attività della impresa;
5. automezzi e mezzi di trasporto qualora costituiscano il mezzo attraverso il quale si esplica l'attività principale svolta dall'impresa.

### Trasformazione di rapporti di lavoro a elevato rischio di precarizzazione in rapporti a tempo indeterminato

Sono interventi ammissibili a contributo:

1. la trasformazione in contratti di lavoro subordinato di cui all'articolo 2094 del codice civile, a tempo indeterminato, anche parziale, di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, anche parziale, come disciplinati dal decreto legislativo 6 settembre 2001 numero 368, i quali soddisfino i seguenti requisiti: a) essere stati in corso alla data del primo gennaio dell'anno preso a riferimento dall'avviso; b) essere in corso alla data di presentazione della domanda; c) scadere entro 24 mesi dalla data di presentazione della domanda;
2. l'assunzione con contratti di lavoro subordinato di cui all'articolo 2094 del codice civile, a tempo indeterminato, anche parziale, di personale prestante la propria opera presso il soggetto richiedente in base a uno dei seguenti contratti: a) contratto di lavoro intermittente; b) contratto di inserimento; c) contratto di lavoro a progetto;
3. l'assunzione con contratti di lavoro subordinato di cui all'articolo 2094 del codice civile, a tempo indeterminato, anche parziale, di personale che, alla data del primo gennaio dell'anno preso a riferimento dall'avviso e alla data di presentazione della domanda, risultasse prestare la propria opera presso il soggetto richiedente in esecuzione di un contratto di somministrazione di lavoro;
4. qualora il soggetto richiedente sia una cooperativa, gli inserimenti lavorativi in cooperativa che avvengano nel rispetto dei contratti collettivi nazionali di lavoro.

Tali interventi sono ammissibili a contributo a condizione che riguardino lavoratori che alla data di presentazione della domanda risultino avere una condizione occupazionale precaria.

Le trasformazioni, le assunzioni e gli inserimenti sono ammissibili a contributo solo se soddisfano tutte le seguenti condizioni:

- se sono effettuate successivamente alla presentazione delle domande per la concessione del contributo;
- se il rapporto di lavoro derivante da trasformazioni, assunzioni o inserimenti è svolto sul territorio regionale;
- se, qualora effettuate da ditte individuali o da esercenti le libere professioni in forma individuale, non riguardano il coniuge, i parenti entro il terzo grado o gli affini entro il secondo grado del datore di lavoro.

Le domande per la concessione degli incentivi sono presentate al soggetto attuatore e vengono istruite secondo l'ordine cronologico di presentazione. Verificata la sussistenza dei requisiti, è comunicato al beneficiario la concessione del contributo, nei limiti delle risorse disponibili.

#### *Esperienze già realizzate*

Regione Friuli Venezia Giulia.

### **3.4.2.2 Intervento per favorire la creazione di nuove imprese innovative con priorità a quelle condotte da giovani e donne**

#### *Obiettivi*

Sostenere la creazione di nuove imprese con particolare attenzione a quelle realtà che abbiano caratteristiche innovative e che concorrano a creare nuova occupazione e che vedano una presenza importante di giovani e donne.

#### *Beneficiari*

Piccole e medie imprese – compresi consorzi, società consortili e società cooperative, ma escluse le ditte individuali.

#### *Modello di attuazione dell'intervento*

##### Spese ammissibili

- Macchinari, attrezzature, impianti, arredi;
- Hardware e software;
- Licenze per brevetti e/o software da fonti esterne;
- Spese di costituzione (max 2.000 euro);
- Spese promozionali anche per partecipazione a fiere ed eventi (max 10.000 euro, esclusi rimborsi spese);
- Consulenze esterne specialistiche non relative all'ordinaria amministrazione (max 15% della somma delle precedenti voci di spesa).



### Contributo concedibile

Contributo in conto capitale del 50% della spesa ritenuta ammissibile. È prevista una maggiorazione della spesa ammissibile per i progetti che prevedono un incremento occupazionale con contratti a tempo indeterminato (compresa tra il 5 e il 10% in funzione del peso dell'incremento occupazionale stesso).

- Spesa minima per progetto: € 50.000,00
- Contributo massimo per progetto € 150.000,00

Il contributo viene concesso secondo quanto stabilito dalla disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato (Regolamento della Commissione Ue n° 1.998 del 15 dicembre 2006 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato sugli aiuti "de minimis").

### Valutazione dei progetti e criteri per la formazione dell'elenco delle imprese ammesse a contributo

La procedura di selezione dei progetti proposti sarà a procedura valutativa a sportello, ai sensi dell'art. 5, comma 3 del D.Lgs. 123/98. L'elenco delle imprese ammesse a contributo verrà pubblicato con periodicità mensile.

