

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Dottorato di ricerca in Sociologia XXV ciclo

Settore Concorsuale di afferenza 14/D1

Settore scientifico-disciplinare

SPS/09 Sociologia dei processi economici, del lavoro, dell'ambiente e del territorio

Politiche attive del lavoro e ammortizzatori sociali in deroga: misure difensive o di promozione delle capacità?

Tesi di dottorato del candidato: dott. Giuseppe Di Lieto

Il Coordinatore del Dottorato

Chiar.mo Prof. Ivo Colozzi

Il Tutor

Chiar.mo Prof. Roberto Rizza

Esame finale anno 2013

INDICE

I	Capabilities e benessere	4
1.1	Capabilities approach: finalità, definizioni e caratteristiche principali	4
1.2	Capabilities individuali, collettive e risorse istituzionali.	6
1.3	Capabilities e interventi di welfare	9
	Bibliografia	12
II	Le politiche del lavoro: l'Italia nel quadro europeo	14
2.1	Premessa	14
2.2	Che cosa sono le politiche del lavoro?	16
2.3	Le principali misure di politica del lavoro in Italia	17
2.4	Attivazione e politiche del lavoro in Italia	19
2.5	Gli andamenti nella spesa per le politiche del lavoro nella direzione dell'attivazione	22
2.6	La Strategia Europea per l'Occupazione: dopo Lisbona 2010, verso Europa 2020	25
	Bibliografia	35
III	Contesti territoriali, capacitazioni istituzionali e individuali: l'integrazione tra politiche attive e passive del lavoro	37
3.1	Premessa	37
3.2	La formazione continua quale espressione di capacitazioni istituzionali e territoriali	38
3.3	I servizi per il lavoro quale espressione di capabilities istituzionali e territoriali.	47
3.4	Gli ammortizzatori sociali in deroga e le tre fasi di attuazione	52
3.5	Una classificazione dei modelli regionali di intervento sulla base della normativa	54
3.6	I risultati della sperimentazione avviata dall'Accordo Stato Regioni del 12 febbraio 2009	66
3.7	Le politiche attive del lavoro offerte e avviate dalle Regioni	71
	Bibliografia	77
IV	Capabilities e politiche del lavoro: gli ammortizzatori sociali in deroga nei territori regionali	79
4.1	Premessa	79
4.2	Il punto di vista degli operatori dei Centri per l'Impiego della Provincia di Bologna	81
4.3	Il punto di vista degli operatori dei servizi per il lavoro privati in Provincia di Verona	84
4.4	Il punto di vista degli operatori dei Centri per l'Impiego della Provincia di Genova	89
4.5	Il punto di vista degli operatori dei Centri per l'Impiego della Provincia Benevento	93
4.6	Il punto di vista degli operatori dei Centri per l'Impiego della Provincia di Avellino	95
4.7	Il punto di vista di alcuni lavoratori di San Lazzaro di Savena (Bologna)	98
4.8	Il punto di vista di alcuni lavoratori in Provincia di Genova	104
4.9	Il punto di vista di alcuni lavoratori in Provincia di Benevento	112
	4.9.1 Il focus group realizzato presso la sede del Cip di Benevento	112
	4.9.2 Il focus group realizzato presso la sede Isfol di Benevento	117
4.10	Considerazioni conclusive: quali capabilities	122
	Bibliografia	124

V	La formazione continua in Emilia Romagna	126
5.1	Premessa	126
5.2	Impianto normativo e regolamentare dell'Accordo Stato Regioni in Regione Emilia Romagna	127
	5.2.1 La platea soggettiva	129
	5.2.2 Il modello regionale adottato	130
5.3	I lavoratori formati dal sistema di formazione continua in Emilia Romagna	133
5.4	Le scelte operate e l'individuazione del campione	137
5.5	I beneficiari della formazione continua	140
5.6	La condizione al momento dell'iscrizione al corso	142
5.7	La partecipazione alla formazione	144
5.8	Motivi della partecipazione ai corsi	145
5.9	Gli esiti della formazione: miglioramenti percepiti	146
5.10	Variazioni nella condizione occupazionale	150
5.11	Una breve sintesi	154
	Bibliografia	155
VI	Conclusioni	156
	Allegati	

Capitolo I

Capabilities e benessere

1.1 Capabilities approach: finalità, definizioni e caratteristiche principali

L'approccio delle capabilities dell'economista Amartya K. Sen costituisce un quadro concettuale generale che si può applicare in più campi ed è utile alla valutazione e all'analisi del benessere individuale e delle relazioni sociali (Nussbaum, 2004; Sen, 2004; Robeyns, 2005).

Da diversi anni molti autori di diverse discipline - filosofi, economisti, sociologi - hanno utilizzato il costrutto delle capabilities per descrivere l'agire umano e sociale partendo dal punto di vista dell'azione individuale. Si tratta di un costrutto teorico semplice, ma allo stesso tempo ricco perché riesce ad attrarre l'interesse di diverse discipline (Busilacchi, 2009). Tale interesse può essere determinato dal fatto che l'economia già si era accorta con suoi autorevoli pensatori (Smith, Malthus, Mill, Marshall, Keynes) che il benessere individuale, la felicità per la persona non corrispondesse al benessere economico o semplicemente alla ricchezza individuale e collettiva secondo un'ottica utilitaristica.

L'approccio dell'economista indiano dunque, partendo da queste premesse, mette al centro gli obiettivi di benessere, di giustizia e di sviluppo. Per l'individuo, secondo Sen, questo vuol dire poter scegliere tra le diverse possibilità quella che si ritiene a ragione la vita migliore per se stessi. L'attenzione è focalizzata su ciò che l'individuo è potenzialmente capace di fare, di essere e di diventare. I mezzi costituiscono la strumentazione per rimuovere gli impedimenti che ostacolano la possibilità di operare scelte libere tra alternative possibili e di percorrere quelle scelte fino in fondo. Il compito delle politiche pubbliche in questo caso è aumentare i gradi di libertà per la scelta: il soggetto deve essere messo in grado di poter scegliere liberamente un'opzione piuttosto di altre e, allo stesso tempo, il ruolo delle politiche pubbliche è quello di aumentare le scelte percorribili, eliminando o riducendo quegli ostacoli che si presentano all'individuo nel percorrere le scelte effettuate. Quando l'individuo intraprende quelle azioni e quelle attività che consapevolmente ha scelto di percorrere e quando la persona riesce ad essere ciò che vuole essere, Sen utilizza il termine *functioning*¹.

“La capability” di una persona non è che l'insieme delle combinazioni alternative di funzionamenti che essa è in grado di realizzare. E' dunque una sorta di libertà: la libertà sostanziale di realizzare più combinazioni alternative di funzionamenti (o, detto in modo meno formale, di mettere in atto più stili di vita alternativi). Una facoltà che, secondo Sen, dovrebbe essere garantita dalle risorse pubbliche: “Il conservatorismo finanziario si fonda su buone ragioni e impone condizioni pesanti, (...) ma non bisogna dimenticare che la spesa pubblica ha anche il ruolo di generare e garantire molte capabilities fondamentali”. La distinzione tra il concetto di funzionamento e quello di capability – il primo collegato alle realizzazioni, ai “conseguimenti”, e il secondo all’“abilità di conseguire”- fonda nell'approccio di Sen lo spazio della libertà come possibilità di “scegliersi una vita cui (a ragion veduta) si dia valore” (Sen A., 2000, p. 78-79).

Il framework generale di Sen parte dall'assunto che l'attore presenta risorse iniziali e altre acquisibili attraverso fattori di conversione. Questi possono ampliare le capabilities e quindi trasformarsi in funzionamenti, cioè comportamenti selezionati tra alternative di comportamento possibili e perseguibili all'interno del proprio spazio di capacità. Le dotazioni e le risorse dell'individuo sono costituite dai diritti garantiti dall'ordinamento, dalle caratteristiche personali e da ulteriori risorse cognitive acquisite attraverso funzionamenti. In questo caso la progressiva acquisizione ed elaborazione di conoscenza consente all'individuo di attivare i titoli di cui dispone.

¹ I due concetti principali del costrutto di Sen *capability* e *functioning* vengono tradotti da diversi autori italiani attraverso i termini capacità o capacitazioni e funzionamenti. Anche noi talvolta useremo questi concetti nei prossimi paragrafi e capitoli.

Sen dichiara di essere stato influenzato da diversi pensatori e tra essi troviamo il filosofo John Rawls (1971, 1982). Sen però critica l'uso di Rawls dei beni primari nei confronti interpersonali. Per Sen i beni primari sono soprattutto mezzi, e non acquisizioni in sé. Essi, di conseguenza, non riescono a spiegare la gamma completa delle diversità tra esseri umani (Sen, 1980, 1992, pp 81-87; 2004, p. 332). Come abbiamo già accennato, Sen ammette la presenza di disuguaglianze e di forti diversità tra le persone. Ne consegue che persone diverse possono aver bisogno di altri beni e/o di un dosaggio differente di tali beni primari per raggiungere lo stesso livello di benessere o le acquisizioni attese. Infatti secondo Sen “la posizione di una persona all’interno di un assetto sociale può essere giudicata da due diverse prospettive, e cioè:

- 1) le effettive acquisizioni;
- 2) la libertà di acquisire.

Le acquisizioni hanno a che fare con ciò che riusciamo a mettere in atto (Sen 1992, p. 53). Tali aspetti richiamano il punto di osservazione che Sen invita ad adottare per comprendere la disuguaglianza: l’individuo con le sue caratteristiche interne ed esterne ma inserito nel suo spazio sociale. Tutte queste caratteristiche determinano le diversità tra ogni singola persona. Si tratta di un punto di forza dell’approccio di Sen in quanto consente di definire uno spazio valutativo all’interno del quale verificare i mezzi e le risorse a disposizione del singolo; i funzionamenti della persona in termini di abilità di essere e di fare messi in atto e quelli potenzialmente attivabili (*capabilities*).

Come ricorda Robeyns, nei primi lavori di Sen ogni *capability* si riferisce ad una sola persona e viceversa. Attraverso questa espressione una *capability* è sinonimo di un set di *capabilities* (*capability set*) e consiste di una combinazione di funzionamenti potenziali. Quindi i funzionamenti potrebbero essere potenziali o raggiunti (2005, p. 100). Le caratteristiche del concetto seniano di *capability*, per il nostro lavoro, hanno una certa importanza nel qualificare la monoliticità oppure la modularità. In questo secondo caso ne presuppone lo sviluppo eterogeneo e differenziato in ciascuna persona.

A riguardo è importante precisare, aspetto sottolineato da Robeyns, che vi è un altro termine nella teoria di Sen che ci consente di considerare per il nostro lavoro la *capability* come un set di *capabilities* e potenziali *functionings*. Si tratta delle “basic capabilities [...] are a subset of all capabilities”. In sostanza vi sono delle *capabilities* di base necessarie affinché l’individuo riesca a sopravvivere e eviti situazioni di povertà. Questo sottoinsieme, subset di *capabilities*, costituisce un valore soglia, *cut-off point*, al di sotto del quale si trovano situazioni di deprivazione, mal nutrizione e povertà. Questo concetto di “basic capabilities” ha una certa importanza non solo per la definizione in sé, ma perché presuppone sottoinsiemi di *capabilities* e funzionamenti che potrebbero prefigurare una sorta di graduazione in relazione ad una tassonomia dei bisogni delle persone e nel contesto in cui vivono.

In sintesi, dunque, il concetto di *capability* esprime le potenzialità (abilità) di scegliere stati di essere e di fare, cioè opportunità per riuscire a mettere in atto ciò che apprezziamo. Si tratta di una abilità di carattere generale, che ha a che fare con le condizioni esterne al soggetto favorevoli alla capacità di funzionare nel modo che l’individuo ritiene più consono: combinazioni di funzionamenti (stati di essere o di fare) che la persona può acquisire, libertà dell’individuo di condurre un certo tipo di vita piuttosto che un altro. Alla *capability* si affianca un altro concetto cardine il *functioning* nel senso di acquisizione e adozione di stati di essere e di fare, ciò che in altri termini gli individui riescono a mettere in atto in termini di risultati acquisiti sul piano fisico, intellettuale, della salute, nutrizione, longevità, istruzione. I funzionamenti cui l’individuo attribuisce valore non sono definibili una volta per tutte e comprendono molti aspetti della vita individuale.

Per il tema che tratteremo è importante tenere presente l’esistenza di un sottoinsieme di *capabilities* - *subset di capabilities* - quali capacità primarie che costituiscono una sorta di valore soglia - *cut-off point* - al di sotto del quale si trovano situazioni di deprivazione, mal nutrizione e povertà. Sono quelle abilità di soddisfare funzionamenti essenziali, che consentono agli individui di condurre una vita accettabile. L’esistenza di un subset o più sottoinsiemi di *capabilities* svela una concezione dell’essere umano dotato di caratteristiche diverse, per effetto dei diversi ambienti sociali e naturali. Inoltre siamo differenti anche e soprattutto in base alle acquisizioni effettive e alla libertà di acquisire. Per questo motivo è di fondamentale importanza per l’analisi delle disuguaglianze e quindi degli interventi lo *spazio valutativo individuale* (*evaluating space*), uno spazio in cui agiscono una pluralità di variabili individuali, sociali e

ambientali su cui è necessario focalizzare l'attenzione per la valutazione delle accessibilità di ogni singolo attore.

1.2 Capabilities individuali, collettive e risorse istituzionali

“Se il livello individuale è fondante per il concetto di capacità ed è questa la dimensione in cui le capacità possono essere esercitate e aumentate, le condizioni che permettono lo sviluppo di capacità individuali sono profondamente radicate nel contesto e nell'architettura istituzionale, negli interventi e nelle culture organizzative che definiscono l'azione pubblica” (Bifulco L., Monzana C., 2011, p. 412). In contesti sociali ove le capacitazioni soglia - al di sotto delle quali vi troviamo situazioni di deprivazione, mal nutrimento e povertà – sono ampiamente distribuite e quindi esercitate anche con il supporto di risorse istituzionali e territoriali, vi sarà la necessità di sviluppare altre capabilities che consentano il *well-being*. Tenendo presente la distinzione tra capabilities e functionings, vi saranno dunque situazioni in cui conviene analizzare se le persone hanno acquisito e sviluppato determinati comportamenti (functionings) e/o ci si deve concentrare sulle opportunità di scelta, sulle capabilities (Robeyns, 2005 p. 101). Robeyns propone l'esempio dell'integrità fisica attraverso l'evidenza di atti di violenza tra le mura domestiche, ipotizzando che nessuno aspiri ad essere picchiato e maltrattato (neanche per un pugile). Se i funzionamenti acquisiti da una persona per salvaguardare l'integrità del proprio corpo sono danneggiati da forme di violenza domestica, ne consegue che la vittima non ha la capability di essere al sicuro da danni fisici.

Dall'altro lato vi possono essere persone che nonostante abbiano il medesimo set di capabilities dimostrano di acquisire un differente livello di funzionamenti in quanto esito di scelte diverse e quindi di traiettorie biografiche differenti. Come sottolinea Robeyns l'idea che ciascuno si crea la vita che vale la pena di vivere dipende da una serie di fattori legati all'ambiente familiare di origine, alla comunità in cui si è inseriti, alle radici culturali e religiose e alle esperienze pregresse.

Come afferma Robeyns “il capability approach non è solo vocato alla valutazione del capability set delle persone, ma analizza anche i nostri bisogni all'interno del contesto economico-produttivo e sociale in cui si formano e interagiscono, e comunque nelle circostanze in cui le persone si trovano a scegliere il set di opportunità potenziali e giuste per se stessi” (2005, p. 99).

Da questa considerazione desumiamo che il *capability set* presuppone una pluralità di capabilities variabili nel tempo, distribuite e disponibili alla persona in maniera differente. Per costruire percorsi individuali non (troppo) diseguali deve essere disponibile un ventaglio di opportunità, affinché l'individuo scelga la vita migliore per se stesso. In questo caso si distingue lo spazio valutativo individuale - in esso agiscono funzionamenti già acquisiti: l'intreccio e l'interazione tra funzionamenti già in essere consente di acquisire ulteriori opportunità in termini di capabilities e quindi di funzionamenti. Perciò il capability approach propone il concetto di *attore situato*: cioè l'azione dell'individuo deve essere osservata secondo una logica processuale e longitudinale per cogliere i funzionamenti acquisiti ma soprattutto i vincoli oggettivi che si presentano. Va dunque considerato quanto le risorse cognitive del singolo consentono processi di conversione in nuovi funzionamenti ma soprattutto è necessario valutare l'influenza delle risorse collettive e di quelle istituzionali, secondo una logica di interazione dinamica tra i diversi fattori, individuali e collettivi. Ogni individuo ha infatti una (sua) storia, memoria e un'identità diversa e distinta da quella di altri individui. La qualità della vita di ciascuno dipende da una pluralità di dimensioni riferibili ad aspetti materiali, mentali, sociali, economici, politici e culturali, ma soprattutto da fattori di conversione che consentono di trasformare i beni disponibili in capabilities.

Per rendere più chiari alcuni concetti della teoria di Sen fino ad ora presentati riprendiamo uno degli esempi riportati da Sen rispetto a un bene-merce quale è la bicicletta (op. cit., 2005). “Noi non siamo interessati alla bicicletta in sé quale oggetto costituito da certi materiali, con una specifica forma e colore, ma perché ci consente di andare nei luoghi dove desideriamo andare e più velocemente che camminando” (Robeyns, 2005, p. 98). Attraverso questo esempio è possibile chiarire la relazione tra i

mezzi e le capacità considerando il bene in sé, le caratteristiche del bene-merce, le potenzialità o capabilities che il bene-merce attiva e i funzionamenti conseguenti. Come sottolinea Robeyns non siamo interessati alla bicicletta in quanto composta da una serie di materiali e oggetti ma perché consente la mobilità. Se una persona ha qualche handicap o semplicemente non ha imparato ad andare in bicicletta, il deficit in questi funzionamenti non consente lo spostamento da un luogo ad un altro. Al contrario la presenza di questa capacità permette ulteriori funzionamenti quali ad esempio una mobilità più rapida del muoversi a piedi; il contenimento delle spese familiari; il risparmio energetico per la collettività; la riduzione di agenti inquinanti nell'aria; il mantenersi in buona salute attraverso il moto; la socialità se svolta in compagnia.

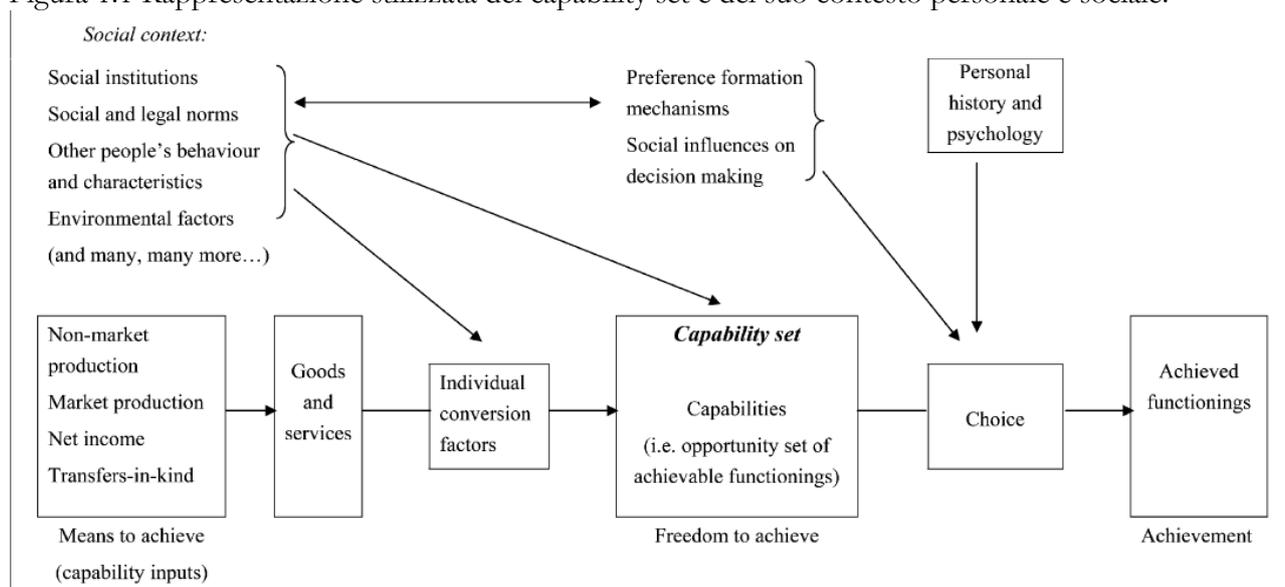
Un altro elemento importante riguardo al quadro concettuale delle capabilities rimanda alle norme e ai valori che regolano l'accesso e la distribuzione delle risorse e delle opportunità, inducendo ad evidenziare l'aspetto normativo e prescrittivo sottostante le politiche pubbliche (Leonardi, 2009; Lasswell e Kaplan 1950; Lowi 1999). In generale le politiche vengono interpretate in relazione al loro orientamento generale. Tali politiche sono costituite da norme (internazionali, nazionali e regionali) che hanno principi e obiettivi chiaramente esplicitati. Nell'esempio della bicicletta la mobilità viene influenzata da politiche infrastrutturali nei trasporti quali per esempio la costruzione di strade asfaltate, di piste ciclabili. Tali politiche hanno un impatto sulle *capabilities individuali*, sulle capabilities collettive o territoriali e su quelle istituzionalizzate. Le prime, cioè le *capabilities individuali*, sono verificabili attraverso la probabilità che le persone seguano le diverse opzioni rese disponibili. A riguardo un esempio tratto da una misura sulle capabilities individuali in materia di mercato del lavoro: la numerosità di fasce deboli presenti nella forza lavoro in rapporto alla numerosità delle fasce deboli occupate e distribuite tra le diverse tipologie professionali. Per quanto concerne le *capabilities collettive o territoriali* queste sono espresse dalla presenza dei diversi servizi offerti dal territorio. Fino a giungere alle *capabilities istituzionalizzate* cioè quelle che prefigurano servizi in carico al soggetto pubblico e definiti in maniera permanente. Un esempio può essere rappresentato dal processo di definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza a livello sociosanitario – LEA - e dei Livelli Essenziali delle Prestazioni – LEP - relativi ai diritti civili e sociali.

Si propone cosa possa significare la creazione di capabilities individuali e attivazione di risorse istituzionali e quindi conversione in funzionamenti individuali e istituzionali a livello micro mediante l'esempio di un semplice comitato genitori di una scuola di paese. In questo Paese non vi era la copertura di asili nido se non dai 24 mesi e vi era una capienza bassa rispetto alla natalità in aumento: in 10 anni i residenti sono raddoppiati con un tasso di natalità tra i più alti della provincia e della regione. Ne è conseguita una maggiore richiesta di servizi per l'infanzia e le famiglie dovevano trovare risposte, in termini di servizi (capabilities), in altri territori. Il comitato genitori del Paese ha concordato e ottenuto che il Comune costruisse una nuova scuola di infanzia, che prevedesse una sezione primavera per gli anticipatori (legge Gelmini), infine l'abbassamento del limite di età a 12 mesi per l'inserimento all'asilo nido. Vi è stata quindi una conversione di capabilities in funzionamenti sia individuali che istituzionali. Ma tali funzionamenti hanno valore in sé dal punto di vista istituzionale fino a quando rimangono alte le nascite e quindi la crescita demografica nel paese; sono decisive nei primi anni di vita dei bimbi in relazione alle capabilities e funzionamenti futuri, per dirla come Esping Andersen (2010) in relazione all'incidenza sui successi formativi e professionali dei futuri giovani adulti; sono temporaneamente significative (circa 2/3 anni) per i genitori entrambi occupati e soprattutto per le donne occupabili alla ricerca di lavoro. Come ricorda Leonardi “per una donna con figli ottenere e mantenere un lavoro è più difficile che per una donna senza figli” (op. cit. p. 38), la situazione si aggrava se si tratta di famiglie monogenitoriali. In tali situazioni non è pensabile intervenire solo attraverso strumenti per il miglioramento delle capacità personali (formazione e istruzione, servizi per il lavoro) ma sono necessarie misure, strumenti e servizi di conciliazione vita-lavoro per ottenere funzionamenti rilevanti. In questo caso si fa riferimento ai servizi per l'infanzia, alla disponibilità di congedi parentali, alla presenza di orari elastici nei luoghi di lavoro.

Va sottolineato dunque che le capabilities non devono essere concepite in termini individualistici. Si tratta di *combined capabilities*, nel senso attribuito da Nussbaum (2001): lo sviluppo delle capabilities interne all'individuo è legato a quelle collettive/istituzionali, le seconde sono preconditione delle prime

(Leonardi, 2009). Leonardi, riprendendo Nussbaum, sottolinea due aspetti importanti. In primo luogo evidenzia la rilevanza delle *combined capabilities* che definiscono la relazione diretta tra capabilities individuali e servizi collettivi. In questo senso la possibilità di lavorare o di andare in bicicletta o di inserire in un servizio per l'infanzia il proprio figlio/a dipendono da altre condizioni istituzionali o collettive: la costruzione di infrastrutture stradali; la presenza di un'offerta di servizi per l'infanzia e/o per gli anziani, etc. In questo modo viene sottolineato che devono sussistere condizioni particolari affinché l'attore individuale sia messo in grado di perseguire quegli obiettivi che ritiene rilevanti per vivere una vita buona, cioè esprimere le proprie capabilities. Il ruolo attivo da parte delle persone è condizionato dalla presenza di servizi pubblici. Da ciò deriva l'importanza di un altro concetto fondamentale della teoria seniana cioè i *processi di conversione delle capabilities in funzionamenti*.

Figura 1.1 Rappresentazione stilizzata del capability set e del suo contesto personale e sociale.



Tratto da Robeyns L., 2005, p. 98

La relazione tra un bene e i funzionamenti da acquisire in termini di stati d'essere e di fare è influenzata da tre gruppi di fattori di conversione (Robeyns, 2005, p. 99). Nella figura abbiamo riproposto lo schema costruito da Robeyns e identificato i fattori di conversione, cioè quegli elementi e quelle caratteristiche che intervengono nelle opportunità di accesso ai funzionamenti e nel convertire le risorse e i beni in possibilità effettive di raggiungere gli obiettivi (Sen 1999, 87). Il primo gruppo è costituito dalle *caratteristiche personali* come il genere, la salute, le condizioni fisiche, le abilità di lettura e comprensione, le capacità intellettive. “Se una persona è disabile, o in cattive condizioni fisiche, o non ha mai imparato ad andare in bicicletta, questa sarà di aiuto limitato per consentirgli il functioning della mobilità” (Robeyns, 2005, p. 99). A parità di beni e servizi questi fattori determinano un diverso impatto in termini di conversione in *well-being*. Ci sono, in secondo luogo, le norme giuridiche e culturali che fanno riferimento alle politiche pubbliche, alle norme sociali, ai ruoli di genere, alle gerarchie sociali, al peso delle relazioni interpersonali. Questi fattori di conversione influenzano i fenomeni di inclusione/esclusione sociale e connotano forme vecchie e nuove di discriminazione sulla base dell'etnia, del genere, dell'età, della condizione professionale, etc. Infine, abbiamo i *fattori di conversione ambientale e di contesto*, cioè il clima, la localizzazione geografica ma così vale anche per la presenza/assenza di determinate istituzioni pubbliche e per quelle infrastrutture economiche e sociali che consentono di convertire i beni e i diritti in benessere personale.

“I mezzi che permettono o impediscono di convertire i *diritti formali*, sanciti giuridicamente, in diritti concreti e libertà di fatto sono inoltre concepiti in stretta relazione col *risultato*” (Leonardi, 2009). La distribuzione a tutti degli stessi strumenti e opportunità di partenza non è condizione necessaria perché non vi siano disuguaglianze di risultato. E' opportuno considerare il risultato in termini di

funzionamenti delle persone, non in forma aggregata (funzionamenti in termini di percentuale per esempio tra categorie deboli quali disabili, ex carcerati, ecc. tra gli occupati), ma a livello di singolo spazio (valutativo) individuale; ove la base informativa da tenere sotto controllo è fondamentale per erogare quei beni, servizi o integrare il set di capabilities affinché, sulla base del sistema di preferenze, il singolo abbia l'opportunità di scegliere e decidere di convertirle e acquisire determinati funzionamenti. E' nelle singole traiettorie individuali osservate nel tempo che si può verificare se i fattori di conversione trasformano in opportunità di accesso ai funzionamenti e convertono le risorse e i beni in possibilità effettive.

In sintesi è sulla base di quanto sino ad ora descritto, possiamo evidenziare come l'azione dell'individuo debba essere osservata secondo una logica processuale e longitudinale (*attore situato*) per cogliere i funzionamenti acquisiti ma soprattutto i vincoli oggettivi che si presentano, quanto le risorse cognitive del singolo consentono processi di conversione in nuovi funzionamenti e l'influenza delle risorse collettive (per esempio del territorio) e di quelle istituzionali. Tutto ciò secondo una logica di interazione dinamica tra i diversi fattori. Ogni individuo ha una (sua) storia, memoria e identità. La qualità della vita di ciascuno dipende da una pluralità di dimensioni riferibili ad aspetti materiali, mentali, sociali, economici, politici e culturali. Nussbaum introduce un concetto importante attraverso le combined capabilities che definiscono la relazione diretta tra capabilities individuali e capabilities collettive/istituzionali. Le capabilities individuali, cioè la possibilità di scegliere opzioni buone per la propria vita dipendono da quelle collettive e istituzionali. Per esempio la mobilità in bicicletta dipende dalla costruzione di infrastrutture stradali; la partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne è strettamente legata ai servizi per la famiglia ecc. Allo stesso tempo agiscono fattori di conversione che intervengono sulle opportunità di accesso ai funzionamenti e nella trasformazione delle risorse e dei beni in possibilità effettive di raggiungere gli obiettivi prefissati.

1.3 Capabilities e interventi di welfare

Il costrutto di Sen sembra interpretare e indicare linee di indirizzo generali per quei sistemi di welfare state occidentali che da tempo hanno avviato un processo di ripensamento dei propri principi fondanti senza che si rilevino ancora disegni organici rispetto alla loro trasformazione. Allo stesso tempo questo approccio consente di verificare se le singole misure implementate nei diversi sistemi di welfare sono coerenti e riconducibili a quei principi generali che compongono il disegno complessivo di ciascun impianto di welfare.

Il welfare state viene costruito per designare un sistema sociale in cui la promozione della sicurezza e del benessere sociale ed economico dei cittadini sia assunto dallo Stato. "L'essenza del welfare state risiede nella protezione da parte dello stato di standard minimi di reddito, alimentazione, salute e sicurezza fisica, istruzione e abitazione, garantiti ad ogni cittadino come diritto politico" (Wilensky, 1975). Lo stato assistenziale o stato sociale è un sistema di norme che si fonda sulla gestione dei rischi sociali (Esping-Andersen, 2000, pp. 69 – 70). I loro effetti possono essere internalizzati dalla famiglia, gestiti dal mercato o assorbiti dallo Stato sociale (op. cit., 2000, p. 74). La modulazione dell'intervento di uno dei fattori ora ricordati a fronte del ruolo giocato dagli altri (anche in relazione ai rischi sociali) stabilisce il modello di welfare di riferimento.

I tre modelli di welfare classificati da Esping-Andersen sono così riassumibili:

- il modello "*liberale*": esso si concentra solo su alcune categorie sociali più deboli; è anche definito "*residuale*", poiché rivolge gli interventi a categorie deboli e non a tutti;
- il modello "*conservatore*": strettamente legato al lavoro e allo status occupazionale, si basa su assicurazioni sociali obbligatorie. Ne consegue che i diritti sociali sono strettamente legati alla condizione del lavoratore.
- infine il modello "*socialdemocratico*", detto anche "*universalistico*" in quanto i diritti e i servizi sono riconosciuti sulla base della cittadinanza, senza differenze tra gruppi sociali.

Il welfare italiano fa parte secondo Esping Andersen del gruppo di paesi (Germania, Austria, Francia, Giappone) che hanno un welfare a “*regime conservatore*”, anche se rappresenta una variante, quella “*familista*” (Mingione, 1998). Esso fonda la protezione sociale sul maschio principale percettore di reddito e attribuisce alla famiglia la responsabilità ultima del benessere dei suoi membri e i principali compiti di cura. In questo modello, in cui il welfare interviene “solo se le famiglie dimostrano di non riuscire a provvedere ai propri bisogni”, sono privilegiate politiche passive del lavoro rivolte alla protezione dell’impiego dei lavoratori adulti capifamiglia mentre tendono ad essere marginali le politiche del lavoro attive (per esempio la formazione). Questo modello di welfare ha subito un’evoluzione che ha comunque mantenuto le differenze originarie.

Negli ultimi vent’anni si è evidenziata la difficoltà del sistema di welfare familista, poiché si stanno indebolendo due forme principali di protezione sociale: l’inserimento nel mercato del lavoro salariato e la familizzazione del disagio sociale - ovvero quello determinato dalla disoccupazione, dal cattivo stato di salute, dalla limitata autonomia connessa all’età (Ranci, 2002, pp. 325-328). Ciò ha avuto effetto, come anticipato, soprattutto nei sistemi a regime familista, come quello italiano, ove è forte la *responsabilizzazione delle famiglie nel fronteggiare molti dei rischi sociali*. Tradizionalmente la famiglia era assicurata economicamente contro i rischi dal maschio adulto dipendente a tempo indeterminato e sostenuta dalle attività di riproduzione sociale svolte dalla donna.

Un’opportunità per il ripensamento del sistema di welfare italiano è stata la Strategia Europea per l’Occupazione (SEO) lanciata dal Consiglio europeo di Lussemburgo del 1997: in quell’occasione si è proposto un coordinamento delle politiche nazionali in materia di occupazione basato su quattro pilastri: “*employability, entrepreneurship, adaptability, equal opportunities*”. In questi anni la cornice generale non è cambiata e nemmeno le modalità di coordinamento, sono stati però ridefiniti gli obiettivi all’interno del programma Europa 2020 (che costituisce anche il nuovo orizzonte temporale dell’Unione Europea per la riprogrammazione dei Fondi strutturali 2014-2020). Della rinnovata SEO, attraverso Europa 2020, ne tratteremo in un paragrafo specifico, ora ci interessa concentrare l’attenzione alla nascita della SEO che costituisce una fase cruciale per l’avvio di un ripensamento delle politiche dell’occupazione in stretto collegamento con i sistemi di welfare state, secondo indirizzi generali condivisi tra gli stati membri.

Con il Consiglio di Lisbona del marzo del 2000 viene fissato l’obiettivo complessivo di fare dell’Europa entro il 2010 l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale². Questo costituisce un principio generale composto da una serie di indicatori relativi all’innalzamento dei livelli di scolarizzazione e professionalizzazione della popolazione; all’investimento in ricerca e sviluppo; all’attenzione alla questione ambientale e quindi ad una crescita sostenibile; l’importanza di aumentare l’occupazione elevando la qualità del lavoro. Tali principi generali hanno visto le prime formulazioni agli inizi degli anni ’90 attraverso il Libro Bianco di J. J. Delors (1993) e quindi una maturazione in seno agli stati membri per alcuni anni, anche grazie alla formulazione annuale dei primi NAP (National Action Plan) da parte di ogni singolo stato membro (1998). Con il Consiglio di Lisbona del 2000 vengono definiti i *benchmark* cioè degli indicatori in termini di performances da raggiungere nei dieci anni successivi (2010). In sintesi l’Unione Europea, attraverso il Fondo Sociale Europeo (FSE) - lo strumento finanziario principale dedicato a tali tematiche - indirizza gli stati membri verso un nuovo welfare state attivo e abilitante. In particolare la questione centrale per raggiungere l’obiettivo dell’economia della conoscenza coincide con l’elevamento dell’“*occupabilità dei lavoratori*” attraverso il ricorso a misure di politica attiva del lavoro. L’obiettivo è quello di creare occupazione per tutti ma soprattutto per donne, giovani e categorie svantaggiate. “Da questo punto di vista, l’approccio dell’Unione europea rimaneva nella scia del precedente sistema di welfare <<bismarckiano-fordista>> che, sia pure con diverse accentuazioni nei paesi europei continentali e in quelli scandinavi, aveva fatto del lavoro il perno della cittadinanza sociale” (Paci M., Pugliese E., 2011, pp. 18.19). Si cerca di far convergere gli Stati membri su alcune linee guida, facilitando il confronto attraverso buone prassi,

² Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000.

sperimentazioni e il trasferimento di alcuni modelli di intervento in altri contesti territoriali, attraverso il *metodo aperto di coordinamento (MAC)*³.

Tuttavia alcune analisi evidenziano come si corra il rischio nella SEO, di mantenere separato il piano analitico da quello prescrittivo, rinunciando alla verifica degli aspetti normativi dei fenomeni studiati. Ad esempio: in sistemi di welfare state a “*regime conservatore*” e familista, la valorizzazione del lavoro femminile deve tenere in considerazione il contesto territoriale di riferimento anche in termini di risorse culturali e istituzionali e, in ragione di queste, scegliere se trasformare le attività di cura tra le mura domestiche (minori e anziani) in un mercato dei servizi anche mediante il privato sociale e l'associazionismo o attraverso il riconoscimento del lavoro di cura delle donne mediante un reddito minimo di cittadinanza (universalismo).

Allo scopo di evidenziare questi fattori è utile l'approccio delle *capabilities* che rimanda direttamente alle norme e ai valori che regolano l'accesso e la distribuzione delle risorse e delle opportunità, orientando l'analisi sugli aspetti normativi e prescrittivi sottostanti le politiche pubbliche (Leonardi, 2009) e propone il concetto di *capability* al posto di capitale umano e occupabilità. “E' la capacità delle persone di vivere quelle vite che hanno ragione di apprezzare, e di allargare la quantità e la qualità delle opzioni reali che hanno valore di per sé al di fuori della logica economica: l'istruzione, per esempio, conferisce capacità di comunicare, di partecipare al discorso pubblico, di prendere decisioni consapevoli. Tale concetto comporta un approccio integrato allo sviluppo economico e sociale inteso come sviluppo delle condizioni per vivere una vita degna” (Leonardi, 2009).

Un recente esempio in questa direzione è costituito dall'incarico che nel febbraio 2008, il Presidente della Repubblica francese, Nicholas Sarkozy, ha conferito a Joseph Stiglitz, Amartya Sen e Jean Paul Fitoussi al fine di individuare i limiti del PIL come indicatore della performance economica e del progresso sociale. E' stata costituita la «Commissione sulla misurazione della performance economica e del progresso sociale » (CMPEPS). Questi autori hanno proposto delle raccomandazioni affinché venissero considerati nuovi ambiti di analisi sensibili per la qualità della vita e quindi proposte nuove dimensioni sulle quali costruire indicatori.

Per definire che cosa significa benessere hanno adottato una definizione multidimensionale e proposto le seguenti dimensioni chiave da tenere in considerazione:

I. Standard materiali di vita (reddito, consumi e ricchezza);

II. Salute;

III. Istruzione;

IV. Attività personali compreso il lavoro;

V. Opinione politica e governo;

VI. Integrazione e relazioni sociali;

VII. Ambiente (presenti e future condizioni);

VIII. Insicurezza, di tipo economico, nonché di natura fisica.

“Tutti questi caratteri formano le dimensioni del benessere, e tuttavia molti di essi sono assenti nelle misure convenzionali del reddito” (Stiglitz J. E., Sen A., Fitoussi J., 2010, p. 17).

La Commissione quando ha ragionato sul modo di misurare la qualità della vita ha presentato tre approcci. Il primo, sviluppato in stretta connessione con la ricerca psicologica, si basa sul concetto di benessere soggettivo. Il secondo applica il concetto di *capabilities* e concepisce la vita di una persona come una combinazione di vari modi "fare ed essere" (funzionamenti) e della sua libertà di scegliere tra questi modi (*capabilities*). Il terzo approccio, sviluppato all'interno della tradizione economica, si basa sul concetto di allocazioni eque. L'idea di base, che è comune all'economia del welfare, è quella di ponderare le varie dimensioni non monetarie della qualità della vita (al di là delle merci e dei servizi che vengono scambiati sul mercato) in un modo che siano rispettate le preferenze delle persone (op. cit., pp. 60-61).

³ E' un metodo di lavoro avviato con la SEO. In questo modo si crea un equilibrio fra la responsabilità comunitarie e quella degli Stati membri ("sussidiarietà"), la definizione di obiettivi comuni quantificati e istituisce la sorveglianza a livello europeo anche attraverso lo scambio di esperienze. La MAC facilita il dibattito politico a vari livelli di responsabilità e segue un approccio integrato tra le diverse politiche (occupazione, sociali, istruzione, regime fiscale, imprese e sviluppo regionale).

L'intera Commissione ha espresso in maniera condivisa la convinzione che “la crisi ci insegna una lezione molto importante: coloro che tentano di orientare l'economia e le nostre società sono come i piloti che cercano di seguire una rotta senza una bussola affidabile. Le decisioni che essi (e noi, come singoli cittadini) prendono dipendono da ciò che si misura, quanto più buone sono le nostre misurazioni, tanto meglio le nostre misure saranno comprese. Siamo quasi ciechi quando i parametri su cui si basa l'azione sono mal progettati o quando non sono ben compresi. Per molti scopi abbiamo bisogno di parametri migliori. Fortunatamente negli ultimi anni la ricerca ha permesso di migliorare i nostri parametri, ed è tempo di integrare i nostri sistemi di misurazione con alcuni di questi progressi” (op. cit., p. 7).

In conclusione il costrutto di Sen attraverso il concetto di capabilities consente di verificare se i principi generali di ciascun impianto di welfare sono coerenti con le singole misure implementate. Allo stesso tempo a quei sistemi di welfare state occidentali che da tempo hanno avviato processi di ripensamento dei principi fondanti, indica anche delle possibili traiettorie da seguire. Quello italiano, a “*regime conservatore*” con una impronta decisamente “*familista*”, è sicuramente uno di questi sistemi di welfare in fase di trasformazione. Nel prossimo capitolo centriamo l'attenzione sulle politiche del lavoro nel nostro Paese e in particolar modo verso quale direzione stanno evolvendo le politiche attive del lavoro sotto l'impulso della programmazione comunitaria in questi ultimi vent'anni.

Bibliografia

- Bonvin J.-M., Favarque, (2005), *Occupabilità e capability: il ruolo delle agenzie locali nell'attuazione delle politiche sociali*, in *Rivista delle politiche sociali*, Volume (1), 47-78.
- Busilacchi G. (2011), *Approccio delle capacità, teoria dell'azione e welfare state*, in M. Paci, E. Pugliese (a cura di), *Welfare e promozione delle capacità*, Bologna, Il Mulino.
- Busilacchi G. (2009), *Approccio delle capacità e sociologia economica: un matrimonio vincente per lo studio delle politiche*, in *Sociologia del lavoro*, n. 114, pp. 66-79.
- Busilacchi G. (2006), *Nuovo welfare e capacità dei soggetti*, in *Stato e Mercato*, n. 76, pp. 91-125.
- Bifulco L., Mozzana C. (2011), *La dimensione sociale delle capacità: fattori di conversione, istituzioni e azione pubblica*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 3, pp. 399-415.
- Corbetta, P. (1999), *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Esping-Andersen G., (2000), *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Bologna, Il Mulino.
- Esping-Andersen G., (2010), *Oltre lo stato assistenziale. Per un nuovo <<patto tra generazioni>>*, Milano, Garzanti.
- Lane R. (2000), *The loss of happiness in the modern democracies*, Yale.
- Lasswell, H.A., Kaplan, A. (1950), *Power and Society. A Framework from Political Inquiry*, New Haven, Yale University Press, trad. it., *Potere e Società*, Bologna: Il Mulino, 1997.
- Leonardi L. (2009), *Capacitazioni, lavoro e welfare. La ricerca di nuovi equilibri tra stato e mercato: ripartire dall'Europa?* in *Stato e Mercato*, n. 85, pp. 31-61.
- Lowi, J. (1999), *La scienza delle politiche*, Bologna, Il Mulino.
- Mingione E., (1998), *Sociologia della Vita Economica*, Roma, Carocci, 1998.
- Nussbaum, M. (2004), *Beyond the social contract: capabilities and global justice*, Oxford Development Studies, 32(1), pp. 3-18.
- Natoli S. (2002), *Si può essere felici da soli? su “eudaimonia”, economia e dono*, in *Nuova Umanità XXIV* (2002/1) 139, pp. 75-85.
- Nussbaum M. C., (2001), *Diventare persone: donne e universalità dei diritti*, Bologna, Il Mulino.
- Paci M., Pugliese E. (a cura di) 2011, *Welfare e promozione delle capacità*, Bologna, Il Mulino.
- Ranci C. (2002), *Le nuove disuguaglianze in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

- Rawls, J. (1982) *Social unity and primary goods*, in A. Sen and B. Williams (Eds.), *Utilitarianism and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 159–186.
- Robeyns I. (2005), *The Capability Approach: a theoretical survey*, *Journal of Human Development*, 6:1, 93-117.
- Sen, A. (1980), *Equality of what?*, in S. McMurrin (Eds.), *The Tanner Lectures on Human Values*, Salt Lake City, Utah.
- Sen, A. (1992), *Inequality Re-examined*, Clarendon Press, Oxford.
- Sen, A. (1994), *La diseguaglianza*, Bologna, Il Mulino.
- Sen A. (2000), *Sviluppo e libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, Arnoldo Mondadori Editore.
- Sen, A. (2004) *Elements of a theory of human rights*, *Philosophy & Public Affairs*, 32(4), pp. 315–356.
- Stiglitz J. E., Sen A., Fitoussi J. (2010), *Rapporto della Commissione Sarkozy sulla misura della performance dell'economia e del progresso sociale*, Parigi.
- Supiot, A. (2003), *Governing Work and Welfare in a Global Economy*, in J Zeitlin, J., Trubek, D.M. (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford: Oxford University Press..
- Wilensky H, (1975), *The welfare state and equality*, University of California Press.

Capitolo II

Le politiche del lavoro: l'Italia nel quadro europeo

2.1 Premessa

Il modello di welfare italiano costituisce una variante del modello bismarckiano e fornisce benefici strettamente legati alla condizione lavorativa (Ferrera, 1998). Il welfare italiano nel rapporto tra stato-mercato-famiglia prevede un forte ruolo della famiglia quale strumento di protezione per i suoi conviventi, concentrando i compiti di cura nei confronti dei minori, degli anziani e delle categorie deboli. Infatti lo Stato interviene solo se la famiglia non riesce a soddisfare ai rischi e ai bisogni che i suoi componenti manifestano e in generale si presenta corporativo, cioè le misure e le prestazioni vengono definite in relazione alle categorie di lavoratori distinte tra inattivi, dipendenti privati e pubblici, autonomi. Le politiche del lavoro privilegiano politiche passive orientate a proteggere l'impiego del percettore di reddito all'interno della famiglia; vi è pressoché assenza di dispositivi di reddito minimo e una presenza minore di misure di politiche attive del lavoro (servizi per l'impiego, formazione, ecc.). Tale descrizione sintetica mette in luce, per sommi capi, una certa distanza delle politiche del lavoro italiane da possibili accostamenti all'approccio seniano delle capabilities, in quanto le misure che dovrebbero ampliare il *capability set* e la loro trasformazione in funzionamenti individuali e collettivi dovrebbero contenere un mix di misure passive e attive del lavoro che attualmente mancano. Tuttavia cercheremo di analizzare se la maggiore attenzione nei confronti di alcune misure di politiche del lavoro, più rivolte all'attivazione delle persone, possano consentire parallelismi con il costruito di Sen. Proporrò una definizione di politiche del lavoro ricorrendo ad alcune classificazioni e, nel percorrerle, descriveremo sinteticamente i provvedimenti normativi degli ultimi vent'anni, cercando di individuare l'esistenza del *filo rosso dell'attivazione* fino alle novità recenti. Descriveremo il ruolo propulsivo svolto dall'Europa nei confronti dell'Italia in queste materie, percorrendo la nascita della Strategia Europea per l'Occupazione e Europa 2020, anche nei documenti preparatori della prossima programmazione dei fondi strutturali 2014-2020. Si rilevano regole più stringenti nella convergenza delle *polices* e un sistema di governance maggiormente strutturato. Infine, trasversalmente nei diversi paragrafi, ci concentreremo su quelle misure che riteniamo possano contenere elementi vicini al costruito seniano. In particolare tratteremo le politiche del lavoro volte all'*orientamento continuo*, all'*formazione continua* e alla riqualificazione, dei lavoratori occupati. *Si centerà l'attenzione, soprattutto nel capitolo successivo, sulle misure definite nell'Accordo Stato Regioni del 12 febbraio 2009 attraverso il quale si è applicata in maniera estensiva l'integrazione tra politiche attive e passive del lavoro e ampliata la platea dei percettori di ammortizzatori sociali. Infatti, dall'Accordo Stato Regioni e negli anni successivi, sono stati sollecitati in maniera considerevole i sistemi territoriali di formazione continua e di orientamento. Come si vedrà tali sistemi territoriali sono determinanti quali capabilities territoriali affinché vi siano processi di attivazione funzionanti per il wellbeing. Quindi si cercherà di comprendere se questi sistemi territoriali hanno svolto e stanno svolgendo un ruolo solo difensivo oppure di rilancio e di attivazione dei singoli e di promozione delle capabilities.*

Tali aspetti saranno indagati tenendo conto dell'attuale situazione economica e sociale caratterizzata da:

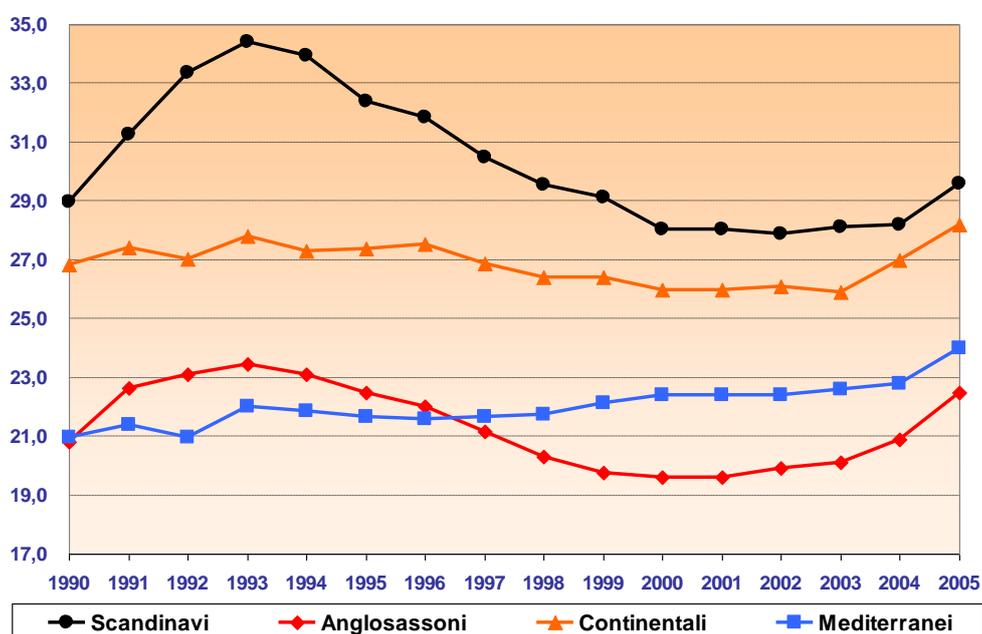
- a) La crisi finanziaria ed economica che in questi ultimi anni ha creato serie difficoltà ai bilanci pubblici e ha spinto le istituzioni europee a sollecitare misure di austerità, economiche e finanziarie (prima *soft power* ma ora sempre più *hard power*⁴). Per quanto riguarda le politiche per il

⁴ Il termine *hard power* così come la sua antitesi *soft power* sono usati soprattutto per descrivere il sistema di influenze all'interno delle relazioni internazionali. Con *hard power* si intende l'influenza, se non proprio la diplomazia coercitiva, militare ed economica che uno stato più forte ha su altri più deboli, per esempio attraverso l'esercizio delle sanzioni economiche; oppure in riferimento all'intenzione di influenzare il corpo elettorale facendo leva su argomenti sensibili legati alla necessità di investire sulla forza militare e/o economica. Mentre il concetto opposto di *soft power* fa riferimento all'attrattività e

mercato del lavoro si va nella direzione della *flessicurezza* e ciò ha determinato conseguenti ricadute sulle risorse da destinare alla protezione sociale da parte dei diversi stati membri⁵;

- b) A questi aspetti si aggiunge il maggiore peso assunto dagli indirizzi e dalle politiche comunitarie sulle linee di intervento di ciascun stato membro. In particolare vi è stato nelle diverse programmazioni comunitarie un forte impulso per coordinare le politiche del lavoro europee e allo stesso tempo ciascun Paese membro è stato invitato a sviluppare linee di intervento e incentivato ad approvare riforme del funzionamento del mercato del lavoro. Le indicazioni comunitarie sul finire degli anni '90 sono diventate sempre più mirate nella formulazione da parte di ciascun Paese del Piano d'azione nazionale per l'occupazione (NAP) e ora Programma Nazionale di Riforma (PNR)⁶.

Figura 2.1 La spesa totale per il welfare nei diversi modelli tradizionali (% sul PIL 1990-2005) (tratto da G. Geroldi).



all'influenza determinata dai valori culturali, storici, e dell' azione diplomatica affinché non si percorrano strade di contrasto (Nye J., 1990, 2004).

⁵ Nel 2007 è stata pubblicata la Comunicazione della Commissione "Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security" (COM(2007) n. 359 del 26 giugno 2007). Si è dato al tema della *flexicurity* un posto preminente nell'ambito degli orientamenti integrati degli stati europei che sottendono all'attuazione della strategia di Lisbona. Di questi principi comuni fanno parte soluzioni contrattuali flessibili e affidabili, politiche attive del mercato del lavoro, strategie globali di apprendimento permanente e sistemi moderni di protezione sociale, atti a garantire un adeguato sostegno del reddito nei periodi di disoccupazione.

⁶ Il PAN o National Action Plan (NAP) prima e ora il Programma Nazionale di Riforme (PNR) sono i documenti che dal 1998 (NAP) e poi dal 2005 (PNR) ogni Paese membro dell'UE è chiamato ad elaborare annualmente per illustrare la propria programmazione delle politiche del lavoro e descrivere quanto realizzato nell'anno precedente in ottemperanza alla Strategia europea per l'occupazione (SEO). Per maggiori dettagli si rimanda all'ultimo paragrafo di questo capitolo.

2.2 Che cosa sono le politiche del lavoro?

Come afferma Gualmini (1998, p. 173-174) le politiche del lavoro “sono istituzioni, cioè dei codici che comprendono regole, strutture e pratiche sociali per istruire e guidare l’azione. Esse vincolano i comportamenti degli individui e dei gruppi delineando paradigmi e reti di significato entro cui le strategie di azione possono svolgersi. In questo senso riducono l’incertezza e la complessità, ovvero conferiscono ordine e stabilità [...] rispondono in principio ad esigenze di tipo funzionale”.

Reyneri (1996) distingue 5 “famiglie di programmi relativi alle politiche del lavoro”:

1. *le norme e gli interventi che regolano sia la natura dei rapporti di lavoro e le conseguenti obbligazioni, sia le condizioni della prestazione a tutela della salute e dei diritti civili del lavoratore.* In questo ambito rientrano quei disposti normativi, talvolta costituzionali e collegati alla contrattazione collettiva che regolano i diritti e doveri del lavoratore e del datore di lavoro. Per esempio l’obbligo della retribuzione al lavoratore da parte del datore di lavoro, così come il diritto ai riposi e alle ferie che trovano indicazioni già nell’art. 36 della Costituzione e nel Codice Civile. Vi sono le distinzioni tra pubblico impiego e contratto privato regolati dallo Statuto dei lavoratori (l. 300/1970), quindi gli aspetti legati alla salute quali il diritto o le limitazioni alla malattia e non ultimo gli obblighi in materia di sicurezza sul posto del lavoro.
2. *la regolazione e la qualificazione dell’incontro tra domanda ed offerta di lavoro.* In questa categoria si raggruppano una serie di interventi che per la maggior parte sono inquadrabili all’interno delle politiche attive del lavoro ma coinvolgono tipologie di intervento piuttosto differenti. Si tratta delle procedure di assunzione e licenziamento e del percorso di trasformazione degli ex uffici di collocamento di competenza del Ministero del Lavoro in Servizi pubblici per l’Impiego delle Amministrazioni provinciali. In questa categoria rientrano anche quegli interventi normativi in ottemperanza agli indirizzi comunitari per l’introduzione di sistemi di qualità e di trasparenza in materia di istruzione e formazione professionale per cui anche su queste ultime tematiche vi sono novità inserite nella riforma Fornero (l. 92/2012) sulle quali si deve esprimere la Conferenza Stato-Regioni. Non ultimi si trovano i dispositivi di alternanza e di inserimento lavorativo come per esempio il tirocinio regolato prima dalla legge Treu 196/97 (art. 18 tirocinio formativo e di orientamento e d.lgs 142/1998), quindi dalla legge Biagi e il suo d.lgs attuativo 276/2003 e infine l’articolo 11 della manovra finanziaria dell’estate 2011 cioè convertito nella legge 148/2011.
3. *le tutele e il sostegno al reddito in caso di sospensione o interruzione del rapporto di lavoro.* Su questo ambito la letteratura è concorde nel riconoscere all’Italia una forte carenza di misure in quanto tendono a coprire solo alcune categorie di lavoratori. Nel nostro paese si utilizzano gli ammortizzatori sociali, cioè quelle misure di tutela del reddito dei lavoratori che sono in procinto di perdere o hanno perso il posto di lavoro. Tra i principali dispositivi troviamo la cassa integrazione guadagni (CIGS e CIGO), i contratti di solidarietà, le diverse tipologie di indennità di disoccupazione e l’indennità di mobilità.
4. *il sistema delle relazioni industriali e la contrattazione collettiva tra le parti sociali.* Anche questo ambito il contesto italiano presenta debolezze a causa della scarsa sindacalizzazione delle imprese di piccolissime dimensioni; a causa di una scarsa tradizione di contrattazione tra le parti sociali nel dirimere i conflitti su tali materie.
5. infine si fa riferimento a tutte quelle *azioni per aumentare l’occupazione in generale oppure di determinati target deboli* quali lavoratori over 45/50 anni, donne, giovani, portatori di handicap e immigrati.

Come si può notare non ci sono separazioni e delimitazioni nette tra queste diverse famiglie di politiche del lavoro. Alcuni interventi, per esempio i servizi per l’impiego mirato a categorie protette, possono essere ricompresi anche nella seconda area di *policy*. Così vale anche per gli interventi promossi dalla l. 53/2000 sui congedi parentali e formativi per esempio attraverso le riorganizzazioni aziendali per la conciliazione vita-lavoro. Allo stesso tempo il rilancio della formazione nella contrattazione collettiva tra le parti sociali, come avvenne nel 1993 (sotto il governo Ciampi) e nell’attuale Accordo sulla

produttività (novembre 2012 – governo Monti), ha necessariamente delle implicazioni nella seconda e quinta famiglia di *policies*. Tale classificazione consente di cogliere e considerare anche le implicazioni che altre *policies* hanno su tali materie e si sottolinea l'importanza che i *policy makers* abbiano una visione di insieme tra le diverse politiche sociali, del lavoro e quelle economiche e industriali. Reyneri ricorda che a livello internazionale le politiche del lavoro si concentrano sul secondo, terzo e quinto programma.

Eurostat definisce “interventi di politica occupazionale tutti gli interventi pubblici nel mercato del lavoro che agiscono in modo selettivo per favorire gruppi con difficoltà occupazionali (disoccupati, occupati a rischio di perdita involontaria del proprio lavoro, persone inattive che intendono entrare nel mercato del lavoro e sono in qualche modo svantaggiate)” (Eurostat, 2006).

Nel giugno 2006 l'Eurostat ha apportato delle modifiche alla classificazione delle politiche del lavoro proponendo una tripartizione basata sulla seguente distinzione:

- *servizi* in termini di attività legate alla ricerca di lavoro;
- *misure*, cioè interventi che forniscono supporto temporaneo per gruppi di soggetti svantaggiati nell'accesso al mondo del lavoro;
- *supporto* cioè interventi di assistenza finanziaria (diretta o indiretta) ad individui per ragioni legate al mercato del lavoro.

Con questa modifica si è cercato di superare la classica distinzione tra politiche attive e passive.

Di seguito presentiamo le misure principali che, secondo la definizione Eurostat, caratterizzano le politiche del lavoro italiane.

2.3 Le principali misure di politica del lavoro in Italia

Le più importanti misure di politica del lavoro in Italia possono essere così sintetizzate.

Supporto alla ricerca di lavoro (servizi pubblici per l'impiego)

In questo gruppo rientrano i servizi pubblici per l'impiego e in particolare: le spese per il personale dipendente e tutte quelle attività volte a potenziarli. Il Sistema Informativo del Lavoro (SIL) e la Borsa Lavoro; gli interventi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo e in particolare gli interventi di *orientamento, consulenza e informazione*. La riforma Fornero (l. 92/2012) dà al governo la delega per riorganizzare la materia in accordo con la Conferenza Unificata Stato e Regioni. Ha definito i Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), modificando l'art. 3 del d.lgs. 181/2000 e inserito un sistema informativo nazionale integrato con le prestazioni erogate al singolo dai servizi per l'impiego. Inoltre la riforma inserisce un sistema di premialità da concordare in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni “per la ripartizione delle risorse del Fondo Sociale Europeo legato alla prestazione di politiche attive e servizi per l'impiego” (art. 4 comma 34).

Formazione e addestramento

Insieme al precedente racchiude categorie come gli interventi di attivazione rivolti alle persone. In questo caso troviamo la formazione e l'addestramento e tali attività vengono soprattutto cofinanziate attraverso risorse comunitarie del Fondo Sociale Europeo. Si tratta di incentivi a supporto della domanda di formazione. Inoltre possiamo distinguere quelle attività formative specifiche finanziate da fondi speciali di solidarietà in alcuni settori produttivi, quali il settore creditizio e le attività cofinanziate dal FSE con finalità/target specifici per il reinserimento lavorativo, per il post obbligo e per l'apprendistato. La formazione sul posto di lavoro è legata al contratto di inserimento lavorativo oppure cofinanziata dal FSE per l'apprendistato. Infine troviamo le forme di alternanza formazione/lavoro nei contratti a causa mista (Contratto Formazione Lavoro), nei Piani di inserimento professionale (PIP) e attraverso lo strumento formativo/orientativo del tirocinio. Si tratta per la maggior parte di interventi di formazione/orientamento per giovani. La recente Riforma Forneroha apportato modifiche a questo

ambito di intervento. In primo luogo vi è una definizione di apprendimento permanente e una distinzione tra apprendimento formale, non formale e informale, in fase di discussione in seno alla Conferenza Stato Regioni. L'apprendistato diventa lo strumento principale ed è rinforzata la condizionalità all'ottenimento di ammortizzatori sociali alla disponibilità a seguire iniziative di *politiche di attivazione* proposte dai servizi pubblici per l'impiego.

Schemi di suddivisione del lavoro (job sharing)

In questo gruppo possiamo inserire quei dispositivi che consentono interventi organizzativi attraverso l'uso dei contratti come per esempio le assunzioni agevolate a tempo determinato in sostituzione di lavoratori in astensione obbligatoria, oppure quelle formule come i contratti di solidarietà che permettono di modificare il costo del lavoro in accordo con i lavoratori (OO. SS.). Infine vi sono gli incentivi alle imprese per *job rotation* e il *job sharing* cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo.

Incentivi all'occupazione

Si tratta di tutti gli incentivi per l'assunzione di disoccupati o inoccupati o di appartenenti a categorie quali gli iscritti alle liste di mobilità, disoccupati di lunga durata e di personale in CIGS, lavoratori socialmente utili; gli immigrati, i detenuti, i disabili. Sono inoltre contemplate le trasformazioni di contratto degli apprendisti in contratto a tempo indeterminato, i contratti di inserimento professionale, le borse lavoro rivolte a categorie talvolta in carico ai servizi sociali e gli incentivi alle persone per la mobilità territoriale. Infine dalla seconda metà degli anni '90 sono previsti i contratti di riallineamento quale strumento negoziale finalizzato a realizzare programmi di graduale adeguamento dei trattamenti economici praticati dalle parti stipulanti a quelli indicati nei contratti nazionali di riferimento, al fine di far emergere il lavoro sommerso e regolarizzare la situazione contributiva del lavoratore.

Creazione diretta di posti lavoro (settore pubblico)

In questo caso si tratta dei Lavori Socialmente Utili e i Lavori di Pubblica Utilità cofinanziati dal FSE, (come da d.lgs 1 dicembre 1997 n. 468) quelle attività cioè che hanno per oggetto la realizzazione di opere e la fornitura di servizi di utilità collettiva e che coinvolgono determinate categorie. Sono stati introdotti per sostenere persone disoccupate e prive di trattamento previdenziale per la creazione di occupazione in nuovi bacini d'impiego (LPU), oppure per la qualificazione professionale in settori innovativi e la realizzazione di progetti con carattere straordinario.

Gli incentivi alla creazione di imprese

In questa categoria troviamo sia i soli incentivi, sia quelli uniti ad attività formative per la creazione di impresa e per lo sviluppo del lavoro autonomo. Solitamente sono rivolti ai giovani o a particolari categorie quali gli ex LSU. Tra questi troviamo anche il prestito d'onore (legge 608/1996) quale agevolazione per l'investimento in attività imprenditoriali. Esso è rivolto ai giovani, e prevede un finanziamento a fondo perduto e una parte erogato sotto forma di prestito da restituire con un tasso agevolato.

Indennità e supporto al reddito per i disoccupati

A questa categoria appartengono le politiche passive del lavoro. Si tratta di una lista nutrita ma che palesa una frammentazione di sussidi per coloro che si trovano senza lavoro. Queste persone possono essere sostenute da indennità di disoccupazione, indennità di mobilità e fondi speciali per determinati settori/comparti. Infine sono previste quelle forme di indennità parziali quali la Cassa Integrazione Ordinaria (CIGO) e la Cassa Integrazione Straordinaria (CIGS) che intervengono in virtù di sospensioni del lavoro ma mantenendo formalmente i lavoratori occupati. Questa pluralità di misure mettono in evidenza la caratteristica categoriale del nostro sistema di tutele in quanto legate a categorie di lavoratori occupati in settori e comparti specifici senza alcun approccio universalistico. F. Liso usa il termine di "*ammortizzatori fai da te*" cioè quelli per cui ciascuna categoria o comparto corre ai ripari per individuare tutele scoperte e di "*ammortizzatori carsici*", quelli cioè non riconducibili ad una legge, ma legati a semplici provvedimenti amministrativi autorizzati dal Ministero del lavoro (Liso, 2008, p. 286).

La recente Legge Fornero riforma in maniera sostanziale questo settore, sostituendo gran parte della delle tutele con un unico strumento, cioè l'Assicurazione sociale per l'impiego.

Pensionamenti anticipati

Infine troviamo lo strumento del prepensionamento quale ultima misura di politica passiva prevista. Si tratta di un accompagnamento alla pensione attraverso la conclusione anticipata dell'attività lavorativa prima del raggiungimento dell'età di pensionamento prevista dalle normative e dai contratti in vigore.

2.4 Attivazione e politiche del lavoro in Italia

Il concetto di attivazione può incorporare una interpretazione secondo la quale in un periodo di crisi economica e con la necessità di ridurre la spesa pubblica, una delle soluzioni alla bassa crescita economica e all'invecchiamento della popolazione è costituita dall'aumento della partecipazione al mercato del lavoro da parte della popolazione in età attiva e soprattutto da parte di determinate categorie quali i disoccupati percettori di indennità, gli inoccupati già di per sé "attivi", gli occupati a rischio di perdere il lavoro o sussidiati, gli inattivi disponibili a lavorare. Un primo intervento realizzato in questa direzione è stata la riforma delle pensioni del 2011 che ha allargato la base degli occupati ritardando l'uscita dal mercato del lavoro. A. Montanino (2009, p. 76) richiama le indicazioni dell'Ocse nell'Employment Outlook del 2007⁷ elencando i pilastri di un sistema di politiche di attivazione.

1) un *sistema di servizi per l'impiego* con molteplici funzioni, dall'erogazione di servizi e delle prestazioni finanziarie sanzionando coloro che riducono la ricerca del lavoro al monitoraggio e valutazione delle politiche attive;

2) un *sistema di sussidi di disoccupazione universale* che renda attraente tornare al lavoro;

3) un sistema di *servizi formativi per (ri)qualificare* la forza lavoro e favorire il reinserimento;

4) *incentivi rivolti alla domanda di lavoro* affinché si ampli la base occupazionale e infine;

5) un *sistema di sostegno al reddito degli inattivi* subordinato alla ricerca del lavoro.

Per cogliere la contaminazione da parte dei diversi approcci all'attivazione, inquadrare quello proposto dall'Ocse e allo stesso tempo cogliere i segnali verso cui tende quello italiano si propone un quadro sinottico tratto da un recente articolo di Gualmini e Rizza (2011), nel quale vengono messi a confronto il sistema tedesco con quello italiano mediante alcune dimensioni di analisi. Allo stesso tempo affianchiamo alle polarità esposte dagli autori, per ciascuna dimensione analizzata, alcuni approcci emersi nella letteratura comparativa internazionale.

⁷ In particolare si fa riferimento al capiloto 5 "*Activating the Unemployed: What Countries Do*" (pp. 207-242).

Tabella 2.1 Quadro sinottico sugli approcci internazionali in materia di politiche di attivazione

Approcci internazionali	Politiche di attivazione per l'inserimento lavorativo			Politiche di attivazione per la partecipazione sociale		
	Modello liberale Barbier (2008)	Labour market attachment Lødemel (2004)	Workfare Dingelday (2007)	Modello universalistico Barbier (2008)	Human resource development Lødemel (2004)	Enabling Dingelday (2007)
Alcune dimensioni di analisi	Obbligo degli individui ad inserirsi nel mercato del lavoro	Inclusione sociale nel mercato del lavoro attraverso reddito condizionato alla disponibilità ad accettare qualsiasi lavoro	Pressioni coercitive verso l'inclusione nel mercato del lavoro	Garanzie e tutele universali e servizi per il lavoro adeguati per l'inserimento nel mercato del lavoro	Opportunità di partecipazione alla vita sociale e di empowerment	Qualificazione dei servizi per il lavoro e formativi e maggiore attenzione per l'innalzamento del livello di qualificazione dei beneficiari del sostegno al reddito.
Rapporto tra obblighi e diritti	Maggiore enfasi sui «doveri» degli individui a rendersi economicamente autonomi (ri)entrando nel mercato del lavoro.			Maggiore enfasi sul «diritto» degli assistiti ad ottenere da parte dei servizi l'offerta di opportunità di lavoro adeguate. Obbligo dei servizi pubblici ad offrire adeguati strumenti di (re)inserimento.		
Incentivi/disincentivi o empowerment	Livello di condizionalità degli interventi determinato dalle obbligazioni indotte da incentivi/disincentivi gestiti dalle istituzioni secondo l'approccio del «bastone e della carota»			Centratura sulla co-progettazione e co-determinazione del percorso di inserimento con i beneficiari attraverso percorsi empowerizzanti l'utenza		
Rapporto tra politiche attive e passive	Nella relazione tra politiche attive e passive le seconde sono assicurate se il singolo è disponibile ad accettare le proposte di lavoro e/o i percorsi di inserimento proposti dalle istituzioni.			Le risorse economico-finanziarie consentono la demercificazione cioè quell'autonomia e indipendenza affinché si attivino processi di sviluppo del potenziale nelle persone per il cambiamento in termini di acquisizione di nuove capacità e competenze.		

Fonte: rielaborato da Gualmini e Rizza (2011)

La Riforma Fornero ha inserito diverse novità in direzione di un allargamento delle tutele contro il rischio della perdita del lavoro e soprattutto misure volte all'attivazione dei soggetti attraverso i Servizi pubblici per l'impiego. Già la riforma del 1997 (L. 469/97) ha introdotto un approccio di intervento molto più vicino alle esigenze dell'utente/cliente riformando i servizi da erogare, anche in collaborazione con il privato, e decentrando le competenze adottando uno stile di governance di prossimità. Attraverso i decreti correttivi (d.lgs. 181/2001 e d.lgs. 297/2002) viene inserito il *patto di servizio* che costituisce il nuovo contratto sociale tra servizi e singolo utente attraverso il quale vengono definite una serie di azioni alle quali si trovano vincolati i servizi per l'impiego. In sostanza la legge Fornero (art. 4 comma 33) modifica l'art. 3 del D.lgs. 181/2000 e sembra disegnare meglio il *frame* (processo) di accompagnamento di uscita dalla disoccupazione attraverso una serie di servizi di attivazione. Il legislatore ribadisce ed allo stesso tempo introduce, a differenza dei precedenti disposti, dei *principi e criteri direttivi* in materia di politica attiva anche in direzione dell'attivazione. Allo stesso tempo, nell'elencare gli ambiti di intervento della delega attraverso "*uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa*", specifica meglio la materia dei "*servizi per l'impiego e politiche attive*" e inserisce nuove materie tra le linee di politica attiva del lavoro: l'attivazione per la ricerca attiva del lavoro dei soggetti che cercano lavoro, degli inoccupati, degli espulsi e dei beneficiari di ammortizzatori sociali; la qualificazione professionale dei giovani che entrano nel mercato del lavoro; la formazione dei lavoratori, la riqualificazione di coloro che sono espulsi, al fine di un efficace e tempestivo ricollocamento e il collocamento di soggetti in difficile condizione rispetto alla loro occupabilità.

Quindi dal punto di vista qualitativo si delinea questo continuum che si era identificato già a partire dai provvedimenti degli anni '90 in direzione di una maggiore attenzione nei confronti delle politiche attive e di quelle di attivazione.

Una di quelle inserite ex novo tra i *principi e i criteri direttivi* riguarda la "formazione nel continuo dei lavoratori" che richiama il sistema complessivo della formazione continua italiana, di recente nascita, e fino ad oggi non contemplato tra le misure di politica attiva previste nella classificazione Eurostat ma previste in quella ripresa da Reyneri.

Dal punto di vista delle *policies* in Italia possiamo affermare che ci troviamo nella fase piuttosto prolungata di costruzione del primo pilastro (il sistema di servizi per l'impiego) proposto dall'Ocse, già dal 1997, con forti carenze in diversi territori e in particolare nel Mezzogiorno; debolezze nel secondo, cioè in un sistema universale di sussidi in quanto rimangono scoperte e scarsamente coperte alcune categorie di lavoratori con contratti non standard; per quanto concerne il terzo pilastro (i servizi formativi) abbiamo un sistema di qualificazione professionale legato alle governance delle Regioni, in fase di riformulazione e un sistema nazionale di formazione continua di recente costituzione ancora centrato per la maggiore sul mantenimento e sulla manutenzione del bagaglio di competenze dei lavoratori. Il quarto pilastro è costituito da una pluralità di incentivi governativi e regionali formulati in base ai periodi, spesso basati sulla leva fiscale e legati a determinate categorie di persone (donne, giovani, iscritti nelle liste di mobilità ecc.). Infine vi è una completa assenza del quinto pilastro, ossia di un sistema di sostegno al reddito degli inattivi, se non per qualche sperimentazione molto residuale, limitata nel tempo e a livello territoriale.

Tornando al quadro sinottico della tabella 2.1, abbiamo un sostanziale sbilanciamento verso il *modello liberale workfaristico*, centrato sul lavoro, sulla *work first strategy*, secondo una visione (prettamente) economicistica, funzionale a ridurre nel medio-lungo termine la spesa per le *policies*. Nonostante ciò, l'esame di alcune norme recenti, come abbiamo in parte visto sono nella direzione di un potenziamento delle politiche attive e *in particolare dell'implementazione di politiche di attivazione, anche se orientate all'inserimento lavorativo e non alla partecipazione sociale*. Ora cerchiamo di verificare se tale intenzione trova corrispondenza nell'andamento della spesa pubblica per queste politiche.

2.5 Gli andamenti nella spesa per le politiche del lavoro nella direzione dell'attivazione

La classificazione di seguito proposta sintetizza come Eurostat raccoglie e propone i dati per i confronti internazionali. Le prime due categorie corrispondono alle politiche attive (servizi e misure) mentre gli interventi di supporto fanno riferimento alle politiche passive:

- Servizi
- Misure
- Supporto.

Abbiamo proposto dei grafici che riassumono l'andamento della spesa pubblica attraverso questa ripartizione e, per comprendere meglio le tendenze, abbiamo riportato la spesa nei diversi anni.

Una primo aspetto più volte richiamato è la presenza di fondi comunitari, in particolare del Fondo Sociale Europeo, per finanziare iniziative che in Italia dovrebbero costituire strumenti ordinari. Ciò sottolinea il ruolo che l'UE ha avuto e continua ad avere su queste materie. Nonostante il supporto dei fondi comunitari, l'Italia presenta una forte debolezza sul versante della spesa per le politiche del lavoro. La debolezza del nostro Paese viene richiamata anche nell'ultimo Programma Nazionale di Riforma del governo italiano (PNR 2012). Quando nel PNR ci si riferisce alle diverse *policies* messe in campo e da riformare, si sottolinea "l'insufficienza della spesa pubblica a sostegno del lavoro, soprattutto in termini di servizi per la promozione dell'occupazione (politiche attive del lavoro). La spesa per le politiche passive (sussidi per disoccupati/sottoccupati) è invece in linea con la media comunitaria, ma non riesce a fornire adeguato sostegno economico a tutta la platea di potenziali beneficiari" (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2012, p. 16).

In generale l'Italia è sempre stata debole sul versante della spesa per le politiche del lavoro e in particolare nel supportare le politiche attive. Una situazione complessiva già ampiamente denunciata dalla Commissione Onofri⁸ che già allora affermava "nel suo complesso, la spesa sociale italiana si situa intorno alla media UE, sia rispetto al PIL sia in valori pro capite ... Per quanto riguarda la struttura interna della spesa sociale, il confronto internazionale rivela due marcate distorsioni (in parte sovrapposte): una distorsione che riguarda i rischi protetti ed una che riguarda i gruppi occupazionali protetti"⁹. Il rapporto continuava mettendo in evidenza che la spesa assorbita dai rischi <<vecchiaia>> e <<reversibilità>>, anche in termini di quota di PIL, era significativamente maggiore rispetto agli altri Paesi europei. "La spesa a tutela dei rischi connessi alla <<famiglia>>, alla <<maternità>>, alla <<disoccupazione>>, alla <<formazione>> e all'<<alloggio>> appare di converso significativamente più bassa"¹⁰. I dati riportati sulla spesa per disoccupazione/collocamento nel 1994 situavano l'Italia al terzultimo posto rispetto ai paesi europei (Onofri, 1997).

Come si può notare questa valutazione sulla situazione complessiva, a distanza di quindici anni, non è migliorata.

La figura 2.2 mostra come siano sempre state al di sotto delle politiche passive e la loro crescita fino ad uno storico superamento di quelle passive nel triennio 2001-2003 non è stata determinata da un aumento delle politiche di attivazione. In quel periodo vi è stato un forte aumento dell'occupazione in concomitanza all'ampliamento del lavoro temporaneo determinato dalla legge 196/97 (le altre norme che hanno ampliato ulteriormente le forme contrattuali sono state la l. 30/2003 e il d.lgs. 276/2003); il decentramento delle competenze alle regioni e alle province in

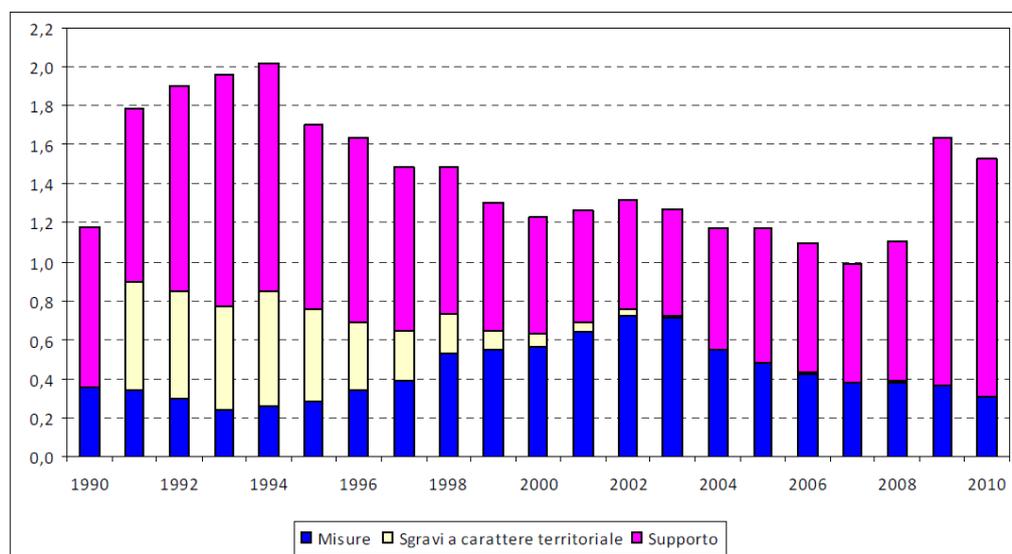
⁸ Onofri P. (a cura di), (1997), *Relazione finale della commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si ricorda che la Commissione di esperti presieduta dall'economista Paolo Onofri è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio nel gennaio 1997 per analizzare le compatibilità finanziarie della spesa sociale e dare delle linee di riforma del welfare state. La commissione ha dedicato parte del suo esame anche al riordino delle politiche del lavoro.

⁹ Onofri P., 1997 (documento base n.1).

¹⁰ Ibidem (documento base n.1).

materia di lavoro, servizi per l'impiego, istruzione tecnica e formazione professionale; ma soprattutto “attraverso una marcata riduzione degli oneri sociali e contributivi versati dai datori di lavoro e riduzioni del carico fiscale a favore delle imprese che aumentavano gli investimenti e assumevano lavoratori, in particolare quelli provenienti da categorie svantaggiate” (Biagioli M., Reyneri E., Seravalli G., 2004, p. 278)

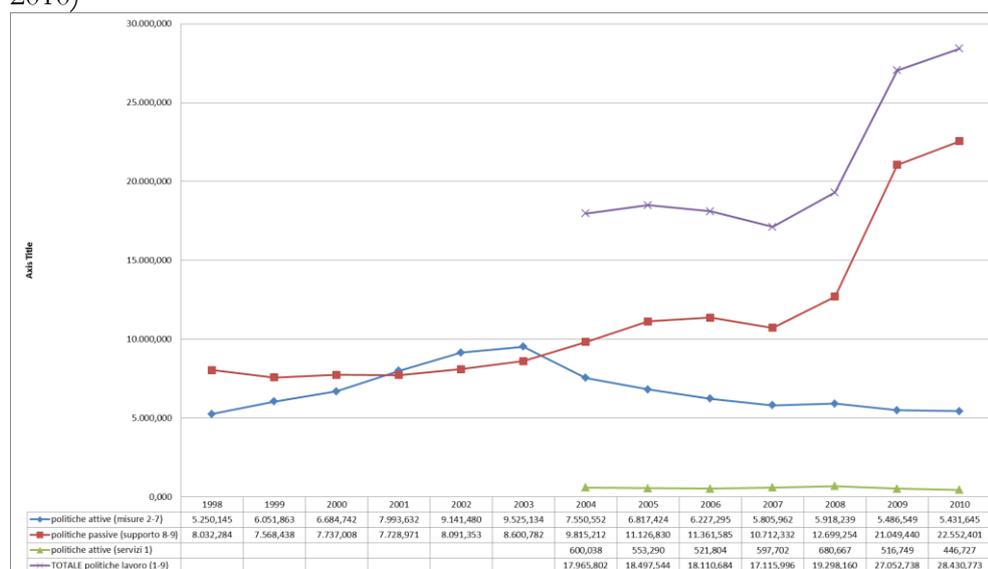
Figura 2.2 Spese per politiche occupazionali in Italia - percentuale sul PIL - anni 1990-2010



Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro (Segr. Gen. – Div. V) su dati propri e INPS, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Ministero dello Sviluppo Economico, ISFOL, Invitalia

Inoltre aggiungiamo noi, leggendo in dettaglio i dati Eurostat, vi erano trasferimenti alle imprese per la formazione per un ammontare complessivo di 2.521 mln nel 2003. Infatti come si può notare dalla figura 2.3 è soprattutto nella categoria 4 degli incentivi all’impiego che si determina una maggiore spesa in politiche attive del lavoro, passando dai 2.689 mln nel 2000 ai 5.399 mln del 2002 e ai 4.913 mln del 2003. In quegli anni si è vista aumentare anche la spesa per gli interventi formativi toccando il suo massimo storico nel 2003 con 3.551 mln mai più raggiunto, anzi in flessione fino ai 2.774 mln del 2010. Infatti, riferendosi al periodo 2004 – 2010, come mostra la tabella 2.2 la composizione della spesa per le politiche del lavoro in ciascun anno considerato, determina un dimezzamento della spesa per quello che l’Ocse considerava nel 2007 il primo pilastro, cioè i servizi per il lavoro.

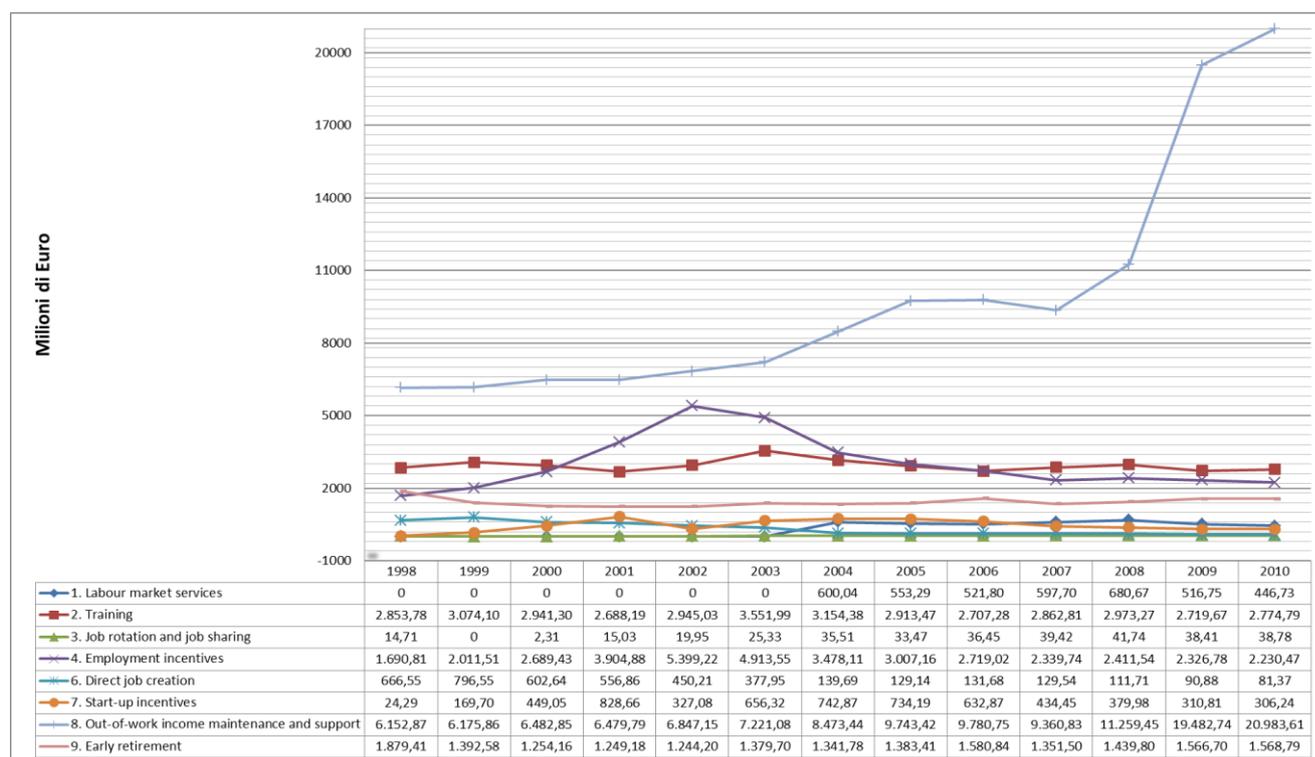
Figura 2.3 Andamento della spesa pubblica in politiche del lavoro in Italia (Eurostat, anni 1998-2010)



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Dal 7% del 2007 si è infatti passati al 3% del 2010. Come già anticipato è lievitata la quota dal 55% al 79% di trasferimenti per gli ammortizzatori sociali che costituisce il secondo pilastro. Tuttavia sono ancora scoperte molte categorie di lavoratori. Per contro avviene una riduzione dei trasferimenti per le politiche attive fino al 2009 (2%), mentre nel 2010 cresce al 4%. Infine possiamo affermare che il quarto pilastro costituito dagli incentivi alla domanda di lavoro si è ridotto più che dimezzandosi, dal 33% al 14%. Si deve tenere in considerazione che questi trasferimenti alle imprese, nel 2010, sono costituiti esclusivamente da politiche attive, per la maggiore da incentivi e da trasferimenti per la formazione. Queste analisi trovano conferma nel rapporto di monitoraggio sulle politiche del lavoro realizzato dallo stesso Ministero del Lavoro nel 2012 sui dati 2010: “nonostante l’impulso positivo riconosciuto alle politiche attive e l’incentivazione alla loro attuazione rilanciata più volte in sede europea, di fatto la congiuntura ha pesantemente inciso sui livelli di spesa a favore delle politiche di sostegno del reddito. Di conseguenza, il gap di spesa tra la componente attiva e quella passiva delle politiche del lavoro è salito progressivamente da un miliardo di euro nel 2004 a 16 miliardi nel 2010, aumentando di ben 8 miliardi nel solo biennio 2008-2009 e di circa 2 miliardi e mezzo in quello successivo” (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2012, p. 2).

Figura 2.4 Spesa in politiche del lavoro in Italia distinte per categoria (Eurostat, anni 1998-2010)



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Tabella 2.2 La spesa per le politiche del lavoro (LMP) distinte in base al tipo di trasferimento per destinatario e tra politiche attive e passive (anni 2004-2010).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
A. Trasferimenti per il funzionamento dei servizi per il lavoro e dei servizi formativi	7	6	6	7	6	4	3
B. Trasferimenti alle persone	60	65	68	68	70	79	83
<i>politiche passive</i>	55	60	63	64	67	78	79
<i>politiche attive</i>	5	5	5	4	3	2	4
C. Trasferimenti alle imprese	33	28	26	26	25	17	14
<i>politiche passive</i>	0	0	0	0	0	0	0
<i>politiche attive</i>	33	28	26	26	25	17	14
TOTALE A+B+C	100						

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

2.6 La Strategia Europea per l'Occupazione: dopo Lisbona 2010, verso Europa 2020

Con il libro bianco “*Crescita, competitività, occupazione*” di Jacques Delors (1993) per la prima volta si è cercato di istituire un coordinamento a livello europeo in materia di politiche per l'occupazione. Già allora il Commissario Europeo indicava alcuni ambiti occupazionali prioritari. Essi erano legati ai bisogni emergenti determinati dal cambiamento degli stili di vita, dalla trasformazione delle strutture e delle relazioni familiari, dalla crescita dell'occupazione femminile e dal

progressivo invecchiamento della popolazione, dalla tutela ambientale e dal recupero delle aree urbane. Il mercato non riusciva a rispondere a questi nuovi bisogni ed è stato frenato dalla scarsa disponibilità da parte dell'offerta di lavoro per lavori considerati dequalificati anche in virtù dell'aumento degli investimenti in istruzione e formazione. Dall'altro lato la domanda di lavoro non ha trovato appetibile investire in questi ambiti in quanto in Europa il costo del lavoro per attività non qualificate è elevato. Vengono così individuati e indicati agli Stati Membri "17 bacini di impiego" ove poter creare 3 milioni di nuovi posti di lavoro. I bacini individuati sono suddivisi in quattro aree di intervento: *servizi della vita quotidiana* (servizi a domicilio, custodia dei bambini, nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, aiuto ai giovani in difficoltà); *servizi per migliorare la qualità della vita* (miglioramento dell'alloggio, sicurezza, trasporti collettivi locali, rivalutazione degli spazi pubblici urbani, servizi commerciali di prossimità); *servizi culturali e del tempo libero* (turismo, audiovisivo, valorizzazione del patrimonio culturale, sviluppo culturale locale); *servizi ambientali* (gestione rifiuti, gestione acque, protezione e manutenzione degli spazi naturali, regolamentazione e controllo dell'inquinamento). In generale si delineava già la filosofia complessiva: ai nuovi bisogni che non trovavano risposte e che mettevano in crisi il welfare state si doveva rispondere attraverso il mercato. Allo stesso tempo l'indicazione era di aumentare l'occupazione e soprattutto favorire l'occupazione della popolazione, liberandola dalla dipendenza dai sussidi. Sulla base di questi obiettivi le politiche del lavoro si sarebbero dovute orientare verso la creazione di (nuovi) posti di lavoro, la qualificazione dei sistemi di orientamento, istruzione e formazione e lo sviluppo dei servizi per il lavoro.

L'intento a trovare un maggiore coordinamento nelle politiche del lavoro, con l'Istituzione dell'Unione Europea attraverso il Trattato di Maastricht (1992), trova applicazione con il vertice sull'occupazione di Lussemburgo (novembre 1997) che anticipa l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam (1 maggio 1999¹¹) e lancia la Strategia Europea per l'Occupazione (SEO). Si punta ad un'impostazione integrata delle politiche e dei modelli di intervento in tema di lavoro ed esclusione sociale. Le politiche del lavoro sono passate, così, da una prevalente azione passiva di protezione del reddito (o l'indennizzazione del soggetto svantaggiato), ad una stimolazione diretta della partecipazione dei soggetti al mercato del lavoro attraverso la promozione delle abilità (sociali), delle competenze professionali e di quelle aspecifiche o trasversali. Se a livello macrosociale l'obiettivo generale è di massimizzare l'occupazione, a livello micro diventa determinante l'ingegneria sociale e il design dei singoli interventi progressivamente sempre più indirizzati alla promozione delle capacità del singolo.

Inoltre la SEO introduce un nuovo metodo di lavoro, "il metodo aperto di coordinamento (MAC)". Questo metodo mette in relazione le responsabilità della comunità e quelle degli Stati membri (principio di "sussidiarietà"), propone la definizione di obiettivi comuni quantificati da perseguire attraverso lo sforzo di ciascun stato e comunità locale nell'Unione Europea e istituisce un confronto stretto tra stati membri e autorità locali con lo scambio di esperienze. Quindi nel marzo 2000 il Consiglio di Lisbona fissa l'obiettivo comune di fare dell'Europa nel 2010 "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale". Nella Strategia di Lisbona la SEO costituisce una componente fondamentale con dei *benchmark* precisi e misurabili (cfr. gli indicatori/benchmark europei). Tale strategia è stata rinforzata e riformulata nel 2005 e successivamente, anche in seguito alla crisi economica, sono stati riformulati gli orientamenti comunitari secondo una certa continuità con la Strategia Europa 2020. Quest'ultima invece è quella che sostituisce la Strategia di Lisbona 2010 che ha visto in molti casi non raggiunti i benchmark comunitari. Europa 2020 è la nuova strategia decennale della UE per la crescita¹².

¹¹ Con il trattato di Amsterdam viene introdotto un nuovo titolo specifico sulla politica dell'occupazione nel Trattato CE (Titolo VIII artt. 125-130), secondo il quale la promozione dell'occupazione è una "questione d'interesse comune" degli Stati membri e uno degli obiettivi della Comunità.

¹² Comunicazione della Commissione Europea, 2020 una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, COM(2010) 2020.

Essa non mira soltanto a uscire dalla crisi economica, ma vuole colmare le lacune del modello europeo della crescita e creare le condizioni per un diverso sviluppo economico con le seguenti caratteristiche:

- 1) Intelligente, cioè con investimenti più efficaci nell'istruzione, nella ricerca e nell'innovazione;
- 2) Sostenibile, cioè con una decisa scelta a favore di un'economia a basse emissioni di CO₂ e maggiore competitività dell'industria;
- 3) Solidale, cioè per la creazione di posti di lavoro e la riduzione della povertà.

Per dare maggiore concretezza a questo discorso, l'UE si è data cinque obiettivi da realizzare entro la fine del decennio¹³.

- 1. Occupazione
 - innalzamento al 75% del tasso di occupazione (per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni) – per l'Italia il target è 67 - 69 % (nel 2011 eravamo al 61,2%).
- 2. R&S
 - aumento degli investimenti in ricerca e sviluppo al 3% del PIL dell'UE – per l'Italia il target è 1,53 (nel 2011 eravamo all'1,25).
- 3. Cambiamenti climatici /energia
 - riduzione delle emissioni di gas serra del 20% (o persino del 30%, se le condizioni lo permettono) rispetto al 1990 – per l'Italia il target di riduzione è del 13%;
 - 20% del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili – per l'Italia il target è 17% (2010 siamo al 10,1%);
 - aumento del 20% dell'efficienza energetica – per l'Italia il target è 27,90.
- 4. Istruzione
 - riduzione degli abbandoni scolastici al di sotto del 10% – per l'Italia il target è 15 - 16 % (nel 2011 eravamo al 18,2%)
 - aumento al 40% dei 30-34enni con un'istruzione universitaria – per l'Italia il target è 26 - 27% (nel 2011 eravamo al 20,3%)
- 5. Povertà / emarginazione
 - almeno 20 milioni di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione in meno – per l'Italia il target è 2.200.000 persone.

A livello nazionale invece si è passati dalla formulazione dei Piani di Azione Nazionali¹⁴ ai Programmi Nazionali di Riforma presentati da ciascun stato membro e monitorati dalla Commissione UE attraverso raccomandazioni che invitano lo stato membro ad intervenire in talune materie. Tra esse hanno una certa rilevanza le politiche del lavoro, in particolare le politiche attive e quelle dell'istruzione, al punto che alcuni di questi obiettivi vengono operativizzati in ulteriori obiettivi e specificati in comunicazioni ad hoc¹⁵. Dal 2010, in linea con

¹³ Ciascun Stato Membro ha inoltre stabilito nel proprio PNR (aprile 2011) i propri obiettivi nazionali in funzione di quelli generali stabiliti con Europa 2020. In sostanza l'asticella degli obiettivi da raggiungere risulta troppo alta per alcuni stati e quasi raggiunta per altri membri, in questo modo si sono stabiliti degli obiettivi specifici per ciascuno stato membro in maniera tale che lo sforzo sia ripartito tra tutti. Per confrontare gli obiettivi nazionali si rimanda a http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_it.pdf. Sul sito web di Eurostat si possono trovare gli indicatori di Europa 2020 aggiornati anche per ciascun Paese (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators).

¹⁴ Il PAN o National Action Plan (NAP) è il documento che dal 1998 ogni Paese membro dell'UE era chiamato ad elaborare annualmente per illustrare la propria programmazione delle politiche del lavoro e descrivere quanto realizzato nell'anno precedente. La predisposizione dei NAP è prevista dalla Strategia europea per l'occupazione (SEO) e tiene conto degli Orientamenti per l'occupazione (Linee guida) che la Commissione europea elabora ogni anno.

¹⁵ E' il caso del programma Education and Training 2020 (ET 2020) che prende le mosse dai progressi realizzati nel programma di lavoro "Istruzione e Formazione 2010" (ET 2010).

Europa 2020, la Strategia Europea per l'Occupazione fino al 2020 intende creare un maggior numero di posti di lavoro qualificati in tutta l'UE e sono definiti obiettivi specifici da raggiungere¹⁶. L'attività di controllo e l'esame dei progressi compiuti diventa sempre più stringente mediante il "Metodo Aperto di Coordinamento" (MAC) ma anche attraverso un collegamento maggiore tra politiche comunitarie e nazionali e locali. Ogni anno i governi nazionali (attraverso il Comitato per l'occupazione) e le istituzioni europee elaborano il cosiddetto "pacchetto occupazione" (employment package)¹⁷ al cui interno vi è il Programma Nazionale di Riforme. Il PNR costituisce una relazione nazionale presentata da ciascun governo nazionale sulle politiche per l'occupazione adottate ed è la trasformazione nel precedente PAN. Queste politiche vengono analizzate dalla Commissione UE, che tenendo conto degli obiettivi e delle iniziative prioritarie della strategia Europa 2020, formula delle raccomandazioni per ciascun Paese¹⁸.

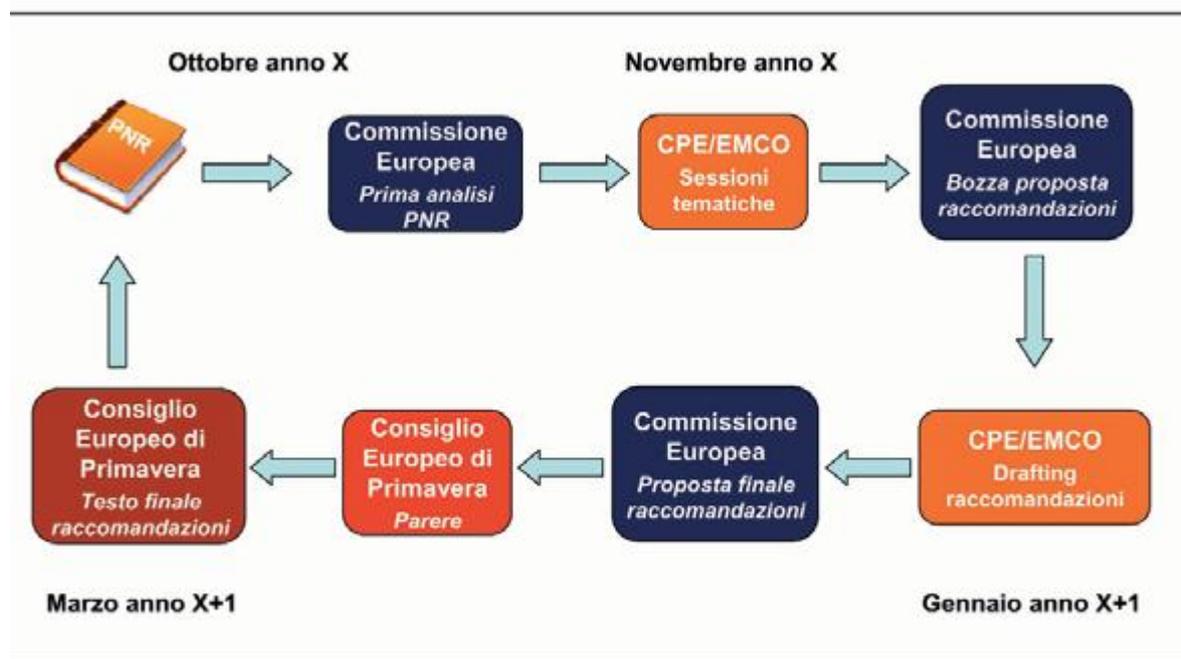
Rispetto a Lisbona 2010 si delinea un rinnovamento della Strategia per l'occupazione in Europa 2020, ma con criteri di governance molto più stringenti sia nel negoziato delle misure che ciascun stato membro deve adottare per perseguire gli obiettivi di Europa 2020, sia in relazione agli strumenti che le istituzioni europee hanno per allineare gli stati membri alle indicazioni comunitarie. Con la Risoluzione del 16 giugno 2010 il Parlamento europeo è piuttosto chiaro nel marcare tale differenza rispetto a Lisbona 2010: "... la struttura di governance della strategia Europa 2020 deve essere rafforzata per assicurare che, a differenza della Strategia di Lisbona, essa raggiunga i propri obiettivi [...] esorta il Consiglio europeo e la Commissione a definire un approccio <<bastone e carota>> e ad avvalersi di meccanismi di *compliance* nel quadro dell'articolo 136 del trattato - come incentivi economici (ad esempio fondi UE supplementari) e penali - atti a sostenere una governance economica UE rafforzata e più specificamente una più solida governance della Strategia Europa 2020". Infine un altro aspetto ribadito nella Risoluzione del Parlamento Europeo: "per il successo della nuova strategia non si deve continuare a fare assegnamento al metodo del coordinamento aperto in campo economico, ma occorre fare più ampio ricorso a misure vincolanti", modificando il tradizionale ricorso alla *soft law* utilizzato nel MAC per quanto concerne i settori dove l'Unione ha competenza per azioni di sostegno, completamento e coordinamento e tra essi vi sono le politiche del lavoro. Ciò vuol dire che l'autorità europea può scegliere fra lo strumento di *hard law*, dotato di forza cogente, o il ricorso alla *soft law*, che invece privilegia l'approccio "morbido" di invito alla realizzazione delle riforme e all'adozione delle misure necessarie, come accadeva in precedenza. Vengono dati maggiori poteri alla Commissione sia in termini di condizionalità *ex ante*, sia per quanto concerne eventuali premialità da assegnare al singolo stato membro. In sostanza con Europa 2020 si adotta una governance economica più stringente. Di seguito si riporta in sintesi il processo di redazione e valutazione dei PNR di ciascun Paese (Decaro, 2011).

¹⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: Un contributo europeo verso la piena occupazione*, COM(2010) 682 definitivo. Questa comunicazione costituisce una delle iniziative prioritarie della Strategia Europea per l'Occupazione ed ha un orizzonte temporale pluriennale, fino al 2014.

¹⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Verso una ripresa fonte di occupazione*, COM(2012) 173 final (18 aprile 2012).

¹⁸ Per approfondimenti sulla Strategia europea per l'occupazione si rimanda al sito web ufficiale della UE <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=it>. Inoltre vi è una sezione dedicata che raccoglie le raccomandazioni della Commissione stende e concerta sui PNR di ciascun Paese Membro (http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm).

Figura 2.5 Sintesi del processo di valutazione e di redazione del Programma Nazionale di Riforma



Fonte: Decaro, 2011

L'Italia ha aperto il processo di negoziato nel 2012 con la Commissione UE. In particolare nel "Position Paper" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020¹⁹ vengono stabilite le priorità per la predisposizione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi operativi finanziati con risorse dell'Unione Europea, tra cui il Fse, per l'attuazione del Quadro Strategico Comune. Il documento illustra le sfide specifiche per il nostro Paese e presenta i pareri preliminari dei servizi della commissione sulle principali priorità di finanziamento per l'Italia allo scopo di favorire una spesa per le politiche del lavoro volta a promuovere la crescita. L'invito è quello di ottimizzare l'utilizzo dei Fondi QSC (Quadro Strategico Comune) stabilendo un forte legame con le riforme atte a promuovere produttività e competitività, incentivando l'uso di risorse private e stimolando potenziali settori ad alta crescita e, al contempo, sottolineando l'esigenza di preservare la solidarietà all'interno dell'Unione e garantire l'uso sostenibile delle risorse naturali per le generazioni future.

“Le sfide più urgenti per l'Italia in questo quadro consistono nel rilanciare il proprio percorso in termini di crescita sostenibile e competitività complessiva, ridurre le disparità regionali e promuovere l'occupazione. Tali obiettivi possono essere ottenuti in particolare attraverso la promozione di un ambiente favorevole all'innovazione delle imprese; la realizzazione di infrastrutture performanti e la gestione efficiente delle risorse naturali; un aumento della partecipazione del capitale umano al mercato del lavoro, in particolare dei giovani; un forte incremento della produttività, efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione” (Commissione UE, 2012a, p. 8).

Le sfide principali per l'Italia sono:

1. sviluppare un ambiente favorevole all'innovazione delle imprese
2. realizzare infrastrutture performanti e assicurare una gestione efficiente delle risorse naturali
3. aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, promuovere l'inclusione sociale e il miglioramento della qualità del capitale umano

¹⁹ [www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/ Position paper dei servizi della Commissione sulla programmazione dei Fondi del Quadro Strategico Comune \(QSC\) 2014-2020_ITA.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/Position%20paper%20dei%20servizi%20della%20Commissione%20sulla%20programmazione%20dei%20Fondi%20del%20Quadro%20Strategico%20Comune%20(QSC)%202014-2020_ITA.pdf).

4. sostenere la qualità, l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione

Si tratta di priorità che insistono su *policies* molto differenti tra loro ma che hanno un livello di integrazione forte con le politiche del lavoro. In sintesi, gli obiettivi delineati sono i seguenti:

1. Aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, promuovere l'inclusione sociale e il miglioramento della qualità del capitale umano

Occupazione e coesione sociale sono tra i principali problemi dell'Italia. I Fondi QSC devono contribuire ad una crescita che si accompagni a maggiori opportunità di lavoro e il loro impatto in termini di occupazione deve essere massimizzato. Ciò richiede un'intensificazione degli sforzi di concentrazione degli investimenti sugli obiettivi tematici dell'occupazione e della formazione in linea con le Raccomandazioni Specifiche per Paese. Pertanto la quota relativa agli investimenti a valere sui Fondi QSC in tali aree deve aumentare rispetto al periodo di programmazione 2007-2013. La lotta all'esclusione sociale e alla povertà rimane una priorità per l'Italia; una porzione consistente delle risorse disponibili deve essere dedicata alla promozione dell'inclusione attiva.

2. Combattere la disoccupazione giovanile attraverso l'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro, anche sostenendo la transizione tra istruzione e occupazione

Le situazioni dei giovani che non lavorano, non proseguono gli studi né seguono una formazione giustifica che sia data priorità all'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro, altresì incrementando gli sforzi atti a fornire loro le competenze e le esperienze lavorative necessarie, anche attraverso approcci innovativi. Ciò richiede, a sua volta, investimenti in misure individualizzate di politiche attive del mercato del lavoro, quali apprendistato e tirocini di qualità, praticanti in azienda, orientamento professionale e promozione dell'imprenditorialità giovanile. Investire in uno schema di Garanzia per i Giovani consentirebbe un approccio globale.

3. Integrare i più vulnerabili (donne, lavoratori anziani, immigrati e persone a rischio d'esclusione sociale e povertà) nel mercato del lavoro

L'integrazione dei gruppi più vulnerabili nel mercato del lavoro (in particolare donne, anziani e persone a rischio d'esclusione sociale) deve essere al centro degli investimenti in materia d'occupazione e d'inclusione sociale in Italia. La partecipazione femminile al mercato del lavoro deve aumentare sensibilmente. Pertanto, la promozione della parità tra uomini e donne e della conciliazione tra lavoro e vita privata deve essere una priorità per gli investimenti a valere sui Fondi QSC. Tali investimenti devono anche concentrarsi sul miglioramento della qualità e dell'accessibilità di servizi di assistenza abbordabili (quali servizi di cura per bambini e anziani nell'intero paese), anche attraverso investimenti in infrastrutture pubbliche.

Dato il ridotto tasso di occupazione dei *lavoratori più anziani*, l'Italia deve stanziare fondi per sostenere misure atte a favorire un invecchiamento attivo e sano al fine di migliorare l'occupabilità dei lavoratori più anziani (in particolare attraverso strategie globali di apprendimento permanente).

L'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro (anche attraverso un migliore riconoscimento della rispettive abilità e competenze/qualifiche) sarà un importante motore di sviluppo economico e aiuterà a ridurre il problema dello squilibrio tra domanda e offerta di competenze. La promozione dell'inclusione dei cittadini extra-UE avrà anche l'effetto collaterale di ridurre il campo di applicazione dell'economia sommersa, dal momento che gli immigrati sono spesso sfruttati per motivi correlati al lavoro.

Infine, gli investimenti devono dare priorità all'inclusione attiva delle persone che, per motivi diversi, sono esposte al *rischio di esclusione sociale e povertà*. A tal proposito la dovuta priorità deve essere accordata alle persone con disabilità e a quanti sono esposti a rischi particolari, tra cui immigrati, rom e persone che vivono in aree svantaggiate. E' necessario anche favorire interventi che generino maggiore occupazione per le categorie vulnerabili della popolazione anche nelle zone rurali e costiere. I Fondi QSC, inoltre, devono sostenere l'innovazione sociale quale mezzo

per meglio rispondere alle sfide sociali quali l'invecchiamento demografico, la diversità, ecc. Ciò a sua volta richiede iniziative volte a promuovere l'economia sociale e le imprese sociali.

4. Migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione

Per aumentare il proprio impatto sul mercato del lavoro, gli investimenti a valere sui Fondi QSC devono essere maggiormente concentrati sull'istruzione e sulla formazione. Gli investimenti devono focalizzarsi sulla prevenzione e la riduzione dell'*abbandono precoce degli studi*, in particolare nelle Regioni meridionali. Le misure devono essere mirate sia agli alunni che agli insegnanti/personale, così come all'ambiente di lavoro.

Deve altresì essere favorita la partecipazione *all'istruzione universitaria*. Gli investimenti devono inoltre essere concentrati sul miglioramento della *qualità* dell'istruzione e della formazione, tenendo conto delle diverse situazioni tra Regioni.

Per affrontare efficientemente la questione dello squilibrio tra domanda e offerta di competenze, deve essere accresciuta la pertinenza dell'istruzione e della formazione rispetto alle esigenze del mercato del lavoro. Il supporto *all'apprendimento permanente* deve essere ulteriormente rafforzato dai Fondi QSC in coordinamento con altri fondi, garantendo una maggiore partecipazione delle persone più bisognose di accrescere ed aggiornare le proprie competenze, tra cui i lavoratori più anziani. I Fondi QSC devono investire nelle competenze che saranno necessarie in futuro, quali, ad esempio, l'economia verde (*Green Economy*) e prendere in considerazione le specificità delle zone rurali e costiere.

5. Promuovere la mobilità dei lavoratori

La mobilità tra diversi posti di lavoro e settori di attività deve essere una priorità per gli investimenti a valere sui Fondi QSC. Gli interventi devono concentrarsi sulla fornitura di servizi d'informazione e orientamento atti a guidare e favorire decisioni consapevoli circa le prospettive nel campo dell'istruzione, della formazione e dell'occupazione, e sul sostegno di azioni e programmi/regimi di mobilità. La creazione di un sistema nazionale di convalida e riconoscimento delle competenze e delle qualifiche acquisite costituisce un requisito fondamentale per consentire la mobilità del lavoro all'interno del paese. Vi è la chiara necessità di facilitare la mobilità dei lavoratori anche oltre le frontiere.

6. Ammodernare e rafforzare le istituzioni del mercato del lavoro

I Fondi QSC devono concentrarsi sulla modernizzazione e il rafforzamento delle istituzioni inerenti al mercato del lavoro. Ciò deve aiutare i Servizi Pubblici per l'Impiego (SPI) a fornire servizi più efficienti ed efficaci nell'intero territorio nazionale. E' necessario promuovere partenariati con le istituzioni del mondo dell'istruzione e altri servizi di collocamento. L'Italia deve implementare più efficacemente lo scambio di domande e offerte di lavoro e sfruttare appieno gli strumenti UE potenziati (riforma di EURES) per rafforzare l'erogazione di servizi personalizzati a quanti cercano lavoro. E' necessario assicurare la cura delle esigenze dei gruppi svantaggiati, tra cui i lavoratori più anziani e i giovani.

7. Combattere il lavoro sommerso

La lotta al lavoro sommerso richiede una vasta gamma d'interventi che vanno dal rafforzamento dei sistemi d'ispezione ad una migliore organizzazione per inserire gli immigrati nel mondo del lavoro dell'economia formale (ad esempio attraverso la formazione).

Si delinea di conseguenza un chiaro orientamento dell'Italia verso determinate aree di criticità, specifici target e soprattutto innovando ed elevando la qualificazione degli interventi in direzione dell'attivazione del singolo, di aumento della consapevolezza delle proprie scelte formative e professionali e soprattutto di potenziamento delle competenze. Sono importanti gli interventi e le infrastrutture in materia di politiche attive e di attivazione e inoltre target specifici tra i giovani, gli

inattivi, le donne e i lavoratori anziani, i disoccupati di lungo periodo. Rispetto a questi target sono delineati, nella proposta di regolamento comunitario del FSE del 2011, indicatori di risultato anche a 6 mesi dall'intervento finanziato dal FSE. Di seguito una lista di indicatori individuati:

Indicatori comuni di realizzazione e di risultato per quanto riguarda gli investimenti dell'FSE

(1) Indicatori comuni di realizzazione concernenti i partecipanti

Per partecipanti si intende le persone che beneficiano direttamente di un investimento dell'FSE, che possono essere identificate, alle quali è possibile chiedere le loro caratteristiche e per le quali sono previste spese specifiche. Gli altri beneficiari non dovrebbero essere considerati come partecipanti.

- i disoccupati, compresi i disoccupati di lunga durata*
- i disoccupati di lungo periodo*
- le persone inattive*
- le persone inattive che non seguono un corso di insegnamento o una formazione*
- i lavoratori, compresi i lavoratori autonomi*
- le persone di età inferiore a 25 anni*
- le persone di età superiore a 54 anni*
- i titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2)*
- i titolari di un diploma di insegnamento secondario superiore (ISCED 3) o di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4)*
- i titolari di un diploma di istruzione terziaria (ISCED da 5 a 8)*
- i migranti, le persone di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate come i Rom)**
- le persone con disabilità**
- le altre persone svantaggiate**

Il numero totale dei partecipanti è calcolato automaticamente sulla base degli indicatori di realizzazione.

Tali dati sui partecipanti ad un'operazione sostenuta dall'FSE devono essere comunicati nelle relazioni annuali di attuazione come previsto dall'articolo 44, paragrafi 1 e 2, e 101, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. [...]. Tutti i dati devono essere suddivisi per genere.

(2) Indicatori comuni di realizzazione per gli enti

- numero di progetti attuati completamente o parzialmente dalle parti sociali o da organizzazioni non governative
- numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici
- numero di micro, piccole e medie imprese finanziate

Questi dati devono essere comunicati nelle relazioni annuali di attuazione come previsto dall'articolo 44, paragrafi 1 e 2, e 101, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. [...].

(3) Indicatori comuni di risultato concernenti i partecipanti

- partecipanti inattivi che iniziano a cercare lavoro alla fine della loro partecipazione all'intervento
- partecipanti che intraprendono studi/corsi di formazione alla fine della loro partecipazione all'intervento
- partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento
- partecipanti che trovano un lavoro alla fine della loro partecipazione all'intervento.

Questi dati devono essere comunicati nella relazione annuale di attuazione come previsto dall'articolo 44, paragrafi 1 e 2, e 101, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. [...]. Tutti i dati devono essere suddivisi per sesso.

(4) Indicatori comuni di risultato di lungo termine concernenti i partecipanti

- partecipanti che hanno un lavoro 6 mesi dopo la fine della loro partecipazione all'intervento
- partecipanti che esercitano un'attività autonoma 6 mesi dopo la fine della loro partecipazione all'intervento
- partecipanti che godono di una migliore situazione sul mercato del lavoro 6 mesi dopo la fine della loro partecipazione all'intervento.

Questi dati devono essere comunicati nelle relazioni annuali di attuazione come previsto dall'articolo 44, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. [...]. Essi devono essere raccolti sulla base di un campione rappresentativo di partecipanti nell'ambito di ciascun asse prioritario. La validità interna del campione è garantita in modo tale che i dati possano essere generalizzati a livello di asse prioritario. Tutti i dati devono essere suddivisi per genere.

Tali indicatori sono l'esito del processo di apprendimento che le istituzioni europee e gli stati membri hanno messo in atto con Lisbona 2010 in riferimento anche al sistema di controllo e valutazione degli obiettivi da perseguire. Infatti, nel 2008, è stato costruito ed è stato dato avvio ad un sistema di misurazione degli indicatori chiamato *Lisbon Assessment Framework* (LAF)²⁰.

Il LAF aiuta a valutare il progresso effettuato dagli Stati Membri su base annua nell'implementare le riforme nell'ambito della Strategia di Lisbona, consente di individuare le priorità di politica economica e le aree di *policy* critiche sulle quali intervenire per migliorare la posizione di ciascun Paese. Attraverso il LAF si confronta sistematicamente la *performance* degli Stati Membri in termini di PIL pro-capite (espresso in parità di poteri di acquisto)²¹ in venti aree di politica economica che hanno un impatto sulla crescita secondo la letteratura economica, misurandone sia il livello (*level*) che la variazione (*change*) rispetto alla media UE²². Nella tabella 2.3 si riportano i valori relativi agli indicatori di *policy* e di *performance* nelle politiche attive del lavoro.

²⁰ Il LAF è stato presentato nel settembre 2008 in occasione di una conferenza su "*Strengthening delivery of Lisbon Reforms*", organizzata congiuntamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dalla Commissione Europea e dal Comitato di Politica Economica. Si tratta di una metodologia trasparente costruita in seno al *Lisbon Methodology Working Group* (LIME) che fu costituito su sollecitazione del Comitato di Politica Economica in virtù delle debolezze dimostrate da parte degli Stati Membri nel perseguire le riforme (strutturali) dichiarate nella Strategia di Lisbona. Per cui diventò prioritario individuare un metodo mirato per migliorare il monitoraggio delle azioni e dei risultati.

²¹ L'analisi statistica viene effettuata su 12 componenti del PIL: 3 di carattere demografico, 6 sull'utilizzazione del lavoro, 3 sulla produttività. Si misura sia il livello che la variazione (nell'arco di un quinquennio) rispetto al *benchmark* di riferimento.

²² Un esempio di LAF è riportato nel Rapporto sullo Stato di attuazione del PNR 2012 dell'Italia.

Tabella 2.3 Indicatori di policy e di performance sull'area delle politiche attive del lavoro in Italia

Aree di Policy– Politiche attive del lavoro	benchmark EU15	
	Level	Change
Active labour market policy area	-3.5030	2.0465
Numero di partecipanti nelle misure di LMP in rapporto al numero di persone che cercano lavoro*	-8.0211	-5.3584
Spesa in misure attive LMP per persona che cerca lavoro *	-6.2389	6.1559
Spesa in misure passive LMP come % del PIL	1.1064	-8.2777
Spesa in misure passive LMP per persona che cerca lavoro ²³	6.0245	-10.7471
Spesa nei Servizi per l'Impiego per persona che cerca lavoro	-11.7407	
Proporzione di disoccupati in istruzione e formazione	-5.4691	-3.5975
% disoccupati di lunga durata *	-1.8125	14.2265
% disoccupazione giovanile *	3.4423	-3.3732
% di occupati con bassi livelli di skills *	-8.4255	4.7162
Attivazione regolare in formazione ²⁴ *	0.0375	-4.0880
Proporzione di inattivi in istruzione e formazione	-4.7860	-10.7463

Fonte: Lisbon Assessment Framework elaborazione del 26 dicembre 2012

Punteggio = [(Indicatore - media dell'UE-15) / deviazione standard] * 10. Un punteggio di -10 implica l'indicatore è pari a 1 deviazione standard al di sotto della media UE-15.

Qualsiasi punteggio inferiore - 4 è a priori ritenuto rappresentativo di sottoperformance (-);

Qualsiasi punteggio tra +3 e -3 è a priori considerato per rappresentare una performance neutro (=);

Qualsiasi punteggio superiore a 4 è a priori considerato rappresentativo di prestazioni positive (+).

Questo sistema di misurazione è stato dettagliato per quanto concerne la metodologia applicata e la lettura degli output dal Lisbon Methodology Working Group (LIME) nell'Occasional Papers No 41 (Commissione Europea, 2008). In questo caso, per quanto concerne l'indicatore aggregato per le politiche attive del lavoro, l'Italia manifesta valori negativi considerati al limite (level - 3.5030) rispetto alla media UE, ma parallelamente negli ultimi anni si sono delineati dei cambiamenti positivi (change 2.0465). In questi casi, e comunque per la programmazione in genere, è consigliabile leggere i valori dei singoli indicatori che compongono quello aggregato. Quasi tutti coprono un decennio dal 1999/2000 fino al 2009/2010, eccetto per i servizi per l'impiego (2004-2007). E' possibile trovare la presenza di valori decisamente negativi, per quanto concerne il numero di partecipanti alle misure LMP in rapporto a coloro che cercano lavoro, anche in relazione ai cambiamenti che si sono delineati in questi ultimi anni. Ciò può essere determinato soprattutto dal forte allargamento del denominatore cioè del numero dei disoccupati non coinvolti negli interventi. Ciò trova coerenza con una spesa nei Servizi per l'Impiego e nelle misure attive in rapporto alle persone che cercano lavoro sotto la media UE di -11.7407 e -6.2389 punti rispettivamente. Invece la spesa per le misure passive mostra livelli decisamente sopra la media UE se rapportati alle persone che cercano lavoro. In conclusione questi sistemi di misurazione danno conto di uno spostamento delle politiche del lavoro in direzione di misure di attivazione ancora decisamente insufficienti anche in ragione di una crisi economica contro la quale non sono stati implementati dispositivi all'altezza di fronteggiarla, nonostante le recenti evidenze empiriche a livello europeo in favore delle politiche attive del lavoro che sottolineano i servizi per il lavoro e le misure formative tra i dispositivi più efficaci, soprattutto se misurati nel

²³ Spese per misure passive LMP divisa per il numero di persone che vogliono lavorare. Le spese passive riguardano le categorie LMP 8 e 9 (ad esempio, misure di sostegno, che si riferiscono ad interventi di assistenza finanziaria, direttamente o indirettamente, a persone fisiche per ragioni di mercato del lavoro o indennizzi per compensare lo svantaggio determinato da circostanze specifiche del mercato del lavoro).

²⁴ Numero di partecipanti alla formazione diviso per il numero di persone vogliono lavorare. È anche utile per valutare il peso dei misure passive. Potrebbe indicare un cattivo uso delle risorse, che potrebbero essere meglio assegnate per promuovere l'occupabilità degli inattivi e dei disoccupati. In alcuni casi, elevato livello di misure passive potrebbe generare disincentivi al lavoro, soprattutto in assenza di condizioni di ammissibilità.

medio e lungo termine²⁵ (Commissione Europea, 2012b). Il legislatore italiano in questi ultimi anni sembra avere maggiore attenzione al riordino dei servizi per il lavoro e della formazione. Pur in direzione dell'inserimento lavorativo e non alla partecipazione sociale, comunque ci sono elementi in favore dell'attivazione delle persone ma questi elementi risultano ancora legati al modello di welfare originario. Nei prossimi due capitoli ci soffermiamo ad analizzare i servizi per il lavoro e formativi nel nostro Paese e attraverso l'esame degli obiettivi, delle finalità, dell'ingegneria sociale e del design degli interventi di politica di attiva.

Bibliografia

- Alber, J. (2008), *Employment Patterns in the enlarged Europe*, in J. Alber, T. Fahey, C. Saraceno (a cura di), *Handbook of Quality of Life in the Enlarged European Union*, Routledge, pp. 129-161.
- Barbier, J.C. (2006), *Dimenticare Lisbona? Riflessioni sulla validità del modello sociale europeo*, in *La Rivista delle politiche sociali*, n. 1, pp. 65-74.
- Biagioli M., Reyneri E., Seravalli G., (2004), *Flessibilità del mercato del lavoro e coesione sociale*, in "Stato e Mercato", 71, pp. 277-313.
- Boeri T. (2000), *Uno stato asociale: perché è fallito il welfare in Italia*, Roma, Editori Laterza.
- CNEL (2012), *Rapporto sul mercato del lavoro 2011-2012*, Roma.
- Commissione Europea (2012)a, "Position Paper" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020, Bruxelles.
- Commissione Europea (2012)b, *Analysis of costs and benefits of active compared to passive measures*, Rotterdam.
- Commissione Europea (2008), *The LIME assessment framework (LAF). A methodological tool to compare, in the context of the Lisbon Strategy, the performance of EU Member States in terms of GDP and in terms of twenty policy areas affecting growth*, Occasional Papers No 41, Luxembourg.
- Decaro M. (a cura di), (2011), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020. Fra governance e government dell'Unione europea*, Roma, Fondazione Adriano Olivetti, 2011.
- Esping-Andersen G. (2000), *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Bologna, Il Mulino.
- Eurostat (2006), *Labour market policy database Methodology. Revision of June 2006*, Luxembourg, 2006.
- Eurostat (2010), *Labour market policy statistics. Qualitative report, Italy 2010*, Eurostat LMP database, date of extraction: 20 February 2012.
- Ferrera M. (1998), "Le trappole del welfare", Bologna, Il Mulino.
- Gualmini E. (1998), *La politica del lavoro*, Bologna, Il Mulino.
- Gualmini E., Rizza R. (2011), *Attivazione, occupabilità e nuovi orientamenti nelle politiche del lavoro: il caso italiano e tedesco a confronto*, in "Stato e Mercato", 92, pp. 195-221.
- Hall P. A., Taylor R. C. R. (1996), *Political Science and the Three New Institutionalism*, in "Political Studies", 5, pp. 936-957.
- Isfol (2012), *XII Rapporto sulla Formazione Continua. Annualità 2010-2011*, Roma, Ministero del Lavoro e P. S..
- Leonardi L. (2009), *Capacitazioni, lavoro e welfare. La ricerca di nuovi equilibri tra stato e mercato: ripartire dall'Europa?* in *Stato e Mercato*, n. 85, pp. 31-61.
- Liso F. (2008), *Gli ammortizzatori sociali*, in Guerzoni L. (a cura di), *La Riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, Bologna, Il Mulino.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2012), *Documento di economia e finanza 2012, Sezione III Programma Nazionale di Riforma*, MEF.

²⁵ In sintesi nel report della Commissione Europea l'efficacia viene ricondotta sostanzialmente alla probabilità di trovare o mantenere il lavoro.

- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, (2012), *Spesa per le politiche occupazionali e del lavoro. Anno 2010*, Roma.
- OECD (2007), *Employment Outlook*, Paris.
- Onofri P. (a cura di), (1997), *Relazione finale della commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*, Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Reyneri E. (1996), *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino.
- Negrelli S. (2009), *Sociologia del lavoro*, Milano, Laterza.
- Zan S. (1986), *L'analisi longitudinale delle organizzazioni*, in "Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione", 4, pp. 57-120.

Capitolo III

Contesti territoriali, capacitazioni istituzionali e individuali: l'integrazione tra politiche attive e passive del lavoro

3.1 Premessa

L'attuale crisi economico-finanziaria internazionale ha reso più evidenti le debolezze dei dispositivi di protezione sociale del lavoro in Italia e ha richiesto la formulazione di interventi di emergenza per fronteggiare le difficoltà del sistema nel suo complesso (Reyneri, 1996; Paci, 2006; Liso, 2008). Nel capitolo precedente abbiamo visto che - pur nel quadro di uno scarso investimento generale in favore delle politiche (attive) del lavoro - il nostro Paese ha avviato una stagione di rivisitazione delle politiche del lavoro, soprattutto grazie al ruolo propulsivo della Strategia Europea per l'Occupazione²⁶. In questi ultimi anni per rispondere alla perdurante crisi economica, il legislatore si è trovato costretto a riporre maggiore attenzione nei confronti di queste materie (un esempio è il varo della Riforma Fornero), mancando però il traguardo della riforma complessiva delle politiche attive programmata per gli inizi del 2013²⁷. Tuttavia alcune aree di policy nelle quali si è intervenuto sono al centro della nostra analisi: i servizi per il lavoro e in particolare la formazione continua, intesi quali dispositivi sollecitati ad intervenire per fronteggiare la crisi economica. I servizi per il lavoro e la formazione continua costituiscono le due misure di politica attiva sulle quali si basa la sperimentazione nazionale. Dopo la descrizione delle due misure, entreremo nel vivo dell'esame di una delle sperimentazioni ancora in atto e tra le più estese sia da un punto di vista temporale - si è partiti con l'Accordo Stato Regioni del 12 febbraio 2009 - sia perché coinvolge tutto il territorio nazionale. Un altro aspetto che analizzeremo: riguarda l'estensione del sistema di tutele ad un maggior numero di lavoratori, connesse all'obbligo del percettore di tutela ad accettare offerte da parte dei servizi per il lavoro. Presenteremo le caratteristiche e la diffusione dei sistemi formativi (*no formal e formal*) rivolti agli adulti. Per la portata della sperimentazione oggi in atto per effetto dell'Accordo Stato-Regioni gli interventi si sono poggiati su strutture organizzative e servizi di prossimità preesistenti. Oltre ai servizi per il lavoro, il sistema di formazione per adulti più esteso e vicino per finalità è costituito dalle agenzie, dalle risorse umane, dai dispositivi e dall'esperienza dei sistemi regionali di formazione continua. Per comprendere il tipo di sperimentazione, cosa ha già generato ed eventualmente cosa sta emergendo dai territori è dunque necessario descrivere le caratteristiche del sistema di formazione continua e dei servizi per il lavoro presenti sui territori. Dopo questa descrizione proporrò una fotografia degli interventi, basandoci sul progetto nazionale di monitoraggio curato da Isfol e Italia Lavoro. Entreremo quindi nel vivo delle misure avviate dall'Accordo Stato Regioni attraverso l'esame delle sperimentazioni avviate nei diversi contesti regionali in base all'analisi di alcune dimensioni. La *governance* adottata, le procedure sviluppate, le diverse modalità di collaborazione tra pubblico e privato e infine rispetto ai diversi dispositivi organizzativi, tecnologici e metodologici dei servizi formativi e di quelli del lavoro a livello regionale. Quest'ultimo ambito di analisi costituisce il *trait d'union* tra ciò che i diversi territori hanno costruito nei diversi anni, grazie anche al processo devolutorio delle competenze su tali

²⁶ Per approfondire il ruolo dell'Unione Europea e in particolare della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) si rimanda al paragrafo 2.3 del capitolo precedente.

²⁷ Proprio agli inizi dell'anno 2013 il governo italiano, sulla base della delega di riforma in materia di politiche attive del lavoro presente nella Riforma Fornero, era in procinto di emanare il decreto di riforma delle misure attive, ma le Regioni hanno sconsigliato di procedere in virtù delle imminenti elezioni in tre Regioni e di quelle nazionali (cfr. articolo *Stop alla delega sulle politiche attive* su Il Sole 24 ore del 16 gennaio 2013).

materie, e l'impulso progettuale e organizzativo che la sperimentazione ha generato su tutto il territorio nazionale. Come abbiamo anticipato, l'evoluzione delle politiche del lavoro italiane sono state in prima istanza supportate finanziariamente dalle programmazioni comunitarie e poi indirizzate dalla Strategia Europea per l'Occupazione. Questi, direttamente grazie anche al legislatore regionale, si sono tradotti in una pluralità di esperienze e misure regionali. La sperimentazione costituisce quindi una sorta di *stress-test* dei sistemi implementati fino ad ora e allo stesso tempo indicatore delle difficoltà che stanno affrontando i mercati del lavoro regionali italiani. Infine costituisce l'anticipazione della Riforma Fornero in applicazione dal 1 gennaio 2013 ma soprattutto occasione per generare innovazione.

Le nostre domande di ricerca adottando l'approccio delle *capability* riguardano le modalità di traduzione del principio normativo sul versante della governance istituzionale, dei ruoli, delle regole e delle procedure di attuazione sui differenti territori. Tali interventi sono congeniati per potenziare la libera scelta e per aumentare il ventaglio del *capability set* di ciascuna persona? I territori stanno generando forme di *capabilities istituzionali funzionali all'attivazione e allo sviluppo di capabilities individuali*? Nell'esame dell'architettura istituzionale e sociale generata dalla normativa e dall'accordo Stato Regioni del 12 febbraio 2009, si evidenzia quanto Bonvin e Farvaque (2005, pp. 49-50) sottolineano in relazione alle diverse fasi del processo di costruzione delle politiche:

- 1) il momento normativo, cioè la definizione della policy;
- 2) il momento pragmatico, cioè l'implementazione della policy;
- 3) la fase valutativa o di accertamento.

In passato queste fasi erano ben distinte nella tempistica e nei diversi ruoli coinvolti; ora questa distinzione viene a mancare e già il procedere per accordi²⁸ dimostra la circolarità delle fasi. L'interesse per il disegno, l'implementazione e la valutazione delle politiche del lavoro qui esaminate si basa sulla seguente constatazione: “se il livello individuale è fondante per il concetto di capacità ed è questa la dimensione in cui le capacità possono essere esercitate e aumentate, le condizioni che permettono lo sviluppo di capacità individuali sono profondamente radicate nel contesto e nell'architettura istituzionale, negli interventi e nelle culture organizzative che definiscono l'azione pubblica” (Bifulco L., Monzana C., 2011, p. 412). Infatti le *capabilities istituzionali* che i territori sono chiamati ad esprimere possono corrispondere a quei *livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego* (LEP-SPI) che la recente normativa ha riformulato. Il sistema nazionale dei LEP-SPI era stato già concepito nel 2000 (l. 181/2000) e il legislatore lo ha recentemente riformulato (l. 92/2012) e costituisce in termini di servizi i diritti esigibili su tutto il territorio nazionale. In altri termini le *institutional basic capabilities* o *institutional cut-off point* che dovrebbero esprimere i diversi territori.

3.2 La formazione continua quale espressione di capacità istituzionali e territoriali.

Il sistema delle politiche attive più diffuso ma piuttosto recente sul quale la sperimentazione degli “ammortizzatori sociali in deroga” attraverso l'Accordo Stato-Regioni ha fatto affidamento riguarda la formazione continua che come anticipato presenta delle peculiarità regionali e nazionali.

La formazione per occupati, detta anche formazione continua, è rivolta alle aziende e alle persone occupate con qualsiasi forma contrattuale, anche in forma autonoma ed ha la funzione di adeguare le competenze dei lavoratori alle esigenze dei processi produttivi e organizzativi, rafforzando così la loro “adattabilità” al mercato del lavoro. La necessità di rafforzare la propria

²⁸ Si tratta di Accordi tra Stato e Regioni e bilaterali tra Ministero del Lavoro e singola Regione e Provincia Autonoma, tutti riformulati annualmente. In essi vengono definiti i ruoli ma soprattutto la composizione delle risorse da impegnare tra livello comunitario, nazionale e regionale.

condizione professionale e di essere sempre in linea con le richieste del mercato vale in particolar modo per i lavoratori che sono a rischio di esclusione dal mercato del lavoro. I percorsi formativi hanno anche l'obiettivo di promuovere l'innovazione produttiva e organizzativa e l'internazionalizzazione delle imprese.

Il sistema di formazione continua in Italia è nato grazie all'impulso finanziario e alle sperimentazioni avviate dalla l. 236/1993, ma solo dopo il 1996, attraverso le Circolari attuative emanate dal Ministero del Lavoro si sono iniziati ad organizzare e alimentare interventi di sistema, azioni formative e sperimentazioni in favore dei lavoratori occupati. Grazie all'apporto delle parti sociali sono stati delineati gli indirizzi entro cui sviluppare il sistema complessivo:

1. aumento e controllo degli scarsi livelli di partecipazione italiani alla formazione da parte di aziende e lavoratori;
2. pianificazione della formazione con il coinvolgimento delle parti sociali;
3. creazione di un sistema nazionale ma con attenzione a priorità, territori e sistemi produttivi;
4. costruzione e qualificazione di dispositivi territoriali per l'erogazione di una offerta formativa di qualità;
5. individuazione di filiere formative funzionali a coinvolgere lavoratori e aziende.

Come sottolineato in precedenza, sul finire degli anni '90 sono nate diverse esperienze e tra esse quelle di analisi dei fabbisogni formativi e di professionalità con il concorso delle parti sociali. Ad oggi il sistema Excelsior²⁹ del sistema camerale consegna informazioni annuali utili all'individuazione dei fabbisogni formativi e di professionalità. Si stanno inoltre arricchendo e affinando i dispositivi di analisi anche in relazione alla distinzione tra fabbisogni programmatori di orientamento scolastico-formativo da una parte e orientamento professionale individuale dall'altra.

Si sono sperimentate e poi normate le filiere formative della formazione continua mediante piani formativi concertati con le parti sociali a livello aziendale, interaziendale, territoriale, settoriale e individuale (l. 196/1997). Quest'ultima filiera, la formazione continua individuale, sperimentata e avviata sul finire degli anni '90 inizi del '00, pur nella concertazione tra le parti sociali, ha decretato la possibilità di separare il perseguimento dell'interesse organizzativo-aziendale da quello di sviluppo del singolo lavoratore. Una separazione importante in termini di opportunità che è logica conseguenza dello spostamento degli investimenti finanziari dall'offerta formativa in favore della domanda al fine di consentire l'esercizio della libera scelta di percorsi formativi e quindi di una offerta costruita all'interno di un mercato della formazione. La formazione continua si può svolgere sia durante sia al di fuori dell'orario di lavoro, a seconda di cosa prevede l'offerta formativa e di quali siano le preferenze individuali e l'accordo con la propria azienda. I lavoratori hanno diritto per legge ad assentarsi per alcuni periodi dal lavoro per svolgere o completare percorsi formativi formali o per intraprendere percorsi di formazione continua. Lo Statuto dei lavoratori (legge 300/1970, art. 10) prevede che i dipendenti che studiano per ottenere una qualifica, un diploma o una laurea abbiano diritto a un congedo di 150 ore retribuite all'anno. Inoltre, per i dipendenti pubblici e privati a tempo indeterminato in servizio da 5 anni presso la stessa organizzazione, la legge 53/2000, consente di svolgere percorsi individuali attraverso i congedi formativi (art. 5) e per la formazione continua (art. 6). Il dipendente può chiedere un congedo per la formazione di 11 mesi (non retribuiti), anche frazionati lungo l'arco dell'intero rapporto di lavoro.

²⁹ E' dal 1997 che l'Unione Italiana delle Camere di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura, in collaborazione con il Ministero del Lavoro e con l'Unione Europea, realizza il "Sistema informativo per l'occupazione e la formazione" Excelsior. Ogni anno viene ricostruita la domanda di lavoro, dei fabbisogni professionali e formativi espressi dalle imprese, al fine di supportare gli indirizzi di programmazione per i sistemi formativi, l'orientamento e le politiche del lavoro in genere. L'indagine è svolta in ogni provincia italiana (circa 100.000 imprese per l'indagine annuale e 180.000 per le 4 indagini trimestrali), coinvolgendo le imprese di tutti i settori economici e di tutte le dimensioni. Con dati statisticamente significativi per tutte le 105 province italiane. Inoltre i dati sono consultabili attraverso una banca dati accessibile in rete (<http://excelsior.unioncamere.net>).

Sempre in quel periodo, attraverso l'art. 17 della l. 196/97 e soprattutto con la l. 388/2000, nascono i Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione continua. Dopo una fase di start-up durata fino al 2004, costituiscono ora il sistema nazionale di formazione continua, finanziato attraverso la quota dello 0,30% dei contributi versati all'INPS, il cosiddetto "contributo obbligatorio per la disoccupazione involontaria". I Fondi Interprofessionali sono associazioni costituite tra le organizzazioni dei datori di lavoro e i sindacati dei diversi settori economici (industria, agricoltura, terziario e artigianato, ecc.), attraverso specifici Accordi Interconfederali stipulati a livello nazionale, allo scopo di mettere a disposizione dei dipendenti finanziamenti per piani formativi aziendali, settoriali, territoriali o individuali. Le imprese aderiscono ai Fondi destinando a questo scopo una quota dei contributi e, quando intendono realizzare un progetto formativo, si rivolgono al proprio Fondo e richiedono il finanziamento. Talvolta il singolo lavoratore può accedere a un finanziamento individuale (voucher) per partecipare ad una attività formativa concordata con l'azienda. Secondo il sistema di monitoraggio del Ministero del Lavoro, nel 2011 vi erano 21 Fondi Interprofessionali che raccoglievano 740.274 adesioni di aziende (58,1%), per un complessivo di 7.845.301 lavoratori dipendenti (67,6%)³⁰.

Se i Fondi Paritetici Interprofessionali costituiscono la dorsale nazionale del sistema di formazione continua in quanto legati alla contrattazione collettiva, la formazione professionale (l. 845/1978) e in particolare la formazione continua costituiscono una delle competenze residuali (quindi esclusiva) delle Regioni e per ciò, attraverso le diverse programmazioni comunitarie (Fondo Sociale Europeo) che si sono susseguite, mediante fondi regionali e i trasferimenti a valere sulle norme 236/1993 e 53/2000, ogni anno programmano ed erogano attività formative per i lavoratori e, a differenza dei Fondi interprofessionali, anche per quelle categorie di lavoratori indipendenti quali imprenditori, liberi professionisti, lavoratori autonomi, coadiuvanti familiari ecc. Le Regioni, prima ancora dei Fondi Paritetici Interprofessionali, hanno una storia programmatoria e di elaborazione di dispositivi dedicati alla formazione per i lavoratori, ricca. In generale quasi tutte le Regioni e le Province Autonome hanno attivato esperienze su questo versante, sostenendo la domanda di formazione attraverso la proposta di voucher formativi e di servizio o fornendo carte di credito formative sul modello inglese dell'*Individual Learning Account* al fine di sostenere le scelte formative di determinati target di lavoratori senza il vincolo di accordi aziendali.

Le dimensioni quantitative del sistema di formazione continua vanno interpretate alla luce di un quadro articolato, in cui occorre considerare aspetti di carenza ormai "strutturali" e che finiscono per posizionare l'Italia nel gruppo dei meno performanti rispetto agli investimenti formativi. Tali aspetti affondano le radici sia nella composizione del mercato del lavoro, ove si manifesta ancora una forte richiesta di lavori con bassa qualificazione, sia nelle caratteristiche della struttura della forza lavoro connotata da una minore presenza di titoli di studio elevati (paragonabile a realtà quali Turchia, Portogallo e Repubblica Slovacca) che hanno un diretto riflesso anche sulla qualità e nella specializzazione dell'offerta di formazione. A ciò si accompagna anche un sistema di sostegno e stimolo alla formazione eccessivamente frammentato sia negli strumenti di intervento, sia nelle fonti di finanziamento: non a caso una delle sfide più rilevanti che il sistema di formazione continua si sta ponendo negli ultimi anni riguarda la capacità di integrare e concentrare le risorse disponibili che complessivamente ammontano a circa 1 miliardo di euro l'anno, considerando il Fondo Sociale Europeo (nello specifico l'asse Adattabilità), le leggi nazionali (l. 236/1993 e l. 53/2000) e i Fondi Paritetici Interprofessionali (l. 388/2000). Si tratta di un ammontare certamente significativo ma comunque inferiore rispetto a realtà produttive meno estese, come quella spagnola (con oltre 1,1 miliardi di euro gestiti dalla sola *Fundacion Tripartita* per la formazione continua) o simili come la Francia (circa 2,3 miliardi gestiti dai soli

³⁰ Dati calcolati attraverso il rapporto Isfol 2012 e aggiornati attraverso l'Archivio Statistico delle Imprese Attive dell'Istat (ASIA) tenendo in considerazione le aziende con almeno un dipendente in Italia. L'universo delle aziende italiane con almeno un dipendente nel 2010 erano 1.272.474 con 11.609.929 dipendenti, ad esclusione delle aziende del settore agricolo.

OPCA e OPACIF). Considerando anche il complesso delle risorse private, l'investimento in formazione da parte delle imprese in Italia è stimabile in poco più di 5 miliardi di euro l'anno³¹, pertanto il contributo di natura "pubblica" pesa per circa il 20%, una percentuale che è significativamente cresciuta nell'ultimo quinquennio in virtù dell'incidenza dei Fondi paritetici sul sistema. Ma comunque l'investimento in formazione resta complessivamente basso se raffrontato alla realtà francese, in cui le sole imprese private investono oltre il 3% del proprio fatturato in formazione. "Occorre, inoltre, evidenziare come il periodo di crisi abbia significativamente spostato l'impiego delle risorse pubbliche a sostegno delle situazioni più critiche: una parte consistente di queste, e non soltanto del FSE, sono state utilizzate sia per misure attive, sia per misure passive soprattutto per i destinatari degli ammortizzatori in deroga" (Isfol, 2012, p. 124).

Alla luce di questi dati è evidente come l'attitudine verso la formazione sia da parte delle imprese sia da parte dei lavoratori, risenta in generale di una cultura che tende a sottostimare la centralità delle iniziative di aggiornamento e apprendimento, pur essendo presenti realtà territoriali e settoriali, soprattutto legate a cluster di imprese, che esprimono un livello di offerta e di domanda di formazione del tutto confrontabile con quelle più avanzate del Nord e del Centro Europa. Lo stesso andamento che si registra negli anni, per quanto riguarda la partecipazione della popolazione adulta alla formazione, non lascia intravedere a breve e medio termine significativi recuperi rispetto alle realtà considerate più competitive. Si tratta di una situazione preoccupante soprattutto se consideriamo che "un aumento degli investimenti in istruzione e un miglioramento della loro qualità (capitale umano) rappresentano un passaggio importante al fine di aumentare il tasso di crescita dell'economia" (Dell'Aringa C., Lucifora C., 2009, p. 35), soprattutto e nonostante il periodo di crisi.

Ma la crisi della formazione non è solo italiana considerando che nel 2011 la media europea rispetto alla partecipazione della popolazione adulta all'apprendimento (UE 27) era all'8,9%, con un calo dello 0,5% rispetto al 2008 e la media italiana è del 5,7%. Rispetto a quanto stabilito dalla Strategia Europea per l'Occupazione che prevedeva entro il 2010 una partecipazione del 12,5 della popolazione adulta. La nuova agenda comunitaria, Europa 2020, ha innalzato l'obiettivo: raggiungere entro quell'anno una percentuale pari alla media del 15% della popolazione adulta³². Mentre i Paesi del Nord Europa hanno superato ampiamente anche quest'ultimo benchmark e nonostante la crisi si faccia sentire, dimostrano percentuali in aumento al 2011 (Danimarca 32,3%, Svezia 25%, Finlandia 23,8, Norvegia 18,2).

³¹ La stima è stata condotta dall'Isfol sulla base dell'indagine Continuing Vocational Training Survey Training (CVTS) di Eurostat e all'indagine periodica Indaco imprese di Isfol.

³² Si fa riferimento all'indagine sulle forze lavoro condotte dall'Istat in coordinamento con Eurostat. Le persone intervistate devono indicare se nella settimana precedente la rilevazione erano impegnate in attività formative *formal e no formal*. La definizione tra formazione formale e non formale fa riferimento alla Classification Learning Activity così definita nelle indagini Eurostat. Nel suo complesso la CLA distingue tre macro tipologie di apprendimento, al cui interno vengono comprese in classi e in sottoclassi le metodologie di: 1) istruzione formale, che comprende attività di formazione istituzionalizzate che conducono al conseguimento di certificazioni riconosciute formalmente all'interno del National Framework of Qualifications; 2) istruzione non formale, che riguarda le attività istituzionalizzate di apprendimento che non rientrano nel National Framework of Qualifications; 3) apprendimento informale, che comprende tutte le attività non istituzionalizzate e che possono essere realizzate in qualsiasi luogo (in contesti lavorativi come familiari). All'interno delle tre macro tipologie, la formazione continua riguarda essenzialmente sia le metodologie comprese nella istruzione formale, che include le tecniche di apprendimento essenzialmente più tradizionali e sia l'istruzione non formale, che comprende anche tecniche cosiddette innovative.

Tabella 3.1 Partecipazione degli adulti alla formazione non formale e ore attese in tutte le attività formative non-formale e legate al lavoro. Ore annue effettivamente lavorate, numero di ore per partecipante (OCSE, 2007)³³.

Alcuni Paesi OCSE	Istruzione e formazione non formale			Istruzione e formazione non formale legata al lavoro			Media annue lavorate per lavoratore (2009)
	n.ore partecipante	per	Ore attese ciclo di vita lavorativo	n.ore partecipante	per	Ore attese ciclo di vita lavorativo	
Danimarca	121		1.794	105		1542	1.544
Finlandia	95		1.947	74		1517	1.672
Francia	35		n.d.	35		n.d.	1.558
Germania	76		1.288	61		1017	1.390
Grecia	86		389	64		288	2.119
Italia	48		353	33		244	1.773
Korea	132		1.329	119		459	2.243
Norvegia	78		1.564	69		1369	1.408
Polonia	82		579	62		441	1.966
Spagna	112		1.039	68		616	1.648
Svezia	73		2.012	55		1527	1.611
Turchia	91		404	43		176	1.918
Regno Unito	48		659	39		529	1.646
Stati Uniti	56		1.015	42		551	1.681
<i>OCSE media</i>	<i>76</i>		<i>988</i>	<i>58</i>		<i>715</i>	<i>1.710</i>
<i>EU21 media</i>	<i>77</i>		<i>988</i>	<i>58</i>		<i>751</i>	<i>1690</i>

Fonte: elaborazione su dati OCSE

Le capacitazioni istituzionali di ciascuna politica attiva volte a stimolare la formazione continua nei confronti del sistema e sui singoli lavoratori possono essere misurate sulla base di alcuni significativi indicatori forniti in particolare dall'OCSE³⁴. Nello specifico l'OCSE calcola, sulla popolazione 25-64 anni, le ore attese di istruzione e formazione non formale per tutta la durata del ciclo lavorativo. Queste sono determinate dalla somma di tutte le ore trascorse in formazione non formale dagli individui della stessa età al momento della rilevazione³⁵. I dati riguardano il 2007 ma fanno riferimento a fenomeni quali le ore lavorate e quelle di formazione.