La procedura di selezione dell'ammissibilità al finanziamento prevede l'impegno e la successiva liquidazione/rendicontazione completa delle spese.

La procedura valutativa a sportello prevede:

- A) la definizione mensile di un elenco di domande ammissibili su criteri oggettivi. I criteri di ammissibilità sono:
1. possesso dei requisiti oggettivi e soggettivi previsti dalla normativa di riferimento, dal bando e dai suoi allegati;
  2. appartenenza ai codici Ateco 2007 previsti;
  3. data di costituzione;
  4. rispetto della formula di equilibrio:  $I = P + F1 + F2$  dove:
    - a.  $I$  = Investimenti complessivamente oggetto di contributo data dalla somma di:  $I_1$  = Investimenti sostenuti (beni ordinati, consegnati e fatturati) dall'1/1/2011 alla data di presentazione della domanda e  $I_2$  = Investimenti che verranno sostenuti dopo la data di presentazione della domanda.
    - b.  $F_1$  = Finanziamento bancario specifico già erogato alla data di presentazione della domanda per la quota di  $I_1$ .
    - c.  $F_2$  = Finanziamento bancario specifico  $> 0 = a$  36 mesi ancora da erogare alla data di presentazione della domanda per la quota di  $I_2$ .
    - d.  $P$  = Patrimonio netto (es. capitale sociale, riserve, patrimonio per le società di persone ecc) come definito dal C.C., incrementale correlato alla entità dell'investimento ammesso. Sono ritenute ammissibili solo le operazioni finanziarie

di qualunque natura che determinano l'aumento del patrimonio dell'impresa solo con immissione di cash;

B) l'elenco delle imprese ammissibili (ossia quelle che sono ammesse a finanziamento) saranno quindi ordinate a blocchi secondo tali criteri:

1. le imprese più innovative (in base a brevetti depositati o acquisiti, eventuali collaborazioni con laboratori, università e centri di ricerca comunque riconosciuti nei rispettivi ambiti regionali e nazionali);
2. le imprese che vedano una presenza maggioritaria di giovani o donne;
3. la data d'arrivo della domanda.

Si avrà quindi un elenco di domande ammissibili, ovvero finanziabili, ordinata per blocchi (da considerarsi in successione):

- l'impresa è sia innovativa che femminile/giovanile (ordinate per data, ora e minuto d'arrivo);
- l'impresa è innovativa ma non giovanile o femminile (all'interno di questo blocco saranno ordinate per data, ora e minuto d'arrivo);
- l'impresa non è innovativa ma è giovanile o femminile (all'interno di questo blocco saranno ordinate per data, ora e minuto d'arrivo);
- l'impresa non è innovativa e né giovanile o femminile (all'interno di questo blocco saranno ordinate per data, ora e minuto d'arrivo).

*Esperienze già realizzate*

Regione Emilia Romagna.

### **3.4.2.3 Creazione di iniziative imprenditoriali innovative nate da Università e Centri di Ricerca**

*Obiettivi*

Aumentare il numero di imprese innovative nella regione, sostenendo in modo permanente la creazione di imprese innovative a partire dal know-how sviluppato nel sistema regionale della ricerca e dell'alta formazione.

*Beneficiari*

Le imprese innovative sono identificate come imprese operanti in settori high-tech e costituite da (almeno) un professore / ricercatore universitario o da un dottorando / contrattista / borsista

universitario che abbia effettuato attività di ricerca pluriennale su un tema specifico alla base dell'idea di impresa.

### *Modello di attuazione dell'intervento*

Il sistema di aiuti prevede:

#### A. Agevolazioni per percorsi di accrescimento e qualificazione delle competenze nella messa a punto e sviluppo di un'impresa spin off suddivise in

- A.1) Borsa di ricerca;
- A.2) Incentivi economici;
- A.3) Servizi di consulenza ad alta specializzazione;
- A.4) Percorsi di accompagnamento per l'accrescimento delle competenze.

#### A.1 Borsa di ricerca

La borsa di ricerca è una agevolazione finanziaria destinata ai soggetti interessati a sviluppare uno spin off da Università e Centri di Ricerca pubblici. La borsa di ricerca deve essere finalizzata all'approfondimento di aspetti tecnologici e di mercato, con particolare riferimento allo sviluppo di brevetti e prototipi.