L'indicatore utilizzato dall'OCSE, che distingue istruzione e formazione non formale legata a motivazioni personali e professionali, viene necessariamente rapportato al numero di ore mediamente lavorate in un anno. Rispetto a queste emerge come il valore medio dei paesi europei, comprensivo di entrambe le dimensioni sia di 1.690 ore, inferiore alla media OCSE di

³³ La tabella è stata elaborata sulla base dell'indicatore C5.1a. E per cui si rimanda alla lista degli indicatori sull'education redatta dall'OCSE e in particolare agli indicatori C5 relativi alla partecipazione degli adulti alle attività di istruzione e apprendimento (http://www.oecd.org/document/2/0,3746,en_2649_39263238_48634114_1_1_1_1,00.html)

³⁴ Cfr. l'indicatore C5.1a nel rapporto annuale dell'OCSE (2011). In particolare i calcoli che l'OCSE propone per i Paesi dello spazio europeo provengono da una indagine pilota dell'UE (Adult Education Survey – AES). Questa indagine è stata condotta da 29 paesi tra il 2005 e il 2008 nei paesi della UE, in quelli candidati ad entrare e tra i Paesi EFTA (*European Free Trade Association*).

³⁵ Il metodo assume che il comportamento delle persone rimanga costante nel tempo: in questo senso le ore spese in formazione da parte della popolazione più anziana al momento della rilevazione corrisponderebbero alle ore future di formazione a cui parteciperebbero gli attuali giovani. Per ulteriori dettagli confrontare la metodologia esposta in OCSE, 2011, p. 371.

1.710 ore. Al di sopra della media europea vi sono proprio quei paesi che sono identificati con minori livelli di competitività come la Grecia (2.119 ore medie annue), la Polonia (1.996 ore), la Turchia (1.918 ore) e l'Italia con 1.773 ore di lavoro. Mentre in coda troviamo le realtà con maggiore competitività, quali la Francia (1.611 ore), la Danimarca (1.558 ore), la Norvegia (1.408 ore) e la Germania (1.390 ore).

Si palesano dunque significative differenze tra paesi il cui andamento è inversamente proporzionale proprio al numero di ore medie lavorate: nell'area OCSE un individuo può aspettarsi di ricevere 988 ore di istruzione/formazione in educazione non formale durante la sua vita lavorativa, di cui 715 ore di formazione non formale legate al lavoro (formazione continua). Il valore è sensibilmente più elevato in tutti i paesi scandinavi dove si superano le 1.500 ore, mentre è significativamente meno elevato in Grecia, Ungheria, Italia e Turchia. In particolare, in Italia, il valore è estremamente basso e non supera le 353 ore, di cui 288 legate alla formazione per motivi professionali. Nel caso del primo gruppo di paesi pare evidente come l'attività formativa sia considerata sia dai lavoratori che dalle imprese, come un periodo di investimento direttamente legato all'innalzamento della competitività.

Rispetto alla suddivisione tra formazione dedicata a interessi personali e quella più direttamente legata al lavoro, la quota prevalente in quasi tutti i paesi è quella legata al lavoro, con valori medi del 76% (per i paesi UE) e del 72% (per l'area OCSE nel suo complesso): l'Italia non si discosta rispetto a quest'ultimo valore. Al contrario in Corea del Sud, Spagna, Turchia e Stati Uniti, assume un valore elevato la formazione non formale fruita per motivi personali.

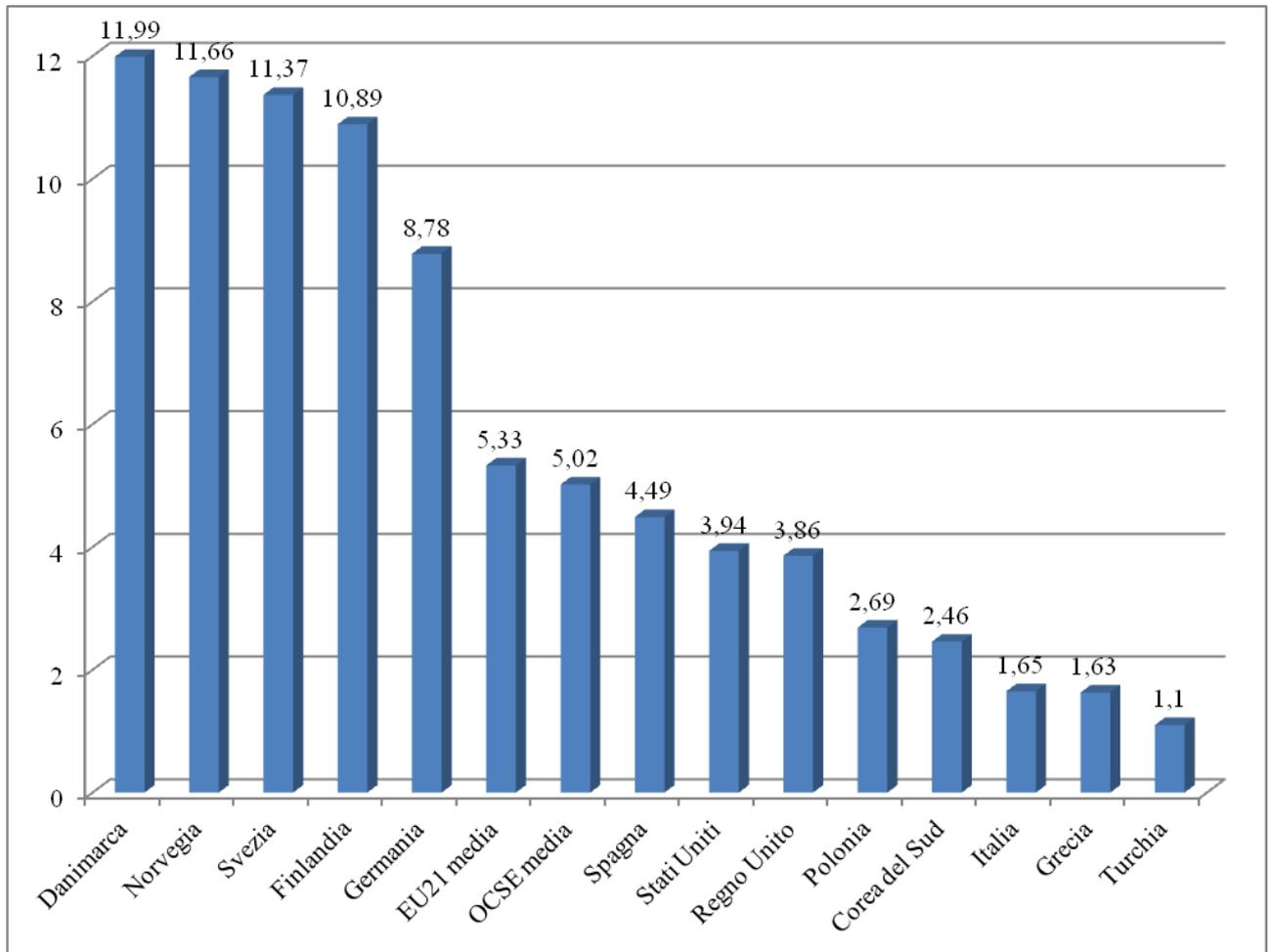
Il numero di mesi impegnati in attività formativa lungo l'arco della vita lavorativa conferma gli esiti di altre ricerche che giungono alle seguenti conclusioni (OCSE, 2011):

- in Danimarca, Norvegia Svezia e Finlandia un lavoratore nel suo ciclo di vita lavorativo arriva a dedicare quasi un anno intero ad attività formative, la Germania si avvicina ai 9 mesi;
- attorno ai quattro mesi i lavoratori statunitensi e inglesi e poco al di sotto i polacchi e i coreani;
- i lavoratori italiani, greci e i turchi superano di poco 1 mese di formazione per l'intero ciclo di vita lavorativa.

E' evidente che soprattutto i paesi del mediterraneo continueranno ad accusare forti ritardi: gli stessi benchmark europei saranno difficilmente raggiunti. Inoltre, la crisi economica e finanziaria non faciliterà un incremento delle risorse a supporto della formazione continua proprio in quei paesi che hanno sempre considerato marginali gli investimenti in questo ambito, contrariamente ad altre realtà, come ad esempio la Gran Bretagna e la Germania che reputano la formazione continua una delle leve strategiche con funzione anticiclica nei periodi di crisi.

Infine un aspetto da non sottovalutare per il nostro Paese riguarda la corrispondenza tra principi normativi elaborati su queste materie e coerenza con ciò che effettivamente realizzano. In occasione della formulazione della legge 53/2000 sui congedi parentali e formativi il dibattito è stato piuttosto ampio e il legislatore era particolarmente attento agli esempi provenienti dagli altri Paesi europei, ma a fronte del diritto acquisito dal lavoratore italiano dal 2000 di poter fruire di formazione continua fino ad un massimo di 11 mesi, al 2007 i lavoratori italiani non godono di tale diritto alla formazione.

Figura 3.1 Numero di mesi in istruzione e formazione legate al lavoro nel ciclo di vita lavorativo (a)



Nota: (a) E' calcolato rapportando il numero di ore attese in istruzione e formazione non formale legate al lavoro, come se fossero realizzate solo in orario di lavoro, con la distribuzione media in ciascun mese dell'anno delle ore annuali lavorate.

Fonte: elaborazione su dati OCSE

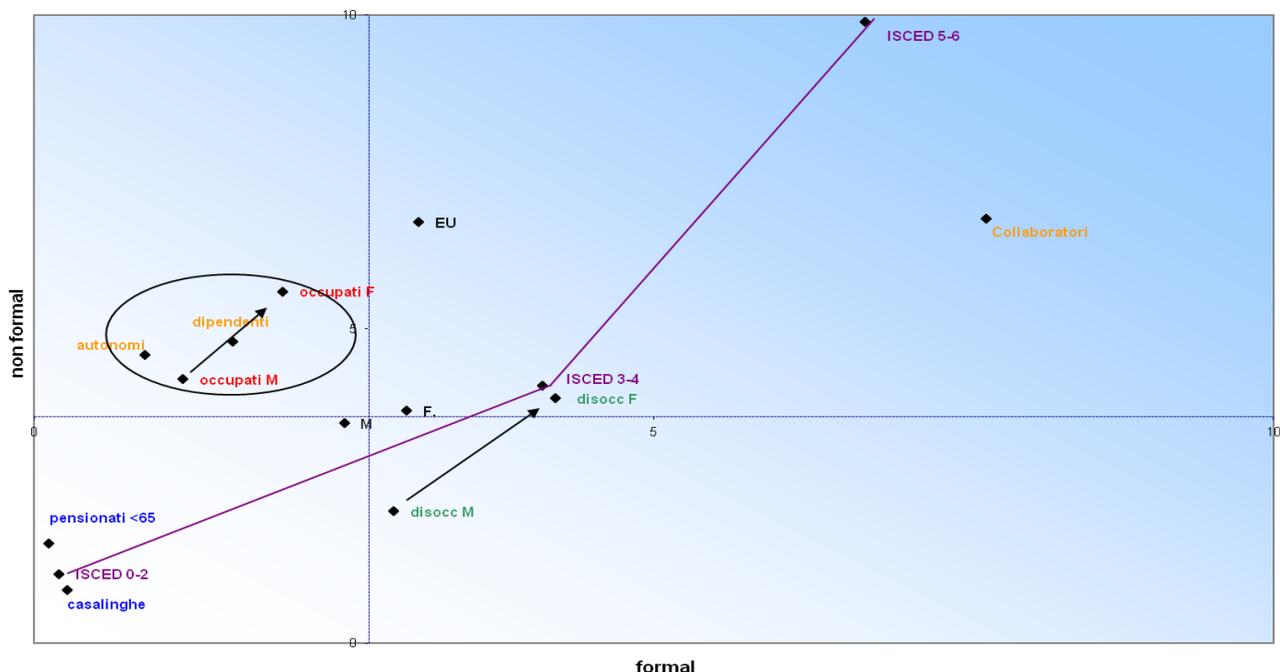
I dati Istat evidenziano una nitida fotografia di come le dimensioni considerate siano fortemente connesse. La suddivisione nei 4 quadranti, delimitati sulla base del valore medio italiano della formazione formale e non formale, compone altrettanti target di popolazione associati a comportamenti specifici nei riguardi della formazione. Nei quadranti in alto a destra e in basso a sinistra si trovano le posizioni di equilibrio: nella prima in termini altamente deficitari, cioè quasi assenza delle diverse tipologie formative e nella seconda una presenza proporzionata sia dell'offerta istituzionale, (soprattutto formale) sia di quella legata a dinamiche avanzate dei sistemi territoriali, sia sul versante delle imprese e dei servizi formativi (non formale). In basso a sinistra troviamo la quota di popolazione, numericamente non trascurabile, che non partecipa a iniziative di formazione ed è anche esclusa, per scelta o per condizione socio-demografica, dal mercato del lavoro: persone con bassa scolarità, pensionati e casalinghe. Complessivamente sono oltre 7,5 milioni di persone, di cui 4,8 di casalinghe. Soprattutto tra queste ultime, numericamente rilevanti al Sud, è presente una parte consistente dei cosiddetti "scoraggiati" quasi esclusivamente donne, che non cercano lavoro e non si formano. Ciò a dimostrare l'assenza di una capability istituzionale in termini di interventi per l'attivazione di tali categorie che necessiterebbero, in primo luogo, di interventi di tipo orientativo e di *empowerment*.

Significativo è il posizionamento (in basso a destra) del gruppo dei disoccupati, in particolare maschi, che presenta valori lievemente superiori alla media rispetto alla formazione formale, ma inferiori rispetto a quella non formale, che per sua natura viene maggiormente fruita in relazione al lavoro svolto. Ciò vale meno per le donne disoccupate, che evidenziano una maggiore propensione a partecipare ad attività formative anche di tipo non formale. In generale la distanza dai circuiti lavorativi rende evidentemente problematica anche la capacità di offrire formazione per il lavoro ma soprattutto nell'orientare la scelta dei processi formativi in funzione del lavoro, palesando ancora una relativa debolezza dei servizi di prossimità legati all'orientamento formativo.

In posizione opposta rispetto ai disoccupati (quadrante in alto a destra) vi è l'aggregato dei lavoratori occupati, specialmente autonomi e dipendenti, che sembrano essere coinvolti in misura maggiore in processi di formazione di tipo non formale, molto spesso legati alla tipica formazione organizzata o svolta in azienda e comunque in funzione del lavoro. Questo è indubbiamente il gruppo anche più consistente dal punto di vista quantitativo.

Infine vi è la posizione dei "collaboratori" (per l'Istat una platea di circa 335.000 lavoratori), spesso lavoratori con elevato titolo di studio. Entrambi i gruppi, in alcuni ambiti settoriali coincidenti, presentano tassi significativi di partecipazione in entrambe le tipologie formative. Nel caso dei collaboratori va sottolineato che la partecipazione alla formazione può essere legata ai processi di inserimento nelle imprese e agli obblighi normativi (apprendistato). Ciò non toglie che alcuni di essi, soprattutto quelli più scolarizzati e in età più avanzata, dimostrino maggiore propensione autonoma all'aggiornamento per rispondere alle potenziali richieste del mercato.

Figura 3.2 Italiani di 25-64 anni che partecipano ad attività di istruzione/formazione formali e non formali per condizione lavorativa, genere e scolarizzazione (val. %)



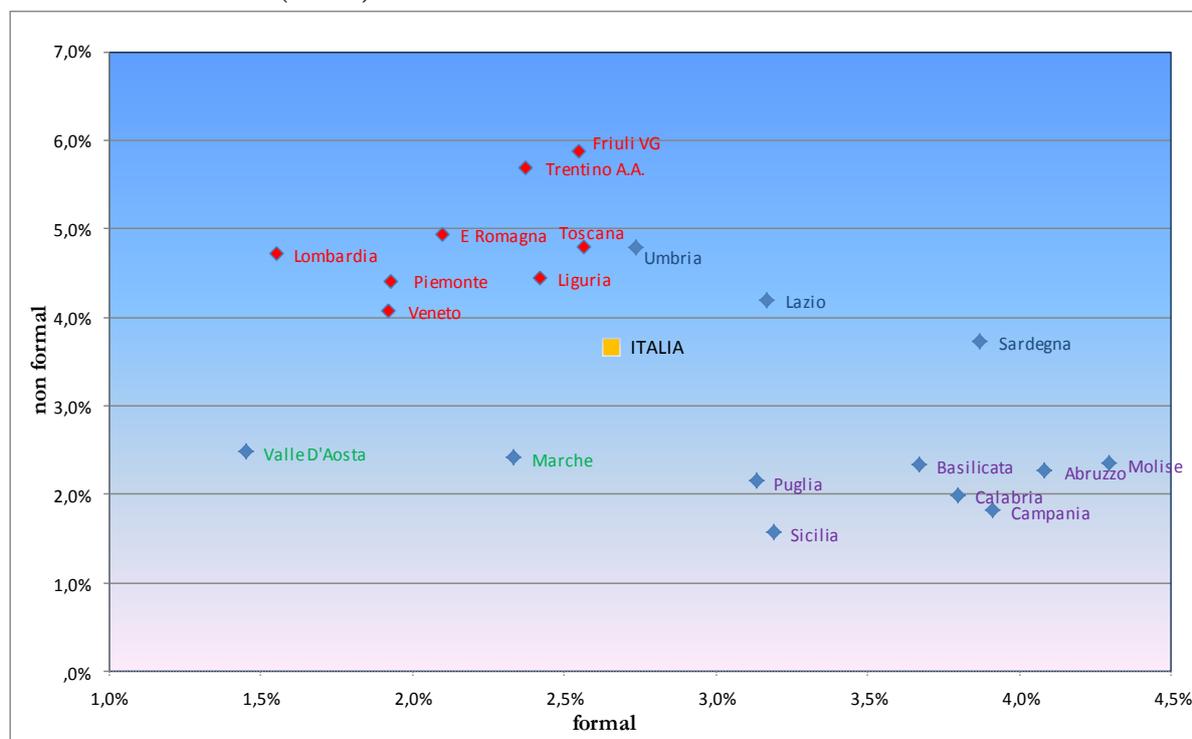
Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Un'analoga mappatura (figura 3.3) è stata realizzata rispetto alla partecipazione degli adulti alle attività della formazione formale e non formale nelle diverse regioni italiane. In questo caso si intende mettere in evidenza le capabilities istituzionali e territoriali dei diversi comparti regionali. Dall'analisi del grafico emerge un'evidente relazione tra le caratteristiche del tessuto produttivo su base regionale, sistemi formativi *job oriented* più o meno sviluppati e comportamenti rispetto alla formazione.

Sostanzialmente si evincono due aggregati con caratteristiche opposte: da una parte (quadrante in basso a destra) le regioni meridionali nel loro insieme con bassi tassi di formazione non formale, non a caso legata maggiormente al mercato del lavoro, e più elevati rispetto a quella formale; dall'altra le regioni centro-settentrionali (quadrante alto a sinistra) con valori completamente opposti. Situazioni intermedie sono riscontrabili per alcune regioni quali Lazio, Sardegna, Valle d'Aosta e Marche: ad eccezione di questa ultima regione, che ha un tessuto industriale solido, si tratta di realtà che presentano sia peculiarità produttive specifiche (molto forte la presenza del terziario legato anche alla Pubblica Amministrazione), sia realtà socio-economiche "ponte" (soprattutto per quanto riguarda Sardegna e Lazio) con traiettorie di sviluppo che nel tempo le hanno allontanate dalle aree più "arretrate" del paese, conservandone tuttavia alcuni valori: il livello di disoccupazione o una relativa scarsa propensione verso l'export.

Nel complesso occorre considerare che nessuna regione ha raggiunto il benchmark europeo di Lisbona 2010 (12,5%). E' altresì evidente che la presenza più significativa della formazione formale nelle realtà meno sviluppate del Sud esprime un bisogno di apprendimento che continua a incanalarsi troppo spesso su un'offerta di formazione standard, che costituisce l'offerta formativa prevalente di quei territori. Non a caso il flusso migratorio verso le zone più avanzate del Paese è ripartito da diversi anni e molti giovani del Sud preferiscono perfezionare il proprio percorso di apprendimento, anche se di tipo non formale, laddove le iniziative di formazione garantiscono una reale connessione con le caratteristiche del sistema produttivo, alimentando di fatto l'offerta di competenze e conoscenze specializzate nei territori già sviluppati del Nord.

Figura 3.3 Partecipazione di adulti italiani di 25-64 anni ad attività di istruzione/formazione formali e non formali (val. %)



Fonte: elaborazione su dati Rilevazione Campionaria Forze Lavoro (RCFL) 2010

3.3 I servizi per il lavoro quale espressione di capabilities istituzionali e territoriali

I servizi per il lavoro sono strutture particolarmente sollecitate dalla sperimentazione in atto. Il processo normativo inizia con la riforma Bassanini sul decentramento delle funzioni che ha modificato le finalità degli ex servizi di collocamento del Ministero del Lavoro³⁶. Quindi il decreto legislativo 276/2003, attuativo della Riforma Biagi, ha regolato l'apertura al privato la gestione dei servizi per il lavoro. Infine la Riforma Fornero carica ulteriormente i Centri per l'Impiego di compiti e funzioni modificando inoltre la norma 181/2000, il dlgs 276/2003 e la l. 247/2007 e proponendo una visione che condiziona la fornitura di politiche passive a condizione dell'erogazione e fruizione di politiche attive. Nella norma Fornero viene rinnovata la delega per la riforma delle politiche attive (art. 1 l. 247/2007) da presentarsi mediante decreto legislativo. In sostanza in questi quindici anni, il processo di riforma dei servizi per il lavoro ha seguito delle linee di trasformazione sintetizzate come segue (Pirrone e Sestito, 2008; Isfol, 2012; Gilli e Landi, 2008; Cantalupi M., Demurtas M., 2010):

- in primo luogo si è assistito ad un progressivo decentramento dei servizi e poi alla devoluzione delle competenze del servizio pubblico a livello Regionale e quindi Provinciale. Si sono date progressivamente maggiori responsabilità ai servizi di prossimità per la maggiore vicinanza alle dinamiche locali del mercato lavoro e inoltre perché potenzialmente in grado di tessere quelle reti istituzionali e territoriali per implementare gli interventi;
- lo Stato ha abbandonato il monopolio del collocamento e ha favorito l'entrata di operatori privati nella gestione del mercato del lavoro locale, passando da una autorizzazione nazionale e da un accreditamento regionale. In sostanza, siccome lo sforzo economico-finanziario del pubblico su tali materie è stato sempre piuttosto debole, la strategia è stata di iniezioni di libero mercato, favorendo la competizione tra privati e tra privato e pubblico;
- il vecchio ufficio di collocamento (ex Sezione Circoscrizionale per l'Impiego e il Collocamento in Agricoltura - SCICA), da semplice attuatore di procedure e registrazioni amministrative ha trasformato le sue finalità ed è diventato un sistema orientato all'attivazione dell'utenza attraverso la realizzazione di politiche attive del lavoro e lo sviluppo di approcci preventivi alla disoccupazione. Ciò ha determinato la definizione di una nuova serie di funzioni e servizi anche dimensionati per target specifici. Senza contare il potenziamento del (nuovo) ruolo di controllore e sanzionatore assegnato progressivamente negli anni affinché venga rispettata la condizionalità da parte del percettore di sussidio a partecipare ad iniziative di politica attiva o ad accettare offerte di "lavoro congruo" (art. 4, comma 40 l. 92/2012);
- parallelamente si è avviato un lento processo di (ri)qualificazione degli operatori e dei servizi, funzionale alla revisione delle finalità e delle procedure di registrazione amministrativa del vecchio collocamento, in funzione delle nuove procedure e dei nuovi sistemi informativi integrati tra livello locale e nazionale. Allo stesso tempo, la (ri)qualificazione si è indirizzata sull'analisi dei fabbisogni e l'identificazione del target nello svolgere azioni di orientamento anche di natura specialistica. Infine, costruendo un rapporto con le realtà produttive e i provider del territorio.

Probabilmente quest'ultimo aspetto costituisce la trasformazione più rilevante di questi servizi, non solo di quelli pubblici. In sostanza la costruzione di un servizio che dovrebbe fornire un

³⁶ Le finalità dei Spi diventano il miglioramento della governance dei mercati del lavoro territoriali e il rafforzamento dell'occupabilità dei disoccupati "con particolare riferimento alle fasce deboli del mercato del lavoro" (art. 3 del dlgs 276/03).

bene immateriale quale l'attivazione al lavoro determina una pluralità di funzioni e competenze. Vi troviamo la necessità di leggere, interpretare e a tradurre le dinamiche economiche locali per offrire fotografie dinamiche agli operatori affinché vengano alimentati i consigli orientativi e costruiti strumenti comunicativi in auto-consultazione per l'auto-orientamento delle persone. Quindi l'area del management, dell'organizzazione e del marketing del servizio per meglio cogliere e colpire i fabbisogni dell'utenza (individui e imprese) e strutturare servizi di risposta avanzati. Un'area diventata ormai strategica e che tiene connessi i diversi ambiti di lavoro e di competenza sinteticamente esposti riguarda lo sviluppo di sistemi informativi e informatici, sia per la strumentazione orientativa e in auto-consultazione ma soprattutto per l'integrazione delle banche dati e la costruzione delle reti territoriali per la gestione delle informazioni, dei controlli e forse in un futuro per *azioni di targeting*. Quindi troviamo l'area psicosociale che coinvolge le diverse materie dell'orientamento che si sono evolute fino a giungere, ai nostri giorni, ad una concezione e prassi in grado di integrare le diverse aree di lavoro secondo una visione diversa dal passato, riassumibile dalla definizione Unesco di Bratislava del 1970 "*orientare significa porre l'individuo in grado di effettuare scelte consapevoli e responsabili*".

Questa definizione sintetizza la concezione attuale, ma non dice nulla del percorso evolutivo dell'orientamento dal punto di vista teorico-concettuale, metodologico, nella strumentazione e nelle esperienze attuate (Pombeni, 1996). L'orientamento scolastico, dopo anni in cui si è trovato rinchiuso soprattutto tra le mura del sistema scolastico, in particolare di competenza dei Distretti scolastici, era separato dall'orientamento professionale di competenza regionale (L. 845/1978). Ora sta acquisendo un ruolo sempre più strategico di strumento cerniera tra diversi sottosistemi, "...favorendo, attraverso una relazione dinamica e continua, un punto di incontro fra le esigenze dell'individuo (motivazioni, interessi, competenze) e le opportunità esterne date dall'offerta formativa e dal mercato del lavoro." (Selvatici, D'Angelo, 1999; Demetrio, 1996), nei diversi momenti di transizione nel ciclo di vita (Pombeni, 1996). Le metodologie e le prassi orientative si trovano interrelate con il management e il marketing dei servizi, le funzioni di *front e back office* nel rapporto con la clientela, la gestione tecnologica e informatizzata delle banche dati, insomma costituisce un caleidoscopio molto complesso su cui si sono concentrate alte aspettative istituzionali e territoriali che non trovano corrispondenza in termini di investimenti.

Comunque tale crescente attenzione a metodologie e servizi specialistici di orientamento va in direzione della costruzione di *frame* metodologici (relativamente) nuovi per le nostre politiche attive del lavoro e in particolare orientati, utilizzando i concetti di Sen, a valutare e/o accompagnare la (auto)valutazione dello spazio individuale per valorizzare i fattori di conversione individuali disponibili, potenziare la disponibilità di opportunità (*capabilities set*) e supportare il singolo affinché progetti e adotti comportamenti responsabili (*agency*) per lo sviluppo del progetto professionale ritenuto migliore per se stesso. A riguardo si possono citare alcune tecniche di orientamento legate a determinate tipologie di intervento: si passa dall'orientamento alla scelta formativa e professionale che negli interventi rivolti agli adulti solitamente si concretizza nella *consulenza orientativa*. Il *counselling*, fino a formule laboratoriali e formative (di gruppo) quali la *formazione orientativa* e le *tecniche di ricerca attiva del lavoro*. Queste ultime sono utili a intervenire su ambiti di competenze individuali, nell'ottica di un innalzamento delle *capabilities*, per esempio nella ricerca del lavoro, nella gestione del colloquio di lavoro, nella costruzione e nell'invio del curriculum e nell'uso degli strumenti informativi (banche dati, annunci giornali, siti web dedicati, ecc.) (Pombeni M. L., Chiesa R., 2009). Fino a tecniche, anch'esse formative, ma più specialistiche e declinate per target, quali il *bilancio di competenza* e i percorsi di *retravallier*. Il primo prevede un percorso della durata di alcune giornate da rivolgere a soggetti adulti con un bagaglio di esperienze formative e professionali pregresse. Infatti tale percorso è funzionale a fare in modo che la persona rilegga la sua biografia, anche attraverso strumenti diagnostici per cogliere quei *fattori di conversione* potenziali, cioè quelle risorse personali e professionali su cui lavorare affinché la persona scelga la direzione della ri-progettazione professionale (Selvatici, D'Angelo, 1999). L'obiettivo è la costruzione di un progetto professionale individuale attraverso un supporto

consulenziale. Il *retravailler* invece è un percorso più formativo e di rimotivazione per sole donne rimaste lontane per lungo tempo dal mercato del lavoro (maternità, casalinghe, ecc.). Ha una forte componente di *empowering* affinché, anche attraverso lo stesso gruppo di donne in formazione, si riattivino certe energie utili a rielaborare la propria condizione sociale. Comunque, anche in questo caso, vi è l'elaborazione di quelle competenze relative alla ricerca del lavoro ma da sviluppare unitamente ad altre aree della sfera personale. Infine, un accenno è importante alle tecniche orientative per la costruzione di impresa e per lo sviluppo di carriera, per cui si passa dall'orientamento all'imprenditorialità, alla *simulimpresa*, agli incubatori aziendali, agli *spin off*, al passaggio generazionale dell'azienda, fino alle tecniche per la gestione del ruolo in azienda e del proprio percorso di carriera.

Gli elementi evidenziati mettono in evidenza la complessità e l'importanza dei processi in atto, non solo dal punto di vista istituzionale e organizzativo, ma anche dell'elaborazione culturale, scientifica e metodologica. Questi processi costituiscono la qualificazione degli interventi a livello territoriale, cioè quelle *capabilities istituzionali e territoriali* che modulano gli interventi nello spazio individuale in relazione al *set di capabilities* di ciascun attore. Rappresentano il valore competitivo di determinati territori e qualificano i risultati non solo in termini di inserimento occupazionale, ma anche di gestione delle transizioni per quei posti di lavoro che ha senso scegliere e mantenere.

Ma qual è la situazione italiana?

Secondo un recente lavoro di Ciccio Messere e Sorcioni (2009), realizzato attraverso una serie di banche dati secondarie nazionali e internazionali, vengono confrontati i servizi pubblici con quelli di altri Paesi europei.

Tabella 3.2 Alcune caratteristiche dei servizi pubblici per l'impiego e delle agenzie di somministrazione in alcuni paesi europei

	Servizi pubblici per l'impiego e indicatori del mercato del lavoro						Agenzie di somministrazione (2006)	
	Personale (2006-2007)	Numero uffici	Disoccupati (migliaia) 2007 (15 anni e oltre)	Tasso di disoccupazione 2007 (15 anni e oltre)	Disoccupati per addetto	Spesa per politiche del lavoro LMP 1-9 (% del Pil) 2006	Numero agenzie	Tasso di penetrazione (1)
Germania	74.099	838	3.602	8,6	48,6	3	6.200	1,3
Spagna	7.996	826	1.834	8,3	229,4	2,2	345	0,7
Portogallo	3.839	159	449	8,0	116,9	1,8	270	0,9
Francia	28.459	2374	1.300	7,9	45,7	2,3	1.200	2,4
Belgio	6.470	145	353	7,5	54,6	2,9	131	2,1
Finlandia	3.700	135	183	6,9	49,6	2,5		0,7
Svezia	10.248	325	296	6,2	28,9	2,3	480	0,8
Italia	9.989	539	1.506	6,1	150,8	1,3	90	0,7
Regno Unito	67.110	1012	1.623	5,3	24,2	0,6	10.500	4,5
Irlanda	2.240	66	103	4,6	45,9	1,6	450	1,5
Austria	4.348	109	186	4,4	42,7	2,1	410	1,5
Danimarca	6.400	96	111	3,8	17,3	4,3	1.144	0,8
Olanda	5.633	131	278	3,2	49,3	2,7	2.100	2,5

Fonti: Spi (2006) ILO, (2007) *Schede di Benchmarking di Italia Lavoro - Eurostat - CIETT - Le spese per le politiche del lavoro della Danimarca sono relative al 2004.*

(1) Numero di lavoratori occupati attraverso le agenzie rispetto al totale della forza lavoro occupata (%) 2006

Lo studio mette in evidenza le contraddizioni dell'Italia cioè le scarse risorse per i servizi pubblici per l'impiego. Con meno di 10mila addetti, ciascuno dei quali ha circa 150 disoccupati a carico,

non riesce neppure a rispettare l'obbligo legislativo di convocare il lavoratore in cerca di lavoro entro sei mesi: il confronto con il Regno Unito, dotato di ammortizzatori sociali che coprono quasi il 60% dei disoccupati (954mila su 1,6 milioni), in Italia, solo tre disoccupati su dieci sono coperti da una misura d'integrazione del reddito e tuttavia destina oltre il triplo (11,7 miliardi) per pagare le integrazioni al reddito di 754mila disoccupati e cassaintegrati.

Nel 2007 i Cpi dislocati sul territorio nazionale erano 539, di cui 111 al Nord-ovest, 115 al Nord-est, 91 al Centro e 222 al Sud con una incidenza sulle risorse umane complessive di un 20% di collaborazioni o consulenze. "La quota maggiore di addetti nei Cpi si registra al Sud che assorbe il 51% del totale. Segue il Centro 19%, il Nord-ovest 16% e il Nord-est 14%" (Isfol, 2008, p. 30). La situazione nel 2010, rispetto a quegli anni non è migliorata, anzi per certi versi sembra peggiorare. Sempre secondo i dati del sistema di monitoraggio che l'Isfol realizza sui Centri per l'impiego (Cpi)³⁷ e i dati Plus sugli utenti (Isfol, 2012, p. 159; Mandrone, Radicchia, 2011) riferibili al 2010 (dati provvisori) è stato costruito il rapporto utenti/operatori. Nella tabella ripresa dall'Isfol sono stimati gli utenti in valore assoluto per ripartizione geografica e inserito il numero dei Cpi censiti e la stima degli operatori per territorio. Emerge un'utenza di 2,6 milioni annui e solo il 75% richiede servizi inerenti la ricerca di un lavoro (opportunità d'impiego, stage, corsi di formazione, ecc.). Meno di 2 milioni di utenti domandano dunque un servizio ai Cpi. Le strutture sono aumentate di 14 unità cioè a 553 che con una media di 16 operatori dedicati alle attività di orientamento e inserimento lavorativo un carico di 226 utenti/anno.

Tabella 3.3 Utenti, operatori e addetti ai Cpi per area geografica

	Nord-Ovest	Nord-	Centro	Sud e	Italia	Italia (*)
a) Utenti ultimi 12 mesi	558.792	407.047	563.663	1.121.894	2.651.397	1.988.548
b) Centri per l'impiego	112	124	97	220	553	553
c) Operatori dedicati	11,2	10,8	20,3	19,8	15,9	15,9
d) Operatori dedicati Totale	1.252	1.343	1.967	4.354	8.781	8.781
e) Rapporto	446	303	287	258	302	226
f) Rapporto Utenti /Cpi	4.989	3.283	5.811	5.100	4.795	3.596
g) Addetti complessivi	11,9	12,1	21,6	23,2	17,8	17,8
h) Addetti Cpi Totale	1.336	1.503	2.099	5.093	9.865	9.865
i) Rapporto Utenti/addetti	418	271	269	220	269	202

Legenda: (*) il 25% circa degli utenti non ha richiesto alcun servizio, la colonna indica pertanto gli utenti che hanno richiesto un servizio

b) Centri per l'impiego attivi; c) n° medio operatori addetti all'orientamento, formazione ecc.; d) d= b*c; e) e = a/d; f) f = a/b; g) addetti complessivi, anche personale generico; h) h=b*g; i) i= a/h

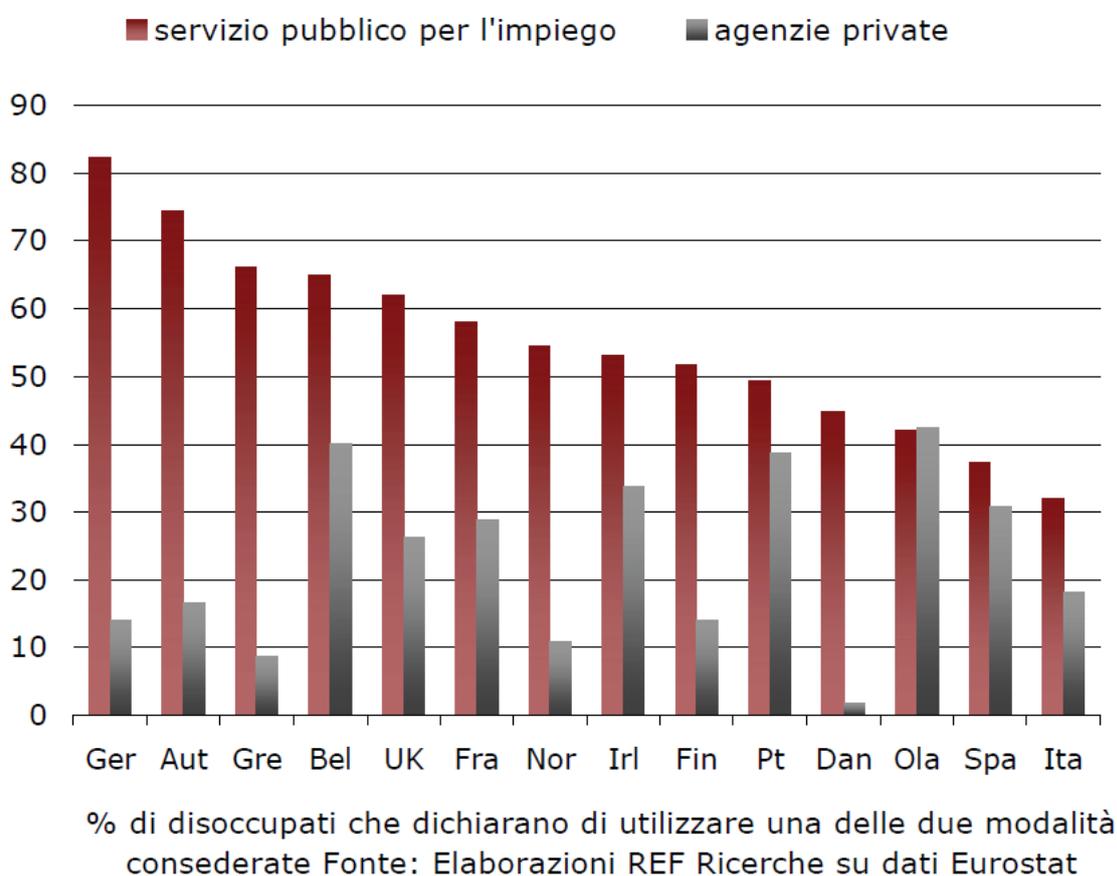
Fonte Isfol Plus 2010 e Monitoraggio Spi, 2010 (dati provvisori)

Nel Rapporto Isfol 2012 viene sottolineato l'attività rivolta da questi servizi, ma con disparità qualitative e quantitative nei servizi offerti e persistenti divari territoriali. In generale i servizi più diffusi sono l'accoglienza, l'analisi della domanda di lavoro e i servizi di informazione agli utenti (80% dei centri erogano questi servizi). Percentuali meno elevate si registrano per il *counseling*, i tirocini formativi e di orientamento, i percorsi/laboratori di orientamento alla scelta, i laboratori sulle tecniche di ricerca attiva del lavoro, il bilancio di competenze, l'accompagnamento all'inserimento e reinserimento lavorativo e gli stage aziendali. Infine, più della metà delle strutture afferma di essersi attivata per raccordarsi con la rete locale per creare sinergie e sviluppo

³⁷ L'Isfol è l'ente incaricato dal legislatore (art. 17 del Dlgs 276/03) all'azione di monitoraggio e redige annualmente i rapporti sulle funzioni espletate dai Spi.

di co-progettualità. “Tuttavia il numero degli occupati che ha trovato un impiego tramite i Servizi per il lavoro pubblici e privati è fermo al 10%” (op. cit., 2012). Inoltre perdura il dislivello nelle prestazioni per quanto riguarda metodologie e modalità operative. Il fattore strategico per il futuro riguarda “la capacità dei diversi territori di strutturare reti tra gli operatori anche per qualificare l’efficacia delle prestazioni erogate a cittadini ed imprese, valorizzando le specializzazioni dei diversi soggetti operativi” (op. cit., 2012). Il rapporto dell’Isfol conclude che la sfida sarà la *qualità di sistema*, che faccia del “fattore integrazione l’elemento strategico del suo funzionamento. Secondo tale approccio i sub-sistemi lavoro-istruzione-formazione devono essere concepiti come un *continuum*, in cui i servizi appartenenti ai diversi ambiti siano in grado di presentarsi al singolo individuo come un insieme organico di risorse fruibili, una *rete di servizi* anche nell’ottica della sussidiarietà tra pubblico e privato, funzionale a garantire agli utenti ampia libertà di scelta” (op. cit. p. 159).

Grafico 3.4 Modalità di ricerca del lavoro in Europa (anno 2011)



3.4 Gli ammortizzatori sociali in deroga e le tre fasi di attuazione

Al fine di fronteggiare una congiuntura economica molto negativa, che impatta soprattutto sui soggetti più esposti alle dinamiche negative del mercato del lavoro, e per dare una risposta all'esigenza di maggiore protezione per tutte le categorie di lavoratori è stato varato dal Governo italiano un intervento di natura straordinaria.

A partire dalla legge finanziaria del 2008 (l. 203/2008) è diventato possibile per le regioni supplire all'intervento statale con ammortizzatori sociali "in deroga" alla normativa nazionale. Tramite la stipula di accordi con il Ministero del Lavoro, le Regioni si sono avvalse di uno stanziamento ad hoc del Fondo Nazionale per l'Occupazione a cui possono aggiungere finanziamenti propri e quelli loro assegnati dalla programmazione comunitaria 2007-2013 con il Fondo sociale Europeo. Tutte le Regioni hanno siglato questi accordi e hanno utilizzato i finanziamenti per finalità differenziate a seconda delle priorità individuate. Le prestazioni sono spesso collegate ad attività di formazione mirate al reinserimento nel mercato del lavoro, organizzate assieme ai servizi per il lavoro pubblici (Centri provinciali per l'Impiego) e/o privati (agenzie accreditate) in un'ottica di attivazione (*welfare to work*).

Per ammortizzatori sociali si intende un complesso ed articolato sistema di tutela del reddito dei lavoratori che sono in procinto di perdere o hanno perso il posto di lavoro. Questo sistema è definito da specifiche norme nazionali. Tra le misure ordinarie troviamo la cassa integrazione guadagni (CIGS e CIGO), i contratti di solidarietà, l'indennità di disoccupazione e l'indennità di mobilità. A questo sistema si accompagnano misure speciali, messe in atto attraverso cosiddette deroghe alla normativa vigente, in favore di lavoratori che appartengono a settori o ambiti non tutelati dalle misure ordinarie o che non possono più utilizzarle per vincoli legislativi. Tra le concessioni in deroga alle normative nazionali e/o per normative speciali troviamo la Cassa integrazione (Ordinaria e Straordinaria) la mobilità e la disoccupazione speciale.

In sintesi quattro sono gli elementi salienti che stanno caratterizzando questo periodo di emergenza che sta (in parte) ridisegnando le politiche attive e passive del lavoro.

Innanzitutto è impostata una maggiore cooperazione interistituzionale fra Stato e Regioni alla luce delle reciproche competenze. Tale cooperazione è resa necessaria dalla scarsità di risorse disponibili che rende indispensabile attingere, ai fini della programmazione 2007-2013, ai Fondi Strutturali Europei in particolare al Fondo sociale. In secondo luogo, la sperimentazione di nuove misure di contrasto alla crisi è definita in termini generali a livello nazionale, ma prevede una larga autonomia delle Regioni nella definizione degli strumenti operativi. In terzo luogo è contemplato un ampliamento del numero di lavoratori eleggibili alla fruizione di ammortizzatori sociali in deroga prima non coperti da dispositivi di sostegno al reddito. Tale estensione è accompagnata da interventi regionali tarati su emergenze e criticità specifiche. Infine, al termine del processo sarà possibile valutare lo sviluppo del circuito di *policy making* messo in forma da ciascuna Regione, dalla fase decisionale e concertativa, dagli accordi e dalle deliberazioni alla capacità di tradurre in atti operativi le decisioni. In questo modo sarà possibile svelare la capacità di *governance* delle Regioni.

La cornice di questo processo di aggiustamento emergenziale che chiama in causa i livelli locali nella gestione delle politiche del lavoro è la definizione di una sorta di nuovo contratto tra cittadino-lavoratore e sistema di welfare, secondo un approccio di tipo *workfare* che condiziona il sostegno al reddito e la messa a punto di servizi di (re)inserimento al lavoro alla disponibilità da parte delle persone, ad accettare un "lavoro congruo". Di conseguenza emerge la necessità di una maggiore integrazione tra politiche del lavoro attive e passive e l'importanza del monitoraggio e della valutazione dell'efficacia degli interventi.

Questi orientamenti sono il risultato, come accennato, di una evoluzione normativa di livello nazionale sulla quale vale la pena di soffermarsi con maggiore dettaglio, anche per capire meglio

la ratio degli interventi regionali al netto della Riforma Fornero.

Innanzitutto il dlgs 185 del 29 novembre 2008, convertito poi nella l. 2 del 28 gennaio 2009 *“Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale”* che estende gli *ammortizzatori in deroga* a nuove categorie di lavoratori in precedenza non coperte da misure di sostegno al reddito. Il legislatore, tra le altre cose, richiede l'intervento integrativo in misura non inferiore al 20% delle diverse indennità, a carico degli enti bilaterali e il concorso dei Fondi Paritetici interprofessionali. Si tratta di misure temporanee ed eccezionali, finalizzate ad introdurre tutele in favore di aziende e lavoratori in precedenza mai toccati da misure di sostegno.

La conversione in l. del 28 gennaio 2009, n. 2, apporta alcune modifiche. In primo luogo, è prevista una copertura finanziaria per gli anni 2009, 2010, 2011 per un ammontare complessivo di 9.543,4 milioni di euro e inoltre è modificato l'articolo 19 del decreto legge. I cambiamenti più importanti riguardano l'applicazione del principio sanzionatorio che così recita³⁸: *“il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito (...) è subordinato alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale”*; *“in caso di rifiuto di sottoscrivere la dichiarazione di immediata disponibilità ovvero, una volta sottoscritta la dichiarazione, in caso di rifiuto di un percorso di riqualificazione professionale o di un lavoro congruo (...) il lavoratore destinatario dei trattamenti di sostegno del reddito perde il diritto a qualsiasi erogazione di carattere retributivo e previdenziale, anche a carico del datore di lavoro (...)”*. Questa norma è antecedente all'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009 e segue un altro importante intervento del legislatore nazionale, che attraverso la l. 9 aprile 2009 n. 33 introduce un'estensione degli ammortizzatori sociali in favore dei collaboratori a progetto per il periodo 2009-10.

Altro importante intervento è la l. 102 del 3 agosto 2009 (trasformazione in legge del dlgs 78/2009) che introduce un'ulteriore novità rivolta ai percettori dei trattamenti in deroga e cioè la possibilità di svolgere all'interno di un'impresa un'attività lavorativa e formativa. Inoltre, e in via sperimentale per gli anni 2009 e 2010, i beneficiari di un sostegno al reddito potevano chiedere l'ammontare complessivo dell'indennità al fine di avviare un'attività di lavoro autonomo.

Inoltre, la l. 191 del 23 dicembre 2009 (Finanziaria 2010) ai commi 144-147 prevede incentivi a favore delle Agenzie per il Lavoro (ApL) che svolgano attività di intermediazione a favore dei lavoratori svantaggiati. Tra questi lavoratori sono inclusi, oltre ai disabili, la gran parte dei percettori di ammortizzatori e di dispositivi di sostegno al reddito. Tale misura è introdotta in via sperimentale, prevedendo risorse per circa 65 milioni di euro per quelle ApL che riescano ad inserire, in maniera permanente o temporanea, tali lavoratori secondo un incentivo finanziario modulato sulla base della tipologia di contratto ottenuta per singolo reinserimento.

Su questo impianto normativo si innesta e allo stesso tempo deriva l'importante Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009 che al primo punto recita *“Il Governo e le Regioni concordano che il sistema degli ammortizzatori in deroga non rappresenta una riforma degli ammortizzatori sociali né una devoluzione della funzione, ma costituisce uno sforzo congiunto tra Stato e Regioni collegato all'eccezionalità dell'attuale situazione economica”*. In questo accordo si prevede di investire un ammontare complessivo di 8.000 milioni di euro da stanziare in via eccezionale per il biennio 2009 e 2010, ripartito come segue:

- risorse nazionali per 5.350 milioni di euro (1.400 milioni art.2, comma 35, della Legge Finanziaria 2009 e dall'art 19 D.L. 185/2008, convertito con modificazioni dalla legge n.2 del 2009, relativo al sostegno al reddito e all'occupazione, e 3.950

³⁸ Come ricorda F. Liso la condizionalità legata all'erogazione di una integrazione al reddito “venne a suo tempo strutturata sul piano formale nella legge n. 223 del 1991 – relativamente all'indennità di mobilità – e poi ribadita, con particolare enfasi sul piano degli orientamenti – anche in sintonia con il clima europeo – nella legge delega, rimasta inattuata, del 1999 (che reca qualche traccia del lavoro della Commissione Onofri: art. 45 della legge n. 144 del 1999) nonché nel <<Patto per l'Italia>> del 2002 e successivamente più volte disordinatamente richiamata negli interventi che hanno introdotto limitate modifiche alla materia (da ultimo la legge n. 80/2005)” (Liso F, 2008, p. 298).

milioni dall'art. 6-quater L. 133/2008 e dal Fondo per le aree Sottoutilizzate - quota nazionale);

- risorse regionali pari a 2.650 milioni di euro sui programmi operativi regionali del Fondo Sociale Europeo.

La sperimentazione non si è esaurita in quel biennio ma, a causa della persistenza della crisi economica, Stato e Regioni hanno stabilito di continuare nella strategia fino ad ora adottata anche nel biennio 2011 e 2012 attraverso la firma di una nuova Intesa Stato-Regioni, aprendo così una seconda fase del finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga per il biennio 2011-2012. Dal punto di vista finanziario si prosegue con le medesime modalità di finanziamento adottate nel biennio precedente e secondo gli equilibri stabiliti nell'Accordo del 12 febbraio 2009. Le risorse nazionali devono coprire la spesa per gli oneri figurativi e la quota del 60% dell'indennità netta del sostegno al reddito versato al lavoratore, mentre l'integrazione del 40% dell'indennità netta del sostegno al reddito versato al lavoratore è a carico delle Regioni e dovrà essere erogata a fronte della partecipazione del lavoratore a percorsi di politica attiva. Si riconfermano i massimali di spesa a carico delle Regioni per il finanziamento delle politiche attive del lavoro e dell'indennità di partecipazione alle stesse, così come nell'intesa attuativa dell'Accordo Stato Regioni. Infine, nel caso venissero esaurite le risorse delle regioni, non sarà competenza di queste coprire la differenza per la copertura del periodo considerato (Isfol, 2012). Considerando che la situazione economica e sociale del Paese continua a dare segnali di criticità si è aperta la terza fase di questa esperienza che ormai dura da un quinquennio (2009-2013). Si è individuato un "ponte" per l'avvio della Riforma Fornero che consente l'erogazione di ammortizzatori sociali in deroga per il periodo transitorio 2013-16 attraverso la stipula di Accordi specifici.

In tutte le tre le fasi attuative, ogni Regione deve stipulare un accordo bilaterale con il Ministero del Lavoro per dettagliare le risorse finanziarie e gli strumenti di monitoraggio e controllo. Come forma di accompagnamento o in integrazione a tali accordi alcune Regioni hanno stipulato intese con le parti sociali territoriali per la definizione dei ruoli e le linee di azione da avviare al fine di fronteggiare l'impatto della crisi economico-finanziaria sul proprio territorio.

Dopo avere descritto il quadro della legislazione nazionale e gli obiettivi generali legati alla predisposizione degli ammortizzatori sociali in deroga, ci si soffermerà ora sulle modalità con le quali le Regioni hanno definito a livello normativo gli interventi, soprattutto in riferimento alle attività di orientamento e formazione. Infine si darà evidenza della portata della sperimentazione riferendo i dati quantitativi relativi al complesso dei lavoratori coinvolti negli interventi. Nel capitolo successivo, sulla base di interviste realizzate con operatori dei Servizi per il lavoro pubblici e privati e con lavoratori che fruiscono dei dispositivi di sostegno al reddito inseriti nei progetti di riqualificazione e orientamento, si approfondiranno alcune specificità territoriali sul versante delle modalità di erogazione, dei servizi realizzati e riflettendo sugli elementi di criticità che stanno emergendo.

3.5 Una classificazione dei modelli regionali di intervento sulla base della normativa

Le Regioni sono state chiamate, come abbiamo visto, ad intervenire nell'organizzazione ed erogazione degli ammortizzatori sociali in deroga nel quadro di scelte dettate dalle normative nazionali prima sinteticamente illustrate e da regole imposte dal Fondo sociale Europeo. L'impostazione degli interventi è connotata da un impianto di tipo *workfare*, che condiziona cioè il sostegno al reddito e la messa a punto di servizi di (ri)collocamento alla disponibilità da parte delle persone ad accettare un "lavoro congruo", pena la sospensione dell'eleggibilità alle misure stesse. Senza entrare nei dettagli di un dibattito internazionale estremamente ricco (Barbier J.C. 2008, van Berkel R., Hornemann Moller I. 2002; van Berkel R., Valkenburg B. 2007), le misure di

workfare propongono una generale riconcettualizzazione del rapporto tra lavoro e welfare, ritenendo che le politiche sociali e del lavoro debbano organizzare i propri interventi mutando le priorità: da lotta alla disoccupazione a promozione dell'occupabilità; da protezione sociale ad attivazione delle persone per un rapido (re)inserimento nel mercato del lavoro; da lotta contro povertà e disuguaglianze ad inclusione (nel mercato del lavoro). In altri termini, da welfare a “*welfare to work*”.

L'efficacia dei dispositivi di protezione sono dunque commisurati alla loro capacità di innalzare il tasso di occupazione dei soggetti più deboli, costringendoli spesso ad accettare qualunque occasione di lavoro indipendentemente dalla sua qualità e presumendo che l'inclusione sociale sia possibile essenzialmente per mezzo di un inserimento nel mercato del lavoro (flessibile e a basso salario, il più delle volte).

Tuttavia nonostante questa pressione isomorfa nella recente normativa italiana, che vincola il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale, sulla base dell'analisi della normativa prodotta a livello regionale è possibile delineare modelli di *governance* locale degli ammortizzatori sociali differenti, la cui variabilità dipende da due fattori essenziali: da un lato il ruolo giocato dalle Province e dai Centri pubblici per l'Impiego; dall'altro il rapporto previsto tra l'attore pubblico e l'operatore privato erogatore di servizi per il lavoro. Tali aspetti includono la distribuzione delle competenze e delle funzioni in materia di politiche del lavoro, di istruzione e formazione professionale tra il livello regionale e quello provinciale. Non si tratta di una novità, tanto che già precedentemente alla sperimentazione degli ammortizzatori sociali in deroga alcune regioni sia su impulso del processo devolutorio³⁹ delle competenze, sia seguendo il principio di sussidiarietà, avevano delegato svariate materie alle Province, anche se con intensità differente. In alcuni territori regionali le Province da anni intervengono in materia di politiche del lavoro (Emilia Romagna, Piemonte, Liguria, Basilicata), mentre in altri il processo di collaborazione è stato avviato solo recentemente (Campania, Puglia, Marche). Allo stesso tempo, il ruolo nella *governance* locale delle politiche del lavoro e la tipologia di servizi erogati dai Centri pubblici per l'Impiego si differenziano a seconda della centralità più o meno marcata delle Province da cui dipende anche una diversa configurazione del rapporto tra attore pubblico e privato.

Sulla base di questi elementi non ci si deve stupire che il processo di contrattualizzazione tra Regioni, Province, Centri pubblici per l'Impiego e fornitori di servizi per il lavoro privati avviato con la sperimentazione degli ammortizzatori in deroga, stia seguendo un itinerario caratterizzato da differenze, anche marcate, tra le Regioni italiane. Riprendendo le osservazioni di Bonvin (2006, p. 295) è possibile in proposito intravedere due tendenze: “la prima è il contratto o l'accordo di fornitura fra il livello centrale (che finanzia e decide) e quello locale (che realizza); la seconda è il contratto fra l'agente locale e l'utilizzatore finale o il beneficiario dell'azione pubblica”.

Nel caso delle Regioni italiane il processo di contrattualizzazione ora richiamato determina una differente modalità di partecipazione da parte dei diversi *stakeholders* (organismi decentrati, autonomie locali, organizzazioni di rappresentanza datoriale e sindacale, ecc). A prescindere da queste differenziazioni (che più oltre esamineremo), da un esame delle azioni regionali messe a punto in materia di gestione degli ammortizzatori sociali in deroga è stato possibile definire un processo di contrattualizzazione che ha seguito questo iter standardizzato. Le Regioni e il Governo nazionale - in questo caso Ministero del Lavoro - hanno definito le risorse complessive,

³⁹ Lo spostamento delle competenze alle Regioni è stato avviato sul finire negli anni '70. In alcune materie di nostro interesse tale processo devolutorio è stato realizzato con la Legge quadro sulla formazione professionale (L. 845/78), mentre in materia di riconversione e riqualificazione dei servizi per il lavoro hanno operato la L. 469/97 e il cosiddetto pacchetto Treu (L. 196/97). In seguito, il processo di devoluzione delle competenze è proceduto con la cosiddetta Legge Bassanini (L. 59/97) e poi con la riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione (L. 3/2001 e L. 1/2001). Attraverso queste ultime normative sono definite le competenze delle Regioni. Infine, in questi ultimi anni e in particolare in questa ultima legislatura, si sta proseguendo con la riforma federalista dello Stato.

le linee di intervento e le regole generali nell'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009. Sono stati stipulati accordi bilaterali tra ogni singola Regione e il Ministero del Lavoro nei quali sono stati individuati i seguenti aspetti: la ripartizione delle risorse, le fonti finanziarie e i ruoli. Gli accordi talvolta si sono inseriti all'interno di un quadro di politiche concertate a livello regionale e provinciale che possono avere previsto il coinvolgimento di vari attori (organizzazioni di rappresentanza datoriale e sindacali, istituti di credito, ecc.), nonché degli enti bilaterali che sono stati incaricati di erogare fondi per il sostegno al reddito e di sostenere interventi di politica attiva⁴⁰. Un ulteriore livello è stato quello riferito alla contrattualizzazione tra le Regioni e le Province, tra il servizio pubblico da un lato e i servizi privati accreditati dall'altro (servizi per il lavoro e agenzie formative). In questo caso si tratta di avvisi o bandi che l'attore pubblico ha emanato affinché il soggetto privato (accreditato) potesse partecipare all'erogazione di determinati servizi, talvolta presso le stesse strutture pubbliche oppure in concorrenza con esse. Inoltre è stata prevista la contrattualizzazione tra le parti sociali e ogni singola azienda, accordo necessario per l'autorizzazione ad accedere agli ammortizzatori sociali in deroga e agli interventi di reinserimento lavorativo. Questi accordi sono valutati e autorizzati dalle Regioni, che hanno potuto anche offrire indicazioni relative agli interventi di politica attiva rivolti ai lavoratori e/o all'azienda. Infine è stato previsto il contratto con i destinatari finali. Non solo sono state individuate le categorie eleggibili agli interventi, ma sono stati definiti Piani di Azione Individuali e patti di servizio nei quali si sono specificati i servizi rivolti agli utenti e gli obblighi cui è chiamato il singolo.

L'analisi dell'insieme di questi elementi, vale a dire il ruolo giocato dalle Province e dai Centri pubblici per l'Impiego, il rapporto previsto tra l'attore pubblico e gli operatori privati, il tipo di contrattualizzazione tra fornitori e utilizzatori finali dei servizi per il lavoro ci ha permesso di elaborare una classificazione rispetto alla modalità con la quale le Regioni hanno definito la gestione degli ammortizzatori sociali in deroga. Il panorama che emerge è il seguente.

Il gruppo più numeroso è costituito da 9 Regioni appartenenti al nord-ovest (Valle D'Aosta e Piemonte), al nord-est (P.A. di Trento), al centro (Abruzzo e Molise) e al sud (Basilicata, Campania, Calabria e Sardegna). Queste Regioni hanno mantenuto una regia pubblica degli interventi, anche nella loro definizione e organizzazione. Il braccio operativo del servizio pubblico è rappresentato dai Centri per l'Impiego che hanno un ruolo centrale nella presa in carico dei lavoratori e delle lavoratrici e nella definizione del percorso. Si tratta di un tragitto che prevede una netta distinzione tra il servizio pubblico, maggiormente impegnato nei servizi di orientamento, e i soggetti privati accreditati, più impegnati negli interventi formativi. Tale distinzione si espone al rischio di una mancanza di integrazione negli interventi, che in alcuni casi è stata superata grazie a una "progettualità integrata" con strumenti di gestione finanziaria diversi: la Dote personale o la Borsa Lavoro per esempio. All'interno di questo gruppo di Regioni ve ne sono alcune che storicamente hanno avviato un rapporto di collaborazione con le Province, soprattutto per quanto riguarda la programmazione degli interventi. Ciò ha avuto ripercussioni sulle misure di politica attiva del lavoro messe in campo per la gestione degli ammortizzatori sociali in deroga, come avvenuto in Abruzzo⁴¹, in Piemonte e in Basilicata. In Piemonte è stata

⁴⁰ Si fa riferimento, a questo proposito, alle reti nazionali e regionali della bilateralità nell'artigianato o nell'edilizia, che storicamente erogano anche misure di sostegno al reddito ai lavoratori delle imprese associate. Per quanto concerne le misure di politica attiva nell'ambito della bilateralità si rimanda invece al ruolo dei Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione continua dei lavoratori. Questi ultimi insistono sul livello nazionale, alcuni di essi hanno una configurazione regionale, ma in generale hanno previsto misure specifiche per i percettori di ammortizzatori sociali e talvolta sono stati stipulati accordi a livello regionale.

⁴¹ In questa Regione è attiva la delega alle Province mentre il 20 novembre 2008 è stato stipulato un protocollo di intesa quale disciplinare attuativo tra la Regione e le quattro Province abruzzesi per la realizzazione del "Progetto Speciale Multiasse ad attuazione provinciale". Il protocollo è stato in parte rivisto in seguito all'accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009 modificando la progettazione esecutiva provinciale. Vi è una procedura unica a livello regionale e i Centri per l'Impiego pubblici a livello provinciale erogano i servizi per il lavoro. Si possono rilevare alcune

avviata la realizzazione di “progetti integrati” misti presentati da soggetti privati (accreditati per l'erogazione di servizi per il lavoro e per la formazione professionale) in risposta ad avvisi provinciali. In linea generale, nei progetti integrati si prevede una pluralità di servizi di orientamento e formazione modulabili a livello individuale, di piccolo gruppo (2-5 persone) o a livello collettivo (massimo 14 persone). Per quanto riguarda la fornitura dei servizi formativi, questa è strettamente collegata ai cataloghi che Regioni e Province hanno costruito. In altri casi invece il processo di delega alle Province è stato solo enunciato e non realizzato, come in Campania, oppure sono state effettuate scelte che hanno individuato una esclusiva competenza regionale (Sardegna) con alcune funzioni demandate alle Province in virtù della recente costituzione dei Centri Servizi per il lavoro (CSL). Questi ultimi sono chiamati a prendere in carico i destinatari, avviandoli in percorsi di attivazione individuale e di gruppo, mentre sono costruiti indicatori al fine di monitorare l'efficacia degli interventi. In alcuni sistemi regionali e in riferimento alla contrattualizzazione con l'utenza finale (patto di servizio, Piano di Azione Individuale) è stata delineata una personalizzazione degli interventi modulata sulle esigenze individuali (come per esempio in Valle D'Aosta, Piemonte e Abruzzo). Infine, alcune Regioni hanno aderito all'azione di sistema *Welfare to Work* promossa sui territori dal Ministero del Lavoro attraverso l'Agenzia nazionale Italia Lavoro anche in collaborazione con Isfol⁴².

distinzioni per Provincia nelle misure di politica attiva. Inoltre ci sono modalità di finanziamento del sostegno al reddito distinte per i Comuni colpiti dal sisma.

⁴². Tale iniziativa presenta un canovaccio generale che si modifica in ogni contesto territoriale aderente all'iniziativa. L'Azione definisce metodologie e standard di servizio per i processi di inserimento, intervenendo per il potenziamento della governance delle politiche attive e passive del lavoro. Progetta e gestisce azioni di reimpiego con la finalità di estendere le iniziative di politica attiva a un numero più significativo di lavoratori; opera per il potenziamento e la qualificazione dei servizi per il lavoro; offre un supporto nella gestione delle crisi aziendali e monitora l'utilizzo degli ammortizzatori sociali in deroga.

Modello di intervento con primato dell'attore pubblico nell'erogazione dei servizi

	REGIONE	PUBBLICO / PRIVATO NEI SERVIZI	RUOLI EROGAZIONE	SERVIZI AL LAVORO	SERVIZI FORMATIVI
1	Valle d'Aosta	Pubblico (servizi lavoro) Privato (formazione)	Primato del pubblico e distinzione funzionale. Non presente delega alla Provincia.	CPI - presa in carico Centri per l'Orientamento (Agenzia del Lavoro) percorso orientativo individualizzato, e invio verso formazione	Tirocini orientativi e formativi Formazione continua e Formazione a catalogo (da soggetti accreditati): su richiesta aziende, degli enti (formazione interaziendale) o scelta catalogo). Formazione organizzata per gruppi aula (max 15) o individualizzati (max 4)
2	Piemonte	Pubblico (servizi lavoro) Privato (formazione)	Primato del pubblico e distinzione funzionale Presente delega alle Province.	I CPI prendono in carico e servizi al lavoro (Patto di Servizio e il PAI - Patto di azione individuale).	Progetti Integrati: soggetti attuatori selezionati per provincia definiscono percorsi formativi di durata flessibile: attività di gruppo, minigruppo, attività individuale
3	PA Trento	Pubblico (servizi lavoro) Pubblico - privato (formazione)	Primato del pubblico e distinzione funzionale Provincia Autonoma.	L' Agenzia del Lavoro provinciale (attraverso i CPI o attraverso gli sportelli territoriali) presa in carico e attivazione politiche attive (Patto di Servizio)	Interventi formativi gestiti dall'Agenzia del Lavoro: rimotivazione e accompagnamento (durata 40 h o 120 h); Interventi formativi professionalizzanti (durata 360-560 h + tirocinio 160-480 h) Inserimento in moduli professionalizzati per l'apprendistato Corsi EDA per immigrati Interventi formativi realizzati da Enti accreditati: riappropriazione delle competenze (160h), sviluppo competenze (320h) e costruzione nuove professionalità (640h)
4	Abruzzo	Pubblico (servizi lavoro) Privato (formazione)	Primato del pubblico e distinzione funzionale Presente delega alle Province.	CPI sottoscrive il Patto di Servizio, erogazione interventi al lavoro, definizione del PAI	Tre macro passaggi nel PAI: 1. Orientamento; 2. Assistenza alla ricerca attiva del percorso specifico di qualificazione/ riqualificazione; 3. sostegno alla formazione o all'autoimpiego In base a tipologia di condizione definiti pacchetti di intervento integrati. Dote personale o Borsa Lavoro per percorsi integrati e personalizzati di inserimento o reinserimento lavorativo. La dote è: - Voucher formativo individuale connesso ai Cataloghi provinciali (da 200 a 400 h) e per Percorsi di formazione continua (max 100 h) (Enti formativi a Cataloghi o Avvisi) - Borsa lavoro per tirocinio formativo (almeno 80 h mensili) presso un bacino di Aziende . Il tutoraggio è a responsabilità del CPI
5	Molise	Pubblico (servizi lavoro) Privato (formazione)	Primato del pubblico e distinzione funzionale. Non presente delega alle Province	CPI eroga servizi al lavoro (84 h + 8 h restituzione) Patto di servizio e PAI.	Adozione modello Azione di sistema Welfare to Work Pacchetti di intervento integrati lavoro-formazione (consulenza, informazione e azioni formative di base, trasversale e su competenze professionali suddivisi per durata della sospensione: fino a 3 mesi, da 3 a 6 mesi, 6 mesi, 8 mesi e 12 mesi)

	REGIONE	PUBBLICO / PRIVATO NEI SERVIZI	RUOLI EROGAZIONE	SERVIZI AL LAVORO	SERVIZI FORMATIVI
6	Basilicata	Pubblico (servizi lavoro) Privato (formazione)	Primato del pubblico e distinzione funzionale Presente delega alle Province	CPI o Sportelli per l'Impiego e definizione Patto di Servizio e PAI	Adozione modello Azione di sistema Welfare to Work Pacchetti di intervento integrati lavoro-formazione suddivisi per durata della sospensione. Corsi brevi (competenze di base e all'autoimpiego): Corsi a qualifica o di riqualificazione , Tirocini, borse di lavoro, work experience durata compresa tra le 300 e le 600 h.
7	Sardegna	Pubblico (servizi lavoro) Privato (formazione)	Primato del pubblico e distinzione funzionale Presente delega alle Province con recente attuazione	CSL (Centro pubblico Servizi per il Lavoro) sottoscrive il Patto di Servizio, interventi al lavoro, definizione PAI	Adozione modello Azione di sistema Welfare to Work Agenzie formative accreditate Corsi brevi (competenze di base e all'autoimpiego): max 120 h. Corsi a qualifica o di riqualificazione , Tirocini, borse di lavoro, work experience: durata superiore a 120h, Voucher individuali Attività organizzate per UC (Unità di Competenza) di almeno 60 ore ciascuna.
8	Campania	Pubblico (servizi lavoro) Privato (formazione)	Primato del pubblico e distinzione funzionale Recente delega alle Province ma non attuata	Registrazione individuale sito regionale (www.anticrisiscapania.it). Presa in carico dei CPI e dei COP Centri di Orientamento Professionale della Regione	Attività di orientamento (2 moduli di 16 ore ciascuno) e attività di formazione (organizzate in moduli da 80 ore); Azioni inserite nel programma Welfare to Work ; Corsi di alta formazione previsti dal catalogo relativo al progetto interregionale “Alta formazione in rete” con voucher individuali.
9	Calabria	Pubblico (servizi lavoro) Privato (formazione)	Primato del pubblico e distinzione funzionale Non presente delega alle Province.	CPI Patto di Servizio, interventi al lavoro, definizione del PIAL (Piano di Avviamento al Lavoro)	Adozione modello Azione di sistema Welfare to Work Corsi brevi (competenze di base e all'autoimpiego) : durata 60 - 120 h, Corsi a qualifica : min. 400 h Tirocini, borse di lavoro, work experience : Piani formativi aziendali (just in time) : Voucher formativi

Il secondo gruppo di Regioni costituito dall'Emilia Romagna, dalla Liguria, dalla Toscana e dalla Puglia potrebbe essere assimilato a quello appena descritto. Tuttavia queste Regioni, pur avendo attribuito un ruolo importante ai servizi pubblici per l'impiego, hanno previsto nella fase di individuazione degli standard delle prestazioni e dei servizi da offrire un contributo forte da parte degli enti privati, che possono perfino entrare nell'organigramma del Centro pubblico per l'Impiego con una conseguente non più netta distinzione tra fornitori di servizi pubblici e privati. Il Centro pubblico per l'Impiego (C.P.I.) ha un ruolo centrale nell'erogazione dei servizi per il lavoro e nell'offrire indicazioni sui percorsi formativi da elaborare, ma presso la sede dei C.P.I. sono presenti anche addetti e consulenti appartenenti ad enti privati che sono chiamati a collaborare su progetti specifici (per esempio progetti di ricollocamento) o su linee di servizio dedicate (accoglienza, incrocio domanda-offerta, consulenza orientativa, *counselling*, ecc).

Queste Regioni hanno maturato da diversi anni una collaborazione con le Province, delegando funzioni e risorse in materia di istruzione e formazione professionale. L'Emilia Romagna su questa base, in accordo con le parti sociali e attraverso una specifica deliberazione, ha definito un Piano delle politiche attive in materia di ammortizzatori sociali in deroga e in esso sono stati definiti anche gli standard delle prestazioni dei Centri pubblici per l'Impiego. Alle Province è stata assegnata la programmazione degli interventi di formazione e accompagnamento rivolti ai lavoratori e alle imprese, allo scopo di rispondere tempestivamente a situazioni di crisi aziendali/settoriali locali. Sono attivabili anche percorsi formativi rivolti a singole imprese attraverso procedure *just in time* e misure di sostegno alle imprese e all'imprenditorialità. Le Province emiliano-romagnole, già dalla trascorsa programmazione comunitaria (2000-2006), hanno sperimentato nuove linee di servizio presso i Centri pubblici per l'Impiego in collaborazione con i soggetti privati accreditati. Per tale motivo i Centri pubblici per l'Impiego hanno definito, unitamente alle prestazioni a livello regionale, anche linee di servizio specialistiche o progetti specifici attivati su capitolati d'oneri con agenzie accreditate. Tali iniziative sono state intraprese anche in Liguria e Toscana. La Puglia è all'inizio del percorso, ma sembra seguirne l'esempio.

Anche in questo gruppo di Regioni l'offerta formativa è organizzata attraverso cataloghi regionali e provinciali, talvolta distinti tra finanziamento pubblico e offerta a mercato (Provincia di Genova), fruibili attraverso *voucher* formativi assegnati al singolo lavoratore e progettati per "unità di competenze" corrispondenti al Sistema regionale delle qualifiche e distinti tra aggiornamento, specializzazione (brevi di 40 ore) e riqualificazione (percorsi lunghi). Anche in Toscana vi è una modulazione degli interventi in base al tipo e alla durata di sospensione dal lavoro subita dai lavoratori. I servizi consentono la gestione finanziaria della formazione attraverso *voucher* oppure per mezzo della cosiddetta "carta di credito formativa" (ILA – *Individual Learning Account*). Tali strumenti sono assegnati al singolo lavoratore senza distinzioni di target. Questi territori regionali hanno inoltre previsto la stipula di accordi con le parti sociali e standardizzato la formulazione delle *policies* attraverso Commissioni Tripartite Regionali e Provinciali. In situazioni di crisi sono stati stretti accordi anche con istituti di credito per il sostegno alle imprese o per l'anticipazione del sostegno al reddito in favore dei lavoratori. Le Province hanno attivato modelli di intervento secondo standard (minimi) regionali ma in linea con gli strumenti già consolidati in passato, senza declinarli per target specifici. Tali prestazioni sono erogate prevedendo un'integrazione tra Amministrazioni pubbliche (regionali e provinciali) e operatori pubblici e privati.