La borsa di ricerca è assegnata alla singola persona ed è incompatibile e non cumulabile con altre borse di studio, assegni, sovvenzioni di analoga natura, stipendi, retribuzioni o compensi corrisposti da altri soggetti pubblici o privati, ad eccezione dei contratti di collaborazione occasionale che non superino la soglia dei € 5.000,00 lordi annui.

Il valore massimo della borsa di ricerca, di durata non superiore a 12 mesi, è di € 1.500,00 (millecinquecento/00) al mese, al lordo di tutti gli oneri fiscali, assicurativi, contributivi e previdenziali diretti ed indiretti eventualmente previsti dalla legge.

Possono accedere uno o più componenti il gruppo di ricerca che intende avviare un'impresa spin-off.

#### A.2 Incentivi economici

Gli incentivi economici sono agevolazioni finanziarie concedibili al singolo proponente a titolo di rimborso di costi vivi sostenuti nel corso della realizzazione del percorso indicato in sede di domanda ed in relazione allo svolgimento delle seguenti attività:

- partecipazione ad eventi funzionali allo sviluppo dell'idea imprenditoriale, quali corsi di formazione specialistica, convegni, seminari, fiere, forum, meeting;
- visite e incontri realizzati presso imprese, centri di ricerca e altre organizzazioni rilevanti ai fini dello sviluppo dell'idea imprenditoriale.

L'importo totale dell'incentivo richiesto viene quantificato dal proponente in sede di presentazione della domanda, fino ad un valore massimo di € 3.000,00 (tremila/00) a proponente.

Possono accedere agli incentivi solo i soggetti che non richiedano contestualmente la borsa di ricerca.

### A.3 Servizi di consulenza ad alta specializzazione

I servizi di consulenza ad alta specializzazione sono agevolazioni finalizzate a supportare i beneficiari nello sviluppo dell'idea imprenditoriale in relazione alle seguenti aree tematiche:

- analisi di mercato e marketing;
- organizzazione e produzione;
- giuridico-contrattuale-brevettuale;
- reperimento fondi e accesso a strumenti di finanza agevolata;
- budget e controllo di gestione.

I servizi di consulenza ad alta specializzazione saranno erogati al beneficiario da esperti individuati e selezionati dall'Organismo Intermedio.

La tipologia e la quantità di servizi richiesti vengono individuate dal proponente in sede di presentazione della domanda, fino ad un valore massimo di:

- € 2.000,00 (duemila/00), corrispondente a 5 (cinque) giornate nel caso di proponenti che richiedano contestualmente la borsa di ricerca;
- € 4.000,00 (quattromila/00), corrispondente a 10 (dieci) giornate nel caso di proponenti che non richiedano contestualmente la borsa di ricerca;

Il valore di tale agevolazione deve comunque rispettare il massimale di seguito specificato.

### A.4 Percorsi di accompagnamento

I percorsi di accompagnamento per l'accrescimento delle competenze si configurano come attività di supporto al singolo beneficiario per approfondire specifiche tematiche legate al processo di sostegno alla nuova imprenditorialità innovativa.

Le aree tematiche oggetto del percorso di accompagnamento sono le seguenti:

- Business Plan (obbligatorio);
- Modelli organizzativi e sviluppo delle imprese;
- Finanziamento dei progetti di innovazione;
- Project management;
- Marketing strategico;

- Marketing operativo;
- Indagini di mercato;
- Controllo di gestione;
- Reperimento fondi, accesso a strumenti di finanza agevolata e al credito;
- Finanza aziendale;
- Gestione delle risorse umane;
- Assistenza Giuridico contrattuale;
- Brevettazione, marchi e modelli;
- Qualità e certificazione;
- Responsabilità civile e sociale di impresa;
- Internazionalizzazione.

Ciascun percorso avrà una durata compresa fra 5 e 10 giornate.

La tipologia e la durata dei percorsi di accompagnamento richiesti vengono individuate dal proponente in sede di presentazione della domanda. Il percorso sul Business Plan, della durata indicativa di almeno tre giornate, è obbligatorio.

#### Massimale di agevolazioni finanziarie per spin off

Per ogni singolo gruppo proponente una idea di impresa spin off, le borse di ricerca potranno essere assegnate nel numero massimo di 2 persone:

La somma dei valori delle agevolazioni di cui ai precedenti punti A.1, A.2 e A.3 (borsa di ricerca, incentivi economici e servizi di consulenza ad alta specializzazione) concedibili complessivamente ai proponenti la medesima idea imprenditoriale non potrà superare il valore massimo di € 50.000,00 (cinquantamila/00), così composto:

- fino ad un massimo di € 36.000,00 (trentaseimila/00) per borse di ricerca;
- fino ad un massimo di € 20.000,00 (ventimila/00) per incentivi economici e servizi di consulenza ad alta specializzazione.

#### B. Erogazione di incentivi per progetti di ricerca e innovazione.

I soggetti che hanno preso parte al percorso di cui al precedente punto A, possono richiedere agevolazioni, a seguito della pubblicazione di appositi avvisi pubblici (emanati nel rispetto della normativa comunitaria, nazionale e regionale in tema di aiuti di stato) per la realizzazione di Piani di Innovazione Aziendale.

I Piani di Innovazione Aziendali sono finalizzati ad incrementare la capacità delle imprese di adottare innovazioni di processo e di prodotto per migliorare il loro livello di competitività sui mercati extraregionali. In particolare, i Piani di Innovazione Aziendali prevedono:

- la realizzazione di Studi di Fattibilità Tecnica propedeutici e all'interno di Progetti di Ricerca Industriale e di Sviluppo Sperimentale;
- la realizzazione di Progetti di Ricerca Industriale e di Sviluppo Sperimentale, da attuare anche in cooperazione con Organismi di Ricerca.

L'importo massimo del contributo erogabile è fissato in 200 mila euro.

### C. Incubazione e servizi per lo start up

Gli spin off potranno beneficiare servizi di incubazione e servizi avanzati comuni per 2 anni. La Regione dovrà individuare (attraverso procedure di evidenza pubblica e/o accordi e protocolli) e garantire alle imprese spin off neocostituite l'accesso a spazi adeguatamente allestiti e servizi logistici di incubazione presso strutture universitarie e/o di enti pubblici di ricerca. Dovrà essere garantito inoltre il collegamento a laboratori/centri di eccellenza di Atenei e Enti di Ricerca e l'accesso a servizi specializzati da essi forniti e/o all'utilizzo della loro strumentazione.

Gli spin off potranno, inoltre, beneficiare per i primi due anni di attività di servizi di: consulenza finanziaria, amministrativa, legale, fiscale e societaria e per la gestione del personale; sostegno all'attivazione di forme di cooperazione transnazionale per la messa a punto, l'acquisizione o la promozione di tecnologie, prodotti e servizi innovativi; identificazione di possibili partners di progetti di innovazione; consulenza e supporto in materia di acquisizione, protezione e commercializzazione dei diritti di proprietà intellettuale e di accordi di licenza; consulenza sull'uso delle norme.

Il contributo massimo previsto per un'azienda spin-off è pari a 25.000 € per i servizi di incubazione e 5000 € per servizi avanzati comuni.

### *Esperienze già realizzate*

Regione Emilia Romagna, Toscana.

### **3.4.3 La tecnologia Web 2.0 a servizio del del lavoro: Cliclavoro**

Uno degli elementi qualificanti della "riforma Biagi" è rappresentato dalla configurazione di un modello per la realizzazione di un rete telematica, Borsa continua nazionale del lavoro, che il Decreto Legislativo 276/03 (cui ha fatto seguito il Decreto interministeriale 13 ottobre 2004/14)

---

<sup>14</sup> Il provvedimento fissa gli standard tecnici ed i flussi informativi di scambio tra i vari sistemi, nonché le sedi tecniche che assicureranno il raccordo ed il coordinamento a livello nazionale.

definisce quale “sistema aperto e trasparente di incontro tra domanda ed offerta di lavoro basato su una rete di nodi regionali”. Tale sistema è alimentato dalle informazioni immesse sia da tutti i soggetti che operano nel mercato del lavoro (autorizzati o accreditati, centri per l'impiego) sia direttamente dai lavoratori e singoli datori di lavoro. Il sistema BCNL è stato assorbito, nell'ottobre 2010 dal nuovo e più ampio servizio del Ministero del Lavoro CLICLAVORO. Per i lavoratori e le imprese è prevista la possibilità di inserire candidature o richieste di personale senza rivolgersi ad alcun intermediario, da qualunque punto della rete, mediante centri di connessione disponibili presso gli operatori pubblici e privati, autorizzati o accreditati. Per contro, a questi ultimi è fatto obbligo di conferire al sistema (Cliclavoro) i dati acquisiti dal prestatore di lavoro e quelli resi dalle imprese che ne facciano richiesta, rispettando l'ambito temporale e territoriale prescelto per la diffusione dei dati stessi. Oltre a garantire, su espressa richiesta degli utenti, che l'offerta o la domanda di lavoro possa essere ricercata anche tramite internet, le Agenzie per il lavoro e gli intermediari sono tenuti a fornire “ogni informazione strategica per un efficace funzionamento del mercato; attraverso Cliclavoro, quindi, il legislatore persegue difatti anche la finalità di garantirsi uno strumento utile per il monitoraggio statistico e la valutazione delle politiche del lavoro. Il sistema opera in ambito sia nazionale che regionale: il primo livello, oltre a definire gli standard tecnici e i flussi informativi di scambio, ha l'obiettivo di integrare i sistemi regionali e definire l'insieme delle informazioni che permettono l'incontro tra domanda e offerta di lavoro; l'ambito regionale definisce e realizza modelli di servizi al lavoro e coopera con l'ambito nazionale per la definizione degli standard operativi.