Modello di intervento con primato dell'attore pubblico e integrazione dei soggetti privati

	REGIONE	PUBBLICO / PRIVATO NEI SERVIZI	RUOLI EROGAZIONE	SERVIZI AL LAVORO	SERVIZI FORMATIVI
1	Liguria	Pubblico con fornitura anche da privati (servizi lavoro) Privato (formazione)	Primato del pubblico e distinzione funzionale. Presente delega alle Province	CPI oppure presso l' Ufficio provinciale Inclusione socio-lavorativa (servizi al lavoro e definizione PAI)	Piano Straordinario e Piano in deroga In base alla durata della sospensione pacchetti di intervento integrati diversificati. Work experiences: con anche assistenza e tutoraggio durata max 10 mesi. Formazione individualizzata: voucher formativi e voucher aziendali (sottoscrizione impegno azienda assunzione a tempo indeterminato) Percorsi di qualificazione, riqualificazione e riconversione: durata media 120 h
2	Toscana	Pubblico con fornitura anche da privati (servizi lavoro) Privato (formazione)	Primato del pubblico e distinzione funzionale Presente delega alle Province	CPI eroga i servizi al lavoro e definisce PAI	Pacchetti di intervento integrati lavoro-formazione (consulenza, informazione e azioni formative di base, trasversale e competenze professionali per durata sospensione: fino a 15 gg., 16 -30 gg., 31 - 60 gg., 61 - 120 gg. oltre i 120 gg. Decentramento alle Province che fanno ricorso anche a; carte ILA (individual learning account - carta di credito prepagata da spendere in azioni formative per un periodo massimo di due anni; voucher sportello; formazione continua on the job
3	Emilia Romagna	Pubblico con fornitura anche da privati (servizi lavoro) Privato (formazione)	Primato del pubblico e distinzione funzionale Presente delega alle Province	CPI erogano servizi al lavoro e si definisce il Patto di servizio (talvolta privati accreditati operano presso i CPI)	Catalogo aggiornamento e specializzazione: moduli formativi di max 40 h Piani formativi aziendali, interaziendali, settoriali (just in time) Catalogo di percorsi di qualificazione, riqualificazione e riconversione professionale: per unità di competenza e collegati al sistema qualifiche regionali; durata dalle 50 – 300; voucher assegnati su 5 fasce di durata e per target. Azioni di accompagnamento (consulenza) all'imprenditorialità e allo sviluppo (non corsuali)
4	Puglia	Pubblico con fornitura anche da privati (servizi lavoro) Privato (formazione)	Primato del pubblico e distinzione funzionale Recente delega alle Province e in fase di attuazione	CPI eroga servizi al lavoro (per una durata di 84 h + 8 h restituzione) definizione Patto di servizio e del PAI.	Adozione modello Azione di sistema Welfare to Work Formazione a Catalogo con moduli di 20 ore: riqualificazione per le sospensioni brevi (fino a 2 e fino a 4 mesi) e ricolloccamento (da 4 a 6 mesi e oltre) Voucher formativo

Il terzo gruppo di Regioni individuato è costituito da Lombardia, Veneto e Sicilia. Esso ha elaborato un modello che non attribuisce un ruolo importante ai Centri pubblici per l'Impiego ma che delega agli enti privati accreditati la presa in carico dei lavoratori e la definizione dei percorsi individuali e/o di gruppo di (re)inserimento. Queste Regioni hanno limitato le deleghe alle Province, assegnando gli interventi ai soggetti privati accreditati. Le Regioni hanno stabilito regole generali, definito in dettaglio i servizi per il lavoro, individuato range di costo. Sono stati adottati dispositivi finanziari flessibili (per esempio le doti) che coprono da un lato il costo della politica attiva avviata e dall'altro l'integrazione al sostegno al reddito (Veneto e Lombardia). La presa in carico, la progettazione ed erogazione degli interventi orientativi, formativi e di ricollocazione è demandata completamente alle Agenzie accreditate, cioè a raggruppamenti temporanei di imprese private costituite da soggetti accreditati dalla Regione e/o dal Ministero del Lavoro (Veneto e Lombardia). Queste Agenzie definiscono percorsi integrati (anche in Sicilia) e le diverse agenzie intervengono in base alla specifica vocazione/specializzazione di ciascun ente. La Regione emana 'inviti regionali' e assegna un numero di lavoratori e rispettive "doti" alle sedi territoriali delle Agenzie accreditate sulla base del criterio della residenza del lavoratore. Il contatto, la definizione del Piano di Azione Individuale (PAI) e l'erogazione degli interventi sono di competenza dei soggetti privati. Le Regioni stabiliscono, a questo proposito solo regole generali, per esempio nell'ambito della formazione, con dispositivi finanziari flessibili (per esempio le doti). Tale modello introduce elementi di concorrenza tra soggetti privati, il cui successo dipende dalla presenza sul territorio di un ampio numero di Agenzie specializzate in determinati interventi, ma soprattutto dalla capacità di fare rete tra operatori.

Modello di intervento con primato dell'attore privato

	REGIONE	PUBBLICO / PRIVATO NEI SERVIZI	RUOLI EROGAZIONE	SERVIZI AL LAVORO	SERVIZI FORMATIVI
1	Lombardia	Privato (servizi lavoro) Privato (formazione)	Privato in sostituzione. Non distinzione, ma sulla base dell'accreditamento Non presente delega alle Province	datore di lavoro o operatore accreditato - presa in carico Dote Lavoro Ammortizzatori Sociali	Pacchetti di intervento integrati: al lavoro realizzati da CPI, Enti accreditati, ApL e consorzi misti: min 15 ore - max 80 ore Formazione permanente o continua , minimo 8 h Formazione di specializzazione , 350 - 800 ore
2	Veneto	Privato (servizi lavoro) Privato (formazione)	Privato in sostituzione. Non distinzione, ma sulla base dell'accreditamento. Non presente delega alle Province.	La Regione definisce e attribuisce la Dote Lavoro (per singolo mese).. Enti accreditati (servizi competenti) presa in carico e Piano di Azione Individuale	Pacchetti di intervento integrati lavoro e formazione: i percorsi sono articolati in moduli/mese (dote finanziaria composta da politica attiva e passiva) Attività formative in gruppo aula e/o individualizzata .
3	Sicilia	Privato (servizi lavoro) Privato (formazione)	Privato in sostituzione. Non distinzione, ma sulla base dell'accreditamento. Non presente delega alle Province.	Sportelli Multifunzionali servizi al lavoro individuati con evidenza pubblica (Avvisi).	Adozione modello Azione di sistema Welfare to Work (con la specificità della presenza degli Sportelli Multifunzionali) Pacchetti integrati di intervento svolti dagli Sportelli Multifunzionali Formazione orientativa realizzata dai Sportelli Multifunzionali - Agenzia del Lavoro regionale (quattro moduli pari ad almeno 2 incontri di 120 min. cd) Percorso di aggiornamento formativo (breve): dieci moduli, durata 8 ore cd. Realizzati sia dai Sportelli Multifunzionali ma anche dagli Soggetti accreditati (tramite Avvisi e Bandi)

L'ultimo gruppo di Regioni potrebbe essere assimilato a quello precedente, ma si discosta perché il servizio pubblico agisce talvolta in collaborazione talvolta in competizione con quello privato. Si tratta di 5 Regioni: Lazio, Marche, Umbria, Friuli V. G. e la P. A. di Bolzano. Si tratta di Regioni che solitamente hanno delegato alcune funzioni alle Province che intervengono con i propri servizi pubblici per l'impiego secondo geometrie variabili da territorio a territorio. Nell'erogazione dei servizi per il lavoro è prevista dunque una presenza del pubblico e del privato (Marche, Lazio, Prov. Autonoma di Bolzano); inoltre in alcuni casi è stata individuata una distinzione degli interventi in relazione a tipologie di target (Friuli V. G. e Umbria). Gli strumenti operativi sono gli stessi descritti nei modelli precedenti: cataloghi formativi ed interventi modulabili sulla base del tipo di sospensione dal lavoro subita dai soggetti (Friuli V. G., Marche, Prov. Autonoma di Bolzano); piani integrati di servizi per il reinserimento al lavoro e la formazione (Umbria e Marche); *Work experience* o tirocini, talvolta volti a sostenere l'imprenditorialità (Friuli V. G. e Marche). Gran parte di queste realtà fanno uso di *voucher* per la formazione. La Regione Umbria offre a coloro che si trovano in mobilità o che sono sospesi dal lavoro per meno di 60 ore un Credito di Politica Attiva (CPA) esigibile dal lavoratore presso il Centro pubblico per l'Impiego. Nei territori in cui prevale questo orientamento si incentiva lo sviluppo di un sistema concorrenziale tra operatori pubblici e privati nell'offerta dei servizi per il lavoro.

A questo panorama si può aggiungere una considerazione: alcune Regioni, come la Liguria, il Veneto, l'Emilia Romagna, il Friuli Venezia Giulia e la Sardegna, ancora prima che fosse avviato l'accordo Stato-Regioni, avevano definito le caratteristiche degli interventi sulla base delle emergenze produttive e sociali che si andavano delineando localmente. Per tale motivo in questi contesti la programmazione è di più ampio spettro, con linee di intervento che intrecciano la gestione degli ammortizzatori sociali in deroga - e dunque le politiche del lavoro - con le politiche industriali, le politiche sociali, educative e sanitarie (per esempio intese fra imprese e università per programmi di ricerca&sviluppo; accordi con banche e costituzione di fondi di garanzia per imprese e lavoratori; anticipo di pagamenti in favore di lavoratori e imprese in sofferenza; erogazione di *voucher* per il pagamento degli asili nido privati, etc.). Sulla base delle informazioni raccolte emerge come poche amministrazioni regionali siano riuscite ad avviare l'erogazione degli interventi di politica attiva già nel secondo semestre del 2009. Tra esse troviamo la Lombardia, il Veneto, la Provincia Autonoma di Trento, il Friuli Venezia Giulia, il Lazio. In altre Regioni, come l'Emilia Romagna, i primi interventi sono stati avviati nei primi mesi del 2010; mentre a partire da marzo 2010 sono state avviate iniziative in Piemonte e in Molise. Altre amministrazioni regionali nei primi mesi del 2010 hanno solo emanato i bandi/avvisi per la costruzione dell'offerta formativa, è il caso della Puglia e della Basilicata. La Campania è invece ancora al nastro di partenza.

Modello di intervento con servizi forniti dal pubblico e dal privato in concorrenza

	REGIONE	PUBBLICO / PRIVATO NEI SERVIZI	RUOLI EROGAZIONE	SERVIZI AL LAVORO	SERVIZI FORMATIVI
1	Friuli VG	Pubblico e privato (servizi lavoro) Privato (formazione)	In relazione al target e distinzione funzionale Presente delega alle Province	CIG in deroga invitati a presentarsi presso i sogetti accreditati Modulo orientativo di informazione e accompagnamento Mobilità rilasciano la DID al CPI che offre servizi al lavoro servizi al lavoro (definizione PAI e altri servizi)	Lavoratori in cassa integrazione: 1. Formazione a catalogo a) formazione di base e trasversale (40 - 120 h) b) formazione specialistica (durata 4 - 80 h) Lavoratori in mobilità: 1. Formazione a catalogo 3. Formazione specialistica (Qualificazione di base abbreviata, Formazione imprenditoriale di base, Formazione permanente per gruppi omogenei e individualizzata: durata 40 - 800 h) 4. Work experience; 2 - 6 mesi
2	Umbria	Pubblico e privato (servizi lavoro) Privato (formazione)	Primato del pubblico. Distinzione in relazione al target Presente delega alle Province	La Regione definisce per ciascun lavoratore il CPA (Credito di Politica attiva - frequenza obbligatoria). L'azienda fissa incontro: CPI (sottoscrizione Patto di Servizio o Patto di riqualificazione) e lavoratore espulso (in mobilità in deroga) o sospeso per un periodo breve (meno di 60 h) Privati individuati con gara e lavoratore CIG in deroga, sospeso per un periodo uguale o superiore alle 60 ore.	Pacchetti di intervento integrati diversificati in base alla durata della sospensione. Pacchetti integrati di intervento: al lavoro , articolati in attività settimanali della durata di 25 h (5 giornate X 5 gg.), realizzati dai CPI e (dal 2010) o da soggetti accreditati Utilizzo del Libretto individuale dei Servizi al Lavoro formazione di base, trasversale e su competenze professionali della durata minima di 150 h (4 settimane)
3	PA Bolzano	Pubblico e privato (servizi lavoro) Privato (formazione)	Pubblico e privato e distinzione sulla base dell'accREDITAMENTO	Centri di mediazione al lavoro provinciali, Scuole professionali provinciali, soggetto privato accreditato (servizi al lavoro e si definisce il PAI)	Corsi tecnici di aggiornamento professionale (Scuole professionali ed Enti non accreditati) Corsi di formazione continua a catalogo (voucher) Riqualificazione e aggiornamento in azienda Piani formativi per microimprese (Scuole professionali)
4	Marche	Pubblico con fornitura anche da privati (servizi lavoro) Pubblico e privato (formazione)	Pubblico e privato e distinzione funzionale Presente delega alle Province	CIOF (Centri per l'Impiego, l'Orientamento e la Formazione) presa in carico Patto di servizio e PAI (talvolta privati accreditati operano presso i CIOF) Alcuni servizi al lavoro delegati al privato accreditato	Pacchetti di intervento integrati diversificati in base alla durata della sospensione. Pacchetti di intervento integrati lavoro-formazione: Formazione breve realizzata dai Centri per l'impiego (CIOF) Consulenza, informazione e azioni formative di base, trasversale e su competenze professionali suddivisi per durata della sospensione: fino a 1 mese, oltre 1 mese. Formazione individualizzata a catalogo regionale con voucher Formazione a qualifica (avvisi pubblici provinciali) Tirocini formativi e sostegno all'imprenditorialità.
5	Lazio	Pubblico e privato (servizi lavoro) Pubblico e privato (formazione)	Pubblico e privato e distinzione funzionale Presente delega alle Province	CPI sottoscrive Patto di Servizio; erogazione servizi lavoro anche con privati e PAI	Formazione sviluppo di competenze di base: 8 - 120 h aula e individuale Centri pubblici o Enti accreditati per la formazione continua o superiore Formazione competenze relazionali: 16 - 48 h Formazione a qualifica/abilitazione: 50 - 400 h

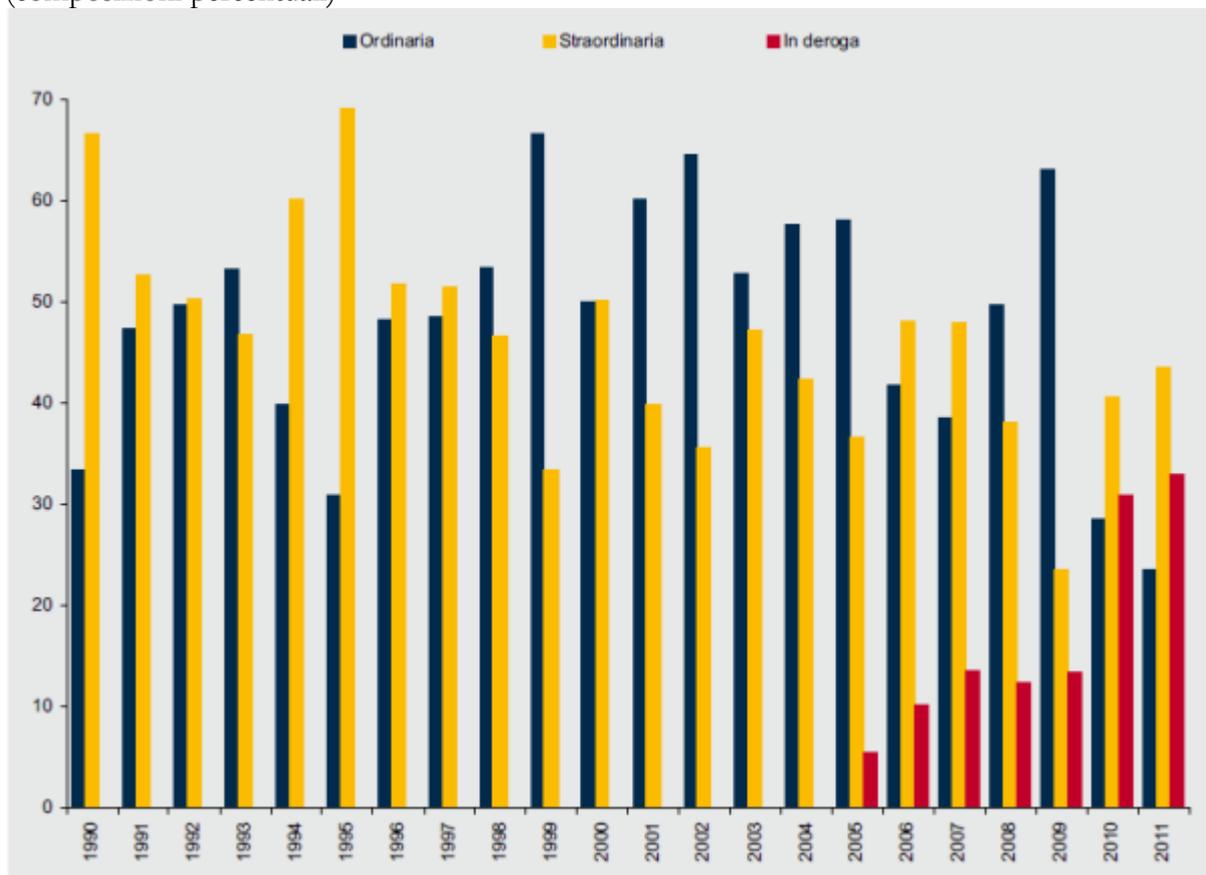
3.6 I risultati della sperimentazione avviata dall'Accordo Stato Regioni del 12 febbraio 2009

In questo paragrafo cercheremo di quantificare la portata della sperimentazione avviata con l'Accordo Stato Regioni in primo luogo attraverso l'analisi effettuata dall'Istat sulle diverse misure di cassa integrazione. In seconda istanza esporremo i dati disponibili sull'attuazione dell'Accordo Stato Regioni attraverso le informazioni raccolte dal monitoraggio dell'Isfol e di Italia Lavoro.

Nell'ultimo rapporto sulla situazione del Paese l'Istat descrive il ruolo e l'andamento della cassa integrazione negli ultimi vent'anni (Istat, 2012, p. 129), osservando come questo dispositivo "ha consentito di mitigare l'impatto delle fasi cicliche negative sul mercato del lavoro. In particolare, gli interventi di salvaguardia dell'occupazione hanno interessato la crisi del 1992-1993 come quella più recente, ma con ampiezza e modalità diverse sia perché, nel corso degli anni, talune modifiche normative hanno allargato la platea dei soggetti che possono ricorrere allo strumento, sia per le specifiche caratteristiche del ciclo economico nei due periodi".

Si è fatto ricorso all'uso degli ammortizzatori sociali in deroga alla normativa nazionale già da qualche anno attraverso la delega al lavoro che il governo esercitava per consentire di intervenire con misure emergenziali mediante accordi tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Regioni (Liso, 2008). Infatti, come si può notare nella successiva figura gli ammortizzatori in deroga vengono utilizzati già dal 2005, ma la normativa che ne consente un uso più ampio è intervenuta nel 2009.

Figura 3.5 Ore autorizzate di Cassa integrazione per tipologia di intervento - Anni 1990-2011 (composizioni percentuali)



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

Per quanto gli interventi di cassa integrazione, nel 2009 l'incremento rispetto a un anno prima avviene repentinamente (+301,3 per cento) e prosegue nel 2010 (+31,1 per cento), raggiungendo il massimo storico di circa 1,2 miliardi di ore autorizzate. Con il progressivo miglioramento delle condizioni cicliche, gli interventi della Cig sono andati contraendosi nella parte finale del 2010 e nel 2011 (-18,8 per cento). Nonostante tale andamento, il numero di ore autorizzate nella media del 2011 (973 milioni) si mantiene su livelli molto elevati nel 2009. Per contrastare gli effetti recessivi sul mercato del lavoro, il ricorso alla Cig straordinaria viene esteso ad imprese escluse a causa della loro dimensione e a comparti non coperti dalle norme generali (imprese artigiane, quelle dei servizi e agli apprendisti). Inoltre, insieme all'ampliamento delle somme stanziato dallo Stato e dalle Regioni, si provvede alla proroga di precedenti interventi giunti a termine, cosicché assume un ruolo sempre più rilevante la cosiddetta cassa in deroga.

Nella crisi di questi anni, a differenza di quella degli inizi degli anni '90, le imprese utilizzano le diverse tipologie della Cig con una successione temporale precisa. Ciò dipende soprattutto dalla programmazione regionale che attraverso gli accordi tra parti sociali predilige seguire un percorso guidato che prevede in ultima istanza la sospensione con cassa integrazione straordinaria per dilazionare il più possibile il ricorso alla mobilità.

Nel 2009, sebbene crescano tutte le tipologie, la Cassa ordinaria registra una vera e propria impennata (+410 per cento, pari a circa 463 milioni di ore in più rispetto a un anno prima), arrivando ad assorbire circa il 63 per cento delle ore autorizzate totali. Nel 2010, a fronte della discesa della componente ordinaria (-40,7 e -32,9 per cento, rispettivamente, nel 2010 e 2011), la componente straordinaria, orientata ai processi di ristrutturazione e riorganizzazione aziendale, aumenta in misura significativa (+125,3 per cento, pari a circa 270 milioni di ore in più su base annua), per poi ridursi solo moderatamente nel 2011 (-12,8 per cento). L'andamento della Cig in deroga segue quello della componente straordinaria, ma con ritmi di crescita decisamente più accentuati nel biennio 2009-2010 (+335,1 e +204,4 per cento) e una contenuta flessione nel 2011. Di conseguenza, l'incidenza della componente straordinaria, posizionatasi intorno al 40 per cento nel 2010, si porta al 43,5 per cento nel 2011 e quella della Cig in deroga, da una quota di poco superiore al 13 per cento nel 2009, arriva a rappresentare nel 2011 un terzo del totale delle ore autorizzate. Tutto ciò consente di poter allungare i tempi affinché certe aziende in difficoltà riescano poi a riavviare la produzione dopo le dovute ristrutturazioni, per altre invece si allunga l'agonia. Tutto ciò manifesta una esplicita finalità difensiva di tali misure, anche per salvaguardare l'occupazione e i consumi interni. Con l'affiancamento di politiche attive del lavoro vi è l'intenzione di facilitare percorsi di riqualificazione dei lavoratori e la ricollocazione.

Metteremo ora in evidenza i dati di attuazione dell'accordo differenziando i diversi sistemi regionali, sia per quanto riguarda la capacità di implementare gli interventi di politica attiva del lavoro, sia di assorbire i colpi inflitti dalla crisi in questi anni. In questo modo riteniamo di poter evidenziare elementi di "*capability istituzionale e territoriale*". Si tratta di una variabile determinante affinché vi siano possibilità di sviluppare capacitazioni e funzionamenti individuali.

In primo luogo possiamo fare riferimento alla quantità di persone coinvolte nella sperimentazione. Si tratta del numero di unità produttive (aziende e sedi aziendali) e dei lavoratori che sono state interessate da provvedimenti in deroga. Le aziende in previsione di situazioni di forte difficoltà potevano fare comunque richiesta preventiva ma non necessariamente erano obbligate ad usufruirne. In questo caso il rapporto tra numero di unità produttive e lavoratori autorizzati e quanti effettivamente ne hanno fatto ricorso costituisce una misura della percezione della crisi e della capacità di attivazione dei territori. Il numero di aziende e lavoratori che nei diversi anni hanno fatto ricorso agli ammortizzatori sociali in deroga ci consegna una misura della persistenza delle difficoltà che un territorio sta attraversando. Da una parte palesa la presenza di un tessuto produttivo che viene colpito dalla crisi, dall'altro lato l'eventuale assorbimento di capitale umano o il non rinnovo degli ammortizzatori in deroga costituisce un segnale della reattività del tessuto produttivo.

Questa è la chiave interpretativa delle analisi longitudinali a 12 e 24 mesi effettuate su due tipologie di ammortizzatori sociali. Rispettivamente i lavoratori in CIG e in mobilità in deroga. La prima tipologia riguarda lavoratori che avevano concluso il trattamento della CIG nel 2009 e la seconda è composta da lavoratori che lo avevano concluso nel 2010. Questi due gruppi sono stati seguiti nei 12 mesi successivi ed è stato verificato il cambiamento di status occupazionale. L'analisi longitudinale ha coinvolto coloro che hanno iniziato il trattamento di mobilità in deroga nel 2009, anche in questo caso rilevando il numero di lavoratori in mobilità (deroga ed ordinaria) nei 24 mesi successivi per quanto concerne l'eventuale cambiamento di status occupazionale (almeno un rapporto di lavoro dipendente o parasubordinato).

Ma cominciamo in primo luogo riferendoci alla dimensione del fenomeno. Nel 2009 i numeri complessivi di unità produttive e quindi lavoratori che hanno ottenuto autorizzazione a fruire di cassa integrazione e mobilità in deroga erano rispettivamente 35.756 unità produttive per 291.205 lavoratori. Questi numeri sono lievitati nel 2010, 47.063 unità produttive pari 432.342 lavoratori, a dimostrazione che la percezione sulla situazione economica non era ottimistica ma si stava aggravando. Nel 2011 invece pur rimanendo la numerosità delle unità produttive pressoché costante (47.066), a significare che lo stato di crisi per le aziende non cambia, diminuisce il numero di lavoratori per cui si sono ottenute le autorizzazioni (400.127). Ma se la richiesta di CIG in deroga può costituire anche una misura cautelativa che presuppone situazioni di difficoltà, quella di mobilità in deroga dimostra un perdurare delle difficoltà per cui la soluzione è il licenziamento degli addetti. Infatti nel 2011, rispetto al 2010, le autorizzazioni per la CIG in deroga sono in leggera flessione, al contrario per la mobilità in deroga si registra un considerevole aumento. Infatti, la tabella seguente mostra che le autorizzazioni concesse per lavoratori in CIG in deroga sono costituite per il 52,3% da proroghe concesse nel 2010, mentre tra le mobilità in deroga le proroghe sono il 32,2%, a significare che nel 2011 per la quasi metà delle CIG in deroga si tratta di nuove autorizzazioni, mentre per i due terzi delle mobilità nel 2011 sono costituite da nuove autorizzazioni a licenziare.

Per quanto concerne le differenze territoriali si distinguono Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna e Veneto che raccolgono per valori assoluti quasi la metà dei lavoratori italiani autorizzati per la CIG in deroga 2011. Umbria, Puglia, Calabria, Marche e Abruzzo, pur con valori assoluti decisamente diversi, evidenziano un contesto produttivo che sta soffrendo di più (rapporto con la media degli occupati a tempo indeterminato).

Tabella 3.4 CIG e mobilità in deroga 2011 - Distribuzione percentuale del n. max lavoratori e unità produttive da accordi per tipo di concessione. In rapporto alla media delle aziende e degli occupati a tempo indeterminato. Anno 2011

	Media occupati a T. ind 2011	Media imprese attive 2010	% lavoratori in AASS / tot occupati a t. ind.	% U. P. in AASS/totale imprese	CIG in deroga				Mobilità in deroga			
					Unità produttive 2011	Lavoratori 2011	Proroghe lavoratori dal 2010	Prima conces.ne lav. 2011	Unità produttive 2011	Lavoratori 2011	Proroghe lavoratori dal 2010	Prima conces.ne lav. 2011
ABRUZZO	319.668	86.443	4,1	1,0	882	10.653	41,9	58,1	7	2.346	0,3	99,7
BASILICATA	117.406	32.173	2,6	0,6	58	1.438	44,8	55,2	139	1.639	95,1	4,9
CALABRIA	320.082	99.786	4,7	3,5	431	7.206	53,8	46,2	3.062	7.781	49,3	50,7
CAMPANIA	974.514	307.118	3,3	0,4	923	29.242	40,2	59,8	257	2.876	84,2	15,8
E.ROMAGNA	1.278.698	342.387	2,9	1,5	4.662	35.211	58,7	41,3	392	2.046	0,8	99,2
F. V. GIULIA	354.501	77.559	1,8	0,9	705	5.336	48,2	51,8	7	972	5,1	94,9
LAZIO	1.545.952	366.723	1,9	0,5	1.315	23.815	47,5	52,5	697	5.134	33,9	66,1
LIGURIA	404.794	115.955	1,8	0,8	686	6.454	45,9	54,1	233	744	6,4	93,6
LOMBARDIA	2.964.580	730.418	1,9	1,0	7.325	53.077	53,9	46,1	37	1.894	n.d.	n.d.
MARCHE	413.473	118.574	4,4	2,1	2.460	16.477	55,2	44,8	10	1.883	0,4	99,6
MOLISE	65.525	19.391	3,7	0,5	103	1.463	25	75	2	982	n.d.	n.d.
PIEMONTE	1.229.882	305.360	3,4	1,5	4.526	40.794	56,2	43,8	15	1.254	35,2	64,8
PUGLIA	730.546	227.640	4,7	0,8	1.698	24.936	66,3	33,7	47	9.464	31,8	68,2
SARDEGNA	366.325	97.806	3,7	1,6	1.119	9.966	53,8	46,2	482	3.551	51,1	48,9
SICILIA	869.404	243.376	1,3	0,3	462	9.370	34,9	65,1	359	1.777	58,3	41,7
TOSCANA	953.394	300.984	3,1	2,0	4.460	27.888	52,5	47,5	1.654	1.841	0	100
P.A. TN*	154.021	36.553	0,0	0,0	6	24	n.d.	n.d.	1	10	n.d.	n.d.
P.A. BZ	152.834	39.134	0,0	0,0	3	28	n.d.	n.d.	1	1	n.d.	n.d.
UMBRIA	231.361	62.464	5,2	3,4	1.838	11.625	55,6	44,4	289	372	5	95
V. D'AOSTA	36.049	10.781	0,5	0,4	31	181	56,6	43,4	8	13	27,3	72,7
VENETO	1.454.108	364.809	2,6	1,6	5.657	35.112	45,4	54,6	17	3.251	0,4	99,6
<i>Italia</i>	<i>14.937.117</i>	<i>3.985.434</i>	<i>2,7</i>	<i>1,2</i>	<i>39.350</i>	<i>350.296</i>	<i>52,3</i>	<i>47,7</i>	<i>7.716</i>	<i>49.831</i>	<i>32,2</i>	<i>67,8</i>

Fonte: elaborazioni su dati Isfol e Italia Lavoro Spa

* Disponibili dati solo accordi MLPS

Per quanto concerne l'attuazione dell'accordo Stato Regioni in termini di ammortizzatori sociali e prestazioni erogate ci riferiremo alle elaborazioni effettuate (Isfol e da Italia Lavoro S.p.A) sui microdati del Sistema Informativo dei Percettori di Prestazioni a Sostegno del Reddito dell'INPS (SIP). Questa banca dati è stata costruita dall'INPS per la sperimentazione e per una descrizione più dettagliata della banca dati si rimanda al report delle due strutture tecniche del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali (2012). In particolare le due agenzie hanno costruito una banca dati unitaria volta a tenere traccia di tutte le prestazioni a sostegno del reddito in essere dal 1 gennaio 2009 al 31 dicembre 2011.

E' necessario sottolineare che l'implementazione dell'Accordo Stato Regioni del 12 febbraio 2009 non ha seguito una tempistica coordinata tra tutte le Regioni e molte amministrazioni hanno coinvolto anche i lavoratori sospesi antecedentemente all'avvio delle attività esito dell'Accordo. In linea generale i dati fanno riferimento al triennio 2009-2011, con il rischio di un sovradimensionamento dei lavoratori coinvolti in quanto alcuni di loro sono stati sospesi prima dell'avvio degli interventi previsti dall'Accordo.

Inoltre, per quanto concerne lo strumento aggiuntivo previsto dall'art. 19 della L. 2/2009, cioè il sostegno al reddito per sospensione, è previsto il contributo dell'Ente bilaterale nella misura non inferiore al 20% dell'importo complessivamente erogato. Nel caso ciò non avvenga (assenza dell'Ente bilaterale o non iscrizione dell'azienda alla bilateralità) i periodi di tutela (previsti dall'art. 19, comma 1, della L. 2/2009) si considerano esauriti ed i lavoratori possono accedere direttamente ai trattamenti in deroga alla normativa vigente. Nel triennio 2009-2011, la maggior parte di questi trattamenti (*disoccupazione sospesi*) si è concentrata in quattro regioni: Veneto (47.012), Emilia Romagna (12.871), Marche (16.848), Friuli V.G. (10.298). L'applicazione di questa tipologia di tutela, già dai primi mesi, ha incontrato numerose difficoltà di attuazione per cui in diversi territori non è stata più riproposta. In Veneto e in misura parziale nel Friuli V.G. e nelle Marche è entrata a regime una procedura di contribuzione con il coinvolgimento diretto degli Enti bilaterali (primi 90 giorni di sospensione) e successivamente con la CIG in deroga.

Nel periodo compreso tra il 1 gennaio 2009 e il 31 dicembre 2011, sono state erogati complessivamente 730.434 trattamenti in deroga di cui 660.916 trattamenti di CIG in deroga (a pagamento diretto) e 69.530 trattamenti di indennità di mobilità in deroga. Questi trattamenti sono stati fruiti da 507.025 lavoratori e una parte di loro, in particolare 163.948 persone, pari al 32,3% del totale, ha usufruito di più di un trattamento tra CIG in deroga e mobilità in deroga.

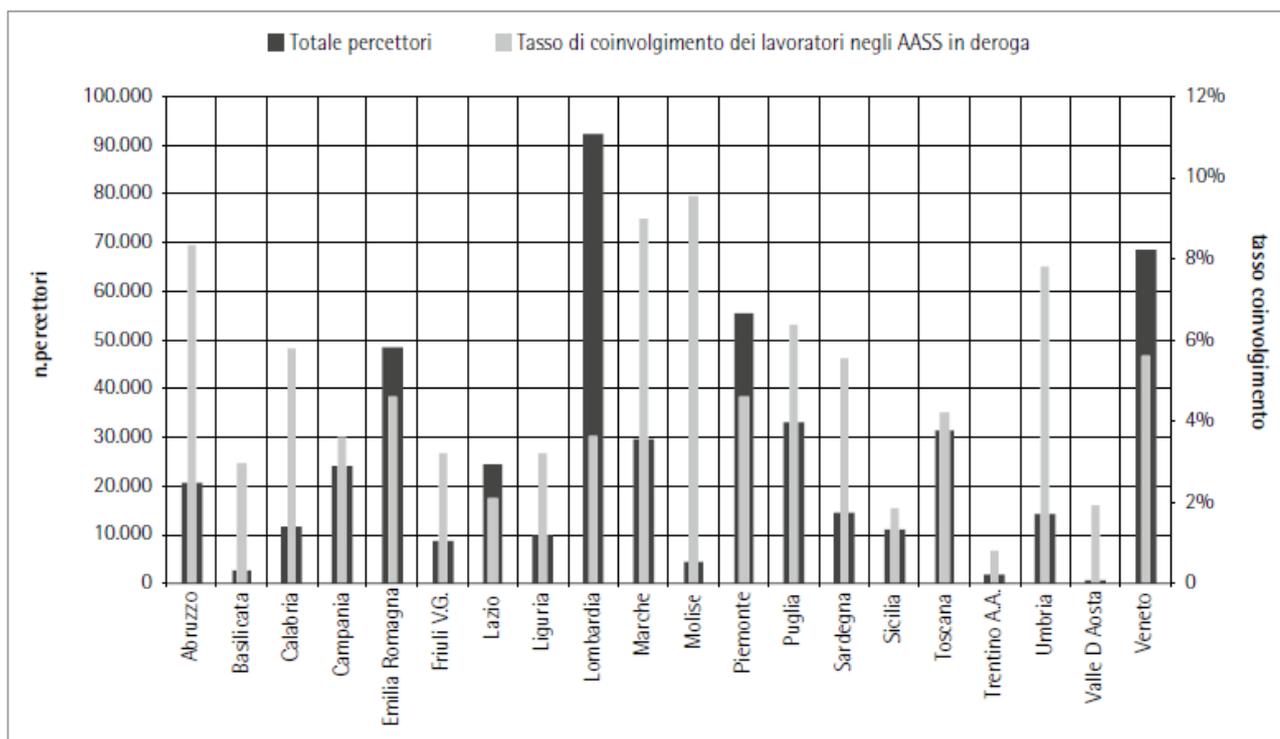
L'identikit del percettore (in deroga) è maschio (303.101, 59,8%), delle classi centrali di età (26-55 anni, 81,7%), con una età media di 42,5 anni, dipendente di aziende micro e piccole del centro-nord. Nelle classi di età 26-45 vi è una rappresentanza femminile lievemente maggiore (43%) a differenza di quelle estreme, più giovani e più anziane, decisamente più contenute perché rispettivamente al 12% e al 6,2% del totale, in esse la presenza maschile si avvicina al 70%. Infatti, i maschi si avvicinano mediamente ai 40 anni mentre le femmine ai 44 anni. Nel 52,3% dei casi si tratta di un lavoratore lombardo, veneto, piemontese o emiliano-romagnolo, in quanto questi territori costituiscono il polmone produttivo e vi è una forte concentrazione di PMI. Ma i sistemi occupazionali (incidenza sul numero di occupati a tempo indeterminato) che dimostrano di soffrire di più sono quelli del Molise, delle Marche, della Puglia, della Calabria e dell'Umbria (figura 3.6). Considerando le unità locali che hanno utilizzato tali strumenti (98.385), si tratta per il 56% di micro e piccole realtà produttive cioè di dimensioni aziendali da 1 a 5 addetti, mentre il 31% nella classe 6 e 19 addetti. Quelle di maggiori dimensioni sono decisamente sottodimensionate. Per ciò che concerne i settori produttivi, si mette in evidenza il ricorso preponderante a tali strumenti di sostegno da parte del settore manifatturiero, che nel corso delle annualità 2010 e 2011, vede diminuire il suo peso specifico a favore del macrosettore dei servizi (escluso il commercio) che, proprio nel mese di dicembre 2011, raggiunge la quota del 35% del totale dei trattamenti attivi nello stesso mese.

Queste prime evidenze territoriali descrivono quanto certi sistemi produttivi siano stati sollecitati nonostante si tratti di contesti produttivi ampi e piuttosto solidi come quelli del Nord Italia. Ad essi si aggiungono anche quelli delle Marche e dell'Umbria e anche quello pugliese (che si è dimostrato

distinguersi in questi ultimi anni dal punto di vista economico-produttivo tra i territori del Mezzogiorno).

Ma soffermiamoci ora sull'offerta di politiche attive del lavoro che le Regioni sono state in grado di organizzare in un tale ridotto periodo di tempo, soprattutto alla luce delle carenze che abbiamo esplicitato nella distribuzione dei servizi per il lavoro a livello territoriale.

Figura 3.6 Percettori di sostegno al reddito in deroga nel triennio 2009-2011 e tasso di coinvolgimento negli AASS in deroga degli occupati a TI nel settore privato. Disaggregazione per regione di residenza.



Fonte: elaborazioni su dati Isfol e Italia Lavoro Spa

3.7 Le politiche attive del lavoro offerte e avviate dalle Regioni

Nell'attuazione dell'Accordo Stato Regioni sono state precisate le finalità degli interventi. Dal momento che le Regioni utilizzano le risorse della programmazione comunitaria 2007/2013, in particolare degli assi "adattabilità" e "capitale umano", non vi possono essere grandi stravolgimenti rispetto ai regolamenti comunitari. Infatti è stata chiesta l'autorizzazione ad effettuare delle modifiche nella programmazione dei POR Regionali in virtù dell'utilizzo, in quota a parte del FSE, per il sostegno al reddito. Nell'accordo attuativo sancito in Conferenza Stato Regioni il 26 febbraio 2009 si precisano le finalità come di seguito riportate.

Gli interventi sono finalizzati al sostegno dell'occupazione e dell'occupabilità dei lavoratori in esubero congiunturale o strutturale, attraverso l'erogazione di un insieme integrato di misure di politica attiva e, in particolare di potenziamento delle competenze. A questi interventi si affiancano interventi di sostegno al reddito. I destinatari sono lavoratori subordinati a tempo indeterminato e/o determinato beneficiari di trattamenti sostitutivi del reddito; lavoratori in mobilità; lavoratori somministrati; apprendisti. Le condizioni in cui i lavoratori possono trovarsi sono essenzialmente due: lavoratori sospesi, a rischio di espulsione dai processi produttivi, ancora in costanza di rapporto e i lavoratori già espulsi dai processi produttivi. Nel primo caso gli interventi saranno finalizzati ad utilizzare il periodo di sospensione per percorsi di riqualificazione/aggiornamento delle competenze coerenti con i fabbisogni

professionali prodotti dalla evoluzione del profilo aziendale; nel secondo caso, ad orientare l'azione verso la ricollocazione del lavoratore.

Le Regioni mostrano una certa discrezionalità nell'indirizzare gli interventi: alcune per esempio hanno allargato il target, come l'analisi svolta nel precedente paragrafo ha evidenziato.

Secondo i dati provvisori complessivamente i lavoratori percettori di ammortizzatori sociali in deroga alla normativa presi in carico dai servizi competenti nel triennio 2009-2011 sono stati 402.235⁴³, di cui 361.261 percettori di CIG in deroga e 40.974 percettori di mobilità in deroga. Si tratta dell'80% di coloro che hanno percepito un AASS in deroga nel triennio. Ma entrando nello specifico dei diversi servizi offerti elencheremo di seguito le tipologie di prestazioni e i lavoratori coinvolti:

Servizi per il lavoro

1. oltre 320 mila lavoratori percettori di AASS in deroga hanno avuto un contatto informativo con i servizi competenti (l'87% CIG in deroga e 13% lavoratori in mobilità);
2. quelli propriamente presi in carico dai servizi competenti sono quasi 312 mila (87% CIG e 13% mobilità);
3. a oltre 253 mila lavoratori è stato erogato almeno un colloquio di I livello (87% CIG e 13% mobilità) e in entrambi i casi si tratta dell'81% dei lavoratori presi in carico dai servizi competenti;
4. 98 mila percettori hanno preso parte a un colloquio di II livello (84% CIG e 16% mobilità) cioè rispettivamente il 30% e il 39% dei lavoratori presi in carico;
5. I lavoratori cui è stato redatto il profilo socio-professionale sono oltre 76 mila (80,2% CIG e 19,8% mobilità) rispettivamente il 23% e il 38% dei lavoratori presi in carico;
6. counseling orientativo (individuale o di gruppo) è stato erogato a oltre 15 mila lavoratori (86,7% CIG e 13,3% mobilità) ovvero il 5% e il 4% dei presi in carico;
7. la stipula del Piano di azione individuale con i servizi è stata effettuata con oltre 193 mila casi (87,6% CIG e 12,4% mobilità) cioè il 62% e il 60% dei lavoratori presi in carico;
8. il servizio di preselezione è stato offerto a quasi 12 mila lavoratori (77,6% CIG e 22,4% mobilità) corrispondenti al 3% e al 6% dei lavoratori presi in carico.

Servizi formativi

9. hanno partecipato ad almeno un percorso formativo d'aula circa 132 mila lavoratori (90,2% CIG e 9,8% mobilità) che costituiscono rispettivamente il 44% e il 31% dei presi in carico dai servizi;
10. hanno beneficiato di un percorso formativo in azienda 3.300 lavoratori cioè l'1% dei presi in carico. Di cui 557 lavoratori (239 in CIG in deroga e 318 in mobilità in deroga) attraverso borse lavoro o tirocini, quasi 2.800 lavoratori (2.704 in CIG in deroga e 81 in mobilità in deroga) con la modalità dell'adattamento delle competenze.

I primi due servizi solitamente costituiscono il *front office*, l'attività di sportello che ciascun servizio per l'impiego svolge nei confronti del pubblico ed è inquadrabile all'interno della funzione dell'accoglienza. In essa solitamente gli operatori avviano una prima rilevazione del fabbisogno orientativo e di informazione, quindi si stabilisce se la persona debba rilasciare le diverse certificazioni per ottenere un determinato status occupazionale e se il servizio procede nella presa in carico. I colloqui di livello sono assimilabili al "colloquio orientativo" e solitamente seguono un frame sequenziale, applicando differenti tecniche. Viene svolto come fosse un'intervista in profondità ma con uno scopo propriamente sociale e non solo conoscitivo. Il *colloquio orientativo* è finalizzato ad effettuare un'analisi del fabbisogno orientativo secondo diversi livelli di approfondimento, ricostruisce sinteticamente la storia formativa e

⁴³ Le agenzie sottolineano (2012) che manca il dato delle Province Autonome di Trento e Bolzano. Il dato della Lombardia potrebbe essere sovrastimato in quanto elaborato distintamente per il periodo 2009-2010 e il 2011, con possibili presenze dei lavoratori che avessero beneficiato di un periodo di ammortizzatore sociale in ciascuno dei due periodi temporali. I dati sono provvisori per le regioni Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Molise, Campania, Sicilia, Sardegna. Inoltre qualora uno stesso lavoratore nel triennio di riferimento abbia percepito entrambi gli ammortizzatori sociali (CIG e mobilità), sarebbe contato due volte.

professionale per poi stabilire le risposte che il servizio e l'operatore possono dare in quel caso specifico. Si tratta del momento in cui l'operatore analizza lo *spazio valutativo individuale*. Il *primo livello* si distingue dal *secondo livello* in base all'approfondimento necessario e alla finalizzazione orientativa. La redazione del *profilo socio professionale* del lavoratore costituisce un servizio funzionale alla preselezione in quanto i servizi costituiscono delle banche dati di candidati sulla base di determinate caratteristiche e queste caratteristiche definiscono "il profilo socio-professionale". La *preselezione* è un'attività con cui gli operatori si interfacciano con le aziende attraverso la rilevazione dei fabbisogni di professionalità da incrociare con i profili inseriti nella propria banca dati, selezionando quelle risorse umane che maggiormente si avvicinano alle figure ricercate. Quindi si arriva al *counselling orientativo* che costituisce una delle prestazioni specialistiche dei servizi orientativi. Di solito il counselling interviene dove non sono sufficienti i due colloqui di livello con persone per cui è necessario applicare delle tecniche per approfondire argomenti della biografia personale, talvolta anche delicati (Pombeni, 1994). Il *Piano di azione individuale* (PAI) è il patto di servizio, costituisce il contratto tra il singolo individuo e il fornitore del servizio (amministrazione pubblica o ente privato) nel quale vengono definiti gli impegni reciproci sul percorso da seguire. Si tratta dell'aspetto contrattuale della politica attiva e in esso vengono definiti i diversi interventi di politica attiva che dovranno essere erogati e quindi gli impegni che il singolo si prende nei confronti del servizio. Talvolta il PAI costituisce la traduzione operativa del patto di servizio e si colloca in fasi differenti nelle diverse esperienze regionali, assumendo così connotazioni diverse. In alcune Regioni la sottoscrizione del PAI si colloca in una fase intermedia tra la presa in carico, l'orientamento e l'erogazione dei servizi formativi. Sono presenti inoltre i *servizi formativi* che in questo prospetto vengono così distinti: quelli a domanda individuale (*formazione d'aula*) in base alle esigenze del singolo e proposti sulla base di un orientamento alla scelta anche attraverso cataloghi formativi (online); sulla base di progetti specifici personalizzati quali la *borsa lavoro*, il *tirocinio formativo*, *work experiences*. Infine si distingue la *formazione aziendale* la cui promozione costituisce opzione regionale. È esito della contrattazione aziendale per cui le parti stabiliscono di effettuare un intervento formativo per adeguare le competenze alle innovazioni tecnologiche o alle normative in materia di sicurezza, ambiente, ecc. Mentre i servizi orientativi hanno propriamente la finalità di ricostruire la motivazione all'attivazione affinché, sulla base di valutazioni individuali, si avvii una fase di cambiamento in continuità o in discontinuità con il percorso professionale fino ad ora seguito, i primi due strumenti possono costituire uno strumento di allargamento delle opportunità di scelta soprattutto individuali. La formazione aziendale invece è all'insegna della continuità con l'organizzazione/azienda in cui si è inseriti. In generale questi servizi proposti dalle regioni sono organizzati in maniera differente nei diversi territori ma in generale legati ad un accordo aziendale stipulato in Regione o presso il Ministero, nel quale talvolta vi sono indicate anche le traiettorie formative che i lavoratori dovrebbero seguire (sospensioni per CIG). Per la mobilità invece si tratta di pianificazioni prettamente individuali.

La tabella 3.5 compone un quadro sinottico dei servizi erogati in ciascuna Regione nei confronti dei percettori di ammortizzatori in deroga fino al dicembre 2011. Si segnalano con le caselle piene i servizi presenti ed erogati ai beneficiari, mentre quelle vuote si riferiscono ad un servizio non erogato. Non vengono riportati i dati per singola regione e tipologia di servizio in quanto per 7 regioni il dato è provvisorio, mentre in Trentino Alto Adige e in Lombardia erano in corso le elaborazioni.

Dal punto di vista dei servizi erogati, le carenze si trovano soprattutto nel counselling orientativo e nella formazione aziendale. Per quanto concerne i territori che dimostrano maggiore erogazione di servizi troviamo la Lombardia, la Toscana e la Liguria che sembrano erogare 10 dei servizi elencati in tabella con l'eccezione del counselling orientativo. Subito dopo, con 9 servizi, troviamo Piemonte, Emilia Romagna, Marche e Abruzzo. Quindi con 8 servizi Veneto, le due Province Autonome e la Campania; con 7 servizi Sicilia, Sardegna, Puglia, Molise e Umbria; quindi con 6 servizi Lazio, Valle d'Aosta, Basilicata e Calabria. In coda il Friuli Venezia Giulia con 5 servizi. La sintesi proposta attraverso questo quadro sinottico ci interessa per mettere in evidenza la forte differenza dal punto di vista dei servizi tra le diverse regioni. Inoltre questa differenza non riesce a rappresentare il dinamismo diacronico che i sistemi regionali stanno dimostrando in questi anni, anche grazie al protagonismo di altri attori come le province e le parti sociali. Ciò vanifica la possibilità di realizzare interventi di valutazione delle misure.

Tabella 3.5 Quadro sinottico degli interventi di politica attiva per regione e per tipologia di politica. Triennio 2009-2011

REGIONI	Servizi per il lavoro e destinatari dell'intervento								Servizi formativi e destinatari dell'intervento		
	Informazione	Presa in carico	Colloqui I livello	Colloqui II livello	Profilo Socio-Professionale	Counselling orientativo	PAI o PIP	Preselezioni	Formazione aula	BL/Tirocinio	Formazione aziendale
Piemonte											9
V. d'Aosta											6
Lombardia											10
T. A. Adige											8
Veneto											8
Friuli V. G.											5
Liguria											10
E. Romagna											9
Toscana											10
Umbria											7
Marche											9
Lazio											6
Abruzzo											9
Molise											7
Campania											8
Puglia											7
Basilicata											6
Calabria											6
Sicilia											7
Sardegna											7
ITALIA	320.791	311.917	253.354	97.504	76.446	15.177	193.383	11.503	131.559	564	2.785

Fonte: elaborazione su dati Isfol e Italia Lavoro S.P.A.

Nota: non sono stati inseriti i valori assoluti esposti nel rapporto di ricerca delle due agenzie per la provvisorietà delle informazioni in diverse regioni (Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Molise, Campania, Sicilia, Sardegna). Inoltre erano in elaborazione per le regioni Lombardia e Trentino Alto Adige.

Tabella 3.6 Condizione a 12 mesi di 2 coorti di lavoratori che hanno concluso un primo trattamento di CIGD nel 2009 (135.061 lav.) e nel 2010 (209.923 lav.). Percettori con inizio mobilità in deroga nel 2009 (18.925 lav.) a 24 mesi (% con almeno 1 contratto). Regioni, percettori AASS deroga 2009-11 e media occupati.

	Non più presenti nell'archivio SIP		Altro trattamento per sospensione		Licenziato e trattati da sussidio al reddito per disoccupazione		Mobilità deroga almeno 1 contratto	% lavor. in AASS / tot occupati a t. ind.	Percettori AASS deroga v.a.	Media v.a. occupati a T. ind
	2009+12	2010+12	2009+12	2010+12	2009+12	2010+12	2009+24		2009-11	2011
ABRUZZO	58,08	44,87	25,41	40,15	16,52	14,99	67	6,5	20.626	319.668
BASILICATA	23,66	51,50	45,42	38,16	30,92	10,34	26,5	2,1	2.504	117.406
CALABRIA	42,16	48,01	25,26	33,80	32,58	18,19	28,7	3,6	11.635	320.082
CAMPANIA	15,93	20,21	71,18	68,79	12,88	10,99	25,5	2,5	24.100	974.514
E. ROMAGNA	41,77	42,90	48,66	44,77	9,57	12,33	68,4	3,8	48.399	1.278.698
FRIULI V. G.	42,85	54,06	42,42	29,15	14,74	16,79	73,4	2,4	8.681	354.501
LAZIO	19,19	34,01	63,91	52,78	16,90	13,21	53,6	1,6	24.259	1.545.952
LIGURIA	67,79	50,75	26,28	39,14	5,94	10,12	80,8	2,4	9.795	404.794
LOMBARDIA	39,22	46,29	49,82	39,37	10,95	14,35	68,6	3,1	92.348	2.964.580
MARCHE	40,24	36,80	41,03	46,32	18,74	16,89	78,8	7,2	29.663	413.473
MOLISE	17,05	41,74	61,97	44,65	20,99	13,61	54,4	6,7	4.358	65.525
PIEMONTE	26,58	46,32	57,62	37,67	15,81	16,02	68,9	4,5	55.587	1.229.882
PUGLIA	25,24	29,99	64,50	58,89	10,26	11,12	34,5	4,5	33.047	730.546
SARDEGNA	20,08	33,70	73,36	50,03	6,55	16,28	37,6	3,9	14.462	366.325
SICILIA	33,85	45,20	48,81	33,53	17,33	21,27	38,3	1,3	10.979	869.404
TOSCANA	40,33	37,52	39,64	41,78	20,00	20,71	50	3,3	31.355	953.394
TRENTINO A. A.	63,81	57,03	22,30	17,71	13,89	25,27	43,8	0,6	1.868	306.855
UMBRIA	30,77	36,98	57,10	51,44	12,13	11,59	59,8	6,1	14.158	231.361
VALLE D'AOSTA	9,78	46,15	19,02	45,19	71,20	8,65	40	1,3	471	36.049
VENETO	37,76	56,23	49,30	27,53	12,94	16,24	65,7	4,7	68.629	1.454.108
Totale complessivo	36,46	42,67	49,86	42,72	13,68	14,61	52,8	3,4	507.025	14.937.117

Fonte: elaborazione su dati Istat, Isfol e Italia Lavoro S.p.A. (dati SIP - Inps)

Per rendersi conto delle diverse capacitazioni territoriali nell'applicazione degli AASS, soprattutto in termini di probabilità di reinserimento occupazionale nei territori, abbiamo costruito la tabella 3.6 che raccoglie una serie di dati relativi all'incidenza delle deroghe sui lavoratori a tempo indeterminato, in particolare dati longitudinali di natura censuaria sulla platea delle deroghe (CIG e mobilità). Nella colonna "non più presenti nell'archivio SIP" troviamo due gruppi di lavoratori che hanno concluso un primo trattamento di CIGD rispettivamente nel 2009 e nel 2010 e che a 12 mesi di distanza dal trattamento non sono più presenti nella banca dati dell'INPS per cui si presuppone il reinserimento lavorativo in azienda o al lavoro in genere⁴⁴. Nelle colonne successive sono inseriti coloro che a 12 mesi di distanza dalla conclusione del primo trattamento nel 2009 e nel 2010 si trovano in un'altra condizione di sospensione, quindi ancora in CIG o in "disoccupazione sospesi". In questo modo si rilevano le differenze nella durata del trattamento degli AASS in deroga nei diversi territori e eventualmente quanto questi si allargano ad altri lavoratori. Nelle due colonne successive troviamo, sempre per le due medesime coorti di lavoratori (primo trattamento concluso nel 2009 e nel 2010 a 12 mesi) se si è giunti al licenziamento. Nella colonna "Mobilità deroga almeno 1 contratto" si situano quei percettori che hanno iniziato un trattamento di mobilità in deroga nel 2009 (18.925 lavoratori) e viene segnalata la percentuale di coloro che, dopo 24 mesi, hanno sottoscritto almeno un rapporto di lavoro (dipendente o parasubordinato). Infine nelle ultime tre colonne si dimensiona il fenomeno delle deroghe con l'incidenza percentuale del numero di percettori nel periodo 2009-2011 sulla media degli occupati dipendenti a tempo indeterminato nel 2011.

Il primo aspetto da sottolineare è che tra i due gruppi considerati (dal 2009 al 2010 e dal 2010 al 2011), dopo circa un anno dal primo trattamento di CIGD, vi è un innalzamento della probabilità di reinserimento lavorativo che passa dal 36,5% al 42,7% (+6,2%); si passa dal 49,9% al 42,7% per coloro ai quali vengono rinnovati gli AASS (CIG e CIGS in deroga e disoccupazione sospesi); infine vi è un aumento contenuto dei licenziati dal 13,7% al 14,6%. Le deroghe hanno dunque allungato i periodi di sospensione ma dopo di esse, man mano che si esauriscono, si giunge al licenziamento. Fermo restando che tale innalzamento della probabilità di reinserimento lavorativo non è riconducibile direttamente all'offerta di politiche attive, è comunque importante tenere presente questi interventi. Ci interessa mettere in rilievo le differenze tra contesti regionali e per farlo partiamo dalle variazioni che dimostrano alcuni di questi territori. Anche in questo caso non si può inferire che le differenze siano attribuibili agli interventi offerti dai sistemi regionali, ma certamente si possono attribuire tali diversità alle performances, in termini di *capacitazioni territoriali*, che i contesti regionali esprimono sia nel dinamismo dei sistemi produttivi, sia per il peso del capitale sociale, sia per i servizi di politica attiva offerti dai diversi livelli istituzionali.

Considerando le quattro Regioni che raccolgono più del 52% dei percettori di AASS (Lombardia, Veneto, Piemonte e Emilia Romagna), queste raccolgono il 46,3% dei dipendenti a tempo indeterminato in quanto in questi territori vi è una concentrazione di imprese industriali. Anche in questi territori si delineano differenze significative. Tra queste quattro Regioni, nel Veneto e in Piemonte vi è una maggiore incidenza di percettori di AASS in deroga; un aumento significativo delle probabilità di occupazione nei due periodi considerati, ma un contestuale abbassamento dell'allungamento dell'uso degli AASS; un lieve aumento dei licenziamenti per entrambi i territori al 16% e la probabilità di essere contrattualizzati a 24 mesi dalla mobilità in deroga è rispettivamente del 65,7% e del 68,9%. L'Emilia Romagna invece dimostra situazioni nella media, i licenziamenti, pur in aumento, rimangono decisamente sotto la media e la probabilità di essere contrattualizzati a 24 mesi dalla mobilità in deroga è al 68,4%. Anche in Lombardia, appena sotto la media per quanto concerne l'incidenza dei percettori sui dipendenti a tempo indeterminato, a 24 mesi dalla mobilità in deroga il 68,6% viene contrattualizzato e si registra un aumento delle probabilità occupazionali appena sopra la media (46,3%) e contenuti livelli di licenziamento ma in aumento (dall'11% al 14,4%).

Se si considerano le Regioni con considerevoli variazioni nella probabilità di reinserimento occupazionale tra i due periodi troviamo la Valle d'Aosta (+36,7%), la Basilicata (+27,8%), il Molise

⁴⁴ La banca dati SIP dell'INPS raccoglie dati censuari e non di natura campionaria e coloro che non sono più presenti in questa banca dati sono stati confrontati con la banca dati INPS delle comunicazioni obbligatorie che le imprese devono inviare all'INPS per i nuovi assunti o cessazioni di contratti di lavoro.

(+24,7%), il Piemonte (+19,7%), il Veneto (+18,5%), il Lazio (+14,8%), la Sardegna (+13,6%), la Sicilia (+11,4%) e il Friuli Venezia Giulia (+11,2%). Ma tra queste, eccetto il Veneto e il Friuli Venezia Giulia, partono da valori decisamente bassi a dodici mesi dal primo trattamento nel 2009.

La Lombardia (+7,07%), l'Umbria (+6,2%), la Calabria (+5,9%), la Puglia (+4,8%) e la Campania (+4,3%) hanno variazioni positive nella media. Queste ultime due, insieme all'Umbria, continuano a rimanere con valori molto sotto la media. Mentre le Regioni in controtendenza sono la Toscana (-2,8%), le Marche (-3,4%), il Trentino Alto Adige (-6,8%) e soprattutto l'Abruzzo (-13,2%) e la Liguria (-17%) con variazioni decisamente negative nella probabilità di reinserimento. In questo ultimo gruppo si devono distinguere queste ultime tre Regioni che pur nella forte flessione rimangono sopra la media complessiva.

Le Regioni dove troviamo che quasi 1 trattato su 5 viene licenziato sono soprattutto il Trentino Alto Adige, la Sicilia, la Toscana, la Calabria. Valori elevati che si aggirano attorno al 16% anche nelle Marche, in Friuli Venezia Giulia, in Sardegna, in Veneto, in Piemonte e in Abruzzo. Mentre nelle Regioni del Centro Nord, eccetto il Trentino Alto Adige e la Valle d'Aosta, la probabilità di trovare un lavoro a 24 mesi dalla mobilità parte dal 50% della Toscana, passando da valori del 60/70% in Lombardia, Veneto, Piemonte, Emilia Romagna, fino al 75/80% delle Marche e della Liguria; nelle realtà del Mezzogiorno si parte dai valori più bassi della Campania (25,5%) fino ai quelli relativamente più alti di questo comparto territoriale in Sicilia (38,9%).

Questi dati esposti nella tabella 3.6 ad oggi non sono collegati all'erogazione delle politiche attive registrate dai diversi sistemi informativi delle Regioni italiane. La riforma Fornero chiama l'INPS a realizzare una banca dati unitaria entro giugno 2013, ma la frammentazione delle informazioni e la disomogeneità dei diversi sistemi informativi delle Autorità di Gestione per le politiche attive e delle comunicazioni obbligatorie rende tale operazione molto complessa. Nel periodo in cui si scrive è in corso la sperimentazione del collegamento della banca dati percettori dell'INPS con quelle sulle politiche attive della Regione Marche e dell'Emilia Romagna.

Bibliografia

- Barbier J.C. (2008), *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris, Presses universitaires de France.
- Bifulco L., Mozzana C. (2011), *La dimensione sociale delle capacità: fattori di conversione, istituzioni e azione pubblica*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 3, pp. 399-415.
- Bonvin J.-M., Favarque, (2005), *Occupabilità e capability: il ruolo delle agenzie locali nell'attuazione delle politiche sociali*, in "Rivista delle politiche sociali", vol. n. 1, pp. 47-78.
- Boone J., van Ours J. C., (2004), *Effective Active Labor Market Policies*, paper no. 2004- 87, Tilburg University.
- Brown A.J.G., Koettl J., (2012), *Active Labor Market Programs: Employment Gain or Fiscal Drain?*, Iza discussion paper No. 6880, Bonn.
- Cantalupi M., Demurtas M., (a cura di) (2010), *Politiche attive del lavoro, servizi per l'impiego e valutazione. Esperienze e percorsi in Italia e in Europa*, Bologna, Il Mulino.
- Ciccimessere R., Sorcioni M., (2009), *La collaborazione tra gli operatori pubblici e privati*, Roma, Italia Lavoro.
- Cnel (2012), *Rapporto sul mercato del lavoro 2011 – 2012*, Commissione speciale dell'Informazione (III), Roma.
- Commissione Europea (2012)b, *Analysis of costs and benefits of active compared to passive measures*, Rotterdam.
- Dell'Aringa C., Lucifora C. (a cura di), (2009), *Il mercato del lavoro in Italia*, Carocci, Roma.
- Demetrio D., (1996), *Raccontarsi, l'autobiografia come cura di sé*, Milano, Raffaello Cortina, Ed., 1996.
- Gilli D., Landi R., (2008), *Nuova disciplina dei centri per l'impiego, preliminari interventi in tema di potenziamento dei centri e di formazione degli addetti, e realizzazione di 'politiche di attivazione'* in Trivellato U. (a cura di),

- Regolazione, welfare e politiche attive del lavoro*, Commissione di Indagine sul Lavoro, Rapporto n. 11, Roma, CNEL
- Gualmini E. (1998), *La politica del lavoro in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Guerzoni L. (a cura di), (2008), *La riforma del welfare*, Bologna, Il Mulino.
- ILO, (2009), *Labour Market Policies in Times of Crisis*, Employment Sector, Working Paper no. 35, Geneva.
- Isfol e Italia Lavoro (2012), *Attuazione e primi risultati del programma di contrasto alla crisi occupazionale. Triennio 2009-2011*, Rubbettino, Catanzaro.
- Isfol (2012), *Rapporto ISFOL 2012: le competenze per l'occupazione e la crescita*, Cava de' Tirreni, Ediguida.
- Istat (2012), *Rapporto annuale 2012. La situazione del Paese*, Rubbettino, Catanzaro.
- Leonardi L. (2009), *Capacitazioni, lavoro e welfare. La ricerca di nuovi equilibri tra stato e mercato: ripartire dall'Europa?* in "Stato e Mercato", n. 85, pp. 31-61.
- Liso F. (2008), *Gli ammortizzatori sociali*, in Guerzoni L. (a cura di), "La riforma del welfare", Bologna, Il Mulino.
- Mandrone E., Radicchia D., (2011), *La ricerca di lavoro: i canali di intermediazione e i Centri per l'impiego*, Studi Isfol, numero 2011/2, Roma.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *XII Rapporto sulla Formazione Continua*, FOP speciale, numero 4-5-6.
- OCSE, *Education at a glance*, OCSE, Paris, 2011.
- Paci M. (2006), *Nuovi lavori, nuovo welfare*, Bologna, Il Mulino.
- Pirrone e Sestito, (2008), *Gli indirizzi della regolazione e delle politiche del lavoro: ricostruzione storica e questioni aperte*, in Trivellato U. (a cura di), *Regolazione, welfare e politiche attive del lavoro*, Commissione di Indagine sul Lavoro, Rapporto n. 11, Roma, CNEL.
- Pombeni M. L., (1994), *Il colloquio di orientamento*, Carrocci, Bologna.
- Pombeni M. L., (1996), *Orientamento scolastico e professionale*, Il Mulino, Bologna.
- Pombeni M. L., Chiesa R., (2009), *Il gruppo nel processo di orientamento. Teorie e pratiche*. Carocci, Roma.
- Robeyns I. (2005), *The Capability Approach: a theoretical survey*, Journal of Human Development, 6:1, pp. 93-117.
- Selvatici, A., D'Angelo M. G. (a cura di), (1999) *Il bilancio di competenze*, Milano, Franco Angeli.
- Valkenburg B., van Berkel R. (2007), *Making it personal*, Bristol, The Policy Press.
- Van Berkel R., Hornemann Moller I. (2002), *Active social policies in the EU: inclusion through participation?*, Bristol, The Policy Press.

Capitolo IV

Capabilities e politiche del lavoro: gli ammortizzatori sociali in deroga nei territori regionali

4.1 Premessa

Il *set di capability*, come abbiamo visto presuppone una pluralità di risorse disponibili alla persona in maniera differente. Nello spazio valutativo individuale agiscono funzionamenti già acquisiti: l'intreccio e l'interazione tra funzionamenti già in essere consente di acquisire ulteriori opportunità in termini di capacitazioni e quindi di funzionamenti. L'acquisizione di capacitazioni e funzionamenti a livello individuale dipende da una serie di fattori, tra cui le risorse cognitive del singolo, che consentono processi di conversione in nuovi funzionamenti e l'influenza delle risorse collettive e di quelle istituzionali. La qualità della vita di ciascuno dipende da una pluralità di dimensioni riferibili ad aspetti materiali, mentali, sociali, economici, politici e culturali ma soprattutto da fattori di conversione che consentono di trasformare i beni disponibili in capacitazioni (Leonardi, 2009; Robeyns, 2005). Le *capacitazioni collettive o territoriali* sono espresse dal ventaglio di offerta di servizi a livello territoriale ma soprattutto dall'erogazione delle prestazioni di quei servizi in favore dei beneficiari. Una misura di queste *capacitazioni collettive o territoriali* può essere costituita dal rapporto tra servizi previsti dalla normativa e quelli effettivamente attivati; un'altra misura riguarda il rapporto tra quanto viene effettivamente erogato dai servizi e quanto generato in termini di capacitazioni e funzionamenti per i singoli individui. In questo capitolo si intendono descrivere alcune possibili misure di *capacitazioni collettive o territoriali*, utilizzando come ipotesi interpretativa un concetto di Leonardi affrontato nel primo capitolo: "va sottolineato dunque che le capacitazioni non devono essere concepite in termini individualistici. Si tratta di *combined capabilities*, nel senso attribuito da Nussbaum (2001): lo sviluppo delle capacitazioni interne all'individuo è legato a quelle collettive/istituzionali, le seconde sono preconditione delle prime" (Leonardi, 2009). Quindi vi è una stretta relazione tra capacitazioni individuali, collettive e istituzionali. Le diverse misure fanno riferimento: a) alla presenza di servizi (capacitazioni istituzionali); b) alla creazione da parte dei singoli di aspirazioni personali; c) all'offerta formativa territoriale (capacitazioni territoriali) che favorisce la creazione di percorsi professionali. Si tratta di condizioni necessarie affinché l'attore individuale sia messo in grado di perseguire gli obiettivi che ritiene rilevanti per vivere una vita buona.

Nel capitolo precedente abbiamo rappresentato l'eterogeneità dei sistemi territoriali in termini di capacitazioni istituzionali e territoriali, focalizzando l'analisi sui sistemi formativi e su quelli per il lavoro. La sperimentazione nazionale relativa al mix di politiche attive e passive ha generato una serie di iniziative e allo stesso tempo ha messo in evidenza le differenze che i sistemi territoriali mettono in campo dal punto di vista della governance, delle procedure, degli strumenti e della rete dei servizi a livello territoriale (Isfol, Italia Lavoro, 2012). Si tratta di aspetti che vogliamo mettere in evidenza in questo capitolo mediante l'analisi calata su alcuni territori. Poiché la modalità con la quale le politiche sono disegnate ci fornisce indicazioni sulle possibili capacitazioni acquisibili da parte dei fruitori. Ragioneremo, in altri termini, sulle risposte dei servizi nei confronti dei cittadini (*capacitazioni istituzionali*) per l'ampliamento delle *capacitazioni individuali* mediante la leva dei funzionamenti territoriali.

In alcune direttive regionali, ad esempio della Regione Emilia Romagna, viene inquadrata la modulazione degli interventi dal punto di vista delle tipologie di target e mediante standard di prestazioni da offrire ma in questo caso quanto effettivamente i servizi del territorio riescono ad attuare? Su questi ultimi aspetti vogliamo richiamare l'attenzione in quanto si tratta di un tema ampio e complesso nella progettazione e realizzazione di interventi individualizzati. Riteniamo che l'analisi qualitativa dei servizi messi a punto può permetterci di esaminare la presenza o meno di diverse

tipologie di capacitazioni in favore degli individui. Nei paragrafi che seguono esporremo i risultati di interviste qualitative e focus group⁴⁵ realizzati mentre nell'ultimo paragrafo ragioneremo sul rapporto tra servizi e capabilities.

In primo luogo si tratta di cogliere i *funzionamenti* dei diversi *servizi e degli operatori* dei servizi a livello territoriale. Ci si domanda se si rilevano prestazioni dei servizi, caratteristiche dei dispositivi, atteggiamenti degli stessi operatori (*funzionamenti istituzionali*) in direzione della conservazione del lavoro (*il lavoro presto e prima di tutto*) o se allo stesso tempo si rilevino anche *risposte in direzione dell'ampliamento delle opportunità di scelta* per i fruitori delle misure (*capacitazioni individuali*).

L'approfondimento empirico è stato realizzato nel periodo aprile 2010 - maggio 2011 e la scelta dei territori sui quali concentrare gli approfondimenti è stata necessariamente collegata allo sviluppo degli interventi previsti dell'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009. Nella selezione degli ambiti territoriali si è tenuto conto quindi:

- dell'effettiva implementazione dei dispositivi;
- della necessità di considerare contesti differenti sui quali insistono diversi sistemi di governance.

Nello specifico sono stati utilizzati i seguenti strumenti per la raccolta dei dati:

- in provincia di Bologna: una intervista di gruppo con gli operatori incaricati degli ammortizzatori in deroga presso i Centri per l'Impiego della Provincia di Bologna (paragrafo 4.1) e un focus group con i lavoratori coinvolti nelle misure di politica attiva presso il Centro per l'Impiego di San Lazzaro di Savena (paragrafo 4.6);
- in provincia di Verona sono state realizzate due interviste di gruppo con gli operatori privati aggiudicatari delle "doti" per il territorio provinciale (paragrafo 4.2);
- in provincia di Genova: un'intervista di gruppo con gli operatori incaricati degli ammortizzatori in deroga presso i Centri per l'Impiego della Provincia di Genova (paragrafo 4.3); un focus group con i lavoratori coinvolti nelle misure di politica attiva presso un Centro per l'Impiego della città di Genova (paragrafo 4.7);
- in provincia di Benevento: un'intervista di gruppo con gli operatori incaricati degli ammortizzatori in deroga presso i Centri per l'Impiego della Provincia di Benevento (paragrafo 4.4); due focus group con i lavoratori coinvolti nelle misure di politica attiva presso il Centro per l'Impiego della città di Benevento (paragrafo 4.8);
- in provincia di Avellino è stata realizzata un'intervista di gruppo con gli operatori incaricati degli ammortizzatori in deroga presso i Centri per l'Impiego della Provincia di Avellino.

In Provincia di Bologna, così come in altre Province emiliano-romagnole, è presente una tradizione consolidata di collaborazione tra pubblico e privato nella sperimentazione ed erogazione di misure e servizi di politica attiva del lavoro, anche presso le stesse sedi dei Centri per l'Impiego. In collaborazione con l'Amministrazione provinciale sono stati individuati, per l'intervista di gruppo, quegli operatori/rici dei Servizi che avessero competenze specifiche sugli ammortizzatori in deroga e che avessero seguito sin dall'inizio le attività. In Emilia Romagna è stato varato un piano degli interventi⁴⁶ nel quale sono state dettagliate le diverse tipologie di servizi offerti dai Centri per l'impiego e con un'altra delibera regionale definite le procedure da applicare⁴⁷.

La Provincia di Genova presenta caratteristiche simili a quella di Bologna anche per quanto concerne la delega dalla Regione su queste materie ed anche in questo caso sono stati scelti operatori esperti collocati presso i Servizi per l'Impiego della Provincia. Diverso è l'assetto organizzativo in Provincia di Verona, dove, per all'intervista di gruppo, sono state selezionate le strutture private assegnatarie delle "doti" su segnalazione della Direzione Regionale Lavoro. In questo caso sono stati coinvolti i capofila dei 16 raggruppamenti che gestiscono le "doti" assegnate dalla Regione Veneto sul territorio provinciale. Si ricorda che nel Veneto nella gestione degli AASS in deroga e delle politiche attive non vengono coinvolti i Servizi Pubblici per l'Impiego ma i raggruppamenti di privati assegnatari delle doti individuali non trasferibili. Ciascuna dote è infatti riconducibile ad un preciso lavoratore. Nel periodo in cui si sono realizzate le interviste si trattava, per ciascuna dote, di un importo standard medio di euro

⁴⁵ L'allegato 1 dell'elaborato dottorale raccoglie le tracce di intervista di gruppo e dei focus group realizzati.

⁴⁶ Delibera GR n. 1124/2009.

⁴⁷ Delibera GR n. 1769/2009.

625 mensili, di cui 310 euro per interventi di politica attiva, 290 di indennità di partecipazione e 25 euro per voucher di servizio finalizzati a sostenere la partecipazione del lavoratore ai percorsi di politica attiva (eventuali costi di trasporto) al netto della quota di indennità versata dall'INPS al singolo lavoratore. In sostanza i raggruppamenti di agenzie private assegnatarie delle "doti individuali" erano chiamati a progettare percorsi individualizzati di politica attiva. La costruzione dei percorsi avviene mediante la composizione dei diversi servizi previsti e finalizzati a elaborare il PAI (Piano di Azione Individuale); effettuare attività di counselling; realizzare attività di tutorship per l'inserimento lavorativo; realizzare percorsi formativi brevi, individuali o di gruppo. Per la realizzazione di questi ultimi vi erano inoltre indicazioni regionali sugli ambiti/contenuti da sviluppare.

In Provincia di Benevento e di Avellino non sono stati attivati interventi significativi sulla base dell'Accordo Stato-Regioni del febbraio 2009 e infatti i lavoratori coinvolti nei due focus group realizzati a Benevento non sono stati selezionati sulla base della frequenza ad attività formative ma semplicemente perché percettori di ammortizzatori in deroga e fruitori dei servizi erogati dai Centri per l'Impiego.

4.2 Il punto di vista degli operatori dei Centri per l'Impiego della Provincia di Bologna⁴⁸

A. Informazione generali

Hanno partecipato alla rilevazione 8 operatrici dei Centri per l'Impiego pubblici della Provincia di Bologna individuate dai referenti della stessa Amministrazione provinciale tra coloro che trattano casi di cassa integrazione in deroga.

L'esperienza di lavoro è molto diversificata, oscillando tra i 3 e i 32 anni di attività. Le tre operatrici con maggiore esperienza provengono dai Servizi di collocamento del Ministero del Lavoro e a seguito della riforma della fine degli anni '90, sono entrate a far parte dei Servizi della Provincia di Bologna. Le altre operatrici hanno un'esperienza più recente e due di esse provengono da Agenzie formative.

Due operatrici, in particolare, fanno riferimento a Centri per l'Impiego della città di Bologna; le altre sei a Centri dislocati su territorio provinciale (Imola, Minerbio, Porretta Terme, San Giovanni in Persicelo, San Lazzaro di Savena, Zola Predosa).

L'attività da esse svolte presso i Centri è differenziata: in un paio di casi sono presenti compiti di coordinamento (della sede, in un caso, e dell'attività di accoglienza, in un altro); per le altre operatrici si tratta dei servizi di accoglienza, di "presa in carico", dei colloqui orientativi individuali e di gruppo. Le ulteriori prestazioni previste dalla Delibera di Giunta Regionale 1124 del 27 luglio 2009 sono affidate ad operatori esterni⁴⁹. L'intervista si è tenuta presso una sala messa a disposizione dall'Assessorato alla

⁴⁸ L'intervista di gruppo è stata realizzata a Bologna il 12 luglio 2010.

⁴⁹ Le prestazioni dei CPI sintetizzate da DGR n. 1124 del 27 luglio 2009.

- *Erogazione di informazioni* (accoglienza, informazione sui servizi disponibili, sulle opportunità formative e lavorative, rinvio ad altri servizi territoriali). Durata: 30 minuti.
- *Accesso ai servizi* (rilevazione e verifica dati personali, presa in carico, iscrizione all'elenco anagrafico, rilascio della dichiarazione di immediata disponibilità, sottoscrizione del patto di servizio). Durata: 30 minuti
- *Colloquio orientativo individuale* (acquisizione/erogazione di informazioni, valutazione del "caso" individuale, formalizzazione del patto di servizio se non già realizzato). Durata: 60 minuti (possibili più sessioni).
- *Colloquio orientativo di "gruppo"* (acquisizione/erogazione di informazioni, formalizzazione del patto di servizio se non già realizzato). Durata: 240 minuti a gruppi da 6/15 lavoratori (possibili più sessioni).
- *Consulenza orientativa* (attività di orientamento e autopromozione). Durata: 90 minuti (massimo di 3 sessioni).
- *Seminari-laboratori per la ricerca attiva del lavoro* (attività di orientamento e autopromozione realizzate in gruppi) Durata: 300 minuti erogata a gruppi di 6 a 15 lavoratori (massimo di 3 sessioni).
- *Attivazione di tirocini formativi/di orientamento professionale/ di inserimento lavorativo* (azioni di accompagnamento all'inserimento professionale e alla formazione). Durata: 720 minuti e potrà essere nuovamente fruita nel caso di attivazione di nuovi tirocini.

Formazione e al Lavoro della Provincia, in una zona centrale di Bologna, e ha avuto una durata di circa 3 ore.

B. Percezione / connotazione della crisi

Nella percezione delle intervistate la crisi ha interessato i settori economici caratteristici del territorio. In generale nell'intera provincia sono stati colpiti i lavoratori dei settori metalmeccanico ed elettromeccanico, in particolare le maestranze operaie, e l'edilizia. La crisi ha avuto un recente impatto anche tra le concessionarie automobilistiche a seguito della cessazione degli incentivi all'acquisto.

Si evidenziano inoltre alcune specificità territoriali. E' il caso dell'area del Centro per l'Impiego di Porretta Terme, caratterizzata dal settore termale e dalle cartiere. Soprattutto tra queste ultime si è avuto un elevato numero di cessazioni di attività mentre il settore termale, allo stato attuale, non pare presentare strategie di rilancio efficaci. Nella zona di Imola è stato colpito anche il polo ceramico, nel cui ambito sono stati attivati da circa un anno diversi patti di solidarietà. Sembrano aprirsi nuove prospettive nel campo delle energie rinnovabili, con particolare attenzione al fotovoltaico.

Le figure operaie sembrano essere quelle maggiormente coinvolte negli interventi e le operatrici hanno fatto spesso riferimento a "lavoratori con bassa qualificazione". Sotto questa definizione è possibile peraltro che siano compresi lavoratori con bassa scolarizzazione (è stato fatto riferimento a lavoratori con la sola licenza media o con studi interrotti ancor prima) ma anche con competenze lavorative specializzate, a carattere "artigianale". Oltre alle tipologie "standard" emergono nella loro esperienza recente nuovi soggetti, che introducono differenti complessità. Si tratta di:

- dirigenti e quadri delle imprese private,
- ricercatori e docenti universitari a contratto,
- insegnanti della scuola con posizione precaria.

C. Valutazione degli strumenti / servizi messi a disposizione per la gestione della crisi

A parere delle intervistate tra le domande di cassa integrazione ve ne sono molte a carattere "strumentale": si tratta di aziende che hanno colto l'occasione della crisi per innovare la propria struttura produttiva e per razionalizzare l'organico. Così come vi sono domande che esse definiscono "cautelative": si tratta di imprese che fanno richiesta di cassa integrazione in ragione della disponibilità degli strumenti messi a disposizione e in considerazione delle incertezze indotte dalla crisi, ma che poi non utilizzano.

Le operatrici intervistate erogano le seguenti prestazioni (come da relativa Delibera di Giunta regionale):

- *informazioni* (accoglienza, informazione sui servizi disponibili, sulle opportunità formative e lavorative, rinvio ad altri servizi territoriali)
- *accesso ai servizi* (rilevazione e verifica dati personali, presa in carico, iscrizione all'elenco anagrafico, rilascio della dichiarazione di immediata responsabilità, sottoscrizione del patto di servizio)
- *colloquio orientativo individuale* (acquisizione/erogazione di informazioni, valutazione del "caso" individuale, formalizzazione del patto di servizio se già non realizzato)

-
- *Percorsi personalizzati di accompagnamento al lavoro/ricollocazione* (azioni di accompagnamento all'inserimento professionale e alla formazione). Durata: 1200 minuti (possibili più sessioni).
 - *Accesso all'intermediazione* (colloquio di preselezione per la raccolta delle esperienze professionali pregresse, l'identificazione delle candidature ai fini della segnalazione ai datori di lavoro) Durata: 60 minuti (possibili più sessioni).
 - *Incontro domanda-offerta* (selezione di candidature coerenti con le richieste di personale, verifica di disponibilità dei candidati, segnalazione della "rosa" di candidati ai datori di lavoro richiedenti). Durata: 300 minuti (possibili più sessioni).
 - *Iscrizione alle liste di mobilità* (iscrizione alle liste di mobilità previste dalla normativa vigente per usufruire di misure di sostegno all'inserimento lavorativo e formativo). Durata: 30 minuti
 - *Colloquio di verifica* (valutazione del percorso di consulenza orientativa o del piano di azione individuale). Durata: 60 minuti (possibili più sessioni).

- *colloquio orientativo di “gruppo”* (acquisizione/erogazione di informazioni, formalizzazione del patto di servizio se non realizzato).

A questo proposito un tema molto sentito sembra essere l'aggiornamento del sistema informativo previsto dalla Regione che appare problematico (si tratterebbe infatti di un problema di natura tecnica che si trasferisce alla dimensione relazionale del loro lavoro). A loro avviso le Agenzie formative non provvedono alla manutenzione e all'aggiornamento delle informazioni di loro competenza, il che non permette all'operatore di fondarsi su dati certi. Sembra anche che le stesse Agenzie, a loro volta, lamentino inefficienze del sistema informativo ed una scarsa chiarezza delle procedure previste.

Un secondo aspetto, più rilevante, riguarda la mancata capillarità e la parzialità dei servizi formativi sul territorio (con l'unica eccezione dell'offerta nella città di Bologna). Un primo esempio è riferibile al territorio dell'Appennino, in cui sembra essere presente una sola Agenzia formativa per lo più specializzata in azioni di formazione iniziale (quindi con un'esperienza specifica su target under 18). Ciò rappresenta un vincolo per tutti quei lavoratori che non dispongono di auto propria e che, comunque, non riescono a trovare nelle vicinanze un'offerta formativa coerente con le proprie necessità. Un secondo esempio è riferito alle professionalità più elevate, che più di altre hanno difficoltà a trovare risposte adeguate.

Sempre in relazione all'offerta formativa, viene evidenziata – almeno da alcune operatrici – una propensione strumentale da parte delle Agenzie ad “utilizzare” i propri prodotti (corsi di informatica, di lingue straniere) più che a progettare interventi ad hoc per i destinatari segnalati dai CiP. In alcuni casi sono stati riscontrati evidenti differenze tra obiettivi / risultati dichiarati (e relativi programmi) e ciò che viene effettivamente attuato.

D. Valutazione di eventuali cambiamenti nell'utilizzo di strumenti / servizi prima e durante la crisi

In generale è stata evidenziata una generale difficoltà ad assolvere ai nuovi compiti affidati. Un'area di carenza riguarda, ad esempio, la scelta dei percorsi formativi: anche se l'organizzazione del lavoro dei Centri prevede che esso sia tema di competenza degli operatori esterni, non è infrequente che le stesse operatrici interne possano essere coinvolte in questa fase del processo. Ciò avviene anche nel caso del colloquio. È stato comunque evidenziato come - anche laddove vi sia esperienza di conduzione dei colloqui - ci si deve confrontare oggi con una nuova tipologia di destinatari, dalle esigenze più complesse e meno note.

È evidente nelle intervistate anche la percezione del cambiamento di contesto: “*La crisi ha sconvolto anche noi. Una volta si parlava di mercato del lavoro, oggi di “guerra tra i lavoratori”*”. E ancora: “*Mi sono trovata di fronte un manager che prima siglava contratti a Parigi e a Londra... cosa gli dovevo proporre?*”.

Viene avvertito comunque un gap di competenze, a fronte del quale le operatrici attivano di volta in volta la propria rete informale di contatti personali e professionali per risolvere specifici problemi. Ad esempio, nel corso della stessa intervista le operatrici hanno avuto modo di condividere la corretta interpretazione di un passo procedurale (solo una di esse era in possesso della risposta fornita dall'amministrazione regionale ad un quesito su tale aspetto).

Altri ambiti di competenza su cui sono avvertite carenze riguardano la lettura del contesto e dello scenario socio-economico e dei relativi fabbisogni. Occorre anche precisare, su questo aspetto, che le stesse operatrici hanno lamentato una scarsa capacità progettuale delle imprese (micro, piccole e medie, e grandi). Le aziende, alla richiesta di segnalare i propri fabbisogni di professionalità sembrano difettare di una visione strategica di medio-lungo termine.

L'operatività risentirebbe quindi di una relativa indecifrabilità della domanda e delle rappresentazioni che le aziende fanno sul proprio futuro.

E. Significati e valore attribuito dai destinatari alla situazione professionale specifica, vista dagli operatori

Nell'ultima parte dell'intervista si è indagata la rappresentazione che le operatrici hanno dei vissuti dei destinatari degli interventi. In particolare si è richiesto loro di individuare eventuali “tipologie” (in base

alle aspettative, al livello di consapevolezza della propria condizione, al livello di commitment/disincanto, ecc.).

Le partecipanti hanno individuato le seguenti tipologie, di cui si riproducono – come da loro affermazioni – le “etichette” e le relative caratteristiche.

1. gli “*inconsapevoli*” – non conoscono il mercato del lavoro e non sembrano preoccuparsene. Mostrano scarsa consapevolezza sulla crisi e le sue conseguenze, come si trattasse di un fenomeno di passaggio; con una certa ingenuità chiedono alle operatrici “quando finirà”. Sono più facilmente vittime dei media e, quindi, di messaggi politici illusori;
2. i “*depressi*” – è una tipologia in crescita, che avverte la propria condizione socio-professionale con un forte disagio personale e che necessita di interventi sulla persona;
3. i “*pessimisti*” – ritengono impossibile il rientro nel mercato del lavoro e, vivendo una condizione di effettiva indigenza, si percepiscono come “casi sociali”;
4. i “*rapinati amareggiati*” – si sentono defraudati del lavoro, improvvisamente privati di qualcosa che era “loro”; di fronte a questa situazione inaspettata si sentono senza strumenti (“*che devo fare? andare a rubare?!*”). Imputano le responsabilità alle imprese e per questi lavoratori la crisi è sostanzialmente una “riconversione a costo zero”;
5. i “*creduloni*” – nonostante presenti sovrapposizioni con la topologia degli “inconsapevoli”, secondo le operatrici intervistate questa categoria di destinatari è di indole ottimistica; non si tratta quindi di persone influenzate dai media, quanto convinte del fatto che “passerà”, così come passa ogni altra cosa della vita;
6. i “*rivendicativi*” – come i “rapinati amareggiati”, ritengono che la crisi sia responsabilità della politica, dell’economia e delle imprese; diversamente da quella categoria mantiene un atteggiamento più “reattivo”, sintetizzabile nell’affermazione “*chi ha creato la crisi la deve risolvere*”;
7. i “*disposti a tutto*” – si definiscono disposti a fare qualsiasi lavoro, “*anche a lavare i piatti*”, pur di guadagnare e mantenersi; in realtà, secondo le operatrici, sperano di non essere costretti ad adeguarsi a mansioni inferiori a quelle svolte prima della crisi;
8. i “*rassegnati*” – sono consapevoli della natura della crisi e delle conseguenze sul mercato del lavoro; sanno quindi che nulla sarà come prima: “*prima almeno potevo lavorare in “nero”, ora nemmeno questo ...*”.

Le categorie individuate dalle operatrici fanno riferimento, come si è detto, all’esperienza diretta di lavoro e nella discussione si sono trovate tutte concordi sul risultato raggiunto, man mano riportato su una lavagna a fogli mobili.

4.3 Il punto di vista degli operatori dei servizi per il lavoro privati in Provincia di Verona⁵⁰

A. Informazioni generali

Sono state realizzate contemporaneamente 2 interviste di gruppo alle quali hanno partecipato 7 responsabili dei servizi privati per il lavoro e per il collocamento, di cui 5 donne. Due di esse hanno un’esperienza pluriennale nel campo, una con particolare riferimento alle realtà lombarda e veneta e l’altra anche in altri territori del Veneto. Le organizzazioni di riferimento per la maggior parte sono localizzate a livello territoriale, alcune sono di emanazione datoriale oppure fanno riferimento a case madri presenti a livello nazionale. Si tratta comunque di capofila di “cordate” di enti/agenzie/società costituite per la gestione delle doti regionali sul territorio veronese. Delle 16 presenti sul territorio veronese si è avuta la partecipazione di 6 strutture e comunque alcuni dei referenti hanno una visione non solo localizzata sul territorio veronese.

L’esperienza sul sistema di presa in carico degli ammortizzatori in deroga è piuttosto diversificata: la gran parte ha partecipato sin dall’inizio (fine estate 2009), mentre altri sono subentrati solo con

⁵⁰ Le due interviste di gruppo si sono realizzate in parallelo presso i locali del Centro per l’Impiego pubblico della Provincia di Verona il 14 ottobre 2010.

l'emanazione della seconda delibera regionale del marzo 2010. Tale differenza si rileva anche per ciò che concerne i numeri di lavoratori presi in carico.

B. Percezione della crisi

Tra i settori fortemente colpiti emerge una differenza tra contesto urbano veronese e quello provinciale, ove quest'ultimo sembra aver subito i danni maggiori. Tale considerazione deriva dai numeri esigui di percettori di ammortizzatori in deroga nel contesto cittadino a fronte di quello provinciale.

Tra i settori più colpiti dalla crisi emergono:

- il comparto edile ed in particolare le imprese che estraggono o che lavorano il marmo soprattutto localizzate nel nord veronese;
- il distretto del mobile a sud, al confine con le province di Ferrara e Rovigo ed in particolare nella zona di Legnago, Cerea e Bovolone.
- Il tessile e il calzaturiero (settori in difficoltà da diverso tempo con poche aziende grandi e diverse aziende artigianali e quindi di piccole dimensioni);
- la carpenteria e il settore della meccanica industriale (in quest'ultimo pochi numeri e per lo più di aziende collegate alla Riello);

Gli operatori che hanno seguito sin dallo scorso anno l'avvio del sistema sembrano concordare anche sulle trasformazioni dei fenomeni nel tempo. In particolare:

- nel 2009 il rapporto tra ammortizzatori sociali in deroga autorizzati ed assegnati ai Servizi per il lavoro e numero dei lavoratori con i quali si arriva al patto di servizio (presa in carico) era del 50-60%. Tale rapporto si è abbassato al 30% nel 2010. Ciò sembra dovuto al passaggio dall'emergenza iniziale e ad un sistema che ha informato il territorio, ad aziende che hanno cautelativamente fatto richiesta di questa opportunità di sostegno e a un contesto produttivo dinamico che sta rispondendo alla crisi in atto;
- nel 2009 le criticità erano localizzate su alcuni settori e comparti produttivi mentre *“nel 2010 si è allargato a tipologie diversissime come gli studi professionali e agenzie di viaggio”*;
- è aumentato considerevolmente il numero di enti accreditati dalla Regione per gestire le doti sui territori;
- il target nel 2009 è meno qualificato e non è abituato alla formazione, non accetta la cassa integrazione e ha un basso livello di motivazione, *“gliela devi organizzare la motivazione”*.

C. Le procedure e il sistema informativo

L'ultimo bando regionale di affidamento delle doti risale a marzo/aprile 2010. Le prime doti sono state assegnate a maggio. La Regione ha previsto la presenza necessaria di un ente di formazione accreditato all'interno delle possibili cordate che si candidavano a gestirle. Tutti i presenti alla discussione appartenevano a enti capofila delle rispettive cordate, composte perlopiù di organismi facenti parte dello stesso gruppo (associativo o proprietario) che eroga servizi su scala locale, per esempio il caso delle ApL oppure delle agenzie collegate a determinate organizzazioni di rappresentanza datoriale o di raggruppamenti confessionali. Queste realtà dovevano avere una estensione regionale su tutte le province. All'interno di ciascuna “cordata o raggruppamento” è presente una discrezionalità organizzativa che solitamente prevede una differenziazione funzionale tra attività orientative e formative oppure territoriale.

Per quanto concerne il sistema informativo vi è stata, strada facendo, una riorganizzazione da parte della Regione. La procedura informatizzata prevede che la stessa Regione carichi i dati del lavoratore. Le problematiche sono riconducibili a:

- caratteristiche del software con *“notevoli difficoltà nella procedura di inserimento dati, soprattutto in caso di variazioni?”*;
- confusione nelle informazioni relative ai lavoratori presenti sul portale (indirizzi) spesso errate e in assenza di numeri di telefono. Ciò comportava il contatto diretto con l'azienda per avere i riferimenti corretti e l'azienda. Talvolta l'azienda stessa non era al corrente di quanto accadeva in quanto si trattava di un'operazione effettuata dal proprio commercialista;

- impianto troppo rigido del portale, “*non sono possibili report di restituzione per l’organizzazione delle attività*”. Gli enti stessi costruiscono dei sistemi di interfaccia per esempio per raggruppare i lavoratori per tematiche/argomenti formativi ecc.
- la responsabilizzazione delle aziende e dei sindacati nell’erogazione delle informazioni ai lavoratori molte volte sembra determinarne l’assenza oppure informazioni errate, creando ulteriori criticità anche relazionali.

Il criterio di assegnazione delle doti seguirebbe il principio di prossimità delle sedi degli enti al luogo di residenza del lavoratore. Questa modalità, secondo gli operatori, ha dato luogo a diversi problemi:

- il più rilevante riguarda il fatto che i lavoratori di una stessa impresa vengono distribuiti in enti diversi, rendendo nei fatti impossibile l’organizzazione di una formazione integrata tra i bisogni dei lavoratori e quelli dell’impresa di provenienza;
- la quota di discrezionalità di cui gli operatori dispongono nel comporre i servizi rendono palese la disomogeneità delle esperienze realizzate con esiti formativi diversi al momento in cui i lavoratori rientrano in impresa;
- Inoltre, la carenza o le errate informazioni nel database regionale sulla reale residenza dei lavoratori rende critico il principio di vicinanza tra residenza del lavoratore ed erogatore dei servizi.

Come sopra sottolineato spesso gli enti richiedono direttamente all’azienda i dati aggiornati sui lavoratori. E’ in queste occasioni che si è manifestata una ulteriore carenza di informazioni sulle peculiarità del meccanismo di Cassa integrazione in deroga e sulla necessità di erogazione della politica attiva in collegamento con quella passiva. Le imprese operano una sorta di resistenza dichiarando che: “*la cassa integrazione la paga l’INPS e che i loro lavoratori non hanno bisogno del loro intervento, né di formazione*”. In questi casi sono dunque gli operatori che provvedono ad informare le imprese sulle procedure previste dalla Regione.

Si tratta di target aziendali e di lavoratori che non sono per nulla motivati alla formazione. “*Si ritrovano in aula arrabbiati, con informazioni confuse*”; alcune frasi ricorrenti dei lavoratori: “*non posso firmare e me ne vado*”, “*perché il mio collega dopo 10 minuti è potuto andare via*” “*dopo la chiacchierata in filiale non basta*”. L’azienda stessa non ha una rappresentazione della formazione positiva.

Tale situazione evidenzia ulteriori elementi di criticità in alcuni territori specifici, come l’area di Rovigo, in cui lavoratori contattati – secondo procedura - dapprima con raccomandata e in seguito telefonicamente non rispondono alle convocazioni, pur non essendo impegnati in attività lavorative. In questo caso scatta la necessaria segnalazione alla Regione attraverso la procedura informatizzata.

D. I servizi attivati attraverso il PAI (Piano di Azione Individuale)

La parte iniziale del percorso (fin dal primo colloquio) è centrata sull’ascolto delle difficoltà che molti lavoratori vivono, non solo di natura professionale. Al secondo o al terzo colloquio, a discrezione dell’operatore, si procede alla redazione di un percorso che comprende, generalmente, anche un piano formativo. Il colloquio serve per arrivare al patto di servizio ma anche per fare l’analisi del ruolo lavorativo dei fruitori delle misure al fine di creare un PAI specifico. (5 ore).

Prevalgono di gran lunga servizi di tipo individuale (soprattutto counseling e successivamente scouting) su quelli di gruppo, anche in relazione alla delicatezza degli argomenti trattati durante i colloqui. Tra alcuni operatori si riscontra una diversa attenzione nell’uso di certi strumenti orientativi quali il colloquio orientativo finalizzato ad individuare non solo i fabbisogni espliciti del lavoratore ma anche quelli impliciti legati al livello di consapevolezza e motivazionale anche rispetto ad orizzonti professionali differenti. L’esperienza di costruzione del PAI e la tipologia dei servizi proposti agli utenti è fortemente differenziata tra gli operatori presenti alla discussione e dipende essenzialmente:

- dal numero di doti che la singola cordata gestisce. Alcuni operatori hanno numeri consistenti altri invece hanno una casistica più esigua;
- dalla durata del periodo di Cassa Integrazione. Nei casi in cui questo risulti lungo i lavoratori sono seguiti fino al reinserimento nel mercato del lavoro. Nella maggioranza dei casi, tuttavia, si tratta di persone che rientrano in azienda, e viene scelto un percorso formativo breve. A volte,

anche per le sospensioni di breve durata, la redazione del PAI si avvale del bilancio delle competenze (generalmente della durata di di 4 ore);

- dalla composizione della cordata e dalla vocazione dei diversi enti presenti nella cordata. Ci sono enti che storicamente hanno maturato un expertise sugli interventi di orientamento e/o su determinati target, altri invece sulle attività formative e altri ancora su specifici servizi per il lavoro.

Tra i servizi erogati con maggiore frequenza emerge la redazione del curriculum vitae in formato Europass, del resto esplicitamente richiesto dalla Regione. Nei casi in cui il lavoratore lo ha già disponibile viene comunque aggiornato. Per i lavoratori che disperano di rientrare in azienda viene erogato un servizio di scouting, che si avvale anche di fonti di ricerca sul web se necessario. Questa fase è accompagnata da una formazione all'uso delle tecnologie informatiche. In relazione all'esperienza e alla presenza di un offerta già strutturata da parte dall'ente di formazione possono essere forniti anche percorsi personalizzati, ossia su richiesta specifica del lavoratore o in alcuni casi dell'impresa. Si tratta tuttavia di situazioni residuali, in cui non sempre è possibile ricostruire la fonte di emersione del bisogno formativo.

Rispetto allo scorso anno in cui si riuscivano a costruire gruppi aula omogenei, quest'anno con i numeri di lavoratori più esigui tale disponibilità è più difficile. Inoltre per le professionalità molto basse servirebbe la ricostruzione del bagaglio professionale e la conseguente riprogrammazione. Con interventi standardizzati e con ore limitate si hanno percorsi brevi (20 ore) e troppo trasversali. Gli operatori sembrano concordare sul fatto che sia aumentata l'esigenza ad individualizzare i percorsi ma a scapito di un impegno di lavoro maggiore e minori entrate finanziarie (problema dei costi).

Formalmente la decisione di quale attività formativa seguire spetta al lavoratore ma non sempre i colloqui di orientamento risultano decisivi. Soprattutto i lavoratori stranieri potrebbero avere necessità di corsi di lingua italiana, ma il lavoratore spesso preferisce l'informatica. Ciò si spiega alla luce della presenza sui territori di iniziative concorrenziali ad accesso gratuito di corsi di lingua italiana organizzati dai comuni di residenza.

E. I costi riconosciuti

Gli operatori ritengono complessivamente esiguo il riconoscimento unitario per la realizzazione della formazione (38 euro l'ora nel caso di formazione individuale e 30 nel caso di 2 o più persone), considerando che nel caso di partecipazioni ridotte i costi di base del formatore, dell'aula e del materiale hanno una incidenza maggiore, che sale ulteriormente nel caso di alcune aree tematiche, come l'informatica, che necessitano di ulteriore strumentazione. E' questa una delle ragioni che viene indicata come ostacolo alla organizzazione di percorsi formativi per quelle cordate che gestiscono poche doti. Gli operatori indicano la necessità di raggiungere un numero minimo di almeno 5 o 6 soggetti per rientrare in una economia di scala.

Per i partecipanti rimane poco comprensibile (anche se ipotizzano sia legata al costo riconosciuto nella dote) il criterio con cui la Regione definisce in modo differenziato la durata della parte formativa nelle doti: 8 ore, nel caso di formazione individuale, 20 ore se collettiva.

F. La tipologia e tematica di formazione erogata

La maggior parte dei corsi mirano all'acquisizione di una lingua estera e di competenze informatiche, anche se una discreta richiesta si polarizza anche sulla comunicazione interpersonale che si avvale di metodologie formative diverse dall'aula. Minoritarie sono le richieste che riguardano i processi di qualità e la sicurezza sul lavoro, concentrate nel settore edile. La rigidità delle aree tematiche entro cui scegliere i corsi rappresenta, a detta degli operatori, uno dei punti critici più rilevanti. Viene evidenziato come in altre regioni che presentano un analogo sistema dotale, come in Lombardia, gli utenti abbiano a disposizione cataloghi più ricchi di offerta e possono decidere dove farla, seguendo un percorso modulare anche presso enti diversi. In questo caso si deve far riferimento agli eventuali cataloghi interni alle cordate o alla vocazione che gli enti di formazione hanno su determinati ambiti di intervento. In generale c'è una difficoltà legata alle diverse tipologie di target dalle professionalità medio-basse con problemi di rimotivazione e di individuazione dei relativi percorsi di sviluppo fino ad arrivare a quelle

(più rare ma presenti) di professionalità medio-alte per le quali si dovrebbero costruire percorsi professionalizzanti ad hoc. Un esempio riguarda anche i lavoratori over 50 che sono al limite del pensionamento, con un'esperienza aziendale di lunga data, che hanno fatto sempre quel mestiere e non riescono a vedersi in altre aziende.

G. Ulteriori problematiche e disfunzioni nel sistema di programmazione dell'attività

Un altro aspetto critico emerso, oltre quelli in precedenza individuati, riguarda la mancata sincronia tra l'avvio dell'indennità (politica passiva) e l'erogazione della politica attiva: spesso la richiesta di attivazione delle doti avviene nell'ultimo periodo di durata della Cassa integrazione (in alcuni casi nell'ultima settimana), vanificando la possibilità di costruire percorsi di formazione anche brevi e rendendo impossibile l'erogazione di tutte le doti preventivamente assegnate. In alcune situazioni l'erogazione delle doti previste per i soggetti con contratti di lavoro a chiamata rendono problematica qualsiasi programmazione, in quanto può essere interrotta in qualsiasi momento.

Altro caso critico riguarda l'improvvisa riprogrammazione delle doti sugli stessi soggetti: in questo caso le doti vengono quasi sempre aumentate, anche in numero considerevole, e gli operatori devono riprogrammare tutte le attività stabilite nel PAI.

La possibilità di riprogrammare il PAI prevista dal sistema veneto anche in ogni mese, per alcuni operatori costituisce una opportunità di rivedere ciò che è stato fatto e poter aggiungere quegli aggiustamenti necessari al percorso individuato.

A tali difficoltà dovute al sistema si aggiunge la necessità di convincere le resistenze dei lavoratori stessi a partecipare a qualsiasi iniziativa, soprattutto nei casi in cui l'azienda non ha preventivamente informato il lavoratore sui diritti e sui doveri che comporta la Cassa integrazione. Inoltre la mancata percezione della gravità della situazione professionale è spesso di ostacolo anche all'auto-attivazione per la ricerca di una soluzione.

H. Aspetti di funzionamento del sistema

L'assenza di vincoli sulla durata di alcuni servizi (come il bilancio di competenze, l'orientamento e l'accompagnamento) permette agli operatori di ritagliare l'intervento sulla base della disponibilità complessiva di doti assegnate e consente di variare il mix di servizi erogabili per ciascuna dote in qualsiasi momento: analoghi sistemi dotati sembrano non possedere tale flessibilità. Ciò è possibile anche in quanto il sistema informatico permette una procedura che aggiorna e modifica le attività gestite per singola dote.

Nel complesso il sistema, ideato per la fase emergenziale, potrebbe assurgere a modello di intervento anche nelle gestioni ordinarie. Il concetto di definizione della dote, con la possibilità di comporre del tutto o in parte percorsi personalizzabili rappresenta una rilevante novità, seppure andrebbero considerati alcuni correttivi a partire dal meccanismo di assegnazione delle doti ai soggetti erogatori.

I. Le caratterizzazioni dei lavoratori beneficiari

I lavoratori assegnatari di dote sono percepiti dagli operatori come sfiduciati nei confronti del mercato del lavoro, dell'impresa di provenienza e dell'intervento del sistema pubblico. Coloro che hanno trovato una via di sbocco hanno fatto leva su competenze e motivazioni coltivate come hobby, manifestando l'interesse a provare e sperimentare la possibilità di mettersi in proprio.

L'elemento accomunante le diverse esperienze riguarda l'impatto emotivo che l'entrata in Cassa Integrazione implica e che gli operatori sono chiamati a gestire: molti lavorano da sempre nella stessa impresa e il cambiamento legato alla crisi si presenta come uno stravolgimento di abitudini e consuetudini consolidate nei ritmi e nelle modalità di vita. Alcune espressioni narrano molto bene questo stato emotivo trasmesso agli operatori:

"li vedi spesso immobili.. che ti guardano", "è stato difficile spiegare a delle lavoranti in casa del settore calzaturiero che per un po' sarebbero dovute andare in fabbrica", "anche il semplice dover percorrere 20 minuti da casa per andare in formazione è uno shock per chi è abituato a lavorare a 3-5 minuti con la macchina".

Questa caratteristica oltre ad essere legata alle singole persone sembra appartenere ad un territorio che raramente ha fatto tali esperienze: è sempre stato abituato al lavoro.

Accanto a questa categoria di sfiduciati, vi sono coloro che tendono a “sottovalutare” quanto accade e fin dal primo contatto telefonico con gli operatori ritengono tutto il sistema di sostegno una mera perdita di tempo, rifiutandosi nei fatti di ammettere che la propria impresa sia a rischio concreto di chiusura. Alcuni lavoratori riescono, tuttavia, a mutare atteggiamento familiarizzando con i servizi offerti e finiscono per vivere il momento della crisi come una concreta opportunità per cambiare un lavoro di cui, in realtà, erano da tempo insoddisfatti. Sembra sussistere una diversità in relazione all’ammortizzatore sociale percepito: i CIG si sentono ancora legati e protetti dall’azienda di origine e non dimostrano quella spinta o esigenza ad attivarsi per cambiare, chi invece è in mobilità o i lavoratori parasubordinati sembrano avere una maggiore attenzione e consapevolezza rispetto a ciò che richiede il mercato e rispetto alle competenze che gli mancano.

Coloro che sono in mobilità in deroga e parasubordinati sono più motivati ed hanno le idee chiare anche sulla formazione. In questo caso l’azienda è meno presente e si sentono già nel mercato del lavoro e sentono la formazione come un modo per riqualificarsi. I CIG invece si sentono ancora protetti dall’azienda e non hanno la spinta a fare qualcosa per cambiare, chi è invece in mobilità ha già visto cosa richiede il mercato del mercato e magari ha la consapevolezza di quali competenze gli mancano.

Inoltre l’organizzazione della formazione in gruppi crea una forte motivazione e spesso fa da motore per la ricostruzione di una rete sociale. Emerge la necessità da parte di questi lavoratori di “rappresentarsi in un contesto”.

Per quanto riguarda la composizione socio-demografica dei lavoratori, emerge una significativa prevalenza di uomini, riconducibile alle caratteristiche dei settori coinvolti. Questi ultimi hanno più difficoltà delle donne ad organizzarsi una nuova vita lavorativa e sono meno motivati.

4.4 Il punto di vista degli operatori dei Centri per l’Impiego della Provincia di Genova⁵¹

A. Informazioni generali e di contesto

Hanno partecipato alla rilevazione 6 operatori dei Centri per l’Impiego della Provincia di Genova (*Medio Ponente, Valpolcevera, Valbisagno, Centro Levante, Levante, Tigullio*), individuati dai referenti della stessa Amministrazione provinciale tra coloro che attualmente trattano casi di cassa integrazione in deroga. Dei 7 CPI della Provincia solo quello del *Ponente* non è stato rappresentato, a causa di difficoltà organizzative.

L’esperienza di lavoro dei partecipanti è relativamente omogenea: l’anzianità di lavoro è di circa 5-8 anni; sono prevalentemente specializzati nell’orientamento ma comunque coinvolti nelle diverse fasi del processo di sostegno dei lavoratori sottoposti a trattamento in deroga. Ad esempio, l’operatrice del CPI Tigullio si è occupata di orientamento, del servizio di matching e dell’indirizzamento degli utenti verso iniziative di formazione “a voucher”. L’intervista si è tenuta presso una sala messa a disposizione dall’amministrazione provinciale, in una zona centrale di Genova, e ha avuto una durata di circa 2 ore e mezza. L’incontro ha avuto, da subito, un andamento sereno e informale, teso a facilitare un confronto aperto sui temi proposti, senza timori di valutazioni sull’operato o nel merito delle considerazioni fatte a titolo personale.

B. Manifestazioni della crisi nel territorio e i settori economici interessati

Il dato che accomuna le percezioni degli operatori è l’età dei lavoratori cassintegrati in deroga: “*C’è una forte presenza di persone tra i 30 e i 40 anni e al di sopra dei 50. Sembrerebbe quindi che la crisi la stiano pagando soprattutto persone in là con l’età e in una prima fascia di esperienza lavorativa*”.

⁵¹ L’intervista di gruppo si è realizzata presso i locali dell’Amministrazione provinciale di Genova, in una zona centrale della città, 3 novembre 2010.

In linea generale la percezione dell'impatto della crisi è fortemente differenziato, sia in termini di incidenza che di caratteristiche dell'utenza, secondo le specificità dei territori di pertinenza dei CPI. Ed in questo senso:

- *CPI Valbisagno* – Contrassegnato da un tessuto di piccole imprese, raramente del commercio e del turismo. L'operatore presente all'intervista è pressoché interamente dedicato al trattamento dei cassintegrati in deroga, attività che coinvolge anche diversi colleghi del medesimo Centro. L'utenza, a suo avviso, è cambiata: *“Nell'ultimo anno e mezzo si presentano sempre più persone con bisogni diversi da quelli prima affrontati, che provengono da aziende in crisi, che hanno un bisogno “complesso” di orientamento, che hanno difficoltà a posizionarsi nel nuovo status”*.
- *CPI Centro Levante* – Essendo ubicato nel centro della città le realtà economiche di riferimento (e che fanno richiesta di cassa integrazione in deroga) afferiscono prevalentemente ai settori del commercio e dei servizi.
- *CPI Valpolcevera* – La Valpolcevera comprende prevalentemente microimprese del commercio e PMI di vari settori. L'utenza della Valle Scrivia sembra rivolgersi per lo più, in ragione delle distanze, ai più vicini Informa Lavoro; afferiscono quindi al CPI i lavoratori della Valpolcevera. *“Prima della crisi si rivolgevano a noi lavoratori disoccupati, con bassa qualificazione, che facevano lavori precari; al problema della mancanza di lavoro si aggiungevano spesso altri tipi di problemi, di natura abitativa, familiare, sociale... Oggi ci troviamo di fronte a titoli di studio più elevati, a professionalità più definite, che hanno lavorato per anni nella stessa azienda”*.
- *CPI Medio Ponente* – Comprende territori a forte tradizione e vocazione industriale, come Sestri Ponente, Cornigliano, Sampierdarena. Le aziende sono quindi di medio grandi dimensioni e piuttosto note nei mercati di riferimento; per citarne alcune: Ilva, Fincantieri, Esaote, Elsag, Piaggio, Selex (ex Marconi), ABB ecc.. *“L'utente tipo era il disoccupato cronico, con un corredo di disagio sociale. Oggi abbiamo persone che hanno sempre lavorato, per la prima volta senza lavoro e totalmente disorientati da questa nuova condizione. Di solito coltivano la speranza che l'azienda li richiami, aspettando di vedere come andrà a finire...”*.
- *CPI Tigullio* – Comprende il territorio della riviera ad est della Città di Genova, quindi realtà economiche legate al commercio e al turismo. I cassintegrati provengono dalle realtà produttive, soprattutto ubicate nelle valli. Un forte campanello d'allarme riguarda la crisi di Fincantieri, la cui eventuale evoluzione negativa potrà coinvolgere indirettamente i servizi in deroga per le ricadute sull'indotto. Spesso i lavoratori trattati attendono la fine del periodo di cassa integrazione *“nella speranza che qualcosa accada. Oggi il territorio non richiede professionalità generiche, ma specifiche. Ciò nonostante c'è una forte resistenza dei lavoratori a intravedere nella formazione la possibilità di una loro professionalizzazione, proprio in ragione di questa posizione “attendista”*”.
- *CPI Levante* – *“Una volta le persone arrivavano con un bisogno esplicito, riconoscibile. Oggi l'analisi della domanda e del bisogno è più complessa, per i motivi simili a quelli riportati dai colleghi. Mi sono spesso sentita dire: “Io non ho mai avuto bisogno di cercare lavoro”, e ciò dà il polso della loro effettiva conoscenza del mondo del lavoro e della formazione. Bisogna fargli capire, prima di tutto, che aprirsi con un operatore è un'opportunità e non una costrizione”*

C. Valutazione degli strumenti e dei servizi a disposizione

Il Piano Operativo della Provincia di Genova prevede, per i lavoratori in deroga, 7 moduli di prestazione/servizio:

Modulo 1 – Colloquio di accoglienza

Modulo 2 – Consulenza orientativa per l'accompagnamento al lavoro

Modulo 3 – Ricostruzione del portafoglio delle competenze

Modulo 4 – Match

Modulo 5 – Voucher formativi

Modulo 6 – Work Experience

Modulo 7 – Servizi per l'avvio di Impresa.

Il Modulo 1 è rivolto a tutte le tipologie di destinatari, anche in sospensione di brevissima durata (inferiore ai 15 giorni solari continuativi); i moduli 2 e 3 i sospesi dai 16 giorni in su; i moduli 4, 5 e 6

per i lavoratori in sospensione per periodi superiori ai 60 giorni; il modulo 7 per i lavoratori licenziati o in CIG di lunga durata. Gli operatori intervistati si occupano prevalentemente di tutti i moduli considerati nel processo. Un primo elemento di criticità, condizionante le scelte dei lavoratori e almeno parzialmente l'attività degli operatori, è riferita ad una percezione di "rigidità" delle regole di fruizione della cassa integrazione. Con le parole di un operatore: *"Essendoci il vincolo della spesa del 30%, ciò induce (sia le persone che seguiamo che noi stessi) a vedere nella formazione uno strumento che concorre al raggiungimento dell'importo. La maggior parte delle persone non vivono la formazione come un vincolo ma anche come opportunità."* L'adesione alla formazione appare pertanto blanda: *"Sono poche le persone che si sentono costrette. Ma ci sono. Nella maggior parte dei casi ti dicono: "E va bene, lo faccio, mi può servire"*. O ancora: *"Dover venire al CPI e dover partecipare alla formazione perché altrimenti perdono la cassa li indispette molto. Quando finalmente si dicono disposti a partecipare alla formazione, a seguito della nostra attività di orientamento e di acquisizione di consapevolezza sulle nuove condizioni del mercato del lavoro, ... beh, credo che questo debba essere un tributo che dobbiamo riconoscere a noi stessi: se non fosse per la professionalità degli operatori, diversi lavoratori sarebbero disposti addirittura a perdere i benefici della cassa integrazione"*. Le iniziative formative possono essere individuate nell'ambito del Catalogo di offerta predisposto dalla Provincia e nel libero mercato. La preponderanza delle scelte ricade sulla formazione a Catalogo: si tratta di un'offerta già codificata, sia sul piano "comunicativo" che della qualità (va ricordato che la Provincia di Genova dispone da anni di un suo catalogo di offerta, che è stato oggetto di diverse sperimentazioni a seguito delle quali sono state apportate frequenti migliorie e adattamenti ai mutamenti di contesto).

Per lo più le scelte ricadono su corsi di informatica (anche di base) e di lingue. Solo nel caso del CPI Medio Ponente, in ragione della forte presenza di aziende ad elevato contenuto e di innovazione, gli utenti hanno richiesto corsi di informatica specialistici.

Le scelte rivolte ad iniziative formative non incluse nel Catalogo riguardano prevalentemente il conseguimento di patentini. Si tratta quindi di quei casi – non frequenti, – in cui il lavoratore ha un'idea chiara e precisa del proprio possibile futuro professionale. Sono quindi persone che – come nell'esperienza della referente del CPI Medio Ponente – trovano una diversa condizione lavorativa prima della scadenza della cassa integrazione.

Diversi sono i fattori che portano a prediligere l'offerta formativa a Catalogo. Una prima motivazione è individuata nella qualità del Catalogo stesso: in esso sono contenute tutte le aree tematiche di effettivo interesse dei lavoratori compresi nei territori provinciali, gli enti di formazione hanno una forte esperienza nell'ambito e una consolidata (e collaudata) presenza nel Catalogo provinciale. Un secondo motivo risiede nella pronta disponibilità dell'offerta. Diversamente *"dobbiamo prenderci il tempo di cercare l'offerta sul libero mercato, individuare la proposta più adatta ai fabbisogni della persona, fare in modo che l'ente compili la modulistica nel modo più corretto ecc. ecc. ... diventa una procedura lunga ... e si rischia spesso di dare un voucher "a vuoto", per un'iniziativa che non parte nei tempi dichiarati e che viene realizzata in un periodo al di fuori di quello della cassa, quindi non rendicontabile"*. Ultimo motivo, ma non minore, risiede nel fatto che il costo di partecipazione alla formazione a Catalogo è interamente coperta, mentre il voucher non necessariamente può coprire il costo di un corso su libero mercato. Trattandosi inoltre di corsi che non rilasciano qualifica e, dati i presupposti di bassa motivazione alla formazione da parte dei lavoratori, ciò spiega il forte ricorso al Catalogo. Una situazione più complessa riguarda i lavoratori che si rivolgono al CPI Tigullio, nel cui territorio l'offerta formativa è fortemente diradata. Le "scelte" dei lavoratori sono quindi rivolte a ciò che i centri presenti sul territorio offrono. Quasi nulle sono le disponibilità a recarsi nel capoluogo di provincia. Nei pochi casi in cui i lavoratori hanno accettato di investire propri fondi per partecipare ad iniziative formative si è trattato di forti progettualità; si potrebbe dire, quasi paradossalmente, che la messa in cassa integrazione ha costituito per questi lavoratori l'opportunità di un cambiamento. Molto rare sono le richieste di moduli di Work Experience (da una a tre per CPI).

In sporadici casi i lavoratori hanno richiesto l'erogazione del modulo 7, ovvero di accompagnamento all'avvio di impresa. I servizi sono gestiti dal CLP della Camera di Commercio (stesura del business plan, partecipazione a seminari ecc.). Attualmente il servizio è sospeso per motivi amministrativi (è stata attivata la procedura di nuovo affidamento dell'incarico attraverso avviso pubblico).

D. Percezione dell'adeguatezza del processo

Sul piano operativo, per ragioni non sufficientemente note agli operatori, accade – e non infrequentemente – che la comunicazione dell'elenco dei lavoratori sospesi pervenga anche con notevole ritardo ai CPI. Talvolta pervengono le comunicazioni ma non si trovano i nominativi in banca dati. Occorre tenere conto che prevalentemente i lavoratori sono convocati dai CPI: solo in un 5% dei casi i lavoratori si propongono direttamente.

La necessità di coprire la quota del 30% in un tempo molto ridotto riduce – se addirittura non inficia – la capacità orientativa del processo. O viene accelerata la frequenza degli incontri di orientamento (e il lavoratore rischia di non capitalizzarne gli esiti intermedi), o ci si rivolge ad offerte formative immediatamente disponibili e non necessariamente corrispondenti al fabbisogno di professionalizzazione del lavoratore.

Gli intervistati percepiscono un costo attribuito ai moduli piuttosto basso, il che implica che per il raggiungimento dell'importo da destinare ai servizi occorre prevedere servizi ad alto costo o molte attività a basso costo: il vincolo finanziario del rispetto del "budget" si tramuterebbe quindi in una rigidità del percorso di trattamento del lavoratore.

Il rischio che viene segnalato è di utilizzare in forma non del tutto propria alcune tipologie di servizio ad alto costo: è il caso del Modulo 3 (*Ricostruzione del portafoglio delle competenze*) il cui ricorso è dettato più da necessità di coprire il costo nei tempi dati, ma non necessariamente il servizio corrisponde, almeno nella procedura, a quanto previsto. Più spesso si tratta di un'attività di orientamento e consulenza.

Da questo punto di vista, il Modulo 3 è in effetti scarsamente utilizzato: richiede, secondo gli operatori, un bagaglio di professionalità più elevata di quella che solitamente si presenta al CPI, una motivazione al cambiamento più forte da parte del lavoratore, un setting appropriato e non sempre disponibile.

E. Significati e valore attribuito dai destinatari alla situazione professionale specifica, vista dagli operatori

Nell'ultima parte dell'intervista si è indagata la rappresentazione che gli operatori hanno dei vissuti dei destinatari degli interventi. In particolare si è richiesto loro di individuare eventuali "tipologie" (in base alle aspettative, al livello di consapevolezza della propria condizione, al livello di commitment, ecc.).

I partecipanti hanno individuato le seguenti tipologie, di cui si riproducono – come da loro affermazioni – le "etichette" e le relative caratteristiche.

1. i "*centrati*" – rappresentano una quota minoritaria: sanno cosa vogliono, chiedono moduli specifici o interventi formativi a voucher per i quali, in alcuni casi, sono disponibili a "metterci del proprio", sia in termini economici che di commitment più complessivo;
2. gli "*attendisti*" – rappresentano la quota maggioritaria: sono passivi, pensano che "*tutto passa*", che "*tanto tornerò in azienda*", e sono pertanto portati a non fare nulla nel periodo di cassa integrazione; questa posizione è spesso facilitata dalle aziende, che in tal senso hanno una forte responsabilità, almeno morale, sul futuro professionale di questi lavoratori;
3. gli "*opportunisti*" – si tratta di una posizione minoritaria, ma ovviamente non stimabile rappresentata da coloro che approfittano del periodo di cassa integrazione per adoperarsi in attività economiche di famiglia o nello svolgere lavoro nero; come gli "attendisti" tendono ad avere un coinvolgimento pressoché formale alle attività previste dai CPI, per motivi ben diversi;
4. gli "*scioccati*" – sono coloro che, avendo lavorato per anni nell'ambito della stessa azienda, non riescono a concepire il proprio allontanamento e la necessità di riconvertirsi; gli operatori hanno a più riprese rilevato come questa tipologia sia difficilmente trattabile: convinti che il mercato del lavoro – o lo Stato – debba garantire un altro lavoro a tempo indeterminato non riesce a concepire un lavoro a tempo determinato, che rifiuta; avendo lavorato per molti anni nella stessa impresa e godendo quindi del cumulo di diverse indennità "sorride" di fronte alle nuove proposte di lavoro. Dietro questi atteggiamenti, spesso, si nasconde un sentimento di forte timore verso la nuova realtà: "*perché, però, hanno pescato proprio me?*";
5. i "*rimuoventi*" – forse interpretabili come un sottoinsieme della tipologia precedente, comprende coloro che tengono lontano da sé i dati di realtà, negandola. Dalla dichiarazione di un lavoratore

riportata da una operatrice intervistata: *“nel periodo di cassa non ti viene voglia di fare nulla... ci si impigrisce”*.

4.5 Il punto di vista degli operatori dei Centri per l'Impiego della Provincia Benevento⁵²

A. Informazioni generali e di contesto

Hanno partecipato alla rilevazione 6 operatori dei Centri per l'Impiego della Provincia di Benevento, individuati e convocati direttamente dal responsabile del Centro per l'Impiego del capoluogo, in qualità di personale impegnato al momento nell'attuazione degli ammortizzatori sociali in deroga.

Tutti gli operatori coinvolti hanno una lunga esperienza lavorativa nel settore (quasi 30 anni di servizio), iniziata presso gli originari Servizi di collocamento del Ministero del Lavoro. Solo un'operatrice ha un'anzianità lavorativa inferiore rispetto agli altri, comunque superiore ai 10 anni di attività.

Due operatori fanno riferimento al CPI della città di Benevento, mentre gli altri operano nei diversi CPI dislocati sul territorio provinciale (Telesse Terme, San Bartolomeo in Galdo, Sant'Agata dei Goti).

Nel corso dell'intervista non sono state riscontrate differenze in merito alle attività svolte dagli operatori, in quanto ognuno dei partecipanti ricopre indistintamente tutte le funzioni di competenza dei Servizi per l'impiego, anche se, in una fase negativa come quella che stiamo attraversando, quotidianamente si trovano a dover affrontare prevalentemente i problemi di persone che hanno perso il lavoro per colpa della crisi economica in atto.

B. Percezione / connotazione della crisi

In base a quanto dichiarato sono numerose le aziende della Provincia che hanno cessato la loro attività, anche se, secondo alcuni operatori, non sempre le difficoltà dovute alla crisi possono essere considerate la vera causa della chiusura. Sembra che in alcuni casi i lavoratori, durante il colloquio presso il CPI territoriale di competenza, abbiano dichiarato di non comprendere le ragioni del loro licenziamento in quanto le aziende presso cui lavoravano non mostravano flessione negli ordinativi. Anzi alcuni lavoratori erano stati costretti a prolungare l'orario lavorativo (qualcuno ha lavorato anche di notte) per far fronte ad un eccessivo carico di lavoro.

Gli operatori descrivono che la crisi ha investito indistintamente tutti i settori produttivi che caratterizzano il territorio provinciale, in prevalenza il comparto agricolo e il commercio. Per la maggiore si tratta di aziende di piccole dimensioni, con al massimo 15 dipendenti, che lavorano per conto terzi. Tutto ciò aggravando la situazione di una realtà complessivamente già in difficoltà. In particolare tra queste l'area di San Bartolomeo in Galdo dimostra criticità maggiori rispetto alle altre. Fa eccezione il parco eolico del comprensorio di San Bartolomeo in Galdo, la cui attività avviata da alcuni anni non sembra dimostrare particolari criticità e fino ad oggi l'operatrice non ha rilevato utenti di quel settore.

La zona di Airola (Comune della Provincia di Benevento che rientra nell'ambito di competenza del CPI di Sant'Agata dei Goti), fino a pochi anni fa, registrava un fiorire di aziende con un maggiore numero di addetti rispetto alle caratteristiche del tessuto industriale provinciale. Ora si manifesta una forte flessione e queste stesse aziende rischiano di scomparire definitivamente.

Gli operatori richiamano *le agevolazioni messe a disposizione dallo Stato o dalla Regione per sostenere l'occupazione che vengono utilizzate dalle aziende in maniera “fraudolenta”*. Numerosi in Provincia, infatti, sono i casi di aziende *che hanno assunto grazie all'incentivo economico ma appena vi è stata l'occasione hanno licenziato quegli stessi lavoratori*. A detta degli intervistati, nel beneventano, *sono molteplici le aziende che si servono di lavoro sommerso e irregolare o che ricorrono a svariati sotterfugi, come la concessione di un ammontare di retribuzione diverso da quello indicato in busta paga o l'acquisto dei voucher da parte di aziende per coprire prestazioni temporanee, per ridurre le spese*.

⁵² L'intervista di gruppo si è realizzata presso i locali del Centro per l'Impiego di Benevento il 25 novembre 2010.

Non sempre appare limpido il comportamento delle aziende che, secondo quanto riportato dai lavoratori in occasione dei colloqui, ricorrono alla cassa integrazione quale strategia per ridurre l'organico. Secondo gli operatori intervistati, anche da parte dei lavoratori si riscontra un uso sprovveduto della Cassa integrazione. Soprattutto da parte delle donne è stata rilevata un forte propensione a protrarre nel tempo la condizione di cassa integrati, in quanto *fa comodo rimanere a casa, soprattutto a quelle con prole, e continuare a percepire un reddito di 800 euro mensili senza lavorare. In molti casi, il contributo concesso dall'INPS è addirittura superiore al reddito realmente percepito lavorando e quindi, per loro, quella che dovrebbe essere una condizione di svantaggio diventa una buona opportunità.*

Lo stesso vale per quei lavoratori che, approfittando del periodo di sospensione, si cimentano in altre attività, incrementando così il sussidio con nuove entrate.

C. Valutazione degli strumenti / servizi messi a disposizione per la gestione della crisi

Gli operatori intervistati si sono soffermati molto sugli aiuti, non legati espressamente alle misure anticrisi, offerti ai disoccupati sia dallo Stato che dalla Regione, ma a loro avviso non vengono utilizzati dai lavoratori in maniera tale da trarne benefici in vista della loro ricollocazione nel mercato del lavoro.

Si è fatto spesso riferimento agli incentivi previsti dalla normativa nazionale a favore delle imprese disposte ad assumere disoccupati, sottolineando il fatto che se queste ultime sapessero delle agevolazioni a cui potrebbero accedere il loro atteggiamento verso i lavoratori in cerca di un impiego sarebbe certamente diverso. *I lavoratori, infatti, denunciano spesso mancanza di ascolto da parte delle aziende che, seppur hanno bisogno di forza lavoro, evitano di assumere per non accollarsi tutte le spese che un dipendente regolare comporta.*

A questo proposito gli operatori intervistati si sono mostrati disponibili ad intercedere con le aziende per illustrare in maniera dettagliata tutte le agevolazioni previste dalla legge e, quindi, i vantaggi che ne derivano. In merito ai servizi attivati per contrastare la crisi, gli operatori hanno descritto brevemente le procedure di presa in carico dei lavoratori. La Regione, dopo aver autorizzato il ricorso agli ammortizzatori sociali in deroga, comunica al CPI competente per territorio i nomi dei lavoratori sospesi. A questo punto gli operatori li convocano singolarmente presso gli uffici provinciali dei servizi per l'impiego e dopo averli intervistati in merito alle loro esperienze, competenze, attitudini elaborano il Patto di Servizio.

In base a quanto emerge dai colloqui di orientamento, i lavoratori dovrebbero essere indirizzati verso percorsi formativi finalizzati a riqualificarli, aggiornarli o specializzarli (così come previsto dal Pacchetto anticrisi approvato dalla Regione nel 2009).

A tal proposito gli operatori si sono mostrati tutti d'accordo sulla necessità di puntare prevalentemente su corsi di riqualificazione professionale, ma a quanto pare al momento non hanno nessun tipo di formazione da proporre alle persone con le quali interagiscono.

I CPI, infatti, sono in attesa da mesi di un bando regionale che dovrebbe avviare le attività formative previste dal pacchetto anticrisi.

Da quanto emerso nel corso dell'intervista sembra che la politica attiva che dovrebbe interagire con le iniziative di sostegno al reddito in Campania per ora esista solo sulla carta.

D. Valutazione di eventuali cambiamenti nell'utilizzo di strumenti / servizi prima e durante la crisi

Di fronte alla richiesta esplicita di fornire una valutazione in merito ai servizi offerti, gli operatori intervistati hanno lamentato soprattutto la loro difficoltà a proporre iniziative concrete ai lavoratori che hanno preso in carico.

Al momento, infatti, il loro intervento è limitato alle convocazioni periodiche presso i propri uffici dei lavoratori che, dal canto loro, pur mostrando un certo malcontento in merito, continuano a presentarsi ogni volta solo per scongiurare il timore di perdere il diritto agli ammortizzatori sociali.

Secondo gli intervistati la concessione della delega da parte della Regione alle Province in tema di lavoro e formazione professionale, a differenza di quanto si potrebbe pensare, ha limitato notevolmente l'azione dei CPI. In particolare, per quanto riguarda il contatto diretto con le aziende, sono stati privati di quella che costituiva la principale occasione per proporre ai datori di lavoro i lavoratori trattati.

Inoltre non viene più curata la relazione con le aziende, attività che in precedenza si svolgeva ed aveva dei risultati non solo potenziali. *I lavoratori chiedono a noi di fare da mediatori e gli operatori non hanno gli strumenti.*

E. Significati e valore attribuito dai destinatari alla situazione professionale specifica, vista dagli operatori

Dovendo descrivere il target di lavoratori percettori di ammortizzatori sociali in deroga con i quali si interfacciano quotidianamente, gli operatori hanno dichiarato che si tratta per la maggior parte di giovani di età inferiore ai 40 anni.

In particolare è stato chiesto agli operatori di individuare eventuali tipologie di lavoratori prendendo in considerazione le aspettative, il livello di consapevolezza della propria condizione, il livello di malcontento ecc.

I partecipanti hanno individuato le seguenti tipologie, di cui si riproducono, partendo da loro affermazioni, le “etichette” e le relative caratteristiche.

1. le “*versatili*” - le donne più motivate rispetto agli uomini ad acquisire nuove professionalità;
2. gli “*atipici*” - i lavoratori adulti che per la prima volta si trovano senza il lavoro che hanno svolto lungo tutto il loro percorso professionale e che per la prima volta sono costretti a cercare un nuovo lavoro;
3. i “*demotivati*” - si tratta prevalentemente di lavoratori con qualifiche elevate, ad esempio manager, che non sono per nessun motivo disposti ad accettare posizioni lavorative inferiori a quelle che hanno appena perso;
4. gli “*arrabbiati*” - quelli che non hanno accettato di buon grado la perdita del posto di lavoro.

4.6 Il punto di vista degli operatori dei Centri per l'Impiego della Provincia di Avellino⁵³

A. Informazioni generali e di contesto

Hanno partecipato alla rilevazione 7 operatori dei Centri per l'impiego della Provincia di Avellino, individuati da una delle referenti della stessa amministrazione tra coloro i quali si occupano attualmente di ammortizzatori sociali in deroga.

Tutti i lavoratori hanno una lunga esperienza lavorativa nel settore, che va dai 20 ai 30 anni di attività, iniziata per ognuno di loro presso i Servizi di collocamento del Ministero del Lavoro. Si distingue un solo operatore, che, oltre a vantare un'anzianità lavorativa di gran lunga inferiore (9 anni) rispetto a quella dei colleghi presenti, è arrivato al Centro per l'Impiego dal Ministero della Giustizia.

Quattro degli operatori fanno riferimento al CPI di Avellino, mentre gli altri operano nei diversi CPI dislocati sul territorio provinciale (Calitri, Grottaminarda, Sant'Angelo dei Lombardi). L'unico CPI non rappresentato all'incontro è stato quello di Ariano Irpino.

Tutti gli operatori presenti partecipano al progetto “*Welfare to work*” di Italia Lavoro ed, in particolare, si occupano della ricollocazione dei lavoratori in cassa integrazione ed in mobilità in deroga.

B. Percezione / connotazione della crisi

La crisi in atto ha colpito tutti i settori produttivi che caratterizzano il tessuto provinciale avellinese. In particolare, il comparto conciario, le piccole e medie imprese, i servizi (particolarmente colpiti i laboratori di analisi cliniche), oltre a tutto l'indotto automobilistico ed al settore tessile.

Secondo quanto dichiarato da un'operatrice, in realtà, *già prima vi era una forte carenza di competitività da parte di molte delle aziende presenti sul territorio provinciale, le quali sono rimaste sul mercato solo grazie agli aiuti statali.*

Si tratta prevalentemente di realtà produttive appartenenti al settore conciario e a quello tessile.

⁵³ L'intervista di gruppo si è realizzata presso i locali del Centro per l'Impiego di Avellino il 2 dicembre 2010

La situazione più difficile si registra nel territorio di competenza del CPI di Calitri che negli anni ha visto scemare quelle che erano le attività economiche di maggior prestigio. Allo stesso tempo la ceramica calitrana.

Al contrario sta scontando pesantemente gli effetti della crisi mondiale il settore automobilistico, presente con grosse aziende nei territori di competenza dei CPI di Avellino (tutto il comparto FMA) e di Grottaminarda (comparto IVECO). La provincia irpina si caratterizza per la consolidata presenza di aziende che lavorano come indotto della FIAT e che, quindi, subiscono le ripercussioni che la crisi mondiale ha avuto sulla casa madre.

L'indotto registra un massiccio ricorso alla Cassa Integrazione in deroga.

Nell'area di competenza del CPI di Grottaminarda oltre ai dipendenti dell'indotto IVECO, la crisi ha provocato il ricorso alla CIGO in deroga (42 lavoratori su 60 dipendenti) della Stamperia Irpinia, azienda del comparto carpenteria metallica impegnata nella produzione di lamierati metallici, e del Laboratorio di analisi cliniche San Carlo (comparto sanità).

Non mancano nella realtà produttiva irpina, secondo quanto dichiarato dai lavoratori sospesi nel corso dei colloqui con gli operatori, imprese che sembra abbiano approfittato della crisi.

C. Valutazione degli strumenti / servizi messi a disposizione per la gestione della crisi

Come previsto dal "Pacchetto anticrisi" approvato dalla Regione Campania con la delibera n. 256/2009, e poi parzialmente modificato ed integrato con la delibera n. 397/2009, i CPI prendono in carico i lavoratori residenti nel territorio di loro competenza e, dopo aver concordato con le aziende un apposito calendario, li convocano per un primo colloquio di orientamento nel corso del quale viene firmato il Patto di Servizio, un documento che li vincola a presentarsi ad ogni convocazione successiva.

Gli operatori prendono nota delle esperienze professionali maturate e delle attitudini di ciascuno di loro, in vista di una ricollocazione anche in contesti diversi da quello di appartenenza. Molti lavoratori, soprattutto quelli con una lunga anzianità di servizio, non sono disposti ad intraprendere un'attività diversa da quella che hanno svolto per gran parte della loro vita professionale. Questi ultimi sarebbero disponibili, inoltre, a seguire un corso di aggiornamento solo se accompagnato da un incentivo economico.

Il sostegno al reddito rappresenta una priorità per i cassa integrati, che non hanno remore a dichiarare che la loro speranza di prendere parte ad un corso di formazione è legata alla volontà di percepire un compenso.

Non a caso i lavoratori del comparto automobilistico hanno dichiarato di non essere più disposti a seguire corsi di formazione professionale, in quanto, in base alla regola che il "sussidio anticrisi", pari a circa 300 euro, concesso come compenso per la partecipazione ad attività formative, comporta la perdita del diritto all'integrazione al reddito prevista per i lavoratori in cassa integrazione e, considerando che la suddetta fonte di reddito, a differenza di quella destinata ai beneficiari del sussidio di cassa integrazione è soggetta a tassazione, il guadagno netto è risultato inferiore rispetto a quello ricevuto nei periodi di inattività non accompagnati da formazione.

Diversamente i beneficiari degli ammortizzatori sociali in deroga prossimi alla pensione non prendono affatto in considerazione l'idea di aggiornarsi e tanto meno quella di riqualificarsi, la loro unica aspettativa, infatti, è mantenere il sostegno al reddito previsto per i cassa integrati in attesa di poter andare in pensione, magari avvantaggiandosi di un'agevolazione tipo il prepensionamento.

Molti lavoratori, infatti, sembrano preoccuparsi più della proroga della CIG che della ricerca attiva del lavoro, mostrandosi rassegnati all'eventualità che non torneranno mai a lavorare o, paradossalmente, soddisfatti di percepire un reddito, seppur contenuto, senza lavorare.

Entrando nel merito degli strumenti messi a disposizione per la gestione della crisi, gli intervistati hanno esordito lamentando le difficoltà legate all'uso del sito creato dalla Regione per la registrazione on line dei lavoratori sospesi. Lamentano, inoltre, la scarsa attinenza dei corsi di formazione con le reali esigenze del mercato del lavoro locale. Secondo gli operatori, infatti, sarebbe opportuno monitorare le esigenze delle aziende operanti sul territorio provinciale e, in base a ciò che viene fuori, programmare le attività formative necessarie a qualificare la forza lavoro.

La Provincia di Avellino si sta muovendo già dall'inizio dell'anno in questo senso, ma si scontra purtroppo con la scarsa collaborazione dei Comuni (l'ente individuato per fornire informazioni circa le

realità produttive presenti sul territorio) e con la carenza del personale da impiegare nello svolgimento di questo tipo di attività.

D. Valutazione di eventuali cambiamenti nell'utilizzo di strumenti / servizi prima e durante la crisi

Gli operatori hanno lamentato la difficoltà a rispondere alle domande dei lavoratori che si rivolgono al CPI per ottenere informazioni che non sono in grado di fornire, non per mancanza di volontà, ma perché loro stessi non sono messi in condizione di fornire un valido supporto.

Le difficoltà maggiori si riscontrano in merito alle richieste relative ai corsi di formazione previsti dal pacchetto anticrisi. Laddove i lavoratori si mostrano ansiosi di avviare un percorso di riqualificazione professionale, gli operatori non sono in grado di fornire informazioni certe sul quando e sul come avranno inizio le attività formative. Al momento non c'è traccia di attività formative indirizzate ai lavoratori sospesi, fatta eccezione per le giornate di formazione destinate ai cassa integrati delle aziende dell'indotto automobilistico. Più lusinghieri sono stati gli obiettivi raggiunti grazie al progetto PARI che ha permesso di ricollocare un numero considerevole di lavoratori, che ancora oggi risultano impiegati⁵⁴. In quella occasione gli operatori hanno diffuso agli enti competenti (agenzie interinali, camere di commercio, ecc.) tutte le nozioni in merito agli incentivi previsti per l'assunzione dei lavoratori beneficiari di ammortizzatori ed in collaborazione con le aziende hanno ascoltato i lavoratori al fine di costruire un quadro delle competenze professionali disponibili ad essere ricollocate. Il progetto ha riguardato principalmente operai, ricollocati in piccole aziende (un'azienda agricola, un centro di riabilitazione, un panificio, un'officina meccanica) locali.

E. Significati e valore attribuito dai destinatari alla situazione professionale specifica, vista dagli operatori

Prima di concludere l'intervista è stato chiesto agli operatori di descrivere lo stato d'animo dei lavoratori con i quali si rapportano quotidianamente.

È apparso subito lampante il diverso atteggiamento delle donne, che si presentano meno proattive rispetto agli uomini, più ansiosi nel trovare un lavoro. Per le lavoratrici rimanere a casa ed accudire i figli, continuando a percepire comunque un compenso economico, non rappresenta una condizione del tutto negativa. Meglio guadagnare meno, infatti, che sacrificare gli affetti e la vita privata per il lavoro.

Diverso il modo di porsi delle donne non sposate, che alla pari dei colleghi uomini, sperano di tornare a lavorare.

I lavoratori più reattivi si attivano personalmente per trovare una nuova occupazione, ma una volta individuata l'azienda alla quale chiedere l'assunzione, si rivolgono al CPI che li ha presi in carico affinché gli operatori intercedano per loro, spiegando ai probabili nuovi datori di lavoro tutte le agevolazioni a cui possono accedere assumendo i beneficiari degli ammortizzatori sociali in deroga.

Per quanto riguarda l'età, dal colloquio di gruppo è emerso che i lavoratori beneficiari della cassa integrazione in deroga nella Provincia di Avellino, hanno quasi sempre più di 40/45 anni e vantano un'anzianità lavorativa di oltre vent'anni.

La mobilità in deroga, invece, colpisce prevalentemente lavoratori giovani, generalmente di età compresa tra i 30 ed i 39 anni e nella maggior parte dei casi di sesso femminile.

Di fronte alla richiesta dell'intervistatore di individuare dei target, gli operatori hanno definito i lavoratori beneficiari degli ammortizzatori sociali in deroga della Provincia di Avellino:

1. *“rassegnati”*- si tratta principalmente dei lavoratori ormai prossimi alla pensione, ma la rassegnazione colpisce anche i disoccupati con più di 40 anni, ben consapevoli che, rispetto ai giovani, per loro è più difficile essere assunti;
2. *“motivati”*- si tratta dei lavoratori giovani, fiduciosi nella possibilità di tornare a lavorare. In particolare, questa tipologia comprende lavoratori disposti ad intraprendere un'attività

⁵⁴ Nei casi in cui si sono verificati dei problemi, come ad esempio, la corresponsione al lavoratore di un compenso diverso da quello previsto in busta paga, gli operatori del CPI hanno esercitato il loro potere di controllo, invitando l'azienda a rispettare quanto previsto dal contratto di categoria.

autonoma, alcuni dei quali sono solo in attesa dell'incentivo regionale che dovrebbe essere a breve decretato.

4.7 Il punto di vista di alcuni lavoratori di San Lazzaro di Savena (Bologna)

A. Informazioni generali e di contesto

Hanno partecipato al focus group 9 lavoratori (di cui due donne), residenti nell'area di San Lazzaro di Savena. L'età oscilla tra i 30 e i 55 anni: la fascia prevalente è comunque compresa tra i 40 e i 45. Si segnala la presenza di un lavoratore extracomunitario (di origine magrebina), presente da oltre 10 anni in Italia. La maggior parte dei partecipanti ha acquisito il solo titolo di scuola dell'obbligo, mentre solo una persona è in possesso di laurea. La maggior parte degli intervenuti svolge un lavoro di tipo esecutivo, anche se tecnico-specialistico per competenze e tipo di strumentazione e tecnologia impiegata. I settori economici in cui sono coinvolti sono relativi alla formazione specializzata, alla grafica, alla produzione alimentare, ai trasporti e logistica, al settore del legno-arredo e di produzione e alla lavorazione della carta: due dei lavoratori presenti provenivano dalla stessa impresa, attualmente chiusa. In particolare uno era il proprietario della ditta, anche se formalmente lavorava come dipendente.

Nel complesso non si tratta di ambiti professionali definibili come 'obsoleti': le stesse professionalità ed esperienze sembrano semmai in linea con il tessuto produttivo che caratterizza e ha caratterizzato per anni l'area bolognese e più in generale emiliano-romagnola. Il focus group si è tenuto presso una sala messa a disposizione del Centro per l'Impiego di San Lazzaro e ha avuto una durata di circa 2 ore e 15 minuti.

Nonostante i temi fossero decisamente coinvolgenti sul piano personale, la discussione nel gruppo ha seguito un andamento sereno. Inoltre, tutti i partecipanti hanno mostrato un interesse concreto verso i temi affrontati durante la discussione e hanno evidenziato capacità di analisi, sia rispetto a quanto personalmente stanno vivendo per quanto concerne la situazione più complessiva del mercato del lavoro. Non sono mancati momenti di interazione spontanea. In queste circostanze vi è stato uno scambio intenso di informazioni, soprattutto in occasione:

- della descrizione del 'come' le imprese in cui lavoravano sono entrate in crisi, in particolare tra persone che lavoravano negli stessi settori;
- della descrizione delle informazioni che i centri per l'impiego hanno fornito, soprattutto sui corsi di formazione.

Nello schema seguente si riportano alcune brevi caratteristiche dei partecipanti. Ad essi, come anche nelle trascrizioni contenute nei paragrafi successivi, è stato assegnato un nome di fantasia.

Nome	Età	Ultimo lavoro svolto	Titolo di studio
Mimmo	31	Saldatore	Licenza media
Domenico	51	Addetto magazzino	Licenza media
Emanuela	40	Insegnante di lingue	Laurea
Sergio	42	Cartotecnico	Licenza media
Pierluigi	42	Impiegato (imprenditore)	Diploma scuola superiore
Davide	51	Addetto attività commerciali e tecniche	Licenza media
Ambra	34	Operatore generico di produzione	Diploma tecnico gestione aziendale
Rocco	55	Autista	Licenza media
Beppe	44	Stampatore	Licenza media

B. Percezione della propria condizione

A inizio focus group è stato somministrato un test proiettivo sui colori, in modo che vi fosse un approccio indiretto e allo stesso tempo “ludico” ai temi che sarebbero stati trattati. In particolare a ciascun partecipante è stato richiesto di scegliere un cartellino colorato a rappresentazione del proprio stato d’animo e di aspettative al momento in cui si è recato al primo incontro informativo presso il Centro per l’Impiego di zona.

La quota prevalente di partecipanti al focus ha rilevato di aver vissuto il primo incontro con il Centro per l’Impiego, in occasione del primo colloquio informativo, in modo essenzialmente sereno e nutrendo la speranza che il servizio avrebbe potuto fornire un supporto concreto al pronto reinserimento nel mercato del lavoro: la parola, più volte evocata, “speranza”, è stata associata per alcune persone (quattro) al colore azzurro, per altre due al verde. Stridente è il contrasto, tra il realismo delle vicissitudini narrate, che hanno condotto allo status di cassa integrati, e la capacità di proiettarsi oltre le difficoltà, che denota, ora un senso ancora presente di quasi incredulità rispetto a quanto accaduto, ora la voglia di voler ricominciare, seppure in un contesto che non sembra offrire al momento particolari opportunità:

Rocco → “ho scelto l’azzurro, anche se dopo 36 anni mi ritrovo a casa. La ditta chiudeva e da allora ho fatto 6 mesi in cassa integrazione straordinaria, e poi c’è il licenziamento. Azzurro perché vedo e vedo nel mio futuro un piccolo spiraglio”,

Beppe → “speranza... l’azienda è in liquidazione, non si sa se a settembre chiuderà o si riprenderà”,

Domenico → “anch’io ho preso verde per la speranza ma a 55 anni non ci credo molto,... a questo punto, avrei preferito il nero, che non c’è”,

Ambra → “verde nonostante tutto, anche se è difficile trovare qualcosa. Sono in cassa integrazione da ottobre 2009... già in passato, sei anni fa, sono entrata in crisi con il lavoro, ma all’epoca trovai subito una nuova collocazione”.

Emanuela → “premetto che sono in cassa integrazione dal giugno 2009. Se devo essere sincera all’inizio di questa situazione ero comunque ancora fiduciosa, ... quando in un secondo momento sono entrata in cassa integrazione straordinaria in deroga, la vita mi si è enormemente complicata anche perché mi è stato imposto il corso di formazione...”

Per meglio contestualizzare quanto emerso è necessario sottolineare che la maggior parte delle imprese in cui i partecipanti lavoravano sembrano versare in una condizione estremamente grave, essendo in stato di liquidazione, o di chiusura o nel migliore dei casi di fermo e rallentamento produttivo con la necessità di tagliare una quota rilevante di personale. Alcune situazioni di crisi sembrano trascinarsi anteriormente rispetto al 2008 e vengono fatte risalire a processi di globalizzazione più complessi e profondi, come è il caso del settore grafico. Per questo motivo quasi tutti i lavoratori presenti provengono da un percorso di crisi articolato e spesso lungo, in cui la fase di cassa integrazione in deroga rappresenta solo l’ultima tappa.

C. Percezione delle cause della crisi

Sulla percezione delle cause che hanno condotto le imprese alla crisi, i lavoratori hanno denunciato la presenza di più fattori e di situazioni che si sono venute maturando in tempi e modi specifici. Hanno la consapevolezza che le configurazioni del mercato globale, con le interazioni che lo contraddistinguono, accelerino i processi degenerativi nei momenti di crisi. La stessa crisi, dunque, appare come uno dei fattori che può condurre anche alla cessazione di attività, non quello esclusivo.

In questa prospettiva le difficoltà dell’impresa, ora assumono il volto dell’esternalizzazione di servizi che conduce alla chiusura di un ramo d’azienda, all’utilizzo di macchinari caratterizzati da alta tecnologia che hanno reso obsolete alcune figure professionali, ora al sovra-dimensionamento della produzione rispetto alla capacità di assorbimento della domanda. In taluni casi, pur in presenza di buone potenzialità di mercato, la crisi è stata ricondotta a errate politiche di marketing, di prezzo o di acquisizione di nuove attività non adeguate al momento o all’accadimento di un evento traumatico, come la perdita di una causa giudiziaria. Più tradizionale la situazione in cui la causa della crisi è da ricondursi alla forte dipendenza da un unico fornitore, come il caso di un’azienda di produzione e

commercializzazione di mobili d'ufficio rivolta al settore pubblico o nel caso della produzione di pollame, in cui la crisi affonda le sue reali radici in un tempo anteriore collocato al momento della diffusione dell'aviaria che ha costretto le imprese già a precedenti fermi produttivi.

Ambra → “lavoro da 6 anni, come impiegata nell'organizzazione di segreteria dei corsi di formazione, per la stessa impresa che fa formazione per i medici. Il paradosso è che saremmo entrati in crisi comunque per le scelte di chi è più in alto di me.... Nonostante fossimo gli unici sul mercato,si sono ostinati a mantenere gli stessi prezzi degli anni precedenti, è subentrato quasi un orgoglio da parte del nostro amministratore... quando era troppo tardi abbiamo provato ad andare sul pubblico, non era facile”,

Pierluigi → “abbiamo perso una causa di oltre 1 milione di euro, non potevamo continuare. Di lavoro ce ne era, ma in ogni caso con delle gestioni accorte ... si riesce a portare a casa la pagnotta”,

Beppe → “in un settore in crisi come il grafico, da oltre 10 anni, tra il 2007 e il 2008 da 2 persone siamo diventati 14 e non si capisce perché, poi la crisi... secondo me c'è alla base una mal gestione se si pensa ai pochi clienti acquisiti in più nel periodo”,

Domenico → “la storia nasce al momento in cui tutta l'aera trasporti è stata data in gestione a una ditta esterna..”,

Emanuela → “abbiamo chiuso commercialmente in positivo. Da poco avevamo acquisito un'altra cartiera di Vicenza.. il problema è stato che forse è stato fatto un passo più lungo della gamba proprio quando è subentrata la crisi”.

Alcuni partecipanti, come si evince dalle trascrizioni, trovano difficoltà in questo contesto ad accettare l'idea che una impresa, da loro considerata in salute o strategicamente ben posizionata sul mercato, possa improvvisamente chiudere: ricorrono spesso nella narrazione configurazioni di crisi con imprese senza debiti o con commesse ben avviate. Ciò aumenta il senso di frustrazione e acuisce, per molti aspetti, la sensazione di trovarsi di fronte a fenomeni che sfuggono a spiegazioni di cause di crisi tradizionali e “logiche”. Sul piano strettamente personale questo trova corrispondenza nella consapevolezza più amara e profonda che la crisi porta via con sé un mondo di certezze:

Domenico → “Sostanzialmente noi siamo a casa non perché il lavoro, il mio lavoro, non vi sia più, ma perché l'hanno dato a un'altra ditta”.

D. I servizi e le attività formative

Uno degli aspetti maggiormente critici emersi nella discussione ha riguardato la scelta della tipologia del corso che si è rivelata spesso tortuosa e quasi mai in linea con le aspettative dei lavoratori. Il processo di orientamento alla scelta del corso sembra essersi svolto con modalità non standardizzate, spesso frutto di trattative informali - non sempre avvenute presso il CpI ma presso il centro che eroga la formazione - tra ciò che era disponibile al momento e le esigenze “personali”, legate, ad esempio, alla vicinanza tra la residenza e l'Agenzia formativa. La scelta del corso, inoltre, è stata quasi sempre selezionata sulla base delle esperienze lavorative passate e quasi mai rispetto a una diversa progettualità del percorso professionale.

Emanuela → “mi ero immaginata la possibilità di fare non più di 40 ore....Inoltre mi è stato proposto marketing e sinceramente non ne potevo più di questo ambito, sono stufa dopo 15 anni... allora ci siamo orientati, con la consulente del centro per l'impiego che è stata gentile e disponibile, a cercare qualcosa che mi interessasse, come informatica o lingue, come il tedesco, e invece queste cose non erano possibili ed è per questo che ho iniziato il corso per gestore di apprendimento, che è più vicino a ciò che ora faccio. Poi dopo non so, ma sembra che ora sia possibile farle quelle materie e a settembre ci devo riparlare.”

Beppe → “Sto facendo un corso da 120 ore che abbiamo stabilito con il docente della struttura in cui sto andando..... Il corso è per grafico di stampa, e pur essendo nello stesso settore, è del tutto l'opposto di quello che ho fatto come lavoro pur essendo attinente al settore..”.

Davide → “Mi è stato fatto vedere un pacco così dove c'erano corsi di qualsiasi cosa, al che ho chiesto quale fosse il corso più breve, anche perché nel catalogo non compariva la durata del corso. Allora ho scelto un corso di post-stampa presso il centro (ente di formazione) perché era indicato nell'elenco in cui lo facevano. Vado presso il centro e scopro che lì non c'è... non avevano le attrezzature, allora torno qui al CpI e ho scelto un altro corso che sto facendo ora di pre-stampa di 220 ore.”

Rocco → “Quando sono andato al centro servizi (ente di formazione) mi è stato dato un foglio (da parte del CpI) in cui c’era scritto che il corso doveva durare 300 ore. Quando sono arrivato lì mi hanno spiegato che il corso di 300 ore non c’era e avrei dovuto farne uno di 150-160 e l’ho fatto”.

Domenico → “...ho iniziato dicendomi che dovevo fare 300 ore e invece ne sto facendo 100. In realtà ho scelto, o meglio in base alle indicazioni che mi hanno dato loro, il corso tecnico di logistica e spedizioni. Ed effettivamente c’era, solo che quando sono andato al centro mi hanno detto prima che era di 300 ore, poi effettivamente me ne hanno date poco più di 100, in base sempre a quello che mi ha detto una impiegata del (ente formativo) Rispetto ad altri a me il sindacato non mi ha detto che dovevo fare un corso di una certa durata”.

Sulla base di quest’ultima affermazione nasce un intenso ma breve scambio di interazione su questo aspetto tra coloro che erano stati pre-avvertiti dal sindacato sulla durata e la natura dei corsi e chi invece non ha avuto alcuna informazione.

Più di uno dei partecipanti sottolinea la presenza di diverse imperfezioni nel sistema nel suo complesso. In particolare emerge:

- l’incoerenza tra i cataloghi disponibili presso i CiP e l’offerta effettivamente erogata sul momento ed erogabile in assoluto;
- la mancata possibilità di inserirsi in contesti omogenei per livello conoscitivo dei discenti;
- la frammentazione del percorso, composta di momenti e fasi che apparentemente non sono tra loro coerenti secondo un piano di sviluppo o di riqualificazione unico;
- l’inserimento in corsi già iniziati e la conseguente rimodulazione continua della durata della formazione;
- l’inizio della fase di formazione in un periodo di molto avanzato rispetto al momento di entrata in cassa integrazione in deroga.

Ambra → “Ad aprile mi è stato detto da una sindacalista che c’era l’obbligo di fare dei corsi di 200 ore. Ci è stato detto che il Fondo Sociale europeo aveva queste risorse per questo. Io credevo che ci fosse più scelta, invece alla fine.... Io vado ad Imola con una mia collega a fare il corso. Pensavo esistessero corsi lunghi di 200 ore, invece no, solo moduli di 40 ore in 40 ore. Alla fine mi hanno proposto un percorso complessivo di 120 ore o 162 ore, e ho scelto quest’ultimo. Al momento faccio un corso di contabilità di 40 ore, ma è molto teorico.. non è che esci e sai la contabilità.. piuttosto che niente, meglio questo, ma non fai pratica. In aggiunta sto facendo un corso di informatica, fotoshop, perché in quel momento e in quel giorno era previsto questo approfondimento e mi ci sono trovata, anche per chiudere entro settembre tutte le ore che devo fare.... Lo sto facendo perché mi è stato proposto dal (ente di formazione) a Imola.. qui a San Lazzaro ho fatto solo l’attivazione e ho scelto il primo corso”.

Rocco → “Quando ho finito (il primo ciclo di 160 ore) mi hanno rimandato qua (al CpI) e qui mi hanno assegnato un corso di altre 100 ore. Il fatto è che poi a fine giugno finiva il periodo di cassa integrazione e quindi ho fatto 12 ore, poi è terminata la cassa integrazione, ma ho continuato la formazione perché mi hanno detto che ero obbligato” → A tal proposito, anche in questo punto, nasce una interazione dovuta al fatto che altri partecipanti sostengono invece che, decaduto il periodo di cassa integrazione in deroga, la formazione non è più obbligatoria, per cui ci sono stati casi di interruzione improvvisa dei corsi.

Domenico → “Da quello che mi hanno detto (al Centro per l’Impiego) , dividono tra corsi brevi e lunghi di 40 e 300 ore, non è detto che devi fare 300 ore.... perché ho detto, ma davvero devo fare 300 ore? Mi hanno rassicurato che potevo scegliere alla fine presso (ente di formazione). Infatti il corso che ho fatto era di 150 ore ma dal momento che era iniziato sono stato inserito e il corso per me è diventato di 120 ore. Finito quel corso sono tornato qui (al CpI) e volevo fare un altro corso su vendite e acquisti, ma non c’era e mi hanno proposto invece un corso di marketing, bene facciamo un corso di marketing. Quello che cercavo c’era ma in un altro momento dell’anno. Inoltre tra un po’ per completare altre 12 ore che mi mancano faccio un corso per la sicurezza,....”.

Pierluigi → “Noi siamo stati chiamati sei mesi dopo che eravamo in cassa integrazione. Quando poi mi hanno proposto un corso, sulla ristorazione e a me stava bene, però mancava solo 1 mese alla fine della cassa integrazione, cosa facciamo?”

A volte la carenza di informazioni univoche e chiare sembra aver contribuito a implementare una valutazione complessivamente negativa del processo. In particolare la presenza di informazioni discordanti sulla durata, sulla eventuale modularità e sulla finalità del percorso formativo: alcuni hanno

avuto la percezione di essere stati inseriti in percorsi brevi, quindi di specializzazione, altri, più coerentemente con il tipo di ammortizzatore di cui stavano beneficiando, in percorsi lunghi qualificanti. La sensazione diffusa è che il sistema predisposto si stia rilevando come un'occasione in cui sarebbe stata possibile un'effettiva riqualificazione e ricollocazione ma per ragioni di diverso tipo ciò non sia ancora avvenuto.

Emanuela → “Mi è stato detto che io dovevo fare un percorso di riqualificazione professionale, quindi un corso lungo che serve proprio a qualificarmi da capo, ma io pensavo più ad una specializzazione rispetto a quanto già ho fatto, ecco perché cercavo qualcosa più breve e non le 212 ore che mi hanno proposto”.

Domenico → “Per me bisognerebbe partire dalle esigenze della società nel futuro, ad esempio l'altro giorno ho visto che le importazioni sono cresciute del 17% ecco... ci sarà bisogno di persone che si occupano di import-export. Fai un bel corso di import-export. I corsi devono essere mirati a qualcosa di certo”

In questa prospettiva i partecipanti trovano difficoltà a collegare il tipo di formazione realizzata con la concreta possibilità di inserirsi nel mercato del lavoro con una diversa qualifica o con un più elevato livello di specializzazione. Ciò non dipende dalla qualità della formazione erogata, definita generalmente buona, ma da una apparente mancanza di progettualità in grado di collegare le esigenze e le caratteristiche del singolo con quanto effettivamente offre e offrirà in prospettiva il territorio:

Pierluigi → “Il corso che ho scelto mi sembra fatto benino. Anche la parte organizzativa ha funzionato. La possibilità di specializzarsi dipende molto dall'ente che organizza il corso. Ci possono anche essere degli enti che organizzano corsi con docenti molto preparati.”

Rocco → “Il corso che ho fatto (corso di magazziniere) mi serviva per quando lavoravo, adesso no... se stavo lì a lavorare mettevo in pratica quello che ho appreso. Poi dovevo stare là dalle 9 alle 6 e io a 55 anni dopo un po' ero assente”.

Emanuela → “Questo dipende.. è chiaro che si impara di più in tre giorni in azienda che in un corso di 6 anni di scuola superiore, è ovvio”.

Domenico → “Per la mia esperienza il problema non è il corso di per sé. I docenti erano bravi e preparati, educati, informati, all'altezza della situazioni. E' proprio la scelta dei corsi che dovrebbe essere fatta in un altro modo.. o”

Ambra → “Facevo contabilità nell'azienda.. e mi hanno fatto fare il corso con la contabilità”.

Indubbiamente un ulteriore elemento che ha alimentato il clima di “lamentazioni” è il ritardo, e in alcuni casi l'assenza, di erogazione dell'assegno da parte dell'INPS. Tuttavia questo elemento è stato ben contestualizzato nel corso della discussione e, pur nella sua rilevanza, non si è sovrapposto agli altri temi sulla qualità e sulla tipologia dei servizi erogati dai CpI.

E. Oltre la formazione

Le disomogeneità riscontrate nell'erogazione della formazione hanno avuto un riscontro anche rispetto agli altri servizi. Le testimonianze, oltre a riguardare – come osservato - il processo di orientamento ai corsi, si sono soffermate anche sulla relazione iniziale tra CpI e lavoratore. Il primo contatto è avvenuto per alcuni attraverso il telefono, altri sono stati avvertiti direttamente dall'impresa sulla base del verbale di accordo sindacale sull'erogazione della cassa integrazione in deroga. Il tempo trascorso tra il primo colloquio di orientamento/informazione finalizzato alla scelta del corso e l'inizio dell'erogazione della formazione stessa si è rivelato estremamente variabile e oscillante tra un minimo di qualche giorno ad un massimo di 6 mesi. Diverse le cause: difficoltà oggettiva a far coincidere i tempi di avvio dei corsi con le esigenze dei singoli, la necessità di inserire i partecipanti in attività già avviate.

Anche il primo colloquio di orientamento e di scelta del percorso formativo sembra avere assunto modalità diverse. In alcuni casi si è svolto un colloquio di gruppo (4-5 persone), in altri è stato di tipo individuale. Entrambe le modalità sono comunque previste dalla Regione:

Rocco → “con il modello che mi ha dato l'azienda sono venuto qua, mi hanno poi fissato un appuntamento e stavo da solo e mi hanno subito detto che dovevo fare il corso che ho fatto. Mi hanno dato il numero verde del (nome società

formazione) e mi sono messo in contatto con loro e mi hanno fissato l'appuntamento dove mi hanno già presentato il corso. Loro già sanno che avevo scelto quel corso, vengono avvertiti prima”.

Domenico → “Io sono venuto qui, ho fatto un colloquio generale, con altri, mi hanno esposto quello che era il nostro percorso. Abbiamo compilato un questionario, poi individualmente siamo andati dal nostro tutor e individualmente abbiamo scelto il corso. Mi hanno rilasciato un foglio per mandarmi al centro di formazione. Ho preso l'appuntamento e ho parlato con il referente del corso. Mi ha spiegato che era già avviato e che però mi inseriva.. nel foglio che mi hanno dato, anche la seconda volta che dovevo scegliere il corso successivo, c'è scritto che la mancata partecipazione al corso preclude la possibilità dei versamenti previdenziali, non il contributo della cassa integrazione”.

Sergio → “Per me è lo stesso, ho fatto un colloquio con una persona e abbiamo scelto più o meno insieme il corso, mi hanno dato il foglio.. più o meno nel senso che ti propongono in base a quello che hai fatto fino a quel momento una serie di corsi e poi tu scegli”.

Pierluigi → “sono stato contattato telefonicamente da qua e mi è stato chiesto perché non frequentavo il corso. ... a noi non è arrivata l'informativa in azienda. Ecco perché sono stato chiamato dopo sei mesi di cassa integrazione. Poi sono venuto qui e ho fatto un colloquio, ho definito il corso in quel colloquio.. alla fine dopo appena dieci giorni che era iniziato il corso è finita la cassa integrazione. Era possibile finirlo e l'ho fatto”.

Beppe → “Appena mi hanno dato il foglio, sono arrivato qua, ho fatto un'ora di colloquio e già la signora mi aveva proposto 3-4 cose, il corso da giardiniere, da falegname. Dopo la scelta l'ente di formazione mi ha chiamato una settimana prima che iniziassero i corsi”.

Ambra → “In una settimana ho avuto il colloquio iniziale e la seconda volta che sono stata qua ho deciso l'ente di formazione e il corso che dovevo fare e sono andata per fare il colloquio e stabilito un calendario.. hanno rispettato i tempi”

Mimmo → “Sono venuto qui, ho fatto un colloquio con una persona e lo scopo era di aiutarmi a trovare un posto. Ho scelto carpenteria. Mi hanno dato un numero verde, ho chiamato e fatto un colloquio a marzo, mi hanno detto che a metà aprile cominciava il corso da 220 ore. Queste ore però non bastano..”

Emanuela → “Sono venuta qui per la prima volta a dicembre per la firma. Poi la seconda volta mi hanno dato la lista dei corsi, li ho guardati. Scelto il corso mi hanno dato il numero verde e da metà gennaio del primo contatto, l'ente di formazione mi hanno chiamato a metà marzo e il corso è iniziato a fine maggio.”

Nessuno dei partecipanti ha citato, anche su diretta sollecitazione, l'erogazione di servizi legati all'incontro domanda-offerta di lavoro, volti a rafforzare ulteriormente l'integrazione tra politiche attive e passive:

Ambra → “Avevo chiesto se c'erano delle segnalazioni, magari anche come stage..”.

Domenico → “Nel corso che faccio c'è la docente di marketing che dà dei suggerimenti..”.

Per la maggior parte delle persone partecipanti al focus group appare parziale una reale riflessione sul proprio bagaglio di esperienze professionali e su quanto queste siano adatte ad affrontare il mercato del lavoro in cambiamento. La prevalenza di risposte difensive, del tipo “ho scelto questo perché per ora ho fatto sempre questo” può testimoniare anche della difficoltà nel rimettersi in gioco, di scommettere su aspirazioni sopite che possono condurre in territori professionali distanti dal proprio consueto.

Davide → “Ho scelto quel corso perché siamo partiti da che cosa facevo e ho sempre fatto, .. anche perché buttare via tanti anni anche se il settore è un po' in crisi.. forse più furba la scelta altro tipo di settore”.

Beppe → “Per me è stato mirato il corso, anche perché sono 20 anni che faccio il litografo... diciamo che mi specializzo ora più sulla stampa in digitale.. il fotoshop mi piace ma non so fino a che punto”

Emanuela → “Sapevo che avrei dovuto scegliere qualcosa di diverso.. però adesso.. mi sono detta che mi interessava qualcosa coerente con la mia attuale professione di insegnamento.. per cui loro mi hanno seguito in questo... perché farsi violenza e fare qualcosa di totalmente diverso?. Non si impara un mestiere con 40- 200 ore”.

Ambra → “Tutto sommato scegliere un corso sulla parte finanziaria mi sembrava un modo coerente per rimanere in ambito impiegatizio, utile per me”.

Domenico → “Ho fatto una scelta concordata con l'operatore del centro per l'impiego per completare un po' quello che era il percorso della mia professionalità. Certo la logistica non era nella mia vita la massima aspirazione, mi ci sono trovato e l'ho fatto”.

Sergio → “Io sono venti anni che faccio magazzino e ho scelto qualcosa legato al magazzino”.

Eccezioni sono state situazioni come:

Pierluigi → “Ho scelto addetto alla ristorazione perché l’ho sempre voluto fare.. è sempre stato un mio pallino aprire un ristorante.. L’ho scelto per quello”.

Mimmo → “Io ho cambiato la mia scelta, faccio pizzeria per il secondo corso... perché vedo che le pizzerie sono sempre piene”.

Rocco → “Io sinceramente ero intenzionato a fare un corso per il supporto agli anziani e perché penso che c’è ne sia bisogno.. ma non c’è stato niente da fare, non c’era in quel momento ”.

Un’ultima parte del focus group ha riguardato il modo in cui i partecipanti stanno spontaneamente attivandosi nella ricerca di un posto di lavoro. Emergono metodologie tradizionali: invio di curricula orientati a determinati annunci economici. Naturalmente è anche emersa la “segnalazione” informale e il mix tra il *passa-parola* e l’auto-promozione. La difficoltà di trovare il lavoro è, poi, spesso acuita dalla qualità del lavoro che viene offerta, spesso retribuito in modo insoddisfacente e che comporterebbe oneri e costi da non renderlo comunque conveniente.

4.8 Il punto di vista di alcuni lavoratori in Provincia di Genova

A. Informazioni generali e di contesto

L’intervista si è tenuta il pomeriggio di lunedì 13 dicembre 2010, presso una sala messa a disposizione dall’Amministrazione provinciale, in una zona centrale di Genova, e ha avuto una durata di più di 2 ore e mezza. L’intervista ha avuto un andamento sereno e informale, vi è stato un confronto aperto sui temi proposti, senza timori di valutazioni sull’operato o nel merito delle considerazioni fatte a titolo personale. Ha partecipato un numero elevato di lavoratori: 14 persone di cui 9 maschi e 5 femmine. 6 persone con un’età superiore ai 45 anni e tra questi vi sono due 55enni e un 59enne. Quindi la coorte intermedia, in un’età compresa tra i 40 e i 43 anni, conta 5 persone. Solo 3 lavoratori/rici sono nella corte di età 30-36 anni. Per quanto concerne i livelli di scolarizzazione degli intervistati: 4 laureati, 6 diplomati e 3 con licenza media di cui un extracomunitario. Un albanese probabilmente con qualifica professionale di meccanico. Di seguito nella tabella si sintetizza per ciascuno dei partecipanti la situazione professionale lavorativa rilevata all’inizio del focus group. Ognuno di loro è segnalato con un nome di fantasia diverso da quello di battesimo, affinché sia rispettato l’anonimato.

Nome fantasia	di	M/F	Età	Situazione e ultimo lavoro svolto	Titolo di studio
1. Anna		F	35	In CIGS dal 1 luglio 2009 e rinnovata più volte fino a dicembre 2010. Grafica – impaginatrice in una casa editrice di 7 dipendenti (impresa a conduzione familiare). Dal 2002 contratti Co.co.co/TD e dal 2007 TI. Madre di 2 bambini piccoli	Laurea in architettura/disegno industriale
2. Ambra		F	42	Interrotto CIG in deroga a settembre perché trovato un lavoro a tempo determinato. Era addetta uff. stampa-editoria in una azienda da 10 anni di cui 5 anni a TI.	Laurea in lingue
3. Domenico		M	43	Appena iniziato 2° tranche CIG in deroga e sostituisce la moglie nei lavori domestici. Dipendente a TI come disegnatore in un’azienda di servizi di programmazione di	Diploma nautico

			impianti industriali di Genova - 10 dipendenti	
4. Pierluigi	M	30	Terza fase di CIG in deroga. Sostegno domestico ai genitori e assistenza alla nonna malata	Licenza media. Lasciato scuola superiore dopo 2 anni
5. Alessandra	F	46	CIGO per 8 mesi, work experience per 2 mesi rinnovati per altri 4 mesi. Addetta alle vendite in una azienda di abbigliamento dal 2007. Separata con 1 figlia di 15 anni.	Diploma di segretaria d'azienda.
6. Maurizio	M	55	6 mesi di CIGO e da gennaio 2011 entra in mobilità. Dipendente dal 1978 (TI) era direttore tecnico-operativo in una compagnia di navigazione che solo a Genova aveva 280 dipendenti (settore marittimo). Da solo con 2 figli.	maturità scientifica
7. Monica	F	40	CIGS in deroga e lavora come Impiegata (back office) e accoglienza pubblico (front office - sportello) per Tributi Italia S.p.a. società di gestione dei tributi, multe e ICI per i Comuni.	Diploma in ragioneria
8. Mimmo	M	41	Prima in CIG ora in mobilità da 2 anni. Operaio specializzato a TI (dal 2000) in una azienda chimica industriale (100 dipendenti).	Licenza media
9. David	M	41	In CIG in deroga per secondo semestre (edilizia) e sposato con 2 figli, una femmina di 15 anni e 1 maschio di 9 anni.	Scuola per meccanici generici in Albania
10. Rocco	M	36	In CIG in deroga per secondo semestre (edilizia). Ha lavorato per 7 anni come manovale poi passato a muratore di III livello in una ditta di costruzioni di 11/12 dipendenti di cui la metà in CIG.	licenza media in Marocco
11. Beppe	M	48	In CIG da 1 anno e richiesti altri 6 mesi. Sposato con 2 bambini. Faceva il pittore in un'azienda dello shipping (settore marittimo). Alterna lavori domestici	Laurea architettura
12. Lorenzo	M	47	Al terzo semestre di CIG in deroga. Perito di auto nuove e usate e dipendente a TI da 17 anni. Sposato con 2 figli.	perito elettrotecnico ed impiantistica civile-industriale
13. Nicolò	M	59	6° mese di CIG in deroga. Lavorava in un'azienda genovese di progetti su internet. Quadro da 8 anni a tempo indeterminato	Laurea matematica
14. Emanuela	F	55	CIG in deroga da 18 mesi circa. Dal 2007 lavorava come grafica pubblicitaria (dipendente a TI) in un'agenzia di pubblicità. Ha una figlia di 19 anni	maturità scientifica e master in counselling

B. Percezione della propria condizione e della crisi

Si ricorda che sono stati invitati a partecipare lavoratori e lavoratrici percettori di ammortizzatori sociali in deroga e allo stesso tempo dovevano essere fruitori di percorsi formativi. Si tratta di persone che per la maggiore percepiscono un ammortizzatore sociale da un anno e più, alcuni di loro da sei mesi. Una sola lavoratrice (Ambra 42 anni) ha trovato un altro lavoro a tempo determinato, interrompendo così la cassa integrazione. Si rileva una forte preoccupazione per la propria condizione professionale, per la

difficoltà di riconvertirsi o rientrare nel proprio ambito professionale e lavorativo. Questa preoccupazione sembra legata soprattutto all'età avanzata, alla durata dell'ammortizzatore sociale, alla presenza e quindi al numero di famigliari che dipendono dalla situazione economica degli intervistati.

- *Beppe: sono in cassa integrazione ormai da 1 anno ... sono sposato ho 2 bambini e ... alterno lavori domestici in cerca di qualcos'altro ... nel frattempo vista la situazione che non si sta sbloccando e ci sta l'età di 48 anni, sono preoccupato perché non è facile trovare un lavoro ex nuovo, visto il mio di pittore è un lavoro un po' di nicchia quindi dovrei cambiare completamente genere.*
- *Emanuela: ho 55 anni sono in cassa integrazione in deroga (18 mesi circa) ... lavoro in un'agenzia di pubblicità, speravo di rientrare ma mi sembra che le possibilità siano praticamente nulle. Per il momento sono molto preoccupata, ho una figlia di 19 anni che studia quindi a 55 anni faccio fatica a pensare come rientrare a lavoro.*
- *Maurizio: è 1 anno e mezzo che sono in questa situazione qua e vista l'età 55 anni è molto difficile da riciclarsi oggi ... Io sono andato da Palermo a Bolzano, ho girato mezza Italia ho speso molti soldi tra treni etc però alla fine si c'è professionalità però poi gioco forza è l'età che conta.*

Ai partecipanti abbiamo chiesto di scegliere un cartoncino colorato, associando il colore del cartoncino alla motivazione per cui hanno aderito al focus group⁵⁵. Quindi nell'esplicitare il rapporto colore/motivazione traspare complessivamente un atteggiamento positivo nei confronti dell'incontro. Alcuni lo leggono come un semplice incontro in cui si ha l'occasione di scambiare opinioni e idee con altri lavoratori o meglio per ritornare informazioni su come stanno trascorrendo questo periodo in cui percepiscono degli ammortizzatori sociali e fanno formazione.

- *Marco: Io arancione solo perché mi ha sempre ispirato fin da bambino in senso di positività e per adesso la vedo una cosa positiva*
- *Emanuela: Io ho scelto il lilla ma in realtà volevo un colore neutro sono venuta ma non avevo nessuna aspettativa, non sapevo cosa sarebbe successo quindi questo era il colore più neutro*
- *David: ... Per me è un colloquio per confrontarmi con altra gente.*

Molti intervistati, pur manifestando prospettive cariche di incertezza, delineano orizzonti di speranza, anche se smorzati da un realismo socio-anagrafico (età, condizione familiare) e da una situazione economica territoriale precaria piuttosto generalizzata. Si raccolgono segnali di speranza anche grazie ai corsi di formazione a cui si è stati invitati a partecipare. Quindi l'ottimismo espresso dalle persone viene alimentato dall'esterno, cioè sembra eterodiretto. Oppure costituisce una strategia individuale per sostenere una situazione personale e professionale piuttosto complessa e critica così come l'esplicita Maurizio: dipendente a tempo indeterminato dal 1978, ricopriva una figura professionale apicale quale direttore tecnico-operativo in una compagnia di navigazione che solo a Genova aveva 280 dipendenti, una situazione familiare particolare (famiglia monogenitoriale con 2 figli). Oppure si tratta di un modo di essere (Lorenzo) che nonostante le avversità affrontate durante il proprio percorso professionale – come vedremo in seguito – sembra preludere ad una chiarezza di intenti ma soprattutto alla volontà di determinare il proprio percorso.

- *Maurizio: Il verde appunto è un discorso di speranza io è 1 anno e mezzo che sono in questa situazione qua e vista l'età 55 anni è molto difficile da riciclarsi oggi ... Io sono andato da Palermo a Bolzano, ho girato mezza Italia ho speso molti soldi tra treni etc però alla fine si c'è professionalità però poi gioco forza è l'età che conta. Si cerca di andare avanti con ottimismo perché aiuta a muoversi in questa situazione qui anche se mi rendo conto che non è facile.*

⁵⁵ La scelta tra i cartoncini colorati è stata l'occasione per riscaldare il clima relazionale e favorire un dialogo collaborativo, in particolare partendo dal rapporto/relazione colore del cartoncino e motivazioni alla partecipazione.

- *Lorenzo: Il giallo perché mi reputo una persona solare in maniera positiva nonostante tutta la sfiga che c'è stata nel susseguirsi delle cose, devo dire che il primo mese l'ho patito di brutto nel senso che dopo 27 anni che lavori ci rimani male, ho iniziato praticamente da bambino, in questa azienda ...*

L'ottimismo manifestato da Maurizio, come atteggiamento e strategia individuale, sembra diverso dalla speranza di Mimmo, Domenico e Alessandra per i quali sembra in parte *eterodiretta*, alimentata anche dalle proposte formative offerte dal Servizio per l'Impiego. Cioè l'invito da parte del servizio pubblico a partecipare a tali iniziative sembra recapitare un messaggio di speranza, legate ad altre opportunità, alla possibilità di trovare altre soluzioni. Per alcuni di loro la possibilità di "reinventarsi" non è poi così distante dai loro orizzonti, anzi, come vedremo più avanti, se strutturate meglio queste iniziative di politica attiva potrebbero sortire risultati migliori. Per Beppe la presenza della moglie che lavora, quindi di un altro reddito, aumenta la speranza.

- *Mimmo: Verde, speranza ottimismo, oggi sono molto più ottimista di quello che ero 1 anno e mezzo fa quando sono entrato in cassa integrazione perché dopo 10 anni di chimica industriale, sinceramente mi sentivo un po' perduto nel senso che trovare lavoro in quel settore è difficilissimo e uno si sente un po' mancare la terra sotto i piedi anche perché le speranze di rientrare erano poche e quindi era difficile a 40 anni, poi ho sempre avuto l'idea di provare a riqualificarmi però non è neanche semplice quello, fortuna ha voluto che nel periodo che sono entrato in cassa integrazione mi è stato segnalato su mia richiesta dalla provincia un corso regionale a numero chiuso per operatore socio-sanitario.*
- *Domenico: Io ho scelto il verde, non è proprio verde speranza però..., perché comunque il fatto di poter fare corsi per poter rientrare nel lavoro, mi ha dato un po' la speranza di poter reimpastarmi in questo marasma e quindi sono venuto qua con la speranza di poter scambiare qualche confronto per comprendere.*
- *Alessandra: Io un po' come il signore ho scelto il verde associato alla speranza, nel senso di sperare in un futuro perché come la signora non è che si prospetta un futuro tanto bello, siamo abbastanza preoccupati anche se però si spera anche adattandosi a lavori anche diversi come diceva lui meno male che ci sono questi corsi che un po' di aiuto te lo danno*
- *Beppe: Io non ho scelto in pratica ho preso quello che mi ha ispirato, visto che sono l'unico che ha preso azzurro forse perché ho pensato acqua il mare vengo dallo shipping e spero forse che riparta perché non vedo altre alternative se non quella nel senso che io cambiare completamente settore ho provato ho chiesto in giro ma le opportunità sono poche perché giustamente i giovani sono preferiti, quindi azzurro forse perché speriamo che il mare riprenda... se posso dire grazie agli ammortizzatori, rispetto allo stipendio la differenza è notevole però non ho voluto prenderla subito alla disperata, anche parlando con mia moglie che per fortuna lavora l'ho presa come un'occasione per cambiare pagina, per iniziare ...*

Rocco invece esplicita "stanchezza" e carica negativamente la sua condizione di extracomunitario quasi a sperare che le circostanze lo costringano a ritornare nel suo paese. La nazionalità diversa costituisce un problema.

- *Rocco: Sono marocchino non parlo bene italiano giallo così ma spero mi diano il rosso così ritorno al mio paese perché così sono stanco, c'è il problema che sono marocchino*

L'impatto della crisi è fortemente differenziato sugli intervistati: i più anziani si leggono a professionalità bloccate, pur tuttavia anche loro nutrono speranza. Diversi vorrebbero cogliere l'occasione per poter cambiare completamente lavoro. Ritornano in mente desideri cullati per lungo tempo ma mai realmente percorsi. Si sentono fortemente limitati dalla concorrenza dei giovani.

- *Beppe: la mia ditta ha deciso di non aspettare Fincantieri sta cercando di cambiare completamente obiettivo e quindi sta facendo quello che avrei dovuto fare cioè iniziare da capo a studiare nuovi programmi nuovi lavori con alta probabilità di andare in India piuttosto che in Turchia dove andiamo a prendere nuovo lavoro però non stiamo guadagnando però è un po' un punto interrogativo quindi l'idea di poter cambiare e iniziare da zero l'ho avuta eccome però si scontra con la realtà.*

- *Anna: Io sono abbastanza giovane rispetto alla media quindi più che altro la mia esperienza è stata all'interno di questa casa editrice dove ho lavorato 8 anni, l'unica cosa è che ho partorito 2 figli sotto la scrivania con contratti co.co.co., co.co.pro., a progetto 6 mesi, a progetto 1 anno, a TD 6 mesi, a T. D. 1 anno, a T.D part-time e poi alla fine 1 anno e 1/2 prima di mettermi in cassa integrazione mi hanno assunto, ... perché a me piace il mio lavoro e con difficoltà andrei a fare un altro lavoro*
- *Maurizio: per cui il problema qual è il mio è un settore molto specifico tecnico e operativo applicarlo al di fuori è molto difficile perché io sono stato in un'altra azienda però mi hanno detto ok però qui essendo un altro settore quello alimentare è totalmente diverso per cui vedo molto difficile riciclarsi in un altro settore, ... il problema poi è anche un discorso di età, io mi sono anche proposto dicendo arriviamo a un certo punto che io finisco l'iter lavorativo ho dato la massima disponibilità però stringono i denti, poi le facciamo sapere, ho dato la mia disponibilità in tutta Italia però purtroppo mi rendo conto che l'età ti penalizza, Io ho 2 handicap, primo mancandomi 5-6 anni alla pensione mi fanno il computo sugli ultimi anni del contributivo, seconda cosa sono da solo con 2 figli e a questo punto devo giocare fino in fondo, non posso abbassare la guardia uno va fa un colloquio si rende conto che è andato bene perché vedi il tuo interlocutore compiacente di tutte le domande a cui rispondi, vedi che il tuo curriculum gli aggrada dici stavolta è andata e invece dove è andata? A casa un'altra*

D I servizi fruiti

Come già esplicitato c'è un atteggiamento positivo nei confronti degli ammortizzatori sociali in deroga, alimentato anche dalla prevista combinazione con misure di politica attiva del lavoro. La presunta simultaneità con misure attive e il fatto stesso che il Servizio per l'Impiego contatti direttamente le persone riduce la sensazione di solitudine, aumenta la speranza o perlomeno sembra frenare atteggiamenti di scoramento. Sono consapevoli che si tratta di misure tampone, ma per alcuni è l'occasione per completare gli studi o per prodigarsi nelle cure nei confronti di un familiare che altrimenti sarebbe stato affidato ad estranei.

- *Alessandra: ... per fortuna c'è questa mobilità in deroga, sto andando avanti con quella ...*
- *Anna: però nel frattempo visto che non avevo discusso la tesi e dovevo cambiare casa mi è andata anche bene perché ho fatto un trasloco e mi sono laureata perché con 2 bambini piccoli magari non mi sarei più laureata comunque sono riuscita a laurearmi grazie alla cassa integrazione, quindi qualcosa di positivo c'è stato.*
- *Pierluigi: Anch'io ho utilizzato questo tempo per fare un po' di cose che magari non avrei potuto fare lavorando a tempo pieno, sono più giovane non ho gli obiettivi degli altri, ho dato cambio ai miei genitori ad assistere mia nonna così non abbiamo utilizzato gente esterna e poi nel frattempo mi sono guardato in giro non ho trovato nulla ... [in questo caso fa riferimento alla misura di politica attiva] è un'opportunità che ci offrono quindi non è da buttar via completamente*

Non mancano i commenti negativi nei confronti soprattutto dell'obbligatorietà della frequenza dei percorsi formativi.

- *Domenico: è inutile far fare corsi a persone a cui non importa nulla solo perché deve farlo, e con la minaccia che se non lo fai devi ridare i soldi*

La possibilità di fruire di percorsi formativi è stata una “piacevole” scoperta che poi ha riservato sorprese, difficoltà e diverse arrabbiate. Per alcuni ha significato tentare di riprendere in considerazione un desiderio professionale lasciato nel cassetto diversi anni fa e quindi tornare su una scelta irreversibile ora diventata, tutto d'un tratto, reversibile. Il sistema ligure e in particolare genovese propone di sostenere finanziariamente un'offerta di misure di politica attiva creata per i percettori di ammortizzatori sociali⁵⁶. Per quanto concerne l'offerta formativa, proposta ed erogata da agenzie

⁵⁶ Il focus group ha coinvolto lavoratori e lavoratrici in sospensione, licenziati o in CIG per periodi superiori a 60 giorni solari consecutivi (tipologie C e D). Il Piano Operativo della Provincia di Genova (in applicazione delle Disposizioni per l'applicazione dell'Accordo Quadro ai sensi dell'Intesa Stato – Regioni del 12/02/2009 per la concessione degli ammortizzatori in deroga d.G.R. 835/2009) prevede, per i lavoratori in deroga, 7 moduli di prestazione/servizio:
Modulo 1 – Colloquio di accoglienza

private accreditate dalla Regione Liguria a svolgere attività formative, viene raccolta (mediante bando/avviso) in un catalogo attraverso il quale i percettori di ammortizzatori sociali scelgono il percorso formativo da frequentare, con il supporto degli operatori del Centro per l'Impiego. Si tratta prevalentemente di una scelta legata all'attività lavorativa precedente, in seconda battuta o solo per coloro particolarmente decisi sono opzionabili altri ambiti professionali dal lavoratore/ricce. I gradi di libertà, l'ampliamento del ventaglio delle opportunità di scelta è consentito a coloro che formulano e perseguono una scelta con decisione. Pur se dichiarato dal Piano operativo provinciale, il sistema sembra consentire solo a questi ultimi l'opzione di percorsi formativi fuori catalogo, così come è stato per alcuni degli intervistati (Mimmo, Emanuela, Lorenzo). Infatti due di loro, prima di frequentare il corso fuori catalogo, lamentano di non aver visto partire i corsi a catalogo scelti con l'operatore. Ai lavoratori/ricce viene attribuita una libertà limitata, vengono accompagnati a scegliere in prima istanza sul catalogo provinciale, spingendoli a scelte obbligate tra ciò che è presente nel catalogo solo in caso di assenza o mancata partenza dei corsi a catalogo è ammissibile l'opzione di un corso a libero mercato.

- *Lorenzo: ... è l'unico corso che non è nella lista perché privato ... un corso di restauro mobili antichi io era già anni che lo volevo fare e avendo una buona manualità ... Il giorno prima che scadesse la possibilità di farlo ho chiamato la scuola che ormai la segretaria mi conosceva ... quindi sono andato al CPI a parlare con un funzionario ... dicendogli di farsi carico di questa cosa e devo dire che il pomeriggio stesso sono stato convocato mi hanno chiesto scusa e mi hanno detto che ... avevano sbagliato e che lo potevo fare ... Ho scoperto ... alcuni corsi non sono nemmeno partiti e io ... ero iscritto in un corso per fare pannelli solari e bioenergia perché sono anche perito elettrotecnico e tecnico degli impianti civili e industriali e 11 anni ho lavorato in quel settore quindi ero iscritto ma il mio corso non è partito perché mancavano 3 persone, mi hanno chiamato dicendomi che non sarebbe partito quindi io ho anche seguito il loro iter non è che mi sono inventato un iter alternativo...*
- *Emanuela: anche qui ho avuto un po' di scontri anch'io, cioè all'inizio mi dicevano che dovevamo fare questi corsi perché come cassa integrati eravamo obbligati a fare la formazione e questo per me andava benissimo.*

Comunque si rilevano anche persone soddisfatte che hanno potuto scegliere liberamente percorsi formativi anche impegnativi che hanno dato l'opportunità di aspirare ad una riqualificazione e all'opportunità del cambiamento di lavoro.

- *Mimmo: ... fortuna ha voluto che nel periodo che sono entrato in cassa integrazione mi è stato segnalato su mia richiesta dalla provincia un corso regionale a numero chiuso per operatore socio-sanitario. Un corso impegnativo perché richiede 13 mesi di studio e lavoro negli ospedali. Io grazie agli ammortizzatori sociali sono riuscito a seguire bene questo corso e ha ottenuto la qualifica professionale ... Ora sto cercando lavoro in quel settore e ho cambiato completamente, sarebbe stato molto difficile seguire un corso del genere senza lavorare senza avere un minimo di introito perché 13 mesi son tanti, poi non lasciava molto spazio alla possibilità di cercarsi anche un lavoro part-time perché erano 1200 ore e o si andava a scuola o si lavorava nei reparti 7 ore al giorno 5 giorni a settimana, comunque è andata bene così.*

Il sistema non sembra percepito come trasparente: gli intervistati mostrano alcune contraddizioni, percepiscono che gli operatori devono perseguire l'esaurimento di una ipotetica somma assegnata per ciascun percettore e, attraverso la lista delle prestazioni che i Centri per l'Impiego sono chiamati ad erogare, cercano di esaurire il budget assegnato. Emanuela conferma di aver pagato in parte con i suoi soldi ma sottolinea la perversione di un sistema che costringe a cofinanziare i percorsi formativi fuori catalogo e poi a frequentare altre attività purché si giunga all'esaurimento del budget assegnato al

Modulo 2 – Consulenza orientativa per l'accompagnamento al lavoro
Modulo 3 – Ricostruzione del portafoglio delle competenze
Modulo 4 – Match
Modulo 5 – Voucher formativi
Modulo 6 – Work Experience
Modulo 7 – Servizi per l'avvio di Impresa.

Inoltre la Provincia di Genova, sempre nel Piano operativo, descrive il processo di erogazione che i CPI sono tenuti ad osservare e per ogni tipologia di intervento stabilisce il costo delle prestazioni.

singolo percettore. La pesantezza del sistema percepita da Emanuela sta tutta nell'affermazione "... non vengo qui a mettere delle firme per spendere dei soldi ..."

- *Beppe: In realtà credo che tutti noi abbiamo lo stesso budget ...*
- *Ambra: Ognuno ha un budget a secondo della cassa integrazione che tu hai già fatto, in funzione del tuo monte lavoro che se ce li davano in busta era anche meglio. A un certo punto ho avuto la sensazione, come per dire, come riusciamo a colmare questi 1600 euro tipo: 10 colloqui valgono 200; se faccio il corso faccio 700. Ho avuto questa sensazione del tipo: fare tutti colloqui devi venire 25 volte, allora facciamo il corso, io volevo fare photoshop però alla fine non andava bene quindi ho fatto il corso di inglese come il 90%, anche perché davvero il discorso del corso fuori catalogo sapevo che se vuoi fartelo paghi.*
- *Emanuela: Io l'ho pagato infatti... counseling metà lo devo pagare perché i corsi fuori catalogo vengono pagati e sovvenzionati fino a un massimo di 10 euro l'ora quindi tutto quello che ha un costo orario fino a 10 euro viene pagato la differenza te la devi pagare quindi l'assurdo è che io ho fatto questo corso che mi è costato 650 euro in più al voucher però nello stesso tempo io avevo altri soldi da spendere in altri corsi perché comunque avevo un'altra tranche da spendere che non ho potuto mettere sul corso che mi sono dovuta pagare ma ho dovuto fare il corso di inglese e photoshop per spenderlo che è una cosa assurda perché io sono già in difficoltà a tirare avanti e devo pagarmi il corso perché fino a 10 euro lo pagano e dopo no e quindi devi andare a fare o i colloqui perché comunque li devi spendere, io mi sono rifiutata io non vengo a fare a firmare faccio il corso faccio quello che volete ma non vengo a mettere delle firme sono venuta qui 20 volte a fare l'orientamento, il bilancio delle competenze, abbiamo fatto tutto quello che si poteva fare però basta io non vengo qui a mettere delle firme per spendere dei soldi, datemeli che mi pago la scuola non è che li voglio in tasca, i corsi a 30 ore quelli che ti fanno fare in realtà come si può pensare che servano a trovare un lavoro?*

Il passaggio alle valutazioni sui corsi è arrivato naturale e quindi anche l'altro tema importante che riguarda le considerazioni sul sistema complessivo messo in campo in termini di procedure, libertà di scelta e costrizioni. Ci teniamo a sottolineare che gli intervistati sembrano mantenere un certo distacco e lucida separazione tra ciò che presumibilmente i corsi seguiti riescono effettivamente a dare e invece il rapporto con gli ambiti professionali su cui avrebbero dovuto avere un impatto positivo. Un esempio emblematico è Domenico che analizza la sua situazione affermando che a lui piace il suo mestiere e quasi non vede alternative, sente che qualche cosa si muove nel suo settore e forse ci sono possibilità, quindi comprende che un'attività formativa potrebbe effettivamente avvantaggiarlo ma nei corsi a catalogo e in particolare in quello che ha seguito non ha trovato quello che cercava o meglio non si trovano corsi funzionali a figure con una esperienza come la sua.

- *Domenico: ... torniamo al mio caso, a me piace fare il mio lavoro quindi io non vedo l'alternativa, cioè l'alternativa la vedo perché mi sembra che qualcosa si stia muovendo però...anche i corsi a catalogo sono finalizzati a un certo settore nel senso che io ho fatto un corso di inglese ma perché ero interessato io a un corso di inglese perché io sono capace a fare determinate cose solo in inglese nel senso che sono obbligato e quindi mi piaceva imparare oltre l'inglese tecnico anche un inglese parlato però per esempio nel mio campo, nel settore della grafica applicata al disegno, non esistono corsi o meglio esistono i corsi base, il corso base non serve a niente l'avrei fatto 20 anni fa ma adesso non mi serve a niente*

Leggendo quanto Emanuela argomenta sui diversi percorsi formativi da lei frequentati (oltre al *counselling*, all'inglese anche il *photoshop*) e che in questa sede non riportiamo, emerge la mancata utilità dei corsi a fini lavorativi e professionali. Ma soprattutto rinforza una tematica già esplicitata in precedenza: il valore relazionale di queste attività, il confrontarsi con altre persone, il mantenimento di legami con il mondo del lavoro. Allo stesso tempo esprime il supporto in termini di sostegno psicologico in un periodo particolarmente critico. Comunque si potrebbe fare lo sforzo affinché queste iniziative servano effettivamente di più.

- *Emanuela: ... (parla del corso in photoshop) mi è servito per prendere confidenza con un programma ma assolutamente no per lavorare quindi il problema di questi corsi, la formazione è che comunque come l'inglese che*

ho fatto non sono cose utili ai fini del lavoro sono cose belle da fare perché comunque vedi persone, magari sei anche un po' depresso perché ti senti tagliato fuori dal mondo del lavoro, io come donna quando non lavori che fai torni a fare la casalinga stai a casa hai una figlia prepari da mangiare che non facevi da 15 anni ha anche i suoi lati positivi però rispetto al lavoro si è completamente tagliati fuori e fare queste cose ti rimette in contatto con le persone ti scambi opinioni sulla situazione però non è che esci da lì e dici adesso questa cosa me la spendo per andare a lavorare eppure di soldi se ne spendano tanti per queste cose ma facciamoli che ci servono veramente...

- *Lorenzo: ... non c'è nessuno di noi non l'ha fatto nessuno il corso, una mia collega gli mancava 1 anno prima di andare in pensione quindi si è fatta mettere in cassa integrazione ha detto mi sacrifico io al posto di un altro e gli hanno proposto un corso di inglese, ma proponigli qualcos'altro. No c'è niente da denigrare sicuramente tutto è utile però... secondo me loro sui corsi a catalogo hanno una provvigione sul numero degli iscritti in quelle scuole. Lo posso pensare secondo voi? Come si fa a non pensarlo?*

Alcuni intervistati sollevano il dubbio che ci siano interessi economici per cui vengono sostenute solo certe attività formative e non altre. Ambra invece apre un altro argomento strettamente collegato alle problematiche affrontate ma che in particolare riguarda il ruolo di supporto consulenziale e specialistico che dovrebbe svolgere il centro per l'Impiego. In questo caso Ambra si attendeva di trovare un supporto orientativo nell'operatore del servizio, ma tale supporto alla scelta viene completamente disatteso dalla sensazione di essere obbligatoriamente instradati verso una offerta formativa. Si evidenzia una sorta di conflitto tra comportamenti imposti dalla normativa, dalle procedure e dal sistema e il ruolo orientativo e consulenziale atteso.

- *Ambra: ... quello che speravo una volta venuta qui (Centro per l'Impiego) è quella di trovare una persona competente che sapesse di cosa si stesse parlando e che mi poteva consigliare di andare a fare un corso piuttosto che un altro non che mi instradasse in questi 6 corsi e poi mi obbligassero a farlo, ho fatto quello di photoshop perché ormai ero obbligata a farlo, ho trovato un lavoro per 3 mesi non ci sono più voluta andare nonostante mi avessero detto che ero obbligata a fare un altro corso perché si deve fare per forza un corso, questo lo ritengo sbagliato ci dovrebbe essere l'elasticità di dire ecco lui vuole fare un corso di restauro e in effetti è un corso che può essere finalizzato al lavoro, un minimo di elasticità no che predispongono questi corsi e poi si è obbligati ... sono contenta che adesso anche sotto i 12 (dipendenti) ..., facciamo che sia veramente utile questa cosa che ci viene data quindi tu che hai voglia di riqualificarsi no che sei obbligato a fare i corsi di inglese ...*

Come si è anticipato, questi percorsi formativi hanno riempito tempi morti, tempi vuoti sostenuti solo finanziariamente dall'indennità versata attraverso l'ammortizzatore sociale. Mimmo richiamava il fatto che ora è più ottimista di 1 anno e mezzo fa, in quanto dopo aver lavorato per 10 anni nella chimica industriale, in un settore che oramai non offre opportunità, ha ripreso a coltivare l'idea di riqualificarsi. Così anche altri, tra questi c'è Lorenzo. Oppure Beppe che invece si dichiara realista ma allo stesso tempo vorrebbe avere il coraggio di Lorenzo e invece spera nella riconversione della sua vecchia azienda.

- *Lorenzo: ... devo dire a parte il corso che per averlo ho dovuto quasi minacciarli il CPI perché il CPI mandava le persone a fare questo corso però è l'unico corso che non è nella lista perché privato per cui non è nella lista però le persone che loro vogliono ce le mandano un corso di restauro mobili antichi io era già anni che lo volevo fare e avendo una buona manualità mi piaceva il giorno prima che scadesse la possibilità di farlo ho chiamato la scuola che ormai la segretaria mi conosceva perché da 3 anni quando esce la brochure me la manda a casa quindi mi ha detto che il CPI ... quindi sono andato al CPI parlare con un funzionario minacciarlo dicendogli di farsi carico di questa cosa e devo dire che il pomeriggio stesso sono stato convocato mi hanno chiesto scusa ... mi hanno richiamato dicendo che avevano sbagliato Questa scuola qui io per farla ho veramente dovuto ed è 1 dei motivi per cui ho detto che alle 16,30 voglio andare via perché alle 16.30 vado a scuola, perché io non voglio perdere neanche 1 ora perché prima lo finisco prima prendo l'attestato. E' un attestato che per me ha un grosso valore e mi può aprire una possibilità alternativa perché chi l'ha detto che uno che ha lavorato in ufficio debba necessariamente fare qualcosa inerente l'ufficio, questo è l'unico corso che non c'entra niente con qualcosa di normale ma perché non deve essere proposto?*

- *Beppe: ... io vorrei essere come il signore che dice faccio questo corso poi faccio il restauratore mi piacerebbe avere questo spirito, lo so che il pessimismo non aiuta non è che io sia pessimista e non sono stato fermo a guardare perché ho fatto il giro di tutti gli amici e tutti mi hanno detto la stessa cosa, se c'era da lavorare gratis mi facevano anche entrare però dopo un po' ho fatto 2 calcoli e vista l'età e il lavoro molto di nicchia l'unica soluzione che ho visto è la speranza che il mio lavoro riprenda anche se non è il sogno della mia vita se non altro è quello che so fare e mi dava delle garanzie. La mia ditta ha deciso di non aspettare Fincantieri sta cercando di cambiare completamente obiettivo e quindi sta facendo quello che avrei dovuto fare cioè iniziare da capo a studiare nuovi programmi nuovi lavori con alta probabilità di andare in India piuttosto che in Turchia dove andiamo a prendere nuovo lavoro però non stiamo guadagnando però è un po' un punto interrogativo quindi l'idea di poter cambiare e iniziare da zero l'ho avuto eccome però si scontra con la realtà*

4.9 Il punto di vista di alcuni lavoratori in Provincia di Benevento

Il 25 maggio 2011, giorno in cui erano stati convocati i lavoratori in CIG in deroga presso il Centro per l'Impiego di Benevento si sono presentate 21 persone, numero decisamente alto per la realizzazione di un singolo focus group. Ci si è divisi in due gruppi e si è riusciti a condurre in parallelo, presso luoghi differenti, due focus group.

4.9.1 Il focus group realizzato presso la sede del Cip di Benevento

A. Informazioni generali e di contesto

Al focus group hanno partecipato 14 lavoratori, residenti nella provincia di Benevento, per lo più di età compresa tra i 33 e i 55 anni di età. Presente solo una donna di 56 anni. I partecipanti sono in prevalenza coniugati e con figli. All'incontro ha preso parte, in qualità di osservatore, anche un sindacalista della Cgil, intervenuto più attivamente solo per chiarire alcuni aspetti della crisi di alcune aziende richiamate dai lavoratori nel corso della discussione di gruppo.

Nove lavoratori appartengono allo stesso gruppo aziendale operante nel settore tessile, con qualifica di operai e di operaio specializzato e beneficiano della CIGS. Tre hanno lavorato nel settore metalmeccanico con qualifica di carrozziere, carrellista ed attrezzista e sono in CIGS.

Un lavoratore, ex dipendente di un'industria operante nel settore del legno, gode della mobilità in deroga ed attualmente svolge un'attività socialmente utile come operaio presso l'Azienda municipalizzata di servizi e igiene ambientale⁵⁷.

La lavoratrice è in mobilità in deroga, alimentarista di una nota e grande azienda italiana che ha sede anche nel Sannio, con circa 130/140 dipendenti. Di recente è stata convocata dalla Municipalizzata per entrare eventualmente come LSU. Il focus group si è tenuto il 25 maggio 2011 presso la sala conferenze del CiP di Benevento e ha avuto una durata di circa due ore (dalle 15.20 alle 17.20). Inizialmente il clima dell'incontro non è stato facile per la contrarietà, poi trasformata in contributo collaborativo, di qualche lavoratore che manifestava sfiducia e malcontento per la propria condizione lavorativa. Al di là di questi momenti iniziali, la discussione si è sviluppata in modo sereno seppure con qualche momento più acceso, trattandosi di problematiche molto sentite. Da segnalare che nel corso della seduta l'atteggiamento dei presenti è divenuto partecipativo: i lavoratori si sono impegnati a fornire informazioni e testimonianze sul loro percorso di vita durante la crisi, pur manifestando un netto rifiuto alla video registrazione ed accettando solo la fonoregistrazione.

⁵⁷ Si tratta del Progetto "Cig più", inserito nell'ambito dell'Avviso regionale *Welfare to work*, in virtù del quale è stato sottoscritto un protocollo d'intesa tra la municipalizzata, il Comune di Benevento e OO.SS. Fillea CGIL e FILCA CISL, in data 27 gennaio 2010, con l'assistenza dell'Agenzia governativa Italia Lavoro s.p.a., sotto l'egida della Regione Campania.

Lo schema sottostante è utile perché riporta alcune brevi caratteristiche dei partecipanti, individuati con delle lettere di riferimento, ai fini di tutela della privacy.

Lettera di riferimento	Genere	Età	Ultimo lavoro svolto	Settore azienda
A	M	43	Operaio	Lavorazione legno
B	M	36	Addetto Taglio stoffe	Tessile
C	M	47	Addetto Filatura	Tessile
D	M	34	Operaio	Tessile
E	M	46	Elettricista	Tessile
F	M	42	Meccanico	Tessile
G	M	48	Addetto pulitura macchine	Tessile
H	M	43	Operaio	Tessile
I	M	33	Operaio	Tessile
L	M	39	Operaio	Tessile
M	M	36	Carroziere	Meccanico
N	M	33	Attrezzista	Meccanico
O	M	55	Carrellista	Meccanico
P	F	56	Alimentarista	Alimentare

B. Percezione della propria condizione

Prevalentemente i lavoratori hanno denunciato una scarsa fiducia nelle istituzioni deputate ad intervenire per sostenerli nella fase di reinserimento nel mercato del lavoro.

Guardano con pessimismo alla loro condizione attuale, consapevoli che le misure di sostegno al reddito di cui beneficiano sono insufficienti per garantire a se stessi e alle proprie famiglie un dignitoso tenore di vita. Sugli aspetti formativi collegati alla fruizione degli ammortizzatori in deroga si tende a sorvolare: in generale dalla discussione sui corsi di formazione emerge un atteggiamento rassegnato. I lavoratori frequentano attività formative senza aspettative sulla loro utilità, convinti che i corsi di formazione siano solo una fonte di guadagno per chi li realizza e non abbiano ricadute in termini occupazionali per chi li frequenta. La maggior parte non ha prospettive di lavoro nell'azienda di provenienza ed è proiettata verso un futuro lavorativo tutto da creare. Dall'intervista di gruppo emerge, inoltre, che alcuni lavoratori del settore tessile ora in GIGS dal '93 al 2003 hanno già beneficiato di ogni genere di sussidi, hanno partecipato a corsi di riqualificazione in vista della riconversione aziendale finalizzati al reinserimento lavorativo. Si tratta, in particolare, di quei lavoratori che in passato lavoravano presso l'Alfa Cavi del Gruppo Pirelli di Airola, poi dismessa a seguito di un riassetto organizzativo deciso dai vertici aziendali e che hanno vissuto già allora una pesante crisi occupazionale⁵⁸. Questi lavoratori ricordano il periodo in cui per 18 ore alla settimana svolgevano lavori socialmente utili quali giardinaggio e manutenzione del verde pubblico, attività che repute poco utili alla comunità ma soprattutto ripetitive e scarsamente professionalizzanti e qualificanti per loro stessi. Scetticismo viene espresso anche con riferimento al corso di formazione allora frequentato a Bergamo presso la sede centrale dell'azienda tessile che poi si sarebbe insediata ad Airola, negli stabilimenti un tempo occupati dall'Alfa Cavi, per permettere la riqualificazione professionale dei lavoratori ex Alfa Cavi.

⁵⁸ I vertici aziendali del Gruppo Pirelli, che ad Airola produceva cavi telefonici in rame, nel 1993 decidono di dismettere l'azienda, per ragioni di riorganizzazione aziendale e anche perché quel tipo di prodotto era uscito dal mercato. La Pirelli, contraria a far rilevare l'azienda da altro imprenditore, decide, pur di andarsene, di cedere gratuitamente al Comune di Airola lo stabilimento in cui al momento della chiusura si contavano 424 dipendenti, per i quali viene attivata la CIGS. Il Comune di Airola e le altre istituzioni locali si sono assunte l'impegno di individuare possibili modalità di riutilizzo dell'immobile e delle competenze e professionalità maturate: nel 1998 viene siglato un contratto d'area per avviare un programma di reindustrializzazione dell'area e di assunzioni della forza lavoro. Nell'ambito dei progetti imprenditoriali inseriti nel contratto d'area rientrava l'insediamento di alcune aziende tessili che insieme ad altre aziende avrebbero dovuto assumere tutto il personale dell'Alfa Cavi. Purtroppo, però, le testimonianze offerte dai lavoratori intervistati argomentano il fallimento di questo tipo di interventi.

L'atteggiamento di questi lavoratori più maturi fuoriusciti per la seconda volta dal mercato del lavoro è di totale sfiducia nel futuro: questi vivono l'attuale fase sfruttando il sussidio economico erogato, frequentando le attività formative previste solo perché obbligati ma senza nutrire alcuna speranza che quella formazione sia davvero utile per il reinserimento nel mercato del lavoro e cercano allo stesso tempo di 'cavarsela al meglio' per arrivare a fine mese.

F → “Ognuno di noi cerca di attivarsi per arrotondare, altrimenti non si può arrivare a fine mese con moglie e figli”.

Tra i lavoratori più giovani del tessile l'atteggiamento è parzialmente diverso: qualcuno, durante il periodo di inattività, ha conseguito un titolo professionale, portando a termine studi interrotti durante il lavoro in azienda, ma reputa troppo stringenti i vincoli normativi per intraprendere nuove attività. In generale, però questi lavoratori sono demoralizzati, non hanno fiducia nelle istituzioni e sono consapevoli che la chiusura della loro azienda è stata dovuta solo in parte alla crisi economico finanziaria. I lavoratori ritengono che la chiusura dell'azienda sia semplicemente l'epilogo annunciato di una strategia posta in essere dall'imprenditore allo scopo di godere dei soli vantaggi economico- fiscali per il nuovo insediamento, ma senza un disegno di sviluppo a lungo termine.

Di diverso tenore la testimonianza del lavoratore del settore del legno che attualmente lavora come LSU nell'Azienda municipalizzata di servizi e igiene ambientale, grazie ad un protocollo d'intesa sottoscritto tra la Municipalizzata, il Comune di Benevento e le organizzazioni sindacali, nel gennaio 2010, con l'assistenza dell'Agenzia governativa Italia Lavoro s.p.a., sotto l'egida della Regione Campania. La testimonianza documenta un'esperienza inserita nell'ambito dell'Azione di sistema per le politiche del Re-Impiego, Avviso Regionale Welfare to work, Progetto CIG PIU', promosso dalla Regione Campania, su iniziativa del Ministero del Lavoro, attuato in collaborazione con le 5 province campane⁵⁹. Il lavoratore ha anche dichiarato che l'impiego dei lavoratori socialmente utili risulta essere sicuramente un buon impegno per i lavoratori fuoriusciti dal mercato del lavoro, ma costituisce soprattutto un vantaggio economico per l'Azienda utilizzatrice. Il lavoratore è impegnato presso l'Azienda utilizzatrice da 11 mesi per 4 giorni a settimana.

A → “I benefici sono soprattutto a favore dell'Azienda utilizzatrice che in tal modo non fa ricorso al lavoro interinale per la sostituzione in caso di ferie e può offrire migliori servizi alla città. Percepisco un sussidio di mobilità pari a 861 euro con due figli e moglie a carico, mentre l'azienda utilizzatrice integra mensilmente per ogni lavoratore euro 299, pari a 16 ore mensili”.

I lavoratori del settore meccanico (Bulloneria Meridionale) fanno il punto sulla loro azienda, di proprietà di un imprenditore settentrionale, con sedi nel territorio irpino sannita e con circa 150 dipendenti.

N → “Questa azienda garantiva anche un buon indotto ad altre aziende del territorio, ma per problemi di natura giudiziaria dell'imprenditore, l'azienda è rimasta in vita per circa tre anni, prima di fallire e chiudere definitivamente. Grazie all'assistenza dei sindacati sono state soddisfatte tutte le spettanze dei lavoratori”.

Un altro lavoratore del settore meccanico (Simeg) illustra ciò che è avvenuto nella sua azienda, che aveva tra i fornitori sia la Bulloneria Meridionale sia aziende più importanti come la Fiat. Negli anni il

⁵⁹ Le azioni previste dal progetto sono finalizzate a rispondere alle urgenze poste dall'attuale crisi occupazionale, grazie a un sistema di politiche e servizi di welfare to work per i lavoratori espulsi o a rischio di espulsione e al miglioramento dei servizi di re-impiego rivolti agli inoccupati di lunga durata e disoccupati di lunga durata. I datori di lavoro operanti in territorio campano sono invitati a manifestare interesse ad inserire in organico solo ed esclusivamente soggetti destinatari dell'Azione di sistema Welfare to work, appositamente individuati, che vi abbiano aderito attraverso la sottoscrizione del Patto di servizio presso i rispettivi centri per l'impiego. L'impresa ospitante può usufruire oltre che degli incentivi all'assunzione previsti dalla normativa vigente anche di un contributo economico sottoforma di bonus pari: ad euro 10 mila per ogni lavoratore assunto a tempo pieno ed indeterminato, ad euro 2 mila per lavoratore assunto a tempo determinato part time. In aggiunta è possibile ottenere un ulteriore contributo come dote formativa o in alternativa come work experience.

datore aveva ridotto il personale fino ad arrivare a 15 dipendenti, al fine di non rientrare tra i beneficiari di ammortizzatori sociali: i lavoratori, allora, in previsione della chiusura avevano ipotizzato di rinunciare alla liquidazione e costituire una cooperativa ma i costi dell'operazione eccessivamente alti non sono sembrati sostenibili e l'iniziativa dei lavoratori non ha avuto seguito.

O → *“In realtà, il numero dei dipendenti era inferiore a quello necessario per l'erogazione della CIG e quindi solo attraverso una serie di pressioni sindacali i dipendenti sono riusciti ad ottenere le misure, che però poi non sono state erogate per la scadenza dei termini, anni 2005-2006. I lavoratori sono stati inseriti nelle liste di mobilità in deroga. La chiusura dell'azienda è stata determinata dalla volontà dell'imprenditore di cessare l'attività per problemi con i fornitori, ma non certo dalla crisi economico finanziaria.*

Per 28 anni, oggi ho più di 50 anni, ho lavorato presso quest'azienda operante nel settore della zincatura. Poi, dopo la chiusura, ho provato a cercare lavoro presso altre aziende locali, ... (appartenenti anche ad altri settori merceologici), ma senza esito, perché non avevo la raccomandazione.

Il problema delle assunzioni di natura clientelare viene sollevato un po' da tutta la platea, trattandosi di un fenomeno diffuso e di fronte al quale gli stessi lavoratori sono consapevoli e rassegnati.

Ma dalla discussione emerge che la raccomandazione non solo determina l'accesso al lavoro ma anche l'organizzazione del lavoro in azienda: spesso i ruoli e i compiti vengono assegnati in virtù della raccomandazione, attribuendo funzioni a lavoratori magari non formati per determinate attività, senza tener conto delle competenze e conoscenze possedute.

C → *“I livelli di competenza all'interno dell'azienda erano bassi, purtroppo le mansioni venivano assegnate ai lavoratori solo in base alle segnalazioni e non in ragione delle conoscenze/competenze possedute. Alcuni dipendenti, già lavoravano nell'allora stabilimento Alfa Cava di Airola ed erano stati assunti dai nuovi proprietari che avevano rilevato l'azienda cessata, mentre molte altre assunzioni erano state decise dalla politica, dal sindacato, dai poteri forti.*

I corsi di formazione attivati per i neoassunti non sono stati del tutto coerenti con le attività e sono serviti soltanto a far guadagnare chi li erogava, mentre per i lavoratori costituivano solo una perdita di tempo”.

F → *“Nell'azienda in cui lavoravo (tessile) il lavoro era a ciclo continuo e le condizioni di lavoro non erano delle migliori: i lavoratori erano tenuti a garantire disponibilità illimitata”.*

Nessuno dei partecipanti al focus, neppure i più giovani, manifesta una volontà di andare a cercare lavoro fuori regione e tanto meno al Nord, spaventati dal più alto costo della vita e dalle difficoltà di trasferirsi con interi nuclei familiari.

C. Percezione della crisi

Per i lavoratori del comparto meccanico la crisi aziendale è stata originata da problemi con i fornitori, non dalla crisi economico finanziaria. Per i lavoratori del comparto tessile la chiusura delle aziende in cui lavoravano è in parte dovuta alla globalizzazione, che ha determinato una concorrenza senza confini con i mercati esteri, in particolare quelli asiatici assai competitivi e aggressivi.

Secondo altri lavoratori del tessile, invece, la chiusura aziendale era stata già “programmata”: erogati i finanziamenti per agevolare l'insediamento industriale, dopo un breve periodo di attività, i vertici aziendali avevano già programmato la chiusura. Eppure questa azienda tessile era stata riconosciuta nel 2007 come la più grande azienda tessile in Europa, poi nel 2008 vi è stata la chiusura, anche a causa della globalizzazione ma non solo.

Secondo la maggioranza dei lavoratori, infatti, la crisi aziendale si poteva prevedere e comunque di fronte ai primi segnali negativi provenienti dal mercato i vertici aziendali nulla hanno fatto per prepararsi agli eventi, rifiutando qualsiasi intervento per riconvertire l'azienda. Secondo i lavoratori anche la gestione delle attività aziendali e l'organizzazione del lavoro all'interno degli stabilimenti erano demandate a personale non del tutto preparato, con livelli di competenze bassi e spesso assunti solo a seguito di segnalazione clientelare. L'unica iniziativa posta in essere dall'imprenditore che i lavoratori ricordano per “salvare l'azienda” è stata quella finalizzata a contenere i costi relativi all'energia elettrica per il funzionamento delle macchine, uno tra i costi maggiori sopportati dall'azienda. L'imprenditore

intendeva promuovere la costituzione di un parco eolico per fornire agli stabilimenti energia da fonte rinnovabile, economicamente più conveniente. Ma questo progetto non ha avuto alcun seguito.

D. Gli strumenti messi a disposizione per la gestione della crisi

Le attività formative erogate in abbinamento agli ammortizzatori sociali in deroga sono state frequentate dai lavoratori, ma secondo i presenti, si è trattato di “formazione inutile”. Era un corso di durata brevissima (due giornate) per i lavoratori in cassa integrazione in deroga gestiti dai dipendenti della Regione. Per i lavoratori si è trattato di due giorni inutili.

La formazione che vorrebbero è quella on the job: cioè intendono fare formazione lavorando e percependo una retribuzione.

Secondo la platea l'integrazione tra politiche attive e passive è esclusivamente favorevole ai datori di lavoro.

C→*”Si è trattato di chiacchiere inutili. A cosa possono servire due mezze giornate di formazione? Io attualmente sto facendo il parassita, che posso fare in cassa integrazione? Se si pensa di arrotondare con piccoli lavoretti, i rischi sono elevati e si viene solo sfruttati. Sarebbe allora opportuno che le attività di formazione, promosse dalle istituzioni fossero in linea con le competenze/ conoscenze acquisite, magari anche in vista di un’attività da avviare in proprio.*

B→*”Oggi noi non possiamo progettare una formazione utile per il nostro futuro: neppure le istituzioni sanno su quale tipo di formazione investire. Per me fare formazione significa seguire attività formative legate al lavoro, percependo la retribuzione, e non frequentare corsi di formazione esclusivamente teorici, non legati alla pratica.*

Alcuni lavoratori hanno ricordato l’esperienza di lavori socialmente utili, per qualcuno ‘inutili’.

Nel corso della discussione si riconosce che alcuni LSU possono costituire una buona chance per i lavoratori fuoriusciti dal mercato del lavoro, pur essendo un’ottima opportunità soprattutto per il datore di lavoro che utilizza forza lavoro sostenendo un minor costo. Taluni lavoratori che, in passato, sono stati impegnati in LSU ritengono, però, che non sempre questo tipo di impiego sia qualificante.

A→*Il lavoro che svolgo come LSU presso la Municipalizzata, insieme agli altri miei colleghi, è dignitoso, ha determinato reali benefici alla comunità e per me rappresenta una vera speranza per il futuro. Nell’azienda di appartenenza io ero un caporeparto, ora, dopo 14 anni di lavoro in quell’azienda, sono un LSU. Forse, un giorno, potrei entrare nella Municipalizzata magari attraverso un concorso in cui l’esperienza di LSU sia un requisito di preferenza. Certo, a 43 anni non posso pensare di andare al Nord per trovare lavoro.*

La validità dei LSU è legata alla capacità delle istituzioni coinvolte nel gestire questi lavoratori e nel programmare le attività in modo veramente proficuo per il lavoratore e la comunità di appartenenza.

H→*In passato ho svolto LSU, ma il tipo di impegno era assolutamente ripetitivo: tagliavo l’erba tutti i giorni nei giardini della scuola del paese in cui vivo. Non si trattava di un’attività veramente utile per la comunità. Mi sembrava un modo per prendersi in giro.*

Alcuni lavoratori ritengono che gli strumenti di sostegno al reddito sono insufficienti rispetto alle esigenze dei singoli e delle famiglie e spesso diventa necessario lavorare in nero. Sarebbe opportuno che i sussidi economici fossero utilizzati per promuovere nuove attività, anche se taluni reputano questo tipo di incentivi come insufficienti. Qualcuno affronta anche la questione delle politiche di sviluppo attivate per il Mezzogiorno di natura squisitamente assistenziale e capaci di produrre solo grandi “cattedrali nel deserto”, senza determinare occupazione e crescita a livello locale.

N→*I sussidi che vengono erogati attualmente per i disoccupati sono sicuramente insufficienti, ma almeno riescono a coprire parte dei fabbisogni di numerose famiglie. Gli incentivi, invece, che sono stati erogati agli imprenditori per gli insediamenti produttivi nelle nostre aree industriali hanno favorito pochi e non hanno prodotto nemmeno sviluppo per il territorio e la popolazione.*

H→*“L’idea di avviare un’attività autonoma, magari con contributi statali, può essere una soluzione, ma il sistema è caratterizzato da vincoli ed oneri eccessivi”.*

Dalla discussione emerge che per superare la crisi i lavoratori si vedono costretti a beneficiare del solo sussidio e a fare qualche lavoretto per arrotondare. Non sono spinti a riprogettare un nuovo percorso di vita in vista di un futuro professionale diverso. In generale, a parte lavoretti saltuari 'in nero', i lavoratori intervistati non si sono attivati in modo autonomo per affrontare la crisi. In generale, i presenti ritengono che la crisi economico- finanziaria, le tasse e la malavita sono fattori capaci di bloccare qualsiasi iniziativa: a ciò poi si aggiunge il fenomeno dell'evasione fiscale. Solo una persona dichiara di essersi impegnato in attività di studio o formazione.

D → "Io ho 34 anni e per garantirmi un futuro professionale migliore ho deciso di completare gli studi. Durante il periodo di cassa integrazione, ho seguito un corso di formazione in modo del tutto autonomo e ho conseguito la qualifica di perito industriale e mi sono abilitato. Tuttavia, in seguito mi sono iscritto all'Albo dei periti industriali per poter eseguire prestazioni autonome, versando circa 300 euro l'anno per mantenere l'iscrizione. Ma poi mi sono reso conto che non mi conveniva.

Infatti, il sussidio percepito (899 euro) come cassaintegrato, stando a casa, senza rischi e senza spese, è più o meno equivalente a quanto avrei percepito facendo un'attività autonoma, regolarmente dichiarata, come libero professionista. Allora, mi chiedo mi conviene avviare un'attività in proprio?

Forse, per avere un vantaggio concreto, dovrei imbrogliare, dovrei rubare?

Le istituzioni ci devono mettere in condizioni di poter lavorare, senza troppi lacci e laccioli. Le idee ci sono, lo spirito di iniziativa non manca, ma purtroppo il sistema attuale è eccessivamente restrittivo.

Spesso l'Ispettorato del Lavoro effettua controlli stringenti sui cassaintegrati o su quelli in mobilità, ma non verifica chi nel pubblico impiego svolge una seconda attività in nero.

Io sono vigile del fuoco discontinuo, cioè svolgo un servizio volontario per 18 giornate all'anno, e vedo alcuni di quelli effettivi/permanenti che oltre il lavoro come vigile, cioè come dipendente pubblico, fanno lavoretti saltuari in nero.

E mi chiedo ancora: è possibile che un dentista possa produrre una dichiarazione dei redditi con un importo inferiore a quello dichiarato da me? "

Gli intervistati lamentano una totale inefficienza dei servizi per l'impiego: il rapporto con questi è inesistente; ritengono gli operatori del CIP poco informati e il meccanismo di incrocio domanda/offerta di lavoro funziona in modo distorto. Sono i lavoratori stessi che vanno alla ricerca dell'azienda che li deve assumere.

D → "Gli operatori del CIP ci hanno fornito un modulo da portare alle aziende per chiedere di lavorare. Siamo noi che ci dobbiamo presentare alle aziende, senza alcuna intermediazione da parte degli uffici del CIP, e chiedere di lavorare. Eppure qui al CIP hanno informazioni sulle aziende che assumono.

Il CIP così come è strutturato non funziona: c'è solo uno spreco di denaro pubblico. Spesso sono proprio gli operatori del CIP che consigliano a chi vuole rinunciare alla cassa integrazione e trovare un nuovo impiego di mantenere il sussidio, piuttosto che cercare qualcosa altro.

Forse, qui il costo della vita è tale che il sussidio che mi viene erogato non mi consente di andare a mangiare la pizza quattro volte al mese. Pazienza! Ormai mi sono abituato a vivere con 800 euro al mese. Vuol dire che andrò una sola volta in pizzeria."

4.9.2 Il focus group realizzato presso la sede Isfol di Benevento

A. Informazioni generali e di contesto

Hanno partecipato al focus group 7 lavoratori in cassa integrazione provenienti dalla Tessival Sud, un'azienda tessile collocata nel territorio di Airola, in Provincia di Benevento.

Nata nel 2004 la Tessival ha avviato le prime procedure di messa in cassa integrazione già nel 2008, a soli quattro anni dall'avvio delle attività. La breve storia produttiva dell'azienda ha lasciato non pochi interrogativi nei lavoratori, che ancora oggi si chiedono *come sia possibile che chi aveva la responsabilità non*

abbia fatto niente per far crescere una struttura ultra moderna, per la cui costituzione sono stati investiti 150 milioni di euro di finanziamenti pubblici.

Secondo uno dei lavoratori intervistati è sbagliato il modo in cui vengono concessi i finanziamenti pubblici, in quanto *seppure ci siano dei vincoli da rispettare da parte delle aziende beneficiarie basta poco per smontare tutto appena giunti alla data posta come limite minimo entro cui l'attività non può assolutamente cessare.* Un altro interrogativo emerso nel corso della discussione riguarda la scelta di investire in un settore, come quello tessile, che in quel momento storico era già in crisi, anziché in uno di quelli con prospettive di crescita che oggi hanno risentito solo in maniera marginale gli effetti della crisi.

Sembra addirittura che in contemporanea alla Tessival anche un'altra grossa azienda fosse interessata ad investire in quel territorio, ma a detta di uno dei lavoratori rappresentante sindacale, non si è giunti ad una soluzione che avrebbe portato 2.000 assunzioni perché le istituzioni competenti non avrebbero accettato la richiesta della GETRAG (questo il nome dell'azienda di cui si parla, che ha scelto poi di aprire un nuovo stabilimento nella Provincia di Bari, l'azienda produce cambi e soluzioni di trazioni per l'industria automobilistica, tra cui MERCEDES e BMW). Il lavoratore B, a questo proposito, ha sottolineato la rigidità della suddetta azienda nelle procedure di assunzioni così come nei percorsi di formazione dei suoi dipendenti, lasciando intendere quanto sia proficuo per il successo di un'azienda la selezione di personale competente adeguatamente formato.

Tutti gli intervistati sono residenti a Montesarchio, Comune distante pochi chilometri dalla sede della fabbrica presso cui lavoravano. Solo 2 dei partecipanti sono donne, rispettivamente di 29 e 33 anni, per tutti gli altri l'età oscilla tra i 32 ed i 47 anni.

Nella parte introduttiva di presentazione tutti hanno dichiarato di essere operai assunti in occasione dell'apertura del complesso tessile ad Airola. Nessuno di loro ha frequentato un corso di formazione specifico in merito alle mansioni che avrebbe dovuto svolgere all'interno dell'azienda, le competenze sono state sviluppate attraverso l'affiancamento sul campo tra colleghi. In alcuni casi non era previsto neanche lo svolgimento di una specifica mansione, ognuno si è prestato a svolgere i compiti che gli venivano di volta in volta assegnati dai responsabili.

Nonostante la forte diffidenza iniziale da parte dei lavoratori, il colloquio si è svolto in un clima sereno ed informale, tanto che tutti i partecipanti hanno acconsentito senza nessuna remora a videoregistrare la discussione.

Nello schema seguente si riportano alcune brevi caratteristiche dei partecipanti. Ad essi, ai fini di tutela della privacy, come anche nelle trascrizioni contenute nei paragrafi successivi, è stata assegnata una lettera di riferimento.

Lettera di riferimento	Genere	Età	Ultimo lavoro svolto	Settore
A	F	33	operaia	Tessile
B	M	38	operaio	Tessile
C	F	29	operaia	Tessile
D	M	38	operaio	Tessile
E	M	45	operaio	Tessile
F	M	32	operaio	Tessile
G	M	47	Operaio/sindacalista	Tessile

B. Percezione della propria condizione

L'intervista è stata preceduta dal racconto dell'esperienza di uno dei lavoratori, al quale è stato revocato il diritto alla cassa integrazione in quanto ha dichiarato in ritardo all'INPS di aver lavorato un mese come bagnino presso una piscina della zona. Il suddetto lavoratore, pur non avendo percepito la cassa integrazione contemporaneamente allo stipendio di bagnino, è stato additato come truffatore ed in quanto tale gli è stato chiesto di restituire l'intero importo ricevuto fino a quel momento come sostegno al reddito.

Dopo le presentazioni iniziali, il lavoratore F ha esordito descrivendo la condizione dei cassa integrati e definendoli "persone sospese". "A suo dire, infatti, un lavoratore in cassa integrazione non può progettare il proprio

futuro, non può decidere di sposarsi, di mettere al modo dei figli, non può decidere di comprare casa perché non ha la possibilità di aprire un mutuo, è libero solo di rimanere in balia degli eventi. La condizione del cassa integrato è tristissima, siamo tutti giovani, viviamo sospesi, noi siamo una generazione che non può progettare il proprio futuro” è l'espressione con la quale il suddetto ha introdotto la cruda descrizione della condizione dei lavoratori sospesi.

Questa condizione mette sempre più in discussione la fiducia nelle istituzioni, anche perché, alla luce di quanto sta accadendo in Fincantieri (dopo 2 anni di CIG l'azienda ha minacciato di chiudere il cantiere di Castellamare di Stabia in maniera definitiva), la paura di perdere pure la cassa integrazione diventa sempre più forte.

In merito all'interrogativo circa la percezione della sospensione da parte dei lavoratori uno di loro ha confessato che già durante il suo primo giorno di lavoro qualcuno gli ha chiesto perché avesse scelto di lavorare lì visto che l'azienda prima o poi avrebbe chiuso. Lo stesso lavoratore non ha esitato a dichiarare che la qualità delle tele da loro prodotte non era delle migliori, tanto che non sarebbero state acquistate neanche sulle bancarelle di un mercato rionale. *“Si lavorava giusto per.....è questo che mi ha fatto venire dei dubbi, è un grosso punto interrogativo”*.

A questo punto è intervenuto il lavoratore sindacalista che ha illustrato ai presenti la storia del polo tessile di Airola. Tutto è partito da un sito dismesso della ex Pirelli, nel quale si producevano i cavi telefonici per la SIP, all'epoca in cui è iniziato il fenomeno della delocalizzazione delle aziende nei Paesi dell'est. In quegli anni è stato proprio l'allora commissario europeo Monti a promuovere uno studio di fattibilità con il quale cercava di spronare le aziende tessili ad investire nel territorio di Airola, facendo credere a tutti che si trattava di un'iniziativa importante.

In seguito alla stipula del contratto d'aria che prevedeva una pluralità di aziende, il proprietario della Tessival sdoppiò l'azienda in Tessival Sud e Benfil srl. Da quel momento i lavoratori cominciarono ad intuire che c'era qualcosa che non andava, l'unica cosa certa in quella fase era l'intenzione dei vertici aziendali di accaparrarsi i finanziamenti pubblici stanziati.

Alla luce di una situazione, come quella emersa nel corso dell'intervista, poco lusinghiera è stato chiesto ai partecipanti di spiegare il modo in cui vivono l'attuale condizione di sospensione. Ancora una volta ha preso per primo la parola il lavoratore B, il quale è fermamente convinto che per ottenere qualche risultato significativo sia necessario unire le forze e non pensare ognuno alla propria situazione come fanno un pò tutti. *“Siamo abituati che ognuno si vede i fatti suoi”* (espressione dialettale per dire che ognuno si preoccupa solo della propria condizione).

È intervenuto a seguire il lavoratore F ricordando che chi ha qualcuno alle spalle può anche sperare di trovare una collocazione alternativa, ma per chi come lui è un diplomato alla prima esperienza lavorativa e che solo grazie a quel lavoro ha avuto l'opportunità di aprire il primo conto in banca, di comprare la prima macchina è tutto molto difficile. *“Noi ci affacciavamo alla vita, oltre che al lavoro, ma ad un certo punto ci hanno troncato tutti i progetti..., non conti, seppure volessi comprare una lavatrice non posso.*

Anche di fronte alla richiesta circa la possibilità di spostarsi i lavoratori hanno dimostrato molta diffidenza: c'è chi avrebbe molte difficoltà a trasferirsi perché nel frattempo ha avuto dei figli, ha messo su famiglia; ma anche chi è giovane non nutre particolari speranze nell'eventualità di trovare lavoro altrove come accadeva in passato. Gli intervistati hanno piena consapevolezza che il momento storico che stiamo vivendo è difficile ovunque e per tutti, sono lontani i tempi in cui il disoccupato del Sud andava a fare fortuna al Nord.

La stessa sfiducia viene riposta anche nella formazione professionale.

Anche le due lavoratrici presenti hanno frequentato dei corsi di formazione (informatica, inglese, OSA), ma senza nessun riscontro positivo dal punto di vista occupazionale. A questo proposito, con un tono abbastanza rassegnato, chi si è attivato frequentando a proprie spese corsi di formazione ha fatto notare che allo stato attuale non c'è alcuna differenza rispetto ai lavoratori che, al contrario, non hanno fatto alcun tipo di formazione. Tutti, infatti, sono ancora senza lavoro e quello che è più grave senza grandi prospettive per il futuro. L'unica loro speranza è che l'azienda riprenda l'attività. Ciò non significa che la formazione non sia considerata importante dagli intervistati, ma, come hanno sottolineato tutti i presenti, affinché produca benefici è necessario che sia finalizzata all'acquisizione di competenze indispensabili allo svolgimento di un'attività lavorativa.

L'attesa e la speranza che l'azienda riapra, secondo quanto dichiarato dalla lavoratrice C, impedisce ai lavoratori di guardare oltre, non solo per quanto attiene al versante occupazionale. La suddetta lavoratrice, infatti, avrebbe dovuto sposarsi ma ha preferito aspettare in attesa di tempi migliori.

In sintesi, attualmente i lavoratori cassa integrati vivono in un limbo, in cui l'unica certezza è la diffidenza nelle istituzioni. Qualcuno ha specificato *“siamo congelati e la nostra attesa non è neanche gradevole, perché se sapessi che fra 2 anni le cose si sistemano vivrei bene anche questo momento di sospensione, la cosa migliore per noi sarebbe la nascita di una grossa azienda qui da noi”*. Tale diffidenza è acuita dalle difficoltà in cui si imbattono nel tentativo di essere ascoltati da chi ha il potere di decidere. I lavoratori raccontano che sono più di 6 mesi che attendono un incontro con il ministro dello sviluppo economico e non va meglio con la Regione. Per riuscire ad ottenere un appuntamento con un assessore i lavoratori hanno dovuto bloccare la strada principale che, passando per il loro paese, collega Benevento a Napoli. Molta disponibilità e solidarietà, invece, è stata riscontrata da parte della Provincia di Benevento e dal Comune di Airola.

Alla luce di tutto ciò, i lavoratori manifestano di essere *stanchi delle promesse dei politici che durante gli incontri si mostrano disponibili, ma che subito dopo dimenticano gli impegni presi*. Sembra che dei politici sia anche la responsabilità della mancata apertura di uno stabilimento della Getrag, l'azienda di cui si è scritto precedentemente, che ha investito a Modugno (BA) anziché ad Airola (BN). Per le settimane successive al focus group sono in programma numerose manifestazioni di protesta.

I lavoratori si sono mostrati disposti ad intraprendere qualsiasi tipo di attività pur di lavorare e come ci ha comunicato il lavoratore G, *le forze sindacali si stanno attivando con le istituzioni per individuare una serie di strumenti attraverso i quali attingere finanziamenti utili a rilanciare l'occupazione locale. Valide soluzioni potrebbero essere il ricorso alla legge 181 ad un Accordo di Programma. Naturalmente il tutto dovrà essere finalizzato a scongiurare la stessa situazione determinata dalla dirigenza della Tessival, che dopo aver investito in zona non ha fatto nulla per scongiurare la sospensione dei suoi dipendenti dopo soli pochi anni di attività*.

D. Gli strumenti e i servizi messi a disposizione per la gestione della crisi

Alla domanda relativa ai rapporti con i CPI ed i servizi offerti il lavoratore B ha immediatamente menzionato un corso di formazione regionale previsto dal Pacchetto Anticrisi Campania. In quel caso i lavoratori non sono stati contattati dagli operatori del CPI ma dalla Regione per mezzo dei sindacati. Il corso è durato poche ore (3 giorni) ed ha riguardato prevalentemente le misure previste dalla legge 626. *“A me tutto è sembrato tranne che un corso”*, ha dichiarato a questo proposito il lavoratore F.

Dal dibattito è emerso quasi subito, però, che più che di un corso di formazione *si è trattato di una sorta di corso di orientamento professionale, la cui partecipazione era obbligatoria per i percettori di cassa integrazione e prevedeva un risarcimento economico, che però sembra sia stato elargito solo ad alcuni lavoratori*. Nello specifico, infatti, i lavoratori della Tessival non hanno percepito niente perché, *in base alla giustificazione addotta dalla Regione, i fondi erano stati esauriti a differenza di quelli ad esempio della Benfil, l'altra azienda del gruppo Tessival, che ha incassato almeno una parte della somma prevista*.

Entrando nel merito della questione formazione professionale, i lavoratori hanno chiesto all'intervistatore delucidazioni in merito a quello che accade negli altri contesti oggetto dell'indagine ISFOL. Altrove nonostante le criticità specifiche ai singoli territori, il percorso di politica procede di pari passo con quello della politica passiva, così come previsto dall'accordo Stato-Regione, mentre per i cassa integrati della Provincia di Benevento, secondo quanto dichiarato nel corso dell'intervista di gruppo, non esiste al momento nessun percorso di formazione professionale finalizzato alla riqualificazione o alla specializzazione della forza lavoro sospesa. In particolare il lavoratore F ha fatto un'attenta riflessione in merito, sottolineando l'importanza di costruire percorsi formativi coerenti con le esigenze del mercato del lavoro. *Non avrebbe senso formarsi tanto per farlo, ma sarebbe proficuo programmare percorsi formativi che permettano successivamente al lavoratore di ritornare a svolgere la precedente attività o addirittura ad intraprenderne una diversa, per lo svolgimento della quale è stato adeguatamente istruito*.

Il compito dei CPI dovrebbe essere anche quello di analizzare lo scenario della domanda locale per poi progettare attività formative ad hoc che, in quanto tali, favoriscano la ricollocazione del lavoratore sospeso. *Il CPI di Benevento non fornisce nessun valido contributo in merito, anzi sembra che i lavoratori non siano stati quasi mai neanche contattati dagli operatori dei Servizi per il Lavoro*.

Il lavoratore G ha ricordato però che alcuni lavoratori della Benfil hanno beneficiato del progetto *welfare to work* promosso dal Ministero del lavoro dopo essere stati contattati dal CPI di Sant'Agata dei Goti, ma anche in quel caso l'esperienza è stata deludente.

In una delle rare occasioni in cui sono stati convocati negli uffici del CPI, ai lavoratori è stata comunicata la possibilità per le aziende disposte ad assumerli di beneficiare di un incentivo pari a 10.000 euro. Era necessario però che loro stessi individuassero le aziende che avrebbero potuto trarre vantaggio da questa iniziativa per poi contattarle con l'intento di illustrare le condizioni necessarie per poter usufruire del beneficio economico. In questo modo i lavoratori avrebbero dovuto svolgere le funzioni che la legge attribuisce ai Servizi per il lavoro, e forse proprio per questo i soggetti coinvolti non si sono attivati riponendo poche aspettative nell'iniziativa promossa dal Ministero del Lavoro. Dal canto loro gli impiegati del CPI hanno giustificato questa richiesta anomala dicendo che il taglio della spesa li ha posti nella condizione per cui non ci sono neanche i soldi per pagare la benzina per il rifornimento della automobili di servizio da utilizzare per raggiungere le aziende presenti sul territorio di loro competenza.

In sintesi il rapporto dei lavoratori intervistati con il CPI è pressoché inesistente, sembra che non sia stato mai stipulato neanche il Patto di Servizio. L'unico incontro con gli operatori è consistito nella compilazione di un documento concernente i dati personali e quelli relativi alla professione, ma nessuno è stato in grado di spiegare di cosa si tratta.

Il lavoratore D, dopo aver brevemente illustrato il suo unico contatto con gli operatori del CPI, ha suggerito che questi ultimi per svolgere un servizio utile a favore dei lavoratori dovrebbero contattarli, approfondire le attitudini di ciascuno, formarli secondo le esigenze del mercato del lavoro e poi indirizzarli verso le aziende che hanno bisogno di forza lavoro. *Siete mai venuti a conoscenza di una persona assunta grazie all'Ufficio di collocamento?.....io ho addirittura paura quando mi chiamano, proprio perché io sono cresciuto in un'epoca in cui gli uffici di collocamento non hanno mai funzionato* ha dichiarato con un fare ironico il lavoratore F.

Anche in questo caso, al contrario di quanto accaduto ai dipendenti della Tessival sud, alcuni lavoratori della Benfil sono stati convocati dal CPI per la comunicazione di quanto descritto in precedenza in merito agli incentivi offerti dal Ministero del Lavoro.

La partecipazione alle attività formative è percepita dal lavoratore G anche come una valida occasione per sentirsi impegnati, visto che *la maggior parte della giornata del cassa integrato scorre in maniera monotona e ripetitiva e questo rende ancora più triste la condizione e lo stato d'animo delle persone sospese*. Non meno rilevante è la possibilità di integrare il sussidio previsto dalla cassa integrazione.

I lavoratori chiedono con un impegno concreto ai servizi del lavoro, *va bene il colloquio di orientamento, il corso di formazione, ma tutto deve essere finalizzato ad una ricollocazione duratura*. Il malcontento nei confronti dei Servizi del lavoro è tanto, non è un caso se il discorso in merito al ruolo dei CPI ha animato gli animi che fino a quel momento erano stati sempre pacati e amichevoli.

Invitato ad esprimere il proprio punto di vista, il lavoratore E con un'espressione rassegnata ha dichiarato: *io non ho parole è inutile parlarne, rapporto con il CPI zero...seppure vado lì e mi orientano, poi vado a lavorare in un'azienda con 3 o 4 dipendenti, mi sfruttano e dopo un pò mi mandano via, ma che ci vado a fare!!!! c'è bisogno di un impegno serio e concreto, è difficile lo so ma sono le istituzioni che debbono provvedere, io quando vado a votare dò una delega e ciò significa che loro debbono aiutarmi...non a morire di fame però*.

Solo il lavoratore G ha posto il dubbio relativo al fatto che forse l'inefficienza dei CPI non sia da attribuire esclusivamente agli operatori, in quanto è possibile che anche loro non vengono messi nelle condizioni necessarie per fornire ai lavoratori un servizio funzionale.

Secondo il lavoratore B funzionano meglio le agenzie interinali per il lavoro. Lui stesso in passato ha beneficiato dei servizi offerti da queste ultime ricevendo alcune offerte di lavoro interessanti relative all'attività di istruttore di nuoto, alle quali però ha dovuto rinunciare in previsione dell'assunzione alla Tessival Sud. *Il CPI si limita a proporre offerte per pizzaioli o metalmeccanici, ma una volta presentata la propria candidatura non si viene contattati e tutto finisce nel dimenticatoio*.

Sempre lo stesso lavoratore in merito all'interrogativo relativo alle tematiche preferite qualora gli venisse offerta la possibilità di un percorso formativo, non ha esitato un attimo a sottolineare l'importanza delle innovazioni tecnologiche e della lingua inglese. Tra tutti gli intervistati quest'ultimo è

sicuramente quello che più si è attivato, sia prima che dopo l'esperienza alla Tessival. Oltre al brevetto di bagnino e di istruttore di nuoto ha frequentato a proprie spese un corso di lingua, in seguito al quale si è recato 6 mesi in Australia.

4.10 Considerazioni conclusive: quali capabilities

Sono state messe a confronto le *rappresentazioni di gruppo* degli operatori dei servizi per il lavoro e dei lavoratori cassintegrati su come viene percepita la crisi e soprattutto su come stanno funzionando i servizi messi in cantiere dalle Regioni in ottemperanza dell'Accordo Stato Regioni del febbraio 2009. Si ricorda che i lavoratori convocati per le interviste, ad eccezione per quelli dell'area beneventana, erano CIG frequentanti percorsi formativi medio-lunghi, prevalentemente sospesi a zero ore. La cassintegrazione è in primo luogo uno strumento per accompagnare l'azienda a fronteggiare le difficoltà del periodo, affinché, con i dovuti aggiustamenti, riprenda l'attività produttiva o perché invece avvii processi di riconversione della produzione. Dal punto di vista del lavoratore quindi è uno strumento per la conservazione del posto di lavoro. La CIG con sospensioni a zero ore può presupporre anche l'eventuale licenziamento e la mobilità in deroga. Le politiche attive affiancate a questo strumento hanno pertanto l'obiettivo di sostenere le aziende e soprattutto gli individui. Nel territorio Campano ci si è resi conto che le politiche attive del lavoro obbligatorie secondo normativa, al periodo di realizzazione delle interviste, non erano partite e tale aspetto costituisce già una evidenza della limitata *capacitazione istituzionale* del sistema regionale e di scarsa *capacitazione territoriale* per la carenza di offerta formativa sul territorio. In generale si volevano raccogliere testimonianze da parte di coloro che avevano fruito dei servizi per il lavoro e formativi disponibili sul territorio e quali comportamenti i lavoratori attivavano in collegamento a queste misure di politica attiva. Sembrano emergere delle fotografie eterogenee su cosa riescano a fornire i diversi territori in termini di *capacitazioni istituzionali*, *capacitazioni territoriali* e tracce di *capacitazioni individuali*.

In primo luogo abbiamo messo in luce *le capacità istituzionali*, costituite dalle regole, dalle procedure e dai servizi messi in cantiere dalle regioni e dalle province e attuate dagli operatori. Tali capacità vengono raccontate e valutate dai lavoratori e sottoposte ad una autovalutazione da parte degli operatori stessi, con esposizione delle relative criticità. Si tratta della presenza/assenza di politiche attive, dell'adeguatezza dei servizi erogati in base all'utenza e all'eventuale trasformazione nel tempo dei beneficiari. Sono diversi gli operatori, soprattutto quelli del Nord, che si sentono inadeguati di fronte al modificarsi dell'utenza. Si passa da una utenza che richiedeva soprattutto lavoro, piuttosto omologata su categorie deboli, con basse qualifiche e con bisogni allargati anche ad altre sfere della vita quotidiana (sociale ed abitativa per esempio), ad una domanda legata agli ammortizzatori sociali in deroga più complessa da interpretare, con figure professionali più qualificate quali quadri, manager, docenti e ricercatori.

“Nell'ultimo anno e mezzo si presentano sempre più persone con bisogni diversi da quelli prima affrontati, che provengono da aziende in crisi, che hanno un bisogno “complesso” di orientamento, che hanno difficoltà a posizionarsi nel nuovo status”.

“Prima della crisi si rivolgevano a noi lavoratori disoccupati, con bassa qualificazione, che facevano lavori precari; al problema della mancanza di lavoro si aggiungevano spesso altri tipi di problemi, di natura abitativa, familiare, sociale... Oggi ci troviamo di fronte a titoli di studio più elevati, a professionalità più definite, che hanno lavorato per anni nella stessa azienda”.

“L'utente tipo era il disoccupato cronico, con un corredo di disagio sociale. Oggi abbiamo persone che hanno sempre lavorato, per la prima volta senza lavoro e totalmente disorientati da questa nuova condizione. Di solito coltivano la speranza che l'azienda li richiami, aspettando di vedere come andrà a finire...”.

Gli operatori e i servizi si sentono decisamente impreparati. Tale inadeguatezza viene palesata anche dagli operatori delle due province campane per quanto concerne l'impossibilità di creare un sistema di relazioni stabile con le imprese e inoltre per l'assenza di strumenti regionali di risposta alle richieste dei lavoratori, in termini di agevolazioni o avvisi per l'offerta formativa. Dal punto di vista delle procedure si evidenzia l'eterogeneità delle modalità di intervento in base alle scelte operate da ciascuna amministrazione regionale. E' il caso delle procedure adottate con i sistemi informativi anche in relazione a chi, che cosa e come doveva essere comunicato dalle aziende e dai sindacati riguardo alle procedure di attuazione delle politiche attive obbligatorie ai lavoratori e al rischio di perdere il sostegno al reddito in conseguenza di un eventuale rifiuto della politica attiva. Oppure in relazione alle procedure di attribuzione dei singoli lavoratori alle politiche attive e quindi agli operatori pubblici e/o privati coinvolti per l'erogazione. E' differente per esempio poter scegliere le opportunità formative su un catalogo elettronico ampio e ricco a fronte invece di cataloghi più limitati. Fino all'opzione, in Provincia di Genova, di poter scegliere l'offerta formativa anche sul libero mercato ma concesso solo a coloro con una decisa volontà di attivazione. Tutto ciò avviene mentre è ancora in atto quella lunga fase di trasformazione dei vecchi uffici di collocamento a nuovi servizi pubblici per l'impiego. L'espressione di questa transizione la troviamo nella composizione degli operatori ancora per la maggiore provenienti dai vecchi SCICA anche se ci sono alcune risorse umane, ancora limitate, con una esperienza diretta nell'erogazione dei servizi privati per il lavoro e formativi.

Nel Veronese il sistema "dotale" ha scelto raggruppamenti di agenzie private. Dagli operatori dei servizi pubblici del Nord è esplicita la necessità di formazione. Alcune criticità espresse dagli operatori costituiscono a tutti gli effetti quel fabbisogno implicito, cioè quel *mismatch* tra prestazioni professionali degli operatori e le richieste intercettate attraverso *lo spazio valutativo individuale* sul quale gli operatori si trovano a dover intervenire attraverso competenze di analisi del fabbisogno, competenze orientative, applicazione di procedure e offerta di servizi specifici. La necessità di maggiori competenze nell'erogare (nuove) prestazioni più complesse è evidenziata dagli operatori. A tale deficit si deve aggiungere la consuetudine ad esternalizzare le prestazioni a gruppi di privati (Verona) oppure a fornitori specializzati in determinate funzioni/servizi. In questo modo si perde l'occasione per elevare le competenze dei servizi pubblici. Il legame tra politica attiva e passiva è piuttosto debole. Nelle procedure viene quasi negata perché vi è un'attribuzione dei lavoratori ai servizi per zona di residenza e non per azienda di appartenenza. I servizi dimostrano di non essere in grado di rispondere alla complessità che gli si presenta. Nei racconti delle diverse parti coinvolte non traspare chiarezza dei ruoli, dei compiti di ciascuno e rispetto a quali finalità specifiche intervenire (per esempio se privilegiando la condizione del singolo o la situazione aziendale per cui è stato autorizzato l'ammortizzatore sociale). Sembra che vi sia, nella forte carenza di strumenti di lettura e di intervento, un'attenzione al singolo lavoratore ma l'assenza di protocolli di intervento nei confronti dell'azienda.

Le prestazioni degli operatori si mescolano con le confuse o poco metabolizzate *capacità istituzionali* disegnate dall'e politiche (regionale e provinciale) e con la maggiore reattività di taluni sistemi produttivi locali o settoriali rispetto alla crisi economica (*capacitazioni territoriali*). Il trattamento e la sedimentazione di queste informazioni a livello locale e nei servizi di prossimità, cioè la trasformazione di *capacitazioni territoriali in capacità istituzionali*, fanno parte del set di strumentazione per la costruzione delle risposte verso le richieste individuali, ampliando le capacità individuali. Rispetto a questo aspetto, la ricerca svolta non registra un ampliamento delle capacità individuali, anche se il rapporto con i servizi e con i corsi di formazione consentono di mantenere un collegamento con il mondo del lavoro.

Molti dimostrano di avere risorse personali che favoriscono l'attivazione, si tratta di risorse personali o familiari che grazie a fattori di conversione producono esiti positivi come il completamento degli studi prima interrotti e che mai si sarebbe pensato di riprendere; oppure l'avvio di un'attività in proprio.

Tuttavia prevale uno scarso collegamento dei servizi con la domanda di lavoro (capacitazioni territoriali) e sorprende l'assenza di processi di trasformazione delle informazioni territoriali sulle aziende in termini di strumentazione per i servizi (capacitazioni istituzionali). Inoltre gli operatori dei servizi giocano un ruolo decisamente delicato sul territorio in virtù delle informazioni sensibili che raccolgono in relazione ai fruitori delle misure. Ma anche queste informazioni non sembrano attivare processi che alimentano la catena del valore del servizio. Le informazioni raccolte dai servizi possono

essere reingegnerizzate a livelli più o meno sofisticati e trasformate per alimentare le diverse linee di servizio. Ne sono un esempio i servizi orientativi e informativi per le scuole e le università; ai fini dello sviluppo di processi in autoapprendimento per gli operatori; per i servizi in autoconsultazione, per l'alimentazione di dispositivi avanzati di *targeting* o *profiling*⁶⁰ o l'uso di *applicazioni (App)* da installare su pc, smartphone o tablet integrate con Sistemi Informativi Territoriali (GIS) (per esempio nella mappatura dell'offerta formativa o della domanda di lavoro).

Uno degli ultimi aspetti da sottolineare riguarda la diversa cultura del lavoro che ogni territorio ha. Essa è determinata dalla stratificazione negli anni di capacitazioni collettive e territoriali. Questa cultura del lavoro sembra aver acquisito una sua autonomia contaminando gli atteggiamenti nelle persone. Nelle narrazioni dei contesti produttivi colpiti dalla crisi economica e dalle singole situazioni aziendali traspare la costruzione di *differenti biografie territoriali del lavoro*. Nelle province del Nord gli operatori raccontano di contesti territoriali dinamici, con lavoratori abituati a lavorare nella stessa azienda senza interruzioni e le discontinuità imposte dalla crisi mostrano l'incapacità dei lavoratori di rileggere la propria situazione e l'accompagnamento in questa (auto)osservazione della propria situazione diventa uno step necessario del frame di intervento. Questa sembra essere una delle difficoltà principali denunciate dagli operatori dei servizi del Nord: accompagnare i lavoratori in un processo di consapevolezza rispetto a quanto sta accadendo, organizzando servizi e risposte coerenti. I lavoratori di questi territori si trovano spiazzati, costretti ad autovalutarsi, ad analizzare il proprio *spazio individuale*, talvolta ripescando dalla propria biografia formativa e professionale quelle tappe critiche o significative per trasformare la situazione critica in opportunità, tuttavia in un percorso individualizzato. Mentre nel beneventano scaturisce una storia territoriale completamente diversa composta da biografie individuali abituate a vivere in una debolezza produttiva, costellata da relazioni clientelari e quindi con scarsa fiducia nelle istituzioni. Si lavora, pur sapendo che già dalla sua nascita l'azienda ha un orizzonte temporale a termine e che il proprio lavoro esiste finché lo consente il sostegno pubblico. Ma si tratta dell'effetto di politiche industriali errate che hanno marchiato la storia lavorativa di vasti territori, saccheggianti da una cultura del lavoro completamente da ristrutturare.

Bibliografia

Behncke S., Frölich M., Lechner, (2010), *Strumenti statistici per migliorare il targeting delle politiche attive: l'esperienza della Svizzera*, in Cantalupi M. Demurtas M., *Politiche attive del lavoro, servizi per l'impiego e valutazione – Esperienze e percorsi in Italia e in Europa*, Bologna, Il Mulino, pp. 241-262.

Bifulco L., Mozzana C. (2011), *La dimensione sociale delle capacità: fattori di conversione, istituzioni e azione pubblica*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 3, pp. 399-415.

Bonvin J.-M., Favarque, (2005), *Occupabilità e capability: il ruolo delle agenzie locali nell'attuazione delle politiche sociali*, in "Rivista delle politiche sociali", vol. n. 1, pp. 47-78.

Commissione Europea (2012)b, *Analysis of costs and benefits of active compared to passive measures*, Rotterdam.

Di Lieto G., Rizza R. (2010), *Ammortizzatori sociali in deroga: quali welfare regionali?* in "La Rivista delle Politiche Sociali", vol. n. 4, pp. 283–305.

Gualmini E. (1998), *La politica del lavoro in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Guerzoni L. (a cura di), (2008), *La riforma del welfare*, Bologna, Il Mulino.

Isfol e Italia Lavoro (2012), *Attuazione e primi risultati del programma di contrasto alla crisi occupazionale. Triennio 2009-2011*, Rubbettino, Catanzaro.

Isfol, Italia Lavoro (2010), *Le misure regionali di contrasto alla crisi occupazionale*, Roma, Ministero del Lavoro e P.S..

⁶⁰ Si tratta di due sistemi statistici con cui assegnare chi cerca lavoro ai programmi di politica attiva. Il *targeting* cerca di predire per ciascun individuo i potenziali esiti sul mercato del lavoro in base al programma scelto. Il *profiling* invece attribuisce a ciascuno un fattore di rischio per esempio di diventare disoccupato di lunga durata e distribuisce l'utenza sui diversi programmi di politica attiva attraverso il fattore di rischio (cfr. Behncke S., Frölich M., Lechner, 2010, pp 241-260).

http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB/directly.do?w=3&p=DOCUMENTA&titolo=monitoraggioe valutazione_287.jsp.

Leonardi L. (2009), *Capacitazioni, lavoro e welfare. La ricerca di nuovi equilibri tra stato e mercato: ripartire dall'Europa?* in "Stato e Mercato", n. 85, pp. 31-61.

Nussbaum M. C., (2001), *Diventare persone: donne e universalità dei diritti*, Bologna, Il Mulino.

Robeyns I. (2005), *The Capability Approach: a theoretical survey*, Journal of Human Development, 6:1, pp. 93-117.

Capitolo V

La formazione continua in Emilia Romagna

5.1 Premessa

Assieme alla rete dei Centri per l'Impiego, il sistema di formazione continua può essere considerato la misura di politica attiva relativamente più diffusa e allo stesso tempo articolata sul territorio nazionale. Si tratta della formazione rivolta alle aziende e alle persone occupate con qualsiasi forma contrattuale, anche in forma autonoma. Presenta, come abbiamo visto, peculiarità regionali soprattutto per quanto concerne le diversità territoriali e lo sviluppo della formazione *non formal*.

Il sistema nel suo complesso si sostiene attraverso le risorse stanziare dalla programmazione comunitaria (siamo nella fase conclusiva del periodo 2007/13) attraverso il Fondo Sociale Europeo (nello specifico l'asse Adattabilità), le leggi nazionali l. 236/1993 e l. 53/2000 e infine i Fondi Paritetici Interprofessionali (l. 388/2000). In particolare il Fondo Sociale Europeo e le leggi nazionali di riferimento costituiscono il canale finanziario a regia regionale. Il primo in virtù della formulazione di un Programma Operativo Regionale contrattato direttamente con la Commissione UE da ciascuna Regione in qualità di Autorità di Gestione. Il secondo canale si basa su due normative nazionali che assegnano ogni anno a ciascuna Regione risorse da programmare a discrezionalità del rispettivo territorio. Infine i Fondi Paritetici Interprofessionali costituiscono il sistema di formazione continua nazionale in quanto è legato alla contrattazione collettiva. Attualmente i Fondi sono 21, sono organismi privati di natura bilaterale che programmano le risorse assegnate dalle aziende. Alcuni di questi Fondi presentano delle diramazioni a livello regionale tuttavia poco collegati poco con le Regioni (Ministero del Lavoro e Politiche Sociali, 2012).

La sperimentazione nazionale sugli ammortizzatori sociali in deroga per quanto concerne l'erogazione delle attività formative ha utilizzato le infrastrutture istituzionali e territoriali di questo sistema a livello regionale e ha attinto dalle (ri)programmazioni che le Autorità di Gestione hanno conseguentemente effettuato sui propri Por e sui finanziamenti nazionali sulla base delle fasi attuative dell'Accordo Stato Regioni del febbraio 2009 descritte nel paragrafo 3.3.

Fatta questa premessa, in questo capitolo ci focalizzeremo su uno dei sistemi che hanno sostenuto maggiormente lo sforzo attuativo della sperimentazione sia per quanto riguarda le risorse finanziarie programmate, sia nel sostenere un'offerta di servizi per il lavoro e formativi su tutto il territorio regionale. Alcuni aspetti del sistema emiliano-romagnolo sono già stati messi in evidenza nei capitoli 3 e 4 attraverso il confronto con gli altri sistemi regionali. In questo capitolo descriveremo in primo luogo come l'Amministrazione regionale ha inteso applicare l'Accordo nazionale tra Stato e Regioni del febbraio 2009 attraverso gli accordi tra le parti sociali a livello regionale, le direttive regionali emanate in attuazione di tali accordi e i dispositivi messi in cantiere in termini di prestazione dei Centri per l'Impiego sul versante delle misure formative dedicate agli AASS in deroga (paragrafo 5.2). Questa prima analisi è l'esito di un'esame documentale realizzato attraverso la documentazione ufficiale prodotta dall'Amministrazione regionale e di colloqui in profondità effettuati con i referenti dell'Autorità di gestione responsabili delle misure attuative. Nella seconda parte del capitolo ci concentriamo sulle attività di formazione continua erogate nel 2011 dalla Regione Emilia Romagna attraverso i canali finanziari di sua competenza e cioè l'asse adattabilità del Fondo Sociale Europeo della programmazione 2007-2013 e le risorse assegnate dalle due norme nazionali, la l. 236/1993 e la l. 53/2000. Ciascuna norma e canale finanziario presenta principi e finalità generali, che in base ai trasferimenti finanziari vengono canalizzati, anche se non in maniera esclusiva, su determinate misure formative distinguendo così le finalità che ciascun dispositivo persegue. A titolo di esempio gli art. 5 e 6 della Legge 53/2000 promuovono la formazione individuale anche attraverso misure di conciliazione vita-lavoro e il diritto al congedo formativo; mentre l'art. 9 della Legge 236/93 interviene su situazioni occupazionali critiche e consente la realizzazione di piani formativi aziendali, settoriali, territoriali e

anche individuali. Entrambe queste norme consentono ogni anno una certa discrezionalità nell'indirizzare parte degli interventi. A questi aspetti si devono aggiungere gli esiti della progressiva sedimentazione delle programmazioni comunitarie (1994/99; 2000/06; 2007/13), di sperimentazioni, azioni di sistema e misure avviate, anche solo a livello locale, e in seguito assorbite e messe a regime dalle regole nazionali e regionali. Come abbiamo già argomentato, il Fondo Sociale Europeo costituisce la risorsa finanziaria principale nelle politiche attive e anche per la formazione continua gioca lo stesso ruolo. La Regione quindi nel periodo di attuazione dell'Accordo Stato-Regioni ha orientato misure specifiche in favore degli AASS. Allo stesso tempo ha attuato la programmazione mediante gli strumenti che in questi anni sono diventati ordinari, cioè gli avvisi per piani formativi aziendali, settoriali, territoriali e individuali e la formazione continua individuale è stata attuata soprattutto mediante voucher.

L'universo dei formati nel 2011 in Emilia Romagna si possono dividere sulla base del canale finanziario e sulla base delle misure utilizzate. In generale si tratta di lavoratori occupati e alcuni di essi sospesi (temporaneamente) dal lavoro perché in Cassaintegrazione, oppure disoccupati entrati nelle liste di mobilità in seguito a licenziamento individuale o collettivo. Tra questi abbiamo scelto coloro che hanno fruito nel 2011 di percorsi di formazione continua medio-lunghi e frequentati per almeno il 70% delle ore previste (universo composto da 21.953 persone del complessivo 25.950 formati nel 2011). In questo modo si è effettuata una scrematura, eliminando situazioni di beneficiari di percorsi formativi brevi o fruiti in misura ridotta. Quindi si è costruito un *campione rappresentativo casuale stratificato* di 1.200 persone intervistate con metodologia CATI nel settembre 2012, a circa un anno dalla chiusura delle attività formative. Nell'analisi dei dati ci aspettiamo di cogliere anche la distinzione tra le finalità delle misure formative: a) la conservazione del posto di lavoro; b) l'individuazione di opportunità formative sulla base di scelte individuali (capacitazioni); c) l'adozione di funzionamenti esito di scelte individuali che hanno condotto a traiettorie diverse rispetto al tipo di lavoro svolto durante la formazione.

5.2 Impianto normativo e regolamentare dell'Accordo Stato Regioni in Regione Emilia Romagna

In seguito all'Accordo Stato-Regioni del febbraio, il 16 aprile 2009 viene stipulato l'Accordo bilaterale tra MLSPS e Regione Emilia Romagna.

Nel mese successivo (l'8 maggio) viene siglato l'Accordo quadro denominato: *“Un patto per attraversare la crisi, salvaguardando capacità produttive e professionali, occupazione, competitività e sicurezza sociale”*, cui partecipano la Regione, l'UPI l'ANCI, le Associazioni Imprenditoriali e Sindacali regionali.

Le parti firmatarie, sulla base delle linee di indirizzo e degli standard concertati con la Commissione Regionale Tripartita ed il Comitato di Coordinamento Interistituzionale, concordano sull'attivazione di appositi programmi di politiche attive del lavoro diretti alla riqualificazione dei lavoratori sospesi o licenziati e sulla promozione di azioni di presa in carico da parte dei servizi per il lavoro, di orientamento, di formazione e di supporto all'inserimento lavorativo, finalizzate alla qualificazione e allo sviluppo di nuove competenze (Punto 2.6 - *“Politiche attive del lavoro”*).

L'Accordo del maggio rappresenta il presupposto fondamentale per l'emanazione del provvedimento fondamentale con cui la Regione ha fissato organicamente le caratteristiche strategiche e operative degli interventi di politica attiva a beneficio dei percettori di ammortizzatori sociali: la Delibera della Giunta Regionale n. 1124 del 27 luglio 2009.

Il provvedimento si compone di 5 atti che ne costituiscono parte integrante.

- Il *“Piano di politiche attive del lavoro per attraversare la crisi, salvaguardando capacità produttive e professionali, occupazione, competitività e sicurezza sociale”*, nel quale, riconoscendo alla formazione il ruolo di leva strategica per affrontare la crisi, si dispone l'organizzazione di un'offerta formativa aggiuntiva a quella ordinaria, diretta in via prioritaria ai beneficiari di ammortizzatori in deroga, ma anche ai lavoratori interessati dai trattamenti ordinari e ai lavoratori a progetto. In questo piano vengono individuate *quattro grandi direttrici di intervento (direttrici/ tipologie A, B, C, D)*:

- Il “*Programma di riqualificazione professionale e reinserimento occupazionale dei collaboratori a progetto in attuazione del decreto del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (3 dicembre 2008)*”. Con il quale la Regione formula intenti e obiettivi specifici e di fatto introduce tra i beneficiari della manovra i lavoratori a progetto che prestavano la propria opera in imprese interessate da procedure di crisi, con priorità ai lavoratori mono-committenti;
- Il “*Percorso di presa in carico dei lavoratori interessati da trattamenti di ammortizzatori in deroga*”, nel quale viene introdotta una particolare classificazione tipologica dei potenziali destinatari degli interventi utile per agevolare l'attività dei Servizi per l'Impiego. Contestualmente vengono definite le prestazioni erogate dai CPI nei confronti dei beneficiari;
- Il “*Primo Invito a presentare operazioni (...) da realizzare con il contributo del Fondo Sociale Europeo Obiettivo 2 – Asse Adattabilità e Fondi Regionali?*”. Con il quale si avvia l'attuazione del Piano di politiche attive definendo nel dettaglio 5 tipologie di azioni finanziabili e si raccolgono le proposte per la costruzione di una parte dell'offerta formativa dedicata ai percettori di ammortizzatori sociali, segnatamente quella breve, rivolta all'aggiornamento e alla specializzazione;
- Le “*Disposizioni per la selezione di soggetti attuatori di attività formative per l'approvazione di un Catalogo Regionale (...) per l'erogazione di assegni formativi (voucher) cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo Obiettivo 2 Asse Adattabilità*”. Con le quali si predispone quella parte di offerta formativa collegata al Sistema regionale delle Qualifiche – SRQ.

Agli inizi dell'estate 2010 il Tavolo tecnico di monitoraggio della crisi ha esposto i dati relativi alla situazione regionale e il 16 luglio 2010 è stato convocato il “Tavolo istituzionale del Patto per attraversare la crisi” per discutere dello stato dell'arte dei dispositivi (nazionali e regionali) avviati e quindi individuare le linee di intervento da promuovere nella programmazione a breve e medio termine. Sulla base degli andamenti delle autorizzazioni, delle emergenze riferite alle scadenze dei trattamenti di sostegno al reddito, nell'estate 2010 è stata emanata un'altra importante deliberazione regionale (n. 1159/2010) in risposta alla criticità determinata dalle scadenze degli accordi di cassa integrazione, quindi valida solo fino al dicembre 2010. In essa vengono richiamate le risorse finora disponibili per le autorizzazioni di trattamenti in deroga, tra queste risorse si evidenziano delle economie per 50 milioni di euro che consentono di prolungare gli interventi di politica attiva e il sostegno da parte degli ammortizzatori sociali fino a dicembre 2010.

Inoltre, sempre ai fini della semplificazione e alle economie individuate, dal punto di vista della programmazione degli interventi di politica attiva, la Regione ha emanato la DGR 1162/2010 del 26 luglio 2010 mediante la quale riapre i termini per la selezione dei soggetti attuatori e quindi la presentazione di offerte formative a valere sui due cataloghi regionali.

Biennio 2011/2012

Con l'*Accordo del Governo con le Regioni del 16 dicembre 2010* sono state stabilite le risorse statali da assegnare alle regioni, prorogando gli interventi fino al 30 giugno 2011. Il 23 dicembre 2010, è stato siglato l'*Accordo della Regione Emilia Romagna con le parti sociali* per dare continuità agli ammortizzatori sociali in deroga per l'anno 2011. Il 21 febbraio 2011, acquisito il parere favorevole da parte del “Tavolo tecnico di monitoraggio”, è stata emanata contestualmente la DGR n. 223/2011 che fa decorrere il *Patto regionale per attraversare la crisi* e quindi i trattamenti in deroga utilizzati nel biennio precedente anche per il 2011. Dopo l'*Intesa nazionale tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano del 20 aprile 2011*, in materia di ammortizzatori sociali in deroga e su politiche attive per gli anni 2011/2012, la Regione Emilia Romagna ha riattivato il *Piano delle politiche attive del lavoro per attraversare la crisi* (DGR n.1124/2009) per l'anno 2011 attraverso la DGR n. 567 del 27/04/2011 e in questa delibera ha annunciato che, con un successivo atto, avrebbe recepito il finanziamento nazionale e quindi riattivato le politiche attive sospese (dal gennaio 2011) di cui ai dispositivi approvati con le deliberazioni

nn.12/2011 e 302/2011⁶¹ e ad attivare le procedure di evidenza pubblica per dare attuazione agli obiettivi di cui alle azioni C) e D)⁶².

Nel *Comitato di Sorveglianza del FSE del 16 giugno 2011* la Regione ha proposto di riprogrammare le risorse del POR 2007/13 e approvare la modifica al riparto finanziario per asse al fine di innalzare la dotazione dell'Asse I⁶³ - Adattabilità e dell'Asse II⁶⁴ - Occupabilità per far fronte a quanto previsto dall'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009 e per tutte le misure anticrisi.

Sul finire del 2011 la Regione ha inteso superare il *"Il patto per attraversare la crisi"* del 2009 attraverso la sottoscrizione di un nuovo accordo con le Parti sociali *"Il Patto per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"* fra la Regione Emilia-Romagna, l'UPI, l'ANCI, l'UNCEM e la Lega Autonomie regionali, Unioncamere, le Associazioni Imprenditoriali e le Organizzazioni Sindacali regionali, ABI e il Forum del Terzo Settore del 1 dicembre 2011. In coerenza con questo patto territoriale la Regione Emilia Romagna il 20 dicembre 2011 firma *l'Accordo Regionale* per prorogare gli ammortizzatori sociali in deroga nel 2012, poi approvato con le disposizioni regionali per l'attuazione degli ammortizzatori sociali in deroga per l'anno 2012 (DGR n. 64 del 23 gennaio 2012). Questa DGR n. 64/2012, così come scritto nell'Accordo, ha aggiornato i criteri per l'autorizzazione al ricorso della CIG deroga e inoltre si sono individuati i limiti di utilizzo massimo dei trattamenti in deroga nell'arco dell'intero quadriennio 2009/2012. L'ultimo provvedimento regionale, al tempo in cui si scrive, che in qualche modo interessa l'attuazione dell'Accordo Stato Regioni del febbraio 2009, riguarda l'atto di modifica della programmazione regionale delle risorse per il sistema formativo e per il lavoro e in particolare *l'"Integrazione Accordo tra Regione Emilia Romagna e Province di cui alla delibera di giunta regionale n.532/2011"* (DGR n. 105 del 6 febbraio del 2012). Quest'ultimo atto recepisce le proposte di rimodulazione finanziaria del POR proposte dal Comitato di Sorveglianza del 2011 e approvate dalla Commissione Europea e ne delibera l'integrazione finanziaria nella programmazione triennale (2011/2013)⁶⁵.

5.2.1 La platea soggettiva

Di seguito si presentano i soggetti ammissibili per accedere ai trattamenti di Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (CIGO) o Straordinaria (CIGS) e di Mobilità in deroga:

1) i lavoratori e le lavoratrici dipendenti che non accedono agli ammortizzatori sociali stabiliti dalla legislazione nazionale e rientranti in queste tipologie:

- Assunti con contratto subordinato a tempo determinato o indeterminato, anche lavoratori/rici a domicilio;
- Apprendisti;
- Contratti di lavoro in somministrazione in missione presso l'impresa utilizzatrice che attiva procedure per l'accesso agli ammortizzatori sociali;
- Contratti di lavoro subordinato soci di cooperative o assunti da datori di lavoro privati non imprenditori;

2) i lavoratori e le lavoratrici che hanno già usufruito degli ammortizzatori ordinari.

Per accedere ai trattamenti in deroga i lavoratori/rici devono avere i seguenti requisiti soggettivi:

61 Nel 2011 attraverso le procedure di valutazione e con le deliberazioni n. 12/2011 e n. 302/2011, la Regione ha rispettivamente approvato il Catalogo regionale di percorsi di aggiornamento/specializzazione e ha inoltre aggiornato e integrato il Catalogo regionale dell'offerta formativa a qualifica.

62 Le azioni come da piano delle politiche attive del 2009 fanno riferimento soprattutto a piani formativi aziendali e in particolare: C) formazione e accompagnamento per le imprese e i sistemi di imprese (avvisi pubblici e just in time); D - formazione e accompagnamento dei lavoratori al ruolo imprenditoriale (avvisi pubblici).

63 L'Asse adattabilità per tutta la programmazione 2007/13 prevedeva € 165.330.474 e così viene aumentato a € 192.330.474.

64 Sull'Asse occupabilità dai € 377.437.373 si è passati a € 402.837.373.

65 L'Amministrazione in base a due leggi regionali in materia di lavoro (L.R. 17/2005) e di formazione (L.R. 12/2003) è chiamata a programmare le risorse in accordo con le Province e nel 2011 ha deliberato l'Accordo fra Regione e Province dell'Emilia-Romagna per il coordinamento della programmazione 2011/2013 per il sistema formativo e per il lavoro attraverso la DGR n. 532 del 18 aprile 2011. La Commissione UE con la decisione C(2011)7957 del 10/11/2011 ha approvato la proposta del Comitato di Sorveglianza di riprogrammazione delle risorse del POR per il Fse.

- in caso di richiesta di CIG almeno 90 giorni di anzianità presso il datore di lavoro che ha avviato la sospensione;
- in caso di richiesta di Mobilità, i lavoratori/rici devono avere almeno 12 mesi di anzianità presso l'impresa che ha proceduto al licenziamento, di cui almeno 6 di lavoro effettivamente prestato.

Questi lavoratori devono svolgere attività lavorativa in Emilia-Romagna o presso una unità produttiva dislocata sul territorio regionale. Non possono accedere ai trattamenti in deroga i lavoratori e le lavoratrici sospesi prima del 1 gennaio 2009 o, per la Mobilità, iscritti alle liste prima di tale data. I datori di lavoro che aderiscono ad Enti bilaterali, che abbiano sottoscritto convenzione con l'INPS, potranno fare domanda di accesso alla CIG in deroga solamente al termine del trattamento integrativo da parte dell'Ente bilaterale. Vengono comunque esaminate le richieste prima dell'attivazione del trattamento integrativo a carico degli stessi Enti bilaterali. Le prestazioni di sostegno del reddito in deroga sono garantite per l'intero anno 2012, terminando però inderogabilmente al 31 dicembre 2012.

Limiti di fruizione della CIGO e CIGS in deroga

I limiti di fruizione dei trattamenti di CIG in deroga decorrono dal 1° gennaio 2012, a prescindere dalla concessione di trattamenti nel corso del triennio 2009/2011. Dal 1° marzo 2012 non sono stati concessi trattamenti (CIGO e CIGS) in deroga ai datori di lavoro che, nell'arco dell'intero quadriennio 2009-2012, abbiano avuto accesso ai medesimi per un periodo superiore a trentasei mesi, sospendendo continuativamente dal lavoro tutti i dipendenti a zero ore.

Limiti di fruizione della mobilità in deroga.

I lavoratori che, al termine della CIGS in deroga oppure per la cessazione dell'attività dell'azienda, nel 2012 dovessero risultare in esubero, possono beneficiare dei trattamenti di mobilità in deroga per le mensilità rimanenti del 2012. I lavoratori in esubero nel corso del 2011, già beneficiari di trattamenti di mobilità in deroga, che al termine del periodo si trovano in stato di disoccupazione, sono stati autorizzati a beneficiare nuovamente della mobilità in deroga fino al 31 dicembre 2012. I trattamenti di mobilità sono attribuiti anche ai lavoratori dimissionari per giusta causa, alle medesime condizioni. In caso di assunzione di lavoratori che godono di tali trattamenti, spetta al datore di lavoro un incentivo pari al trattamento in deroga non goduto dai medesimi.

I datori di lavoro dovranno comunicare, a conclusione del primo periodo di utilizzo dei trattamenti di cassa integrazione guadagni in deroga, nel corso del 2012, il reale utilizzo in termini di ore complessive. L'obbligo di comunicazione dovrà essere adempiuto dal 1° marzo 2012⁶⁶, per via telematica attraverso il sistema SARE⁶⁷: solo il suo rispetto consentirà la concessione della proroga dei trattamenti in deroga, per ulteriori periodi del 2012.

5.2.2 Il modello regionale adottato

La Regione ha definito attraverso suoi atti, le strategie generali e gli aspetti operativi. Ha indicato le procedure da seguire, ha definito le tipologie di intervento e controlla gli stati di avanzamento. La governance degli interventi è in capo alla Regione che procede mediante accordi allargati, non sulla base

⁶⁶ I presente obbligo sussiste anche per i datori che hanno presentato domanda di concessione nei mesi di gennaio e febbraio 2012.

⁶⁷ E' il sistema informatico che tutti i datori di lavoro pubblici e privati, le agenzie di somministrazione ed i soggetti abilitati, devono utilizzare per l'invio on line dei dati relativi alle assunzioni, trasformazioni, cessazioni e variazioni di rapporti di lavoro ai Centri per l'Impiego, assolvendo in tal modo gli obblighi di comunicazione. Il Sistema SARE provvede a smistare le comunicazioni sia al polo del Servizio provinciale competente in ambito regionale, sia al Sistema informatico nazionale che cura l'invio delle informazioni agli altri Enti coinvolti (INAIL, INPS, Direzioni Regionali e Provinciali del lavoro, Prefettura-UTG).

di rapporti gerarchici, ma individuando collaborazioni e forme di integrazione attraverso la sussidiarietà orizzontale e verticale.

Un Gruppo tecnico di emanazione della Commissione Regionale Tripartita e del Comitato di Coordinamento Interistituzionale (così come previsto dal Piano delle politiche attive) formula le proposte per l'adozione degli atti deliberativi curando il monitoraggio dell'attuazione.

Le delibere regionali assegnano all'Assessore alle attività produttive competente per crisi e ristrutturazione e all'Assessore al lavoro competente per le politiche attive del lavoro lo svolgimento coordinato delle azioni. Inoltre individuano il Servizio Lavoro della Direzione Generale "Cultura Formazione Lavoro" per la gestione tecnica degli adempimenti, compresa la concessione, nei limiti delle risorse finanziarie assegnate alle Regioni, dei trattamenti in deroga richiesti.

In coerenza con i Patti sottoscritti con le parti sociali la Regione si è impegnata nel primo periodo (2009-2011) con "*Il Patto per superare la crisi*" ad evitare l'espulsione dei lavoratori dalle aziende attraverso una pluralità di misure di sostegno alle imprese, ai lavoratori e alle famiglie: attraverso un supporto finanziario (accesso al credito, contributi all'assunzione, anticipazione del sostegno al reddito, ammortizzatori in deroga, ecc.); dal punto di vista fiscale (esenzione dal ticket sanitario); con il sostegno alla conciliazione (voucher per asili nido; incentivi per famiglie monogenitoriali); obbligatorietà a fruire di misure di politica attiva anche per il lavoro autonomo (formazione e orientamento). Con il patto del dicembre 2011 "*Il Patto per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*" la strategia regionale cambia: prosegue nelle misure che stanno consentendo di superare e contrastare la crisi, ma allo stesso tempo si propone dare impulso ad una nuova stagione di crescita e sviluppo della società emiliano-romagnola secondo le seguenti direttrici principali:

Legalità – norme regionali più stringenti anche sugli appalti e in diversi settori produttivi;

Relazioni industriali – Valorizzazione anche della contrattazione collettiva di secondo livello dando seguito all'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 siglato a settembre;

Giovani e lavoro – L'attivazione per l'anno 2012 di una misura di agevolazione finanziaria alle imprese che assumeranno con contratto a tempo indeterminato i giovani, compresi gli apprendisti, nel limite dei fondi previsti per il lavoro giovanile. Ma anche per la trasformazione del contratto o per l'assunzione di coloro che esauriscono l'indennità di mobilità;

Donne e mercato del lavoro - La politica per l'occupazione femminile attraverso l'integrazione di azioni di formazione con quelle di inserimento nel mercato del lavoro e inoltre sostegno finanziario e formativo anche per l'avvio di attività autonome e di nuove imprese.

Nello specifico, dal 1 gennaio 2011 fino al 1 settembre 2011, sono sospese le attività di presa in carico dei lavoratori destinatari di ammortizzatori in deroga e di avvio alle misure di politica attiva presso i Centri per l'Impiego. I lavoratori destinatari di ammortizzatori in deroga non avevano l'obbligo di presentarsi ai Centri per l'Impiego. In sostanza in quel periodo non vigeva più la condizionalità della fruizione di una politica attiva a fronte del sostegno al reddito, né tantomeno dei servizi erogati da parte dei Servizi pubblici per l'impiego. Dopo il 1 settembre 2011 è tornata l'obbligatorietà, ma della sola "presa in carico" da parte del Servizio per l'Impiego, sulla base delle prestazioni che le Province hanno stabilito come obbligatorie, mentre le misure formative sono diventate una libera scelta del singolo in relazione all'offerta disponibile sui cataloghi regionali. Tali decisioni sono determinate dalla mancata erogazione della quota di finanziamento nazionale (60%) come da Intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 20 aprile del 2011.

I soggetti istituzionali coinvolti

Al centro del sistema ci sono i Servizi per l'Impiego (di competenza provinciale), soggetti competenti nei rapporti con l'utenza e nella raccolta dei dati elementari fondamentali per il controllo e il monitoraggio regionale.

Le Province emiliane e romagnole svolgono da molti anni un ruolo importante all'interno del Piano delle politiche attive. La Regione assegna loro un ruolo significativo, affidando la programmazione degli interventi di formazione e accompagnamento rivolta ai lavoratori e alle imprese per rispondere tempestivamente a situazioni di crisi aziendali/settoriali locali. Inoltre, le amministrazioni provinciali

hanno stipulato intese ed accordi a livello territoriale con l'intento di potenziare ed indirizzare gli strumenti a sostegno dei lavoratori e delle imprese colpite dalla crisi, emanando avvisi pubblici incentrati su interventi di politica attiva non strettamente collegati all'Accordo Stato-Regioni ma in integrazione e in suo sostegno. Talvolta sono organizzate già da tempo con dei cataloghi provinciali di offerta formativa.

Come già esplicitato, dal 1 gennaio 2011 fino al 1 settembre 2011 sono rimaste sospese le attività di presa in carico e le misure formative rivolte ai percettori di ammortizzatori sociali in deroga. In quel periodo non vigeva più la condizionalità della fruizione di una politica attiva a fronte del sostegno al reddito. Con una comunicazione ai Servizi per l'Impiego, la Regione ha informato che i lavoratori beneficiari degli ammortizzatori sociali in deroga (CIGO, CIGS e mobilità), a seguito di accordi sottoscritti in sede aziendale, a decorrere dal 1 settembre 2011, si dovevano recare presso i Centri per l'Impiego per la relativa "presa in carico" finalizzata all'erogazione dei servizi presso i CiP.

I servizi offerti dai CiP e dai soggetti accreditati

Dopo il periodo di sospensione dell'erogazione delle misure di politica attiva, dal 1 settembre 2011 per i lavoratori beneficiari degli ammortizzatori sociali in deroga (CIGO, CIGS e mobilità) è tornata l'obbligatorietà di recarsi presso i Centri per l'Impiego per la relativa "presa in carico" finalizzata all'erogazione dei seguenti servizi:

- erogazione di informazioni;
- accesso ai servizi;
- colloqui orientativi individuali o di gruppo;
- consulenza orientativa;
- seminari-laboratori per la ricerca attiva del lavoro;
- attivazione di tirocini formativi di orientamento professionale di inserimento lavorativo;
- percorsi personalizzati di accompagnamento al lavoro/ricollocazione;
- accesso all'intermediazione;
- incontro domanda-offerta;
- iscrizione alle liste di mobilità (solo in caso di licenziamento);
- colloquio di verifica.

La DGR n. 1124 del 27/07/2009 dettaglia le tipologie di servizio che i CiP sono chiamati a fornire su tutto il territorio regionale per queste tipologie di destinatari⁶⁸.

Il percorso previsto per il lavoratore preso in carico

Tutti i lavoratori beneficiari di ammortizzatori sociali in deroga devono contattare, anche telefonicamente, i Centri per l'impiego provinciali di riferimento rispetto alla loro domiciliazione entro sette giorni di calendario dalla data d'inizio della sospensione di cui all'accordo aziendale. I lavoratori coinvolti vengono informati dalle aziende di appartenenza e dalle organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro. E' il datore di lavoro a far firmare i lavoratori, per presa visione, il materiale informativo standardizzato della Regione. Dopo il primo contatto con i CiP, questi ultimi comunicheranno ai lavoratori la data fissata per la convocazione. Ai lavoratori che non contattano i Centri per l'impiego, viene inviata una comunicazione (sms) con indicazione della data di convocazione. Per ciò che concerne le misure di politica attiva, allo stato attuale vi è una configurazione delle prestazioni obbligatorie fornite dai CiP, stabilita a livello provinciale e talvolta in relazione alle tipologie di destinatari o di ammortizzatore sociale fruito.

I servizi vengono erogati dai Centri per l'Impiego pubblici, in diversi casi in collaborazione con soggetti privati convenzionati con il Centro stesso (sulla base di appositi capitolati d'oneri) per la fornitura di tipologie di servizio specifiche. I soggetti privati sono iscritti ad un apposito Albo e autorizzati e

⁶⁸ Sul finire dello stesso anno la Regione ha varato la DGR n. 1988 del 14 dicembre 2009 "Definizione delle prestazioni, standard e indicatori dei servizi per l'impiego ai sensi dell'art. 34 della L.R. del 1° agosto 2005, n. 17", indicando prestazioni standard in termini anche di durata e costi a cui si dovranno attenere per ogni prestazione tutti i Servizi per l'Impiego pubblici e accreditati dalla Regione a partire dal 1 gennaio 2010.

accreditati dal Ministero del Lavoro o dalla Regione. A riguardo è importante precisare che la collaborazione pubblico-privato mediante la fornitura di servizi presso la struttura pubblica del CIP è una modalità utilizzata da diverse province emiliano-romagnole, ma non da tutte. Alcune di loro hanno avviato le procedure di stabilizzazione degli operatori, in questo modo internalizzando i servizi erogati.

Allo stato attuale la fruizione di un servizio ulteriore a quelli obbligatori forniti dal CIP e/o un percorso formativo tra quelli eleggibili dal Piano delle politiche attive costituiscono una libera scelta del singolo lavoratore/ricerca.

Nel Piano di politiche attive del lavoro (Allegato 1 alla Deliberazione n. 1124/2009) vengono definite quattro grandi direttrici di intervento:

- formazione e accompagnamento, rivolta a lavoratori interessati da ammortizzatori sociali e ai collaboratori a progetto;
- formazione e accompagnamento, rivolta ai lavoratori e alle imprese per rispondere tempestivamente a situazioni di crisi aziendali/settoriali locali;
- formazione e accompagnamento per le imprese e i sistemi di imprese;
- formazione e accompagnamento dei lavoratori al ruolo imprenditoriale.

Alcune attività sono di competenza della Regione, altre sono gestite dalle Amministrazioni Provinciali. Le iniziative formative offerte sul territorio regionale per cui è previsto un accesso individuale con il supporto dei Centri per l'Impiego hanno le seguenti caratteristiche (cataloghi dell'offerta formativa):

- il finanziamento di opportunità di aggiornamento e specializzazione (percorsi di breve durata – circa 40 ore);
- il finanziamento per l'accesso a percorsi individuali per la qualificazione, riqualificazione e riconversione professionale, collegati al Sistema delle Qualifiche Regionali, di durata compresa tra le 50 e le 300 ore

L'ultimo provvedimento adottato dalla Regione approva e quindi organizza l'offerta formativa a qualifica sul catalogo regionale e in particolare riguarda la Determinazione n. 3360 del 15 marzo 2012 l'Approvazione dell'aggiornamento del catalogo regionale dell'offerta formativa a qualifica, di cui alla DGR n.302/2011, in attuazione della DGR n.1134/2011, allegato 1) - 4° provvedimento.

5.3 I lavoratori formati dal sistema di formazione continua in Emilia Romagna

Le norme principali e la ripartizione delle competenze tra Regione e Province

La Regione Emilia-Romagna già da diversi anni ha recepito nel proprio ordinamento la formazione continua e permanente. Nel 2003 ha emanato una legge regionale, la numero 12, che affronta anche il tema dell'apprendimento permanente. All'art. 40, la legge definisce e promuove "l'apprendimento permanente per tutta la vita quale strumento fondamentale per favorirne l'adattabilità alle trasformazioni dei saperi nella società della conoscenza, nonché per evitare l'obsolescenza delle competenze ed i rischi di emarginazione sociale". All' articolo 29, per formazione continua si intende la formazione "rivolta alle persone occupate con qualsiasi forma contrattuale ed anche in forma autonoma, per l'adeguamento delle competenze richieste dai processi produttivi e organizzativi, nonché per favorire l'adattabilità del lavoratore", mentre è formazione permanente quella "rivolta alle persone indipendentemente dalla loro condizione lavorativa, per l'acquisizione di competenze professionalizzanti al fine di accrescere le opportunità occupazionali".

In sostanza, la Regione ha anticipato di qualche anno la riforma nazionale del lavoro (legge 92/2012) che all'art. 4 promuove l'apprendimento permanente, inteso come attività intrapresa dalle persone nelle varie fasi della vita per migliorare le proprie conoscenze, capacità e competenze, in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale. L'apprendimento permanente può avvenire in modo *formale* (ossia nel sistema di istruzione e formazione, nelle università e nelle istituzioni di alta formazione), *non formale* (è una scelta della persona e si realizza al di fuori dei sistemi formali, anche sul lavoro) e *informale* (si realizza prescindendo da una scelta intenzionale, nella vita quotidiana, sul posto di lavoro, nel tempo libero).

Le azioni sono finanziate e programmate con risorse comunitarie, nazionali e regionali, sulla base di quanto delineato nelle “Linee di programmazione e indirizzi per il sistema formativo e per il lavoro 2011/2013” (Delibera dell’Assemblea Legislativa n.38 del 29 marzo 2011) e nell’ “Accordo fra Regione e Province dell’Emilia-Romagna per il coordinamento della programmazione 2011/2013 per il sistema formativo e per il lavoro” (Delibera di GR n. 532 del 18/04/2011 e successive integrazioni). La Regione e le Province quindi programmano e realizzano interventi di formazione continua e permanente per occupati e per adulti disoccupati.

L’Accordo 2011-2013 tra Regione e Province, richiamando gli obiettivi dell’Accordo regionale tra le parti sociali del 2008 (ossia creare un sistema integrato e complementare di formazione continua e permanente), definisce le risorse regionali, nazionali e comunitarie per l’attuazione delle politiche. In base all’Accordo, Regione e Province programmano le diverse azioni di formazione interaziendale, formazione aziendale, formazione ad accesso individuale suddividendosi così le competenze.

La Regione realizza:

- gli interventi straordinari a sostegno di processi di innovazione e sviluppo dei sistemi produttivi e dei processi di qualificazione del sistema delle micro e piccole imprese;
- la programmazione e il finanziamento degli interventi di politica attiva del lavoro per attraversare la crisi;
- le azioni sperimentali o a valenza regionale a sostegno della qualità, regolarità, stabilità, sicurezza del lavoro.

Alle Province competono:

- la formazione per la qualificazione, riqualificazione dei lavoratori con particolare attenzione agli over 45, ai lavoratori con basse professionalità, ai lavoratori con contratti non stabili;
- la formazione di imprenditori e neo imprenditori,
- la formazione per l’accompagnamento dei processi di innovazione e di adeguamento ai cambiamenti dei sistemi economici e produttivi e delle imprese
- i servizi di ricollocamento nel mercato del lavoro di persone espulse o in procinto di essere espulse a seguito di crisi e ristrutturazioni aziendali;
- interventi territoriali per la qualità, la regolarità, la sicurezza sul lavoro.

Per quanto riguarda le azioni per l’inserimento e il reinserimento lavorativo di adulti disoccupati, l’Accordo 2011-2013 tra Regione e Province affida alle Province la competenza della programmazione territoriale delle azioni principali e in particolare:

- l’attivazione di opportunità formative di qualificazione e riqualificazione professionale finalizzate al reinserimento degli adulti;
- le azioni dei Servizi per l’Impiego per la presa in carico dei lavoratori interessati da provvedimenti di ammortizzatori sociali (premessa per l’offerta di interventi formativi che mirino a prevenire e contrastare l’espulsione dal mercato del lavoro) e l’erogazione di servizi specifici e mirati di accoglienza, analisi delle competenze, valutazione dei fabbisogni professionali funzionali all’inserimento e/o reinserimento lavorativo.

La formazione continua nelle programmazioni UE

All’interno della Programmazione comunitaria regionale del Fse 1994-1999, l’Obiettivo 4 era specificatamente dedicato alla formazione continua.

Attraverso l’Obiettivo 3 del Fse 2000-2006 si sono avviate diverse iniziative di formazione continua per le imprese e per i lavoratori, spesso sperimentando e mettendo a regime nuovi dispositivi come la *Formazione individuale a voucher* e costruendo il *catalogo elettronico della formazione continua*. Per quanto riguarda i destinatari, con queste misure formative si sono coinvolti soprattutto lavoratori sotto i 45 anni, per la gran parte con livelli di scolarità superiore al diploma. Quasi tutti i partecipanti erano di nazionalità italiana e in misura residuale lavoratori con contratti non standard.

Nella programmazione Fse 2007/2013 è stata evidente la necessità di rivedere le priorità, per coinvolgere maggiormente le fasce di lavoratori più suscettibili di essere escluse dal mercato del lavoro (con una particolare attenzione per gli atipici) e per aumentare il tasso di occupazione dei lavoratori anziani e innalzare l’età media di uscita dal mercato del lavoro. Inoltre, attraverso l’Asse Adattabilità, si

è sostenuto il processo intrapreso dalla Regione con le Parti sociali, anche in risposta all'Accordo Stato Regioni del febbraio 2009, con il "Patto per attraversare la crisi" dell'8 maggio 2009 e poi con il Patto per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva del 1 dicembre 2011. In questo modo, la Formazione Continua è entrata a tutti gli effetti tra le misure di sostegno per uscire dalla crisi economica, per rilanciare il sistema produttivo emiliano romagnolo e per innovare le forme di welfare locale attraverso la combinazione di misure di politica attiva e passiva del lavoro.

Una sintesi sulle performances del sistema

Nel 2000, con la Strategia di Lisbona, gli Stati dell'UE avevano individuato tra gli obiettivi da raggiungere entro il 2010 una partecipazione del 12,5% della popolazione adulta (25-64 anni) all'apprendimento permanente. In questi ultimi anni invece le politiche pubbliche hanno cercato di arginare gli effetti della crisi economica sul calo dei livelli di partecipazione alla formazione da parte degli adulti di questi ultimi anni. Nel 2011 la media europea (UE 27) era all'8,9% e rispetto al 2008 vi è stato un calo di -0,5%. La Regione Emilia Romagna con il 6,4% ha dimostrato una flessione tra le più basse in Italia (-0,3%). La nuova agenda comunitaria, Europa 2020, ha innalzato l'asticella per cui si deve raggiungere entro quell'anno una percentuale pari al 15% della popolazione adulta impegnata in iniziative di formazione e istruzione. Obiettivo molto ambizioso per tutta l'Italia e difficile da raggiungere, nonostante alcune regioni in questi ultimi anni si siano trovate a definire una programmazione molto impegnativa di politiche attive in favore dei percettori di ammortizzatori sociali in deroga. La tabella 5.1 è stata costruita attraverso i dati del Rapporto Annuale di Esecuzione (RAE) della Regione sulla programmazione UE. Come si può notare una misura quale la formazione continua che è notoriamente fruita dalla componente maschile, eccetto nel settore della pubblica amministrazione⁶⁹, viene indirizzata dalla programmazione regionale verso il target femminile in virtù del fatto che proprio sulla leva di genere conviene spingere per limitare l'uscita dal lavoro e quindi il mantenimento delle già elevate performances del sistema occupazionale regionale rispetto alla componente femminile.

Tabella 5.1 Tasso di copertura dei destinatari della formazione continua in Emilia-Romagna. Distribuzione per genere e anno di programmazione. Anni 2007-2011 (valori percentuali).

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Obiettivo
Genere								
Uomini	NA	0,10	0,59	1,50	1,98			
Donne	NA	0,15	0,76	1,76	2,32			1,65

Fonte: Regione Emilia-Romagna, Rapporto Annuale di Esecuzione 2011.

Nell'anno 2011 il valore dell'indicatore di risultato ha raggiunto quota 1,98 per gli uomini e 2,32 per le donne, superando quindi l'obiettivo che la programmazione regionale ha stabilito per il 2013 al 1,65. Nel 2010 e 2011, i valori del tasso di copertura sono cresciuti rapidamente, in particolare per la componente femminile. Per le donne si osservano valori sistematicamente superiori a quelli rilevati per gli uomini e si evidenzia, inoltre, il progressivo ampliamento della distanza tra i valori delle due componenti, a vantaggio di quella femminile. Per le donne, il superamento dell'obiettivo di programmazione era già stato conseguito nel 2010, allorché il tasso di copertura raggiunse il valore di 1,76. Da quando è partito il ciclo settennale di programmazione comunitaria, le persone avviate alla formazione continua in Emilia-Romagna sono 110.668⁷⁰. La distribuzione dei destinatari avviati a seconda del canale di finanziamento vede l'assoluta prevalenza del supporto finanziario comunitario (Asse Adattabilità del POR FSE, 86,1%), mentre il 13,5% afferisce al canale della legge 236/1993, con un'incidenza decisamente residuale dei trasferimenti in base alla legge 53/2000 che rappresenta lo 0,4% (tabella 5.2).

⁶⁹ Questo dato viene confermato da tutte le ricerche ricorrenti europee Continuous Vocational Training Survey (CVTS 1, 2, 3), nazionali quali INDACO Lavoratori e INDACO Imprese (Isfol) e da quelle regionali (cfr. rapporto di valutazione della Regione Emilia Romagna 2012).

⁷⁰ Dati al 31/12/2011 e riferiti al quinquennio 2007-2011 (RAE 2012).

Tabella 5.2 Destinatari avviati alla formazione continua in Emilia-Romagna, per canale di finanziamento e anno (valori assoluti).

	2007	2008	2009	2010	2011	Totale	
						v.a.	%
POR FSE Asse I - Adattabilità	123	26.246	26.768	19.601	22.513	95.251	86,1
Legge n. 236/1993	5.593	7.015	427	360	1.556	14.951	13,5
Legge n. 53/2000	18	219	33	0	196	466	0,4
Totale	5.734	33.480	27.228	19.961	24.265	110.668	100,0

Fonte: elaborazioni su RAE Emilia Romagna

Tabella 5.3 Le caratteristiche dei destinatari avviati alla formazione continua in Emilia-Romagna, per canale di finanziamento (anno 2011 – valori assoluti).

		Adattabilità		L. 236/93		L. 53/00		Totale	
		Totale	Donne	Totale	Donne	Totale	Donne	Totale	Donne
Genere	Uomini	11.149		1.024		25		12.198	
	Donne	11.364		532		171		12.067	
Posizione nel mercato del lavoro	Occupati	22.176	11.159	1.556	532	196	171	23.928	11.862
	di cui: <i>lavoratori autonomi</i>	5.843	2.384	67	21	-	-	5.910	2.405
	Disoccupati	337	205	-	-	-	-	337	205
	di cui: <i>disoccupati lunga durata</i>	-	-	-	-	-	-	0	0
	Persone inattive	-	-	-	-	-	-	0	0
	<i>Persone inattive che frequentano corsi di istruzione e formazione</i>								
Classe di età	15-24	1.177	593	136	34	10	9	1.323	636
	25-34	6.307	3.291	435	160	55	42	6.797	3.493
	35-44	8.119	4.082	528	197	65	61	8.712	4.340
	45-54	5.330	2.700	376	120	47	42	5.753	2.862
	55-64	1.580	698	81	21	19	17	1.680	736
Gruppi vulnerabili	Minoranze	-	-	-	-	-	-	0	0
	Migranti	145	107	-	-	-	-	145	107
	Persone con disabilità	65	33	-	-	-	-	65	33
	Altri soggetti svantaggiati	422	209	-	-	-	-	422	209
Grado di istruzione	ISCED 1-2	4.952	2.183	645	123	109	104	5.706	2.410
	ISCED 3	11.757	5.985	621	272	72	56	12.450	6.313
	ISCED 4	6	-	-	-	-	-	6	0
	ISCED 5-6	5.798	3.196	290	137	15	11	6.103	3.344
Cittadinanza	IT	19.853	9.739	1.134	439	122	104	21.109	10.282
	EE	752	582	60	27	25	25	837	634
	EX	1.908	1.043	362	66	49	42	2.319	1.151
Totale		22.513	11.364	1.556	532	196	171	24.265	12.067

Fonte: elaborazioni su dati SIFER Regione Emilia-Romagna.

L'analisi delle caratteristiche dei beneficiari si effettua con riguardo alle principali variabili socio-demografiche (genere, età, grado di istruzione) e considerando inoltre alcune rilevanti dimensioni di analisi, quali la condizione occupazionale (al momento dell'avviamento all'intervento formativo),

l'appartenenza a gruppi vulnerabili, la tipologia contrattuale di lavoro e la distribuzione per obiettivi operativi Asse I - Adattabilità.

Per l'anno 2011 riportiamo la tabella 5.3 che raccoglie le principali variabili strutturali che il sistema informativo regionale consente di elaborare per i beneficiari della formazione continua.

Per quanto attiene le principali tipologie formative consolidate dalle norme in materia di formazione continua per cui si distinguono piani formativi aziendali, pluri-aziendali (interaziendali, settoriali e territoriali) e piani formativi individuali, possiamo notare che in virtù delle caratteristiche medio piccole delle aziende emiliano-romagnole si tratta prevalentemente di formazione pluri-aziendale. Negli interventi formativi realizzati nell'ambito dell'Asse Adattabilità, a questa modalità si è fatto ricorso – in termini di destinatari avviati – nel 75,7% dei casi, mentre la formazione aziendale incide per il 17,0% e l'utilizzo dei voucher per la formazione a domanda individuale rappresenta il 7,3%.

Per i canali di finanziamento delle leggi nazionali, la distribuzione degli avviati a seconda delle tipologie organizzative varia sensibilmente. Per gli interventi attuati con la legge 236/1993, più della metà degli avviati ha preso parte ad attività di formazione aziendale (52,4%); la formazione a domanda pluri-aziendale è stata utilizzata nel 45,6% dei casi, mentre la percentuale della formazione ad accesso individuale è pari al 2,0%.

Negli interventi attuati in base alla legge 53/2000, in sei casi su dieci si è trattato di formazione a domanda pluri-aziendale, mentre nella restante parte si è fatto ricorso alla formazione aziendale.

Tabella 5.4 Destinatari avviati alla formazione continua in Emilia-Romagna, per macro tipologia formativa e canale di finanziamento – anni 2007-2011 (valori assoluti e percentuali).

	Asse Adattabilità		L. n. 236/1993		L. n. 53/2000	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Formazione aziendale	16.191	17,0	7.830	52,4	189	40,6
Formazione pluri-aziendale	72.066	75,7	6.815	45,6	277	59,4
Formazione ad accesso individuale	6.994	7,3	306	2,0	0	0,0
Totale	95.251	100,0	14.951	100,0	466	100,0

Fonte: elaborazioni su dati SIFER Regione Emilia-Romagna.

5.4 Le scelte operate e l'individuazione del campione

Sulla base dei dati SIP-INPS discussi complessivamente nel capitolo 3 (tabella 3.6) e del sistema informativo della Regione in Emilia Romagna, da maggio 2009 al 31 dicembre 2011 ci sono stati 70.969 (dal 1 gennaio 2009 sono 72.606) lavoratori autorizzati a percepire ammortizzatori sociali in deroga e di questi coloro che ne hanno fatto effettivamente uso sono 48.399 (68,2%). In questi tre anni (2009-2011), considerando due coorti distinte di questi lavoratori ad un anno di distanza dalla conclusione del trattamento nel 2009 e nel 2010, rispettivamente il 41,7% e il 42,9% dei lavoratori in CIGD non erano più presenti nella banca dati SIP-INPS. Ciò fa presumere che il sistema produttivo emiliano romagnolo abbia capacità di reinserimento più consistenti rispetto a quanto dimostra il dato nazionale, soprattutto nel periodo dal 2009 al 2010. I licenziamenti sono stati decisamente più contenuti nel primo periodo (9,6%) rispetto al dato nazionale (13,7%) e, pur in aumento dopo il 2010 (12,3%), si dimostrano sempre ridotti rispetto alla media nazionale (14,6%). Il procrastinare le sospensioni dall'attività produttiva, cioè il rinnovo con altri AASS coinvolge circa la metà dei percettori e nel secondo periodo considerato si ha una forte riduzione di 4 punti percentuali rispetto all'anno prima (44,8%) ma più contenuta del dato nazionale (42,7%). Come se questo territorio, in virtù delle caratteristiche produttive e dei servizi territoriali riesca a difendere la propria base occupazionale dilazionando nel tempo gli AASS, riassorbendo i propri lavoratori e rimandando il licenziamento. Questa considerazione ci ha guidati a verificare se si potevano ricondurre tali intenzionalità anche al sistema regionale delle politiche attive e se si rilevano tracce di capacitazioni individuali esito proprio del sistema stesso. Per rispondere a questa

domanda si è considerato l'universo dei formati nel 2011 dal sistema regionale di formazione continua e costruito un campione rappresentativo stratificato in base al sesso, all'età e alla tipologia formativa.

Tabella 5.5 Condizione a 12 mesi di 2 coorti di lavoratori che hanno concluso un primo trattamento di CIGD nel 2009 (Totale Italia 135.061 lav.) e nel 2010 (Totale Italia 209.923 lav.). Regione Emilia Romagna e dato nazionale, percettori AASS deroga 2009-11 e media occupati.

	Situazione a 12 mesi dalla conclusione del primo trattamento	Non più presenti nell'archivio SIP	Altro trattamento per sospensione	Licenziato e trattati da sussidio al reddito per disoccupazione	Totale	Percettori AASS deroga 2009-11	Media occupati a T. ind 2011
		%	%	%	%	v.a.	v.a.
Emilia Romagna	2009+12	41,77	48,66	9,57	100	48.399	1.278.698
	2010+12	42,90	44,77	12,33	100		
Totale Italia	2009+12	36,46	49,86	13,68	100	507.025	14.937.117
	2010+12	42,67	42,72	14,61	100		

Fonte: elaborazione su dati Istat, Isfol e Italia Lavoro S.p.A. (dati SIP – Inps)

Tabella 5.6 Composizione universo di riferimento dei formati 2011 (valori assoluti e composizione percentuale)

Genere	Classe di età	Tipologia Formativa	Valori assoluti	Valori percentuali	Strati campionamento (sottogruppi)
Maschi	Giovani (15-24)	Adattabilità	484	2,20	A
Maschi	Adulti (25-54)	Adattabilità	7.956	36,24	B
Maschi	Anziani (55+)	Adattabilità	715	3,26	C
Femmine	Giovani (15-24)	Adattabilità	519	2,36	D
Femmine	Adulti (25-54)	Adattabilità	7.309	33,29	E
Femmine	Anziani (55+)	Adattabilità	532	2,42	F
Maschi	Giovani (15-24)	Aggiorn./specializ.	70	0,32	G
Maschi	Adulti (25-54)	Aggiorn./specializ.	692	3,15	H
Maschi	Anziani (55+)	Aggiorn./specializ.	34	0,15	I
Femmine	Giovani (15-24)	Aggiorn./specializ.	23	0,10	J
Femmine	Adulti (25-54)	Aggiorn./specializ.	385	1,75	K
Femmine	Anziani (55+)	Aggiorn./specializ.	17	0,08	L
Maschi	Giovani (15-24)	Voucher	109	0,50	M
Maschi	Adulti (25-54)	Voucher	1.301	5,93	N
Maschi	Anziani (55+)	Voucher	179	0,82	O
Femmine	Giovani (15-24)	Voucher	50	0,23	P
Femmine	Adulti (25-54)	Voucher	1.436	6,54	Q
Femmine	Anziani (55+)	Voucher	142	0,65	R
Totale	--	--	21.953	100,00	

Fonte: Regione Emilia Romagna indagine sui formati della formazione continua 2012.

Tabella 5.7 Universo dei formati 2011 per strati (valori assoluti e composizione percentuale), errore statistico, numerosità campionaria e composizione del campione, vettore dei pesi.

Strati campionamento (sottogruppi)	Composizione popolazione obiettivo		Errore statistico	Composizione campione			Vettore pesi di riporto all'universo
	v.a.	%		v.a.	%	Frazione campionaria %	
A	484	2,20	10,09	94	7,83	19,42	5,1489
B	7.956	36,24	9,20	113	9,42	1,42	70,4071
C	715	3,26	9,93	97	8,08	13,57	7,3711
D	519	2,36	10,14	93	7,75	17,92	5,5806
E	7.309	33,29	9,15	114	9,50	1,56	64,1140
F	532	2,42	10,31	90	7,50	16,92	5,9111
G	70	0,32	20,42	23	1,92	32,86	3,0435
H	692	3,15	9,93	97	8,08	14,02	7,1340
I	34	0,15	29,54	11	0,92	32,35	3,0909
J	23	0,10	34,64	8	0,67	34,78	2,8750
K	385	1,75	10,61	85	7,08	22,08	4,5294
L	17	0,08	40,00	6	0,50	35,29	2,8333
M	109	0,50	15,88	38	3,17	34,86	2,8684
N	1.301	5,93	9,59	104	8,67	7,99	12,5096
O	179	0,82	12,63	60	5,00	33,52	2,9833
P	50	0,23	24,49	16	1,33	32,00	3,1250
Q	1.436	6,54	9,59	104	8,67	7,24	13,8077
R	142	0,65	14,28	47	3,92	33,10	3,0213
Totale	21.953	100,0	2,75	1.200	100,00	5,47	18,2789

Fonte: Regione Emilia Romagna indagine sui formati della formazione continua 2012

Abbiamo preso il 2011 come anno di riferimento ma all'interno dell'universo non è stato possibile isolare coloro che hanno percepito ammortizzatori sociali in deroga in quanto il sistema informativo regionale tiene conto solo delle autorizzazioni concesse per la deroga e non c'è collegamento con il sistema percettori dell'INPS, cioè coloro che effettivamente hanno ricevuto un sostegno al reddito legato agli AASS in deroga⁷¹. Inoltre nel 2011 la Regione ha concesso una interruzione sull'obbligatorietà a fruire della formazione, ripristinata nel settembre 2011 solo per alcune politiche attive offerte dai Centri per l'impiego (CiP). Quindi all'interno del nostro universo possiamo trovare: percettori in obbligo di fruire sia i servizi dei CiP, sia la formazione, perché autorizzati nel 2010; percettori liberi di partecipare alle politiche attive organizzate dalla Regione; percettori in obbligo di fruire dei servizi forniti dai CiP ma liberi di seguire un percorso formativo; lavoratori dipendenti che hanno aderito ad attività formative volontariamente o su invito della propria azienda; lavoratori autonomi che hanno partecipato ad attività formative offerte dal sistema regionale.

Nella costruzione del campione si è considerata anche la tipologia di formazione erogata.

Il gruppo più numeroso è costituito dai lavoratori che hanno beneficiato di azioni formative finanziate dal Fondo Sociale Europeo (2007/13 asse Adattabilità). Si tratta di lavoratori dipendenti e autonomi che hanno partecipato a piani formativi aziendali, settoriali o territoriali o interaziendali concordati con le parti sociali secondo obiettivi soprattutto aziendali e comunque legati all'attività professionale che il singolo lavoratore svolge (in seguito la chiamiamo Formazione Continua per occupati). Si tratta della principale tipologia formativa e costituisce la formazione continua in senso stretto per gli occupati e solitamente persegue finalità legate al mantenimento dei livelli di competitività delle aziende attraverso l'accompagnamento di interventi organizzativi, l'aggiornamento delle competenze su nuovi macchinari o perché si stanno affrontando nuovi mercati anche esteri. Si tratta dell'adeguamento alle innovazioni tecnologiche o alle normative in materia di ambiente, sicurezza o sui sistemi di certificazione della

⁷¹ A riguardo la riforma Fornero al comma 35 art. 4 (l. 92/2012) recita: "entro il 30 giugno 2013 l'INPS predispone e mette a disposizione dei servizi competenti di cui all'articolo 1, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni, una banca dati telematica contenente i dati individuali dei beneficiari di ammortizzatori sociali, con indicazione dei dati anagrafici, di residenza e domicilio, e dei dati essenziali relativi al tipo di ammortizzatore sociale di cui beneficiano".

qualità. In questo gruppo si possono trovare anche dei percettori di AASS in quanto la Regione ha previsto il finanziamento di piani formativi aziendali da presentarsi senza scadenze ma con modalità di presentazione aperta (*just in time*). Nel 2011 incidono per il 79,8% con un totale di 17.515 formati.

Il secondo gruppo è costituito da coloro che nel 2011 hanno fruito di voucher formativi. Nel 2011 sono stati erogati e fruiti voucher a 5.604 lavoratori affinché scegliessero un percorso formativo nei cataloghi regionali. In questo caso si tratta di un voucher (buono finanziario) della Regione o della Provincia assegnato per percorsi formativi scelti su base individuale, talvolta anche concordati con l'azienda di appartenenza e con le parti sociali (in seguito lo chiamiamo Formazione Continua Individuale). In particolare si tratta di lavoratori che per motivi professionali hanno realizzato piani formativi individuali finanziati soprattutto dal Fondo sociale europeo, ma anche attraverso la legge 236/1993. Tra coloro che hanno fruito di voucher non è escluso trovare lavoratori che abbiano scelto percorsi formativi su invito dell'azienda, ma in generale si dovrebbero trovare coloro che hanno fatto scelte formative a fini individuali talvolta anche per interesse personale o in ambiti professionali non necessariamente coincidenti con l'attività lavorativa svolta o legata all'azienda in cui si trovano inseriti. In generale si dovrebbero rilevare maggiori segnali di "autonoma attivazione" nel processo di scelta del percorso formativo e dal punto di vista dell'efficacia della formazione e tracce di capacitazioni individuali ravvisabili anche in cambiamenti di azienda o anche di lavoro. Dei 5.604 lavoratori che hanno ottenuto un voucher e hanno fruito di attività formative nel 2011 sono stati selezionati quei lavoratori che hanno concluso e seguito le attività formative per almeno il 70% delle ore complessive di ciascun percorso formativo. Un aspetto che accomuna questi lavoratori è che si tratta di autorizzati dall'Amministrazione regionale nel 2010 a percepire un ammortizzatore sociale in deroga. Coloro che ne hanno effettivamente usufruito avevano un obbligo di partecipazione alle politiche attive offerte dal sistema regionale. Si tratta di 3.217 lavoratori che incidono per il 14,7%.

Nell'ultimo gruppo abbiamo coloro che nel 2011 hanno fruito di una delle due tipologie di percorsi formativi istituite in ottemperanza dell'Accordo Stato Regioni del febbraio 2009 e cioè nel Piano anticrisi della Regione Emilia Romagna attraverso i cataloghi dell'offerta formativa (in seguito lo chiamiamo Formazione Continua aggiornamento/specializzazione):

- percorsi di aggiornamento e specializzazione (breve durata – circa 40 ore);
- percorsi per la qualificazione, riqualificazione e riconversione professionale, collegati al Sistema delle Qualifiche Regionali (durata compresa tra le 50 e le 300 ore).

Tali percorsi sono stati istituiti dal Piano anticrisi del 2009 (DGR 1124/2009) e sono modulati in base alla sospensione dal lavoro e in relazione a quanto stabilito dalle parti sociali nella richiesta che l'azienda ha fatto per accedere agli AASS in deroga. Brevi sospensioni non permettono la fruizione di percorsi formativi medio-lunghi e inoltre le parti sociali talvolta hanno inserito nell'accordo aziendale indicazioni in merito alle attività formative consigliate per i lavoratori sospesi. Tutti i percorsi formativi sono organizzati per unità di competenze certificabili dal sistema regionale. Per quanto riguarda i percorsi formativi medio-lunghi sono stati collegati al Sistema Regionale delle Qualifiche in quanto, se richiesto, consentono la qualificazione, la riqualificazione e la riconversione professionale. Infine si ricorda che in questo gruppo si possono trovare sia percettori di AASS in deroga sia lavoratori di aziende autorizzate ma che non hanno ritenuto necessario farne uso. Di 1.434 persone che nel 2011 hanno fruito di questa formazione 1.221 (il 5,6%) hanno portato a compimento più del 70% delle ore di formazione.

5.5 I beneficiari della formazione continua

La tabella 5.7 presenta le caratteristiche dei formati in Emilia Romagna nel 2011. Si rileva complessivamente una maggiore presenza di uomini (52,6%) rispetto alle donne, mentre la distribuzione per classi di età⁷² mostra una prevalenza nelle classi intermedie tra i 34-44 anni (34,2%) e i

⁷² L'età rilevata al momento dell'intervista.

45-54 anni (27,8%). I giovani sono meno rappresentati (al di sotto dei 24 anni - 3,7%) così come gli ultrasessantacinquenni (0,9%).

L'analisi dei titoli di studio mostra una popolazione con livelli di istruzione mediamente elevati. Il 39% dei formati possiede un diploma di scuola superiore e il 22,5% ha un livello di istruzione universitario, mentre il 13,6% è in possesso di una qualifica professionale.

Si rileva una percentuale nettamente superiore di uomini (65,2%) sia per le attività di aggiornamento, sia nella formazione continua per occupati (52,3%). Distribuzione in linea con l'incidenza maggiore di uomini fruitori di AASS⁷³. In riferimento alla classe di età, vi è una prevalenza di over-45 nella formazione continua individuale, il 35,8% ha tra i 45 e 54 anni e il 15% ha più di 55 anni; la formazione continua per occupati coinvolge un po' di più le classi intermedie 25-34 anni (26,5%) e 35-44 anni (35,0%); mentre le attività di specializzazione coinvolgono di più gli under-24 (5,4%) e i 45-54enni (30,5%).

Il titolo di studio sembra distinguere la formazione per occupati e le altre tipologie formative. La formazione continua classica (FC per occupati) coinvolge i titoli di studio medio-alti (il 40,8% ha un diploma di maturità e il 27% ha un'istruzione universitaria) così come si rileva solitamente nelle indagini sulla FC. Tale tendenza potrebbe dipendere soprattutto dalle scelte formative delle aziende basate su investimenti concentrati su maschi istruiti. Negli altri due gruppi, proprio in ragione di una presenza di AASS, troviamo livelli di istruzione medio bassi. Rispettivamente il 45,2% e il 41,4% possiede la licenza media inferiore. Queste ultime caratteristiche sono in coerenza con le figure maggiormente colpite dalla crisi economica (Istat, 2012; Isfol, 2012).

Tabella 5.8 I formati in Emilia-Romagna per genere, classi di età, titolo di studio e tipologie formative

Genere	Tipologie formative						Totale	
	FC per occupati		FC agg/spec.		FC individuale			
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Uomini	9.155	52,3	796	65,2	1.589	49,4	11.540	52,6
Donne	8.360	47,7	425	34,8	1.628	50,6	10.413	47,4
Classi di età								
19-24	654	3,7	66	5,4	91	2,8	811	3,7
25-34	4.641	26,5	312	25,6	478	14,9	5.431	24,7
35-44	6.124	35,0	386	31,6	1.007	31,3	7.517	34,2
45-54	4.580	26,1	373	30,5	1.151	35,8	6.104	27,8
55-64	1.333	7,6	84	6,9	484	15,0	1.901	8,7
65 e oltre	183	1,0	-	-	6	0,2	189	0,9
Titolo di studio								
Nessun titolo	-	-	-	-	41	1,3	41	0,2
Licenza elementare	155	0,9	19	1,6	110	3,4	284	1,3
Licenza media	3.156	18,0	505	41,4	1.454	45,2	5.115	23,3
Qualifica professionale	2.329	13,3	198	16,2	460	14,3	2.987	13,6
Diploma di maturità	7.139	40,8	409	33,5	1.003	31,2	8.551	39,0
Diploma post-maturità	13	0,1	7	0,6	13	0,4	33	0,2
Laurea di I livello	431	2,5	28	2,3	13	0,4	472	2,2
Laurea di II livello	4.229	24,1	47	3,9	123	3,8	4.399	20,0
Specializzazione post-laurea	64	0,4	7	0,6	-	-	71	0,3
Totale	17.516	100,0	1.220	100,0	3.217	100,0	21.953	100,0

Fonte: Regione Emilia Romagna indagine sui formati della formazione continua 2012, dati riportati all'universo.

⁷³ Si fa riferimento ai diversi rapporti curati dall'Isfol sulla formazione continua in Italia per il Ministero del Lavoro e delle P. S. nei quali vengono raccolti i dati internazionali OCSE sui livelli di partecipazione degli adulti alla formazione e quelli specifici sulle imprese Continuous Vocational Training Survey (CVTS 1, 2, 3). Inoltre si trovano anche le indagini ricorrenti nazionali quali INDACO Lavoratori e INDACO Imprese.

Anche per quanto concerne il genere i maschi formati sono più anziani e meno istruiti delle donne.

5.6 La condizione al momento dell'iscrizione al corso

La gran parte dei lavoratori intervistati al momento dell'iscrizione al percorso formativo è costituita da occupati (96,7%) e solo il 3,2 % si dichiara disoccupato e in particolare: alla ricerca di una nuova occupazione (2,6%), alla ricerca di una prima occupazione (0,1%), non in cerca di occupazione (0,1%), in mobilità alla ricerca di nuova occupazione (0,4%) in mobilità non in cerca di occupazione (0,1%). I dipendenti costituiscono la platea privilegiata (70%), più dei due terzi dei dipendenti (il 54,2%) lavorava regolarmente al momento dell'iscrizione e poco meno di un terzo (il 15,8%) afferma di trovarsi in cassa integrazione. Si tratta di una autodichiarazione e spesso i lavoratori non sono in grado di distinguere la CIGO dalla straordinaria o dalla deroga. Si presume si tratti soprattutto di AASS in deroga in ragione dell'obbligatorietà alla frequenza presente per parte del 2011. Più di un quarto dei formati ha un'attività autonoma (26%) e lo 0,8% è parasubordinato.

L'esame della condizione occupazionale per tipologia formativa mette in risalto che la formazione continua coinvolge quasi esclusivamente occupati, ad eccezione di una quota residuale di disoccupati. In questo gruppo troviamo i lavoratori autonomi e anche i parasubordinati in ragione dell'eleggibilità della formazione per questi target di utenza. Coloro che sono percettori di ammortizzatori sociali sono soprattutto concentrati sulla formazione continua individuale e sulla formazione orientata all'aggiornamento. Probabilmente ciò è determinato dal fatto che nel 2011 molti dei voucher sono stati assegnati agli ammortizzatori sociali in deroga e così vale per coloro che si sono dichiarati disoccupati perché in mobilità in deroga.

Tabella 5.9 Condizione occupazionale dei formati in Emilia-Romagna per canale di finanziamento (al momento dell'iscrizione al corso)

Condizione occupazionale	Tipologie formative				Totale
	FC per occupati	FC agg/special	FC individuale		
Dipendenti	v.a.	10.849	751	290	11.890
	%	91,2	6,3	2,4	100,0
Dipendenti in cassa integrazione	v.a.	419	275	2.771	3.465
	%	12,1	7,9	80,0	100,0
Parasubordinati	v.a.	174	7	-	181
	%	96,1	3,9	-	100,0
Autonomi	v.a.	5.682	32	-	5.714
	%	99,4	0,6	-	100,0
Disoccupati	v.a.	391	156	156	703
	%	55,6	22,2	22,2	100,0
Totale	v.a.	17.515	1.221	3.217	21.953
	%	79,8	5,6	14,7	100,0

Fonte: Regione Emilia Romagna indagine sui formati della formazione continua 2012, dati riportati all'universo.

Tabella 5.10 Condizione occupazionale dei formati in Emilia-Romagna al momento dell'iscrizione al corso (genere, classi di età e titolo di studio, valori assoluti e percentuali)

Genere	Condizione occupazionale											
	Dipendenti		Dipendenti in cassa integrazione		Parasubordinati		Autonomi		Disoccupati		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Uomini	5.915	49,7	1.619	46,7	106	58,6	3.491	61,1	409	58,3	11.540	52,6
Donne	5.975	50,3	1.847	53,3	75	41,4	2.223	38,9	293	41,7	10.413	47,4
Classi di età												
15-24	580	4,9	80	2,3	26	14,4	46	0,8	80	11,4	812	3,7
25-34	3.754	31,6	540	15,6	140	77,8	869	15,2	128	18,2	5.430	24,7
35-44	4.643	39,0	940	27,1	-	-	1.679	29,4	254	36,2	7.516	34,2
45-54	2.387	20,1	1.429	41,2	7	3,9	2.131	37,3	149	21,2	6.103	27,8
55-64	490	4,2	470	13,6	7	3,9	851	14,9	76	10,8	1.900	8,7
65 e oltre	31	0,3	6	0,2	-	-	137	2,4	15	2,1	189	0,9
Titolo di studio												
Nessun titolo	3	-	35	1,0	-	-	-	-	3	0,4	41	0,2
Licenza elementare	114	1,0	109	3,1	-	-	58	1,0	3	0,4	284	1,3
Licenza media	1.819	15,3	1.515	43,7	-	-	1.542	27,0	238	33,9	5.114	23,3
Qualifica professionale	1.530	12,9	470	13,6	6	3,3	915	16,0	66	9,4	2.987	13,6
Diploma di maturità	4.995	42,0	1.072	30,9	28	15,4	2.178	38,1	278	39,5	8.551	39,0
Diploma post-maturità	-	-	13	0,4	7	3,8	13	0,2	-	-	33	0,2
Laurea di I livello	372	3,1	5	0,1	6	3,3	76	1,3	13	1,8	472	2,2
Laurea di II livello	2.985	25,1	246	7,1	135	74,25	932	16,3	102	14,5	4.400	20,0
Specializzazione post-laurea	71	0,6	-	-	-	-	-	-	-	-	71	0,3
Totale	11.891	100,0	3.466	100,0	181	100,0	5.714	100,0	702	100,0	21.953	100,0

Fonte: Regione Emilia Romagna indagine sui formati della formazione continua 2012, dati riportati all'universo.

I dipendenti sono prevalentemente giovani delle classi di età intermedie 25-34 anni (31,6%) e 35-44 anni (39,0%) con livello di istruzione medio-alto (diploma di maturità 42% e la laurea di secondo livello 25,1%). Tra i dipendenti in cassa integrazione troviamo più donne (53,3%), ultra 45enni (55,0%) con titoli di studio pari o inferiori alla licenza media (47,8%). I parasubordinati sono uomini (58,6%), più giovani (sotto dei 34 anni - 92,2%) e con istruzione universitaria (77,5%). Gli autonomi per la maggior parte maschi (61,1%), ultra 45enni (54,6%) con licenza media (27,0%) o qualifica professionale (16,0%). I disoccupati sono principalmente uomini (58,3%) relativamente più giovani (al di sotto dei 24 anni abbiamo l'11,4%) e con una bassa scolarizzazione (il 33,9% possiede solo la licenza media).

La maggior parte dei formati provengono dal settore manifatturiero (27,1%), dalle attività di servizi (17,6%) e dal commercio (15,1%), mentre un formato su dieci proviene dai settori sanitario e socio-assistenziale (10,5%). I macro settori⁷⁴ analizzati in base alle tipologie formative mostra come la formazione continua per occupati intercetti prevalentemente lavoratori dei servizi (43,6%), dell'industria (24,4%) e del commercio e ristorazione (24,1%). La formazione continua in aggiornamento/specializzazione così come quella a domanda individuale ha interessato prevalentemente lavoratori dell'industria e dei servizi.

⁷⁴ Per i macrosettori si è seguita la classificazione Ateco 2007.

Tabella 5.11 Settore di attività economica delle imprese di provenienza dei formati per tipologie formative

	Tipologie formative							
	FC per occupati		FC agg./spec.		FC individuale		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Agricoltura, silvicoltura e pesca	286	1,8	24	2,8	46	1,7	356	1,8
Industria	3.856	24,4	500	58,3	1.556	58,6	5.912	30,6
Costruzioni	967	6,1	60	7,0	137	5,2	1.164	6,0
Commercio, alberghi e ristoranti	3.816	24,1	72	8,4	429	16,2	4.317	22,3
Altre attività dei servizi	6.909	43,6	202	23,5	486	18,3	7.597	39,3
Totale	15.834	100,0	858	100,0	2.654	100,0	19.346	100,0

Fonte: Regione Emilia Romagna indagine sui formati della formazione continua 2012, dati riportati all'universo.

La dimensione aziendale conferma le caratteristiche produttive della regione e circa un formato su due proviene da micro-imprese con meno di 10 addetti (43,5%) e poco più di uno su quattro proviene da imprese con meno di 50 addetti (27,5%). L'esame per tipologie formative conferma le distinzioni già evidenziate in quanto la formazione continua per occupati coinvolge per la maggior parte lavoratori di micro-imprese (46,6%) e ciò è determinato soprattutto rispetto alla componente degli autonomi. Mentre nelle altre due tipologie formative, proprio perché in esse troviamo una maggiore concentrazione di AASS, la dimensione aziendale si allarga lievemente pur rispettando le caratteristiche delle aziende del territorio: maggioranza relativa di piccole imprese tra i 10 e 49 addetti, più di un quarto da imprese tra i 50 e 250 addetti e infine dall'11,4 al 14,9% da grandi imprese.

Tabella 5.12 Dimensione delle imprese di provenienza dei lavoratori per tipologie formative

	FC per occupati		FC agg./special.		FC individuale		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Da 0 a 9	6.987	46,6	193	19,3	1.009	35,6	8.189	43,5
Da 10 a 49	3.946	26,3	374	37,5	851	30,1	5.171	27,5
Da 50 a 249	2.911	19,4	282	28,3	649	22,9	3.842	20,4
Oltre 250	1.150	7,7	149	14,9	322	11,4	1.621	8,6
Totale	14.994	100	998	100	2.831	100	18.823	100

Fonte: Regione Emilia Romagna indagine sui formati della formazione continua 2012, dati riportati all'universo.

5.7 La partecipazione alla formazione

L'analisi della formazione ricevuta consente di inquadrare le caratteristiche dell'offerta formativa erogata dal sistema emiliano romagnolo.

Il paragrafo raccoglie le caratteristiche dei corsi terminati nel 2011 ma siccome si tratta di interviste realizzate ad un anno circa dal termine delle attività formative si è optato per elaborare i dati inseriti nel sistema informativo della Regione Emilia Romagna (SIFER).

In primo luogo consideriamo l'intensità della formazione come numero di ore di formazione erogate in base ai dati amministrativi del SIFER. La tabella 5.13 propone la media delle ore effettive erogate e si delineano le differenze per le tre tipologie formative. La tipologia formativa che presenta la media più elevata è costituita dall'offerta organizzata per gli AASS proprio in ragione delle caratteristiche che abbiamo esposto in precedenza. In essa troviamo anche percorsi di formazione piuttosto lunghi corrispondenti a qualificazione/riqualificazione. (massimo di 995 ore). Allo stesso tempo sempre in questa tipologia la mediana dimostra che ci sono molte iniziative formative anche di media percorrenza come è il caso dell'aggiornamento.

5.13 Numero di ore di formazione erogate per tipologia formativa

	Numero massimo di ore	Ore medie di formazione	Mediana	Numero formati	Deviazione standard
FC per occupati	300	47,1	31	17515	54,2
FC agg./spec.	995	104,8	36	1221	194,2
FC individuale	300	97,7	79	3217	57,0
Totale	995	57,7	34	21953	73,2

Fonte: elaborazione su dati SIFER della Regione Emilia Romagna

Il 95% dei formati ha ricevuto un attestato o certificato di frequenza in seguito alla partecipazione al corso, il 4% un attestato di qualifica, l'1% una certificazione di competenze o un certificato di specializzazione.

5.8 Motivi della partecipazione ai corsi

L'indagine ha incluso alcune domande per indagare la propensione alla formazione da parte dei formati chiedendo informazioni sulla eventuale partecipazione ad altri corsi di formazione negli ultimi tre anni e le motivazioni collegate a tali scelte. Il 37,1% dei formati dichiara di non aver partecipato ad altri corsi di formazione negli ultimi tre anni, il 21,8% ha partecipato ad un solo corso di formazione oltre a quello oggetto della presente indagine, il 27,9% ha partecipato a due o tre corsi, mentre il 13,1% ha fatto più di quattro corsi. Le donne mostrano una minore propensione alla formazione rispetto agli uomini. Infatti il 43,2% dichiara di non aver frequentato nessun corso negli ultimi tre anni rispetto al 31,7% degli uomini.

Tabella 5.14 Motivazioni della partecipazione alla formazione per tipologie formative (domanda a risposte multiple, % e v.a.)

		Tipologie formative			
		FC per occupati	FC agg./spec.	FC individuale	Totale
Approfondire e migliorare competenze e abilità già utilizzate nel lavoro svolto	v. a.	9673	823	683	11179
	%	86,5	7,4	6,1	50,9
Acquisire nuove competenze e abilità non usate nel lavoro svolto	v. a.	6122	509	528	7159
	%	85,5	7,1	7,4	32,6
La partecipazione era obbligatoria	v. a.	1291	291	2416	3998
	%	32,3	7,3	60,4	18,2
Mettersi alla pari con le competenze e abilità di altri colleghi	v. a.	1133	35	48	1216
	%	93,2	2,9	3,9	5,5
Migliorare competenze e abilità per offrire migliori servizi o prodotti	v. a.	716	40	46	802
	%	89,3	5,0	5,7	3,7
Creare le condizioni per cambiare posto di lavoro/azienda/Ente	v. a.	155	97	79	331
	%	46,8	29,3	23,9	1,5
Cambiare tipo di lavoro all'interno dell'impresa/ente	v. a.	203	0	0	203
	%	100,0	–	–	0,9
Innovare l'organizzazione del lavoro	v. a.	167	0	0	167
	%	100,0	–	–	0,8
Prevenire il rischio di perdere lavoro	v. a.	92	7	41	140
	%	65,7	5,0	29,3	0,6
Mettersi in condizione di iniziare un lavoro autonomo	v. a.	86	38	3	127
	%	67,7	29,9	2,4	0,6
Totale	v. a.	17515	1221	3217	21953
	%	79,8	5,6	14,7	

Fonte: Regione Emilia Romagna indagine sui formati della formazione continua 2012, dati riportati all'universo.

Un'altra domanda ha sondato le motivazioni che hanno indotto le persone a partecipare a quella attività formativa frequentata nel 2011. Si tratta di una domanda multipla e si delineano differenze interessanti per tipologia di percorso formativo frequentato. Prevalgono le motivazioni classiche per la formazione continua e nella tabella si concentrano sulla tipologia che abbiamo chiamato FC per occupati. Primeggiano anche motivazioni quali il miglioramento di competenze e di abilità già utilizzate sul lavoro (50,9%) o per acquisirne di nuove (32,6%), oppure perché la partecipazione era obbligatoria (18,2%). L'obbligatorietà a partecipare spesso è prevista dall'azienda. Troviamo interessante che il 60,4% di questi abbia usato il voucher. Questo dato però contenere due tipologie di obbligatorietà quella su invito dell'azienda; l'altra legata agli AASS. Infatti, tra coloro che hanno partecipato alla FC per occupati, le altre motivazioni sono riconducibili al lavoro svolto e all'organizzazione di appartenenza. Le aspirazioni a cambiare lavoro, azienda o a mettersi in proprio sono residuali (3%) ma è interessante che provengano più da coloro che hanno frequentato le altre due tipologie formative.

5.9 Gli esiti della formazione: miglioramenti percepiti

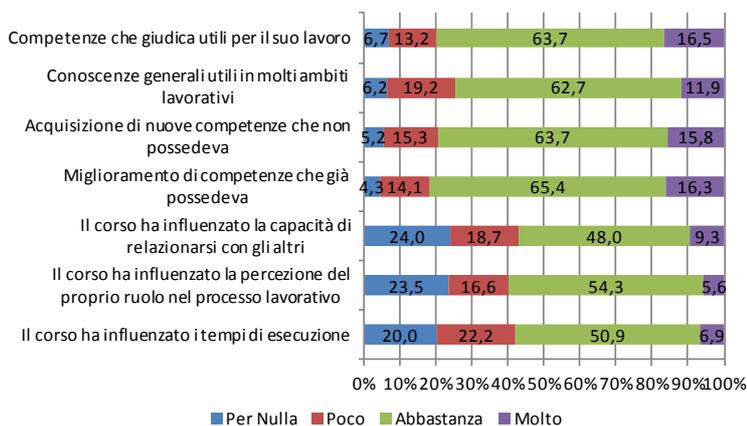
Alcune domande del questionario hanno indagato i miglioramenti che i lavoratori hanno percepito frequentando le attività formative. Una domanda chiedeva se la partecipazione al corso aveva influenzato alcune dimensioni del lavoro: i tempi di esecuzione; la percezione del proprio ruolo nel

processo lavorativo; la capacità di relazionarsi con gli altri. Inoltre è stato chiesto se ci fosse stato un arricchimento in termini di competenze già possedute; acquisizione di nuove competenze che non si possedevano; conoscenze generali utili in molti ambiti lavorativi; competenze giudicate utili per il proprio lavoro. A tutte queste dimensioni i lavoratori dovevano rispondere per nulla, poco, abbastanza o molto.

La figura 5.1 mostra i valori attribuiti dagli intervistati. Vengono attribuiti valori decisamente positivi agli ambiti delle competenze e conoscenze legate al lavoro sia rispetto alla manutenzione di quelle già in possesso, sia nell'acquisizione di nuove. Per quanto riguarda le abilità relazionali e trasversali le valutazioni positive vengono comunque riconosciute dalla maggioranza ma in misura ridotta rispetto a quelle prettamente legate al lavoro.

L'81,7% dei formati ritiene che il principale effetto della formazione sia legato al miglioramento di competenze che già possedeva (16,3% molto e 65,4% abbastanza), l'80,2% ha percepito un arricchimento di competenze giudicate utili per il lavoro (16,5% molto e 63,7% abbastanza) mentre il 79,5% ritiene di aver acquisito competenze che non possedeva (15,8% molto e 63,7% abbastanza). Infine, circa tre lavoratori formati su cinque ritengono che il corso abbia avuto un effetto positivo sul loro modo di lavorare in termini di tempi di esecuzione, percezione del proprio ruolo all'interno del processo lavorativo e capacità di relazionarsi con gli altri.

Figura 5.1 Miglioramenti percepiti dalla formazione (%)



Fonte: Regione Emilia Romagna indagine sui formati della formazione continua 2012, dati riportati all'universo.

Sono stati selezionati tutti coloro che hanno risposto molto o abbastanza alle diverse domande inerenti l'influenza del corso sulle competenze e sulle diverse dimensioni professionali. Tale operazione consegna una misura dell'intensità dell'effetto percepito dalla formazione. Le figure successive raccolgono i risultati attraverso le variabili strutturali che abbiamo considerato nella lettura dei dati. Di seguito costruiamo il profilo di coloro che affermano di aver ottenuto i maggiori benefici.

Per il 38,1% degli intervistati la formazione ha migliorato tutte le dimensioni della professione (figura 5.2) (tempi di esecuzione, percezione del proprio ruolo all'interno del processo lavorativo e capacità di relazionarsi con gli altri). In particolare si tratta di donne (42,1%), giovani (35 e 44 anni - 45,5% e tra i 15 e i 24 anni - 42%), possessori di una qualifica professionale (47,3%), fruitori di formazione continua per occupati (42%), parasubordinati (51,4%) e anche lavoratori autonomi (43,2%). Lavorano soprattutto nel settore dei servizi (43,7%) e nel commercio (40,7%) e provengono da imprese di 50-99 addetti (44,6%).

Per il 59,9% degli intervistati la formazione ha migliorato e permesso l'acquisizione sia di competenze già possedute che di nuove competenze (miglioramento di competenze che già possedeva, acquisizione di nuove competenze che non possedeva, conoscenze generali utili in molti ambiti lavorativi e competenze che giudicano utili per il proprio lavoro). Vi è una maggiore presenza di giovani (25 e 34 anni - 63,3%), in possesso di diploma di maturità (64,5%), fruitori di formazione per occupati (64,6%), lavoratori autonomi (72%), del settore dei servizi (66,3%) e provenienti da aziende con 50-99 addetti (62,8%).

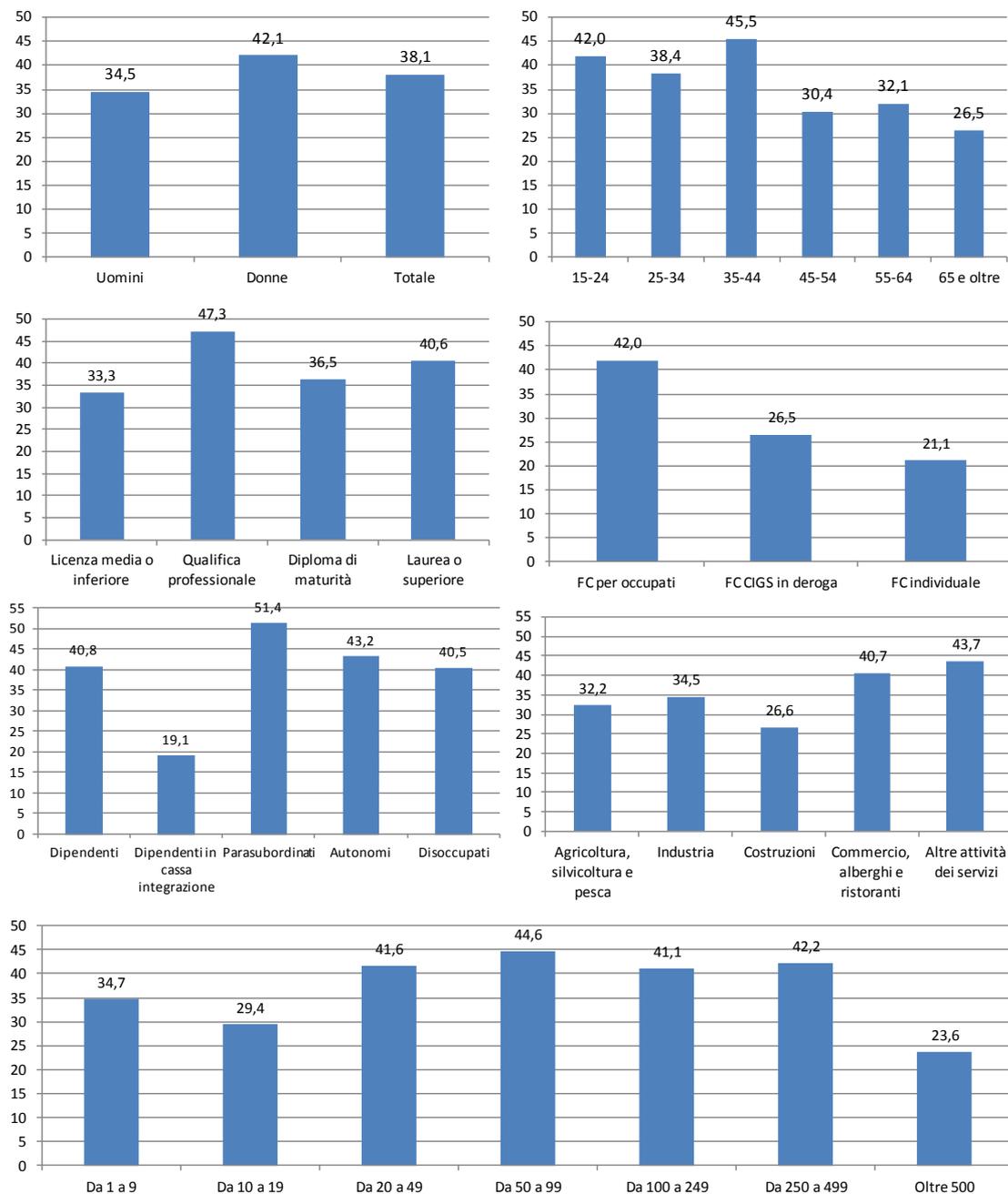
Coloro che al contrario affermano di aver ottenuto pochi o per nulla miglioramenti in tutte le dimensioni della professione sono soprattutto uomini (65,5%), over 45enni (circa 70%), poco scolarizzati (67%), che hanno fruito di

percorsi formativi di aggiornamento/specializzazione o attraverso voucher (73%-80%), dipendenti in cassa integrazione (80%) soprattutto del settore manifatturiero (edilizia e industria) e in aziende di piccole dimensioni 1-19 addetti (quasi il 70%).

Queste evidenze, unitamente a quelle del paragrafo precedente, sembrano confermare che il sistema di formazione continua emiliano-romagnolo è utile soprattutto per il lavoratore scolarizzato che si forma per aggiornare o elevare le competenze e conoscenze utili al lavoro che sta svolgendo. Questo sistema sembra scarsamente tarato per le professionalità poco scolarizzate del manifatturiero che stanno subendo la crisi economica (cassa integrati). L'efficacia sembra seguire quell'"*effetto Matteo*" ricordato da Gazier in materia di formazione⁷⁵, per cui ne fanno uso e quindi ne percepiscono il maggiore beneficio coloro che già hanno acquisito livelli di qualificazione elevati.

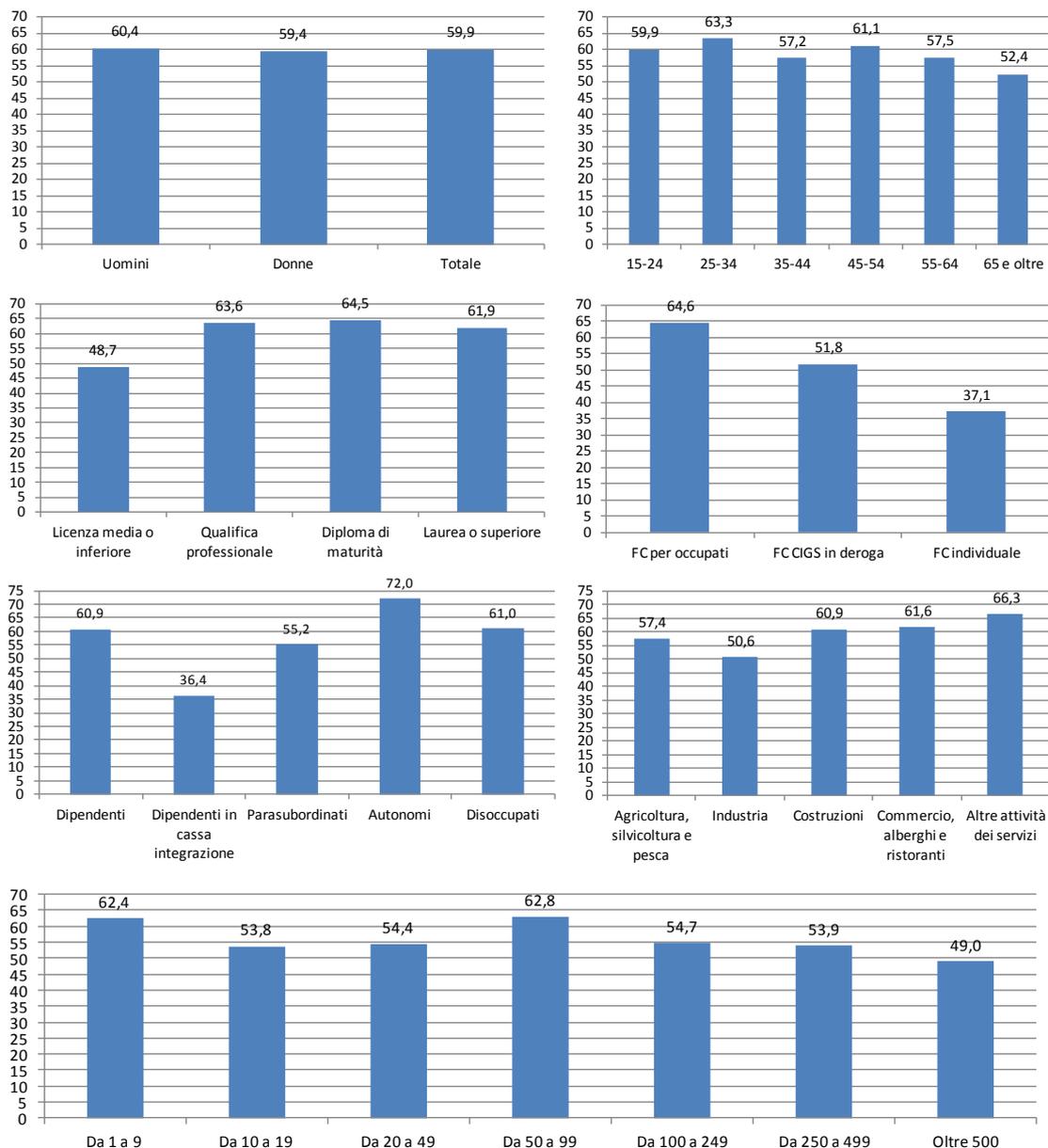
⁷⁵ Cfr. Gazier B. (2003) riporta un famoso passo dell'evangelista Matteo, passo richiamato da molti altri autori anche in diversi campi per spiegare l'"effetto cumulatività": "*Perché a chiunque ha sarà dato, e sarà nell'abbondanza; ma a chi no ha sarà tolto anche quello che ha*" (Mt, 25, 29).

Figura 5.2 Formati che affermano di aver migliorato in tutte le dimensioni della professione (genere, età, titolo di studio, tipologia di formazione, condizione occupazionale, settore economico e dimensione aziendale %)



Fonte: Regione Emilia Romagna indagine sui formati della formazione continua 2012, dati riportati all'universo.

Figura 5.3 Formati che affermano di aver migliorato competenze e conoscenze (genere, età, titolo di studio, tipologia di formazione, condizione occupazionale, settore economico e dimensione aziendale %)



Fonte: Regione Emilia Romagna indagine sui formati della formazione continua 2012, dati riportati all'universo.

5.10 Variazioni nella condizione occupazionale

In questo paragrafo prendiamo in considerazione i comportamenti lavorativi dichiarati in merito alla condizione occupazionale degli intervistati prima e dopo il corso. In sede di intervista abbiamo chiesto ai lavoratori di segnalare la condizione occupazionale al momento dell'iscrizione al corso e al momento dell'intervista (settembre 2012). In questo modo si può costruire una matrice delle transizioni effettuate nel mercato del lavoro in questo arco di tempo. Per poter verificare se i cambiamenti occupazionali del nostro campione possono in qualche modo essere attribuiti alle attività di formazione abbiamo preso in considerazione i dati Istat della Rilevazione Continua Forze Lavoro (anni 2009 e 2011) e costruito un

indice di stabilità della condizione occupazionale⁷⁶ (tabella 5.15). Le categorie occupazionali sono state analizzate rispetto a quanto dichiarato per l'anno precedente e si rileva una stabilità generale del 91,4% al 2009 aumentata al 91,7% nel 2011 in Italia, mentre in Emilia Romagna tale valore si mantiene decisamente più alto rispetto al dato nazionale.

Tabella 5.15 Indice di stabilità nella stessa categoria occupazionale dichiarata (2009 su 2008 e 2011 su 2010).

	Medesima condizione occupazionale rispetto anno precedente			
	E. Romagna		Italia	
	2009 su 2008	2011 su 2010	2009 su 2008	2011 su 2010
Occupato	94,7	95,6	94,0	94,3
Disoccupato	65,0	57,7	72,1	68,2
In cerca di prima occupazione	43,1	56,0	72,9	71,4
Casalinga/o	92,7	92,5	95,0	94,4
Studente	88,7	86,3	89,5	87,8
Ritirato/a dal lavoro	97,1	97,5	97,0	97,6
Inabile al lavoro	95,0	90,4	95,0	91,6
Stabilità generale	92,5	92,6	91,4	91,7

Fonte: elaborazione su RCFL Istat media 2008, 2009 e 2011

Nella tabella 5.16 (matrice di transizione) si segnalano le situazioni occupazionali dei nostri intervistati al momento dell'iscrizione al corso e a settembre 2012. Le caselle colorate richiamano le situazioni di stabilità occupazionale senza poter dire nulla su eventuali cambiamenti di azienda a parità o diverso inquadramento aziendale che in parte affronteremo più avanti. Le altre caselle invece segnalano le discontinuità che alcuni di loro hanno affrontato in positivo o in negativo.

L'81,4% di tutti gli intervistati dimostra una stabilità cioè di non aver cambiato la propria posizione nel mercato del lavoro. Con le dovute cautele confrontiamo questo dato con quelli regionali (RCFL dell'Istat) e la differenza rispetto alla sola categoria degli occupati nella Regione (nel 2011, 95,6%) e all'indice complessivo di stabilità regionale (nel 2011, 92,6%) va molto oltre l'errore campionario ammesso (tabella 5.7). Si tratta di un dinamismo che caratterizza coloro che fanno formazione, una sorta di "effetto Matteo" oppure può essere annoverato tra gli esiti della formazione? E gli eventuali miglioramenti possono costituire *functionings* dell'ampliamento di capacitazioni individuali?

In primo luogo verifichiamo se le direzioni positive dello sbocco occupazionale sono maggiori di quelle negative e inoltre analizziamo tra gli occupati gli eventuali cambiamenti di azienda, di contratto o in direzione di altro lavoro.

⁷⁶ Un indicatore ufficiale che si avvicina a quanto abbiamo costruito è il "tasso di transizione" creato dall'Istat. È ottenuto come rapporto tra i flussi in uscita che si trovano fuori dalla diagonale principale (numero di individui che risultano a fine periodo in una condizione diversa da quella in cui erano a inizio periodo) e i rispettivi totali (stock a inizio periodo). Essi sono assimilabili alla probabilità di passaggio ad una diversa condizione tra l'inizio e la fine di un determinato periodo. In questo caso l'indicatore che abbiamo creato confronta quanto l'intervistato ha dichiarato rispetto all'attuale condizione professionale a confronto con quella dell'anno precedente.

Tabella 5.16 La condizione occupazionale dei formati al momento dell'iscrizione al corso e al momento dell'intervista (% sul totale, per riga e valori assoluti)

Condizione occupazionale al momento del corso	Condizione occupazionale al momento dell'intervista					
	Matrice di transizione % sul totale					
	Dipendenti	Dipendenti in cassa integrazione	Parasubordinati	Autonomi	Disoccupati	Totale
Dipendenti	49,6	0,5	0,7	1,1	2,2	54,2
Dipendenti in cassa integrazione	5,2	5,2	-	0,2	5,2	15,8
Parasubordinati	0,1	-	0,7	-	0,1	0,8
Autonomi	1,0	-	-	24,6	0,4	26,0
Disoccupati	1,9	-	0,1	0,0	1,1	3,2
Totale	57,8	5,8	1,5	26,0	8,9	100,0
Matrice di transizione % per riga						
	Dipendenti	Dipendenti in cassa integrazione	Parasubordinati	Autonomi	Disoccupati	Totale
Dipendenti	91,6	1,0	1,2	2,1	4,1	100,0
Dipendenti in cassa integrazione	33,1	33,2	-	1,0	32,7	100,0
Parasubordinati	6,1	-	87,8	-	6,1	100,0
Autonomi	3,9	-	-	94,7	1,3	100,0
Disoccupati	60,0	-	3,6	0,9	35,6	100,0
Totale	57,8	5,8	1,5	26,0	8,9	100,0
Matrice di transizione valori assoluti						
	Dipendenti	Dipendenti in cassa integrazione	Parasubordinati	Autonomi	Disoccupati	Totale
Dipendenti	10.893	117	148	247	486	11.891
Dipendenti in cassa integrazione	1.147	1.151	-	35	1.132	3.465
Parasubordinati	11	-	159	-	11	181
Autonomi	225	-	-	5.411	77	5.713
Disoccupati	422	-	25	6	250	703
Totale	12.698	1.268	332	5.699	1.956	21.953

Fonte: Regione Emilia Romagna indagine sui formati della formazione continua 2012, dati riportati all'universo.

In particolare possiamo notare che il 91,6% dei dipendenti, il 94,7% dei lavoratori autonomi, l'87,8% dei parasubordinati, il 35,6% dei disoccupati e il 33,1% dei lavoratori in cassa integrazione hanno la stessa condizione occupazionale prima e dopo il corso.

Per alcuni gruppi proviamo a verificare se ci sono dei miglioramenti riconducibili alla formazione.

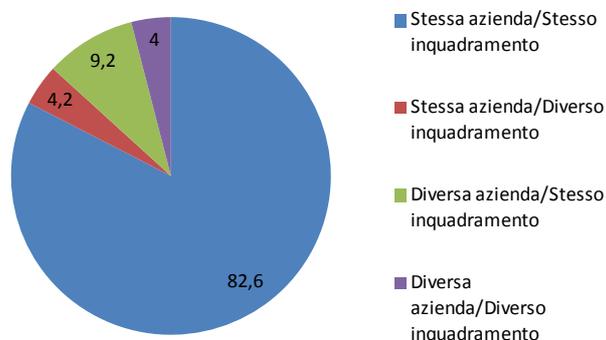
Cassaintegrati – In questo gruppo un terzo ritorna a lavorare come dipendente, per un terzo rimane sostenuto dall'ammortizzatore sociale e per un terzo entra in mobilità/disoccupazione. Rispetto ai dati regionali che disponiamo dal Sistema Informativo Percettori dell'INPS per lo stesso periodo (tabella 5.5), il 42,9 si presume tornato in azienda, per il 44,8% viene rinnovato l'ammortizzatore sociale e il 12,3% risulta disoccupato. Il gruppo degli intervistati selezionati dal momento che è entrato in percorsi formativi medio-lunghi presentava situazioni decisamente più critiche, con sospensioni quasi a zero ore a fronte della gran parte dei colleghi sospesi per poche ore settimanali. Il confronto con i dati SIP dell'INPS non dimostrano necessariamente una situazione peggiorativa.

Disoccupati - Il 35,5% rimane in questa condizione mentre per il 60% di questi, dopo il corso, afferma di avere un lavoro da dipendente. Il 3,6% ha invece trovato un lavoro come parasubordinato. L'alta percentuale di disoccupati reinseriti ci sembra un dato interessante e da approfondire. In questo caso non si hanno gli elementi per confrontare questi comportamenti con altri campioni delle medesime caratteristiche.

Un'ulteriore dimensione di analisi rilevata in sede di intervista riguarda l'organizzazione o l'azienda di appartenenza e la mansione svolta dai lavoratori dipendenti. In questo caso si è chiesto al lavoratore di fornire un'informazione puntuale sulla sua posizione (figura 5.4). In generale, l'82,6% dei lavoratori dipendenti lavora nella stessa azienda e con lo stesso inquadramento, il 9,2% dichiara di aver cambiato

azienda ma non mansione, il 4,2% lavora nella stessa azienda ma con diversa mansione e il 4% ha cambiato sia azienda che inquadramento (figura 5.4).

Figura 5.4 Cambiamenti dopo il corso nella posizione professionale dei formati dipendenti (%)



Fonte: Regione Emilia Romagna indagine sui formati della formazione continua 2012, dati riportati all'universo.

Il profilo dei beneficiari mostra che tra coloro che tendono a rimanere nella stessa azienda e con la stessa mansione vi sono più uomini (84,7% rispetto a 80,4%), over-55 (94,1%), e coloro che hanno fatto corsi di formazione continua per occupati (84,3%). I formati che hanno dichiarato di lavorare nella stessa azienda ma con diversa mansione tendono ad essere più donne (6%), tra i 35-44 anni (7,5%), in possesso di una qualifica professionale (11,7%) e beneficiari di formazione continua per occupati (5,2%). E' interessante notare che tra i beneficiari di formazione continua individuale vi sia un numero relativamente più elevato di intervistati che affermano di aver cambiato azienda, sia con lo stesso inquadramento (11,9%) che con diverso inquadramento (13,3%). Questo valore, significativo ma contenuto, si trova in coerenza con le finalità della formazione continua individuale in quanto proiettata a sviluppare traiettorie individuali anche in discontinuità con la situazione professionale precedente.

Tabella 5.17 Cambiamenti nella posizione professionale dei formati dipendenti dopo il corso (genere, classe di età e tipologia formativa – valori assoluti e %)

Genere		Stessa	Stessa	Diversa	Diversa	Totale
		azienda/Stesso inquadramento	azienda/Diverso inquadramento	azienda/Stesso inquadramento	azienda/Diverso inquadramento	
Uomini	v.a.	6.069	182	583	330	7.164
	%	84,7	2,5	8,1	4,6	100,0
Donne	v.a.	5.625	419	716	237	6.997
	%	80,4	6	10,2	3,4	100,0
Classi di età						
15-24	v.a.	456	21	90	56	623
	%	73,2	3,4	14,4	9	100,0
25-34	v.a.	3.233	109	463	222	4.027
	%	80,3	2,7	11,5	5,5	100,0
35-44	v.a.	4.332	396	384	188	5.300
	%	81,7	7,5	7,2	3,5	100,0
45-54	v.a.	3.057	64	348	90	3.559
	%	85,9	1,8	9,8	2,5	100,0
55-64	v.a.	585	12	13	12	622
	%	94,1	1,9	2,1	1,9	100,0
65 e oltre	v.a.	31	0	0	0	31
	%	100	0	0	0	100,0
Titolo di studio						
Licenza media o inferiore	v.a.	2.398	80	277	163	2.918
	%	82,2	2,7	9,5	5,6	100,0
Qualifica professionale	v.a.	1.338	209	153	92	1.792
	%	74,7	11,7	8,5	5,1	100,0
Diploma di maturità	v.a.	5.093	168	519	148	5.928
	%	85,9	2,8	8,8	2,5	100,0
Laurea o superiore	v.a.	2.864	145	350	166	3.525
	%	81,2	4,1	9,9	4,7	100,0
Tipologia formativa						
FC per occupati	v.a.	9.438	579	986	194	11.197
	%	84,3	5,2	8,8	1,7	100,0
FC aggior.\spec.	v.a.	789	9	76	109	983
	%	80,3	0,9	7,7	11,1	100,0
FC individuale	v.a.	1.467	14	236	264	1.981
	%	74,1	0,7	11,9	13,3	100,0
Totale	v.a.	11.693	602	1.299	569	14.163
	%	82,6	4,3	9,2	4	100,0

Fonte: Regione Emilia Romagna indagine sui formati della formazione continua 2012, dati riportati all'universo.

5.11 Una breve sintesi

Il sistema di formazione continua emiliano-romagnolo ci sembra rispondere positivamente soprattutto alle aziende e (apparentemente) meno alle scelte individuali. Dimostra performances più per quelle categorie di lavoratori e per quelle finalità per cui è stato nel tempo strutturato. Gli intervistati affermano che sia i motivi della partecipazione alla formazione, sia i miglioramenti percepiti riguardano il proprio lavoro, la manutenzione e l'aggiornamento di certe abilità professionali ma anche l'acquisizione di nuove competenze mai utilizzate. Tali aspetti positivi si ritrovano soprattutto in quella che abbiamo chiamato "formazione continua per occupati" e, pur in misura più ridotta, si rilevano anche in quelle altre tipologie formative strutturate per fronteggiare la crisi economica e in misura più ridotta in quella a domanda individuale. Si ha l'impressione che in queste ultime tipologie formative il sistema replichi architetture e finalità formative più congeniali alle caratteristiche per cui è stato strutturato,

intercettando debolmente le problematiche professionali e le traiettorie individuali espresse per esempio da lavoratori meno qualificati, del manifatturiero e magari obbligati a partecipare a percorsi formativi che sembrano rispondere poco alle attese. Allo stesso tempo e nel complesso i miglioramenti registrati costituiscono funzionamenti agiti sul lavoro (*functioning*) a vantaggio della gran parte degli intervistati e soprattutto di quelli più congeniali al sistema stesso. Vi sono evidenti debolezze per quelle tipologie formative di recente costituzione e utilizzate per rispondere alle nuove ed emergenti criticità. L'obbligatorietà, la terza motivazione principale della partecipazione alla formazione, addotta da quasi il 20% degli intervistati può essere espressione dell'azienda di appartenenza (5% dei beneficiari di FC per occupati), ma la ritroviamo soprattutto tra coloro che partecipano alla formazione continua individuale (72,6% di questo gruppo). Probabilmente si tratta di percettori di ammortizzatori sociali in deroga obbligati a fruire di politiche attive. Come abbiamo accennato in precedenza tale aspetto sembrerebbe snaturare lo strumento del *voucher formativo* in quanto introdotto originariamente come leva per lo sviluppo di libere scelte individuali⁷⁷. Allo stesso tempo coloro che palesano di voler seguire traiettorie autonome e slegate dalle dinamiche aziendali già in fase d'iscrizione alla formazione sono decisamente residuali: il 3% del campione. Tra coloro che hanno partecipato a percorsi di formazione continua individuale, più che nelle altre tipologie formative, troviamo tracce di evidenti cambiamenti lavorativi: più di un lavoratore su quattro (25,2%) che ha beneficiato di un voucher per completare un percorso formativo medio-lungo cambia azienda e/o anche inquadramento professionale. Per connotare tale tipologia formativa ci saremmo aspettati di trovare valori più alti ma è comunque il doppio rispetto al totale del campione (13,%).

Bibliografia

- Bifulco L., Mozzana C. (2011), *La dimensione sociale delle capacità: fattori di conversione, istituzioni e azione pubblica*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 3, pp. 399-415.
- Bonvin J.-M., Favarque, (2005), *Occupabilità e capability: il ruolo delle agenzie locali nell'attuazione delle politiche sociali*, in "Rivista delle politiche sociali", vol. n. 1, pp. 47-78.
- Gazier B., (2003), *Tout <<Sublimes>>. Vers un nouveau plein-emploi*, Paris, Flammarion.
- Isfol e Italia Lavoro (2012), *Attuazione e primi risultati del programma di contrasto alla crisi occupazionale. Triennio 2009-2011*, Rubbettino, Catanzaro.
- Isfol, Italia Lavoro (2010), *Le misure regionali di contrasto alla crisi occupazionale*, Roma, Ministero del Lavoro e P.S..
- http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB/directly.do?w=3&p=DOCUMENTA&titolo=monitoraggio_oevalutazione_287.jsp.
- Isfol (2012), *Rapporto ISFOL 2012: le competenze per l'occupazione e la crescita*, Cava de' Tirreni, Ediguida.
- Istat (2012), *Rapporto annuale 2012. La situazione del Paese*, Rubbettino, Catanzaro.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, (2012), *XII Rapporto sulla Formazione Continua*, in FOP speciale, numero 4-5-6.

⁷⁷ Ricordiamo che la formazione a domanda individuale attraverso il voucher formativo è stata introdotta in tutta Italia e in particolare in Emilia Romagna attraverso le Circolari attuative della l. 236/93 sul finire degli anni '90, poi sperimentata in maniera estensiva nella programmazione regionale del Fondo Sociale Europeo 2000 – 2006.

Allegati

ALLEGATO 1 STRUMENTI DI INDAGINE

TRACCIA INTERVISTA GRUPPO

PER GLI OPERATORI DEI CENTRI PER L'IMPIEGO E DEI SERVIZI PER IL LAVORO

A. Obiettivi specifici

- Rilevare le caratteristiche degli interventi di politica attiva fruita dai destinatari; le tipologie di bisogno significative oggetto della politica attiva (coerenze e discontinuità con la biografica formativa e professionale); le tipologie di bisogno evidenziate (cosa sarebbe meglio fare che non si è fatto e attraverso quali interventi/strumenti);
- Rilevare indicazioni specifiche in relazione al sistema di politiche attive/passive avviato.

B. Partecipanti all'intervista di gruppo / focus group

I partecipanti sono operatori degli SPI o dei servizi per il lavoro privati. Potranno partecipare anche operatori di strutture private accreditate.

C. Principali argomenti del focus

1. Caratteristiche della propria attività professionale
2. Percezione e connotazione della crisi
3. Valutazione degli strumenti messi a disposizione per la gestione della crisi
4. Valutazione di eventuali cambiamenti nell'utilizzo di strumenti / servizi prima e durante la crisi
5. Significati e valore attribuito dai destinatari alla situazione professionale specifica, vista dagli operatori

D. Scaletta di conduzione

Introduzione / Warm-up

- Il moderatore si auto-presenta e presenta le altre figure presenti nell'aula;
- il moderatore illustra sinteticamente l'obiettivo dell'incontro (*raccogliere informazioni, analisi e vostre valutazioni sui servizi messi a disposizione a livello territoriale per contrastare la crisi, con specifico riferimento ai lavoratori beneficiari di ammortizzatori in deroga; il vostro osservatorio è fondamentale in quanto siete a diretto contatto con l'utenza*);
- si rassicurano i partecipanti sul fatto che si raccoglieranno le opinioni di tutti, che non esistono opinioni corrette o scorrette, e che non verranno espresse valutazioni o critiche su ciò che i singoli partecipanti vorranno dire;

- il moderatore chiede ai partecipanti, con un giro di tavolo, di presentarsi (in quale CPI lavorano – o eventuale struttura privata – , di cosa si occupano, da quanto tempo lavorano, da quanto nel campo specifico).

Percezione e connotazione della crisi

Il moderatore chiede ai partecipanti di approfondire le caratteristiche della crisi nell'area di competenza territoriale, in termini di:

- tipologie di lavoratori colpiti,
- settori coinvolti,
- dinamiche evolutive (da quando è iniziata ad oggi).

Valutazione degli strumenti / servizi messi a disposizione per la gestione della crisi

Il moderatore, in relazione alla allegata