In virtù delle successive modifiche apportate con il Collegato Lavoro del 2010 e dall'art. 29, DL n. 98/2011 convertito dalla L n. 111/2011, lo Sato italiano fa un ulteriore passo verso la più ampia liberalizzazione del collocamento. Il varo delle norme di luglio 2011 consente di svolgere **attività di intermediazione** nel mercato del lavoro ad una moltitudine di soggetti diversi dai Cpl, come le Scuole, le Università (pubbliche e private) e loro fondazioni, i Comuni (anche in forma associata e le Comunità montane), le Camere di Commercio, le Associazioni sindacali e datoriali, i patronati, gli Enti bilaterali, le associazioni senza fini di lucro, l'Enpals, i siti internet no profit. Il fulcro di tale attività, per tutti, è **Cliclavoro**, che, come si è detto, svolge le funzioni della “*borsa continua nazionale del lavoro*“. Per svolgere l'attività di intermediazione, i soggetti autorizzati all'attività da parte delle Regioni e Province Autonome hanno l'obbligo di interconnettersi a Cliclavoro, tramite le credenziali assegnate agli stessi dal Ministero, e trasmettere i dati e le informazioni per il controllo dei fabbisogni professionali ed il buon andamento del mercato del lavoro di cui sono venuti in possesso nel corso dell'attività di intermediazione. Il mancato adempimento di quanto previsto comporta una sanzione amministrativa pecuniaria da 2.000 a 12.000 euro, il soggetto sarà cassato dall'Albo e, pertanto non potrà più esercitare l'attività di intermediazione. Resta fermo quanto

previsto dagli articoli 18 (sanzioni penali) e 19 (sanzioni amministrative), D.lgs n. 276/2003. Cliclavoro è quindi:

- ✓ il portale del ministero del lavoro che costituisce la borsa continua nazionale del lavoro;
- ✓ un sistema aperto e trasparente di incontro tra domanda e offerta di lavoro basato su una rete di nodi regionali, alimentato da tutte le informazioni utili immesse nel sistema stesso sia dagli operatori pubblici e privati, autorizzati o accreditati, sia direttamente da lavoratori e imprese;
- ✓ il punto di accesso da parte dei lavoratori e delle imprese consultabile da un qualunque punto della rete.

Cliclavoro è inoltre una straordinaria opportunità per le regioni che sono i nodi di accesso e di alimentazione della BNCL.

Le regioni, nell'ambito della costruzione del processo di qualità dei Servizi per l'Impiego, possono dare indirizzi alle province per la creazione dei loro sistemi informativi del lavoro (SIL) quali strumenti di accesso diretto per i lavoratori, i disoccupati e le imprese e attraverso i Cpl possono agevolare sul territorio la diffusione delle informazioni sulle opportunità di impiego e sui diversi servizi del lavoro.

La costituzione di un unico sistema informatico per la promozione delle opportunità di impiego, con il contributo di tutti i soggetti accreditati ed autorizzati ad operare sul mercato del lavoro e per l'incontro tra domanda ed offerta, agevola altresì il raggiungimento di ulteriori obiettivi:

- A) la conoscenza e il monitoraggio delle dinamiche del mercato del lavoro e dei fabbisogni delle imprese, a cui collegare l'offerta formativa e le politiche attive;
- B) la progettazione e l'erogazione di misure più mirate per i diversi target di intervento, dalla formazione alle politiche attive, dall'orientamento all'incontro tra domanda ed offerta;
- C) il supporto al marketing per le imprese e alla preselezione;
- D) l'accesso alle opportunità di impiego presenti sul territorio, locale, regionale e nazionale.

La connessione con il sistema Cliclavoro da parte dei SIL provinciali ed il pieno e continuativo scambio delle informazioni sulle vacancies e sulle opportunità costituisce, quindi, la premessa per ogni intervento di rafforzamento qualitativo dei servizi per l'impiego di cui la anche programmazione regionale dovrà farsi carico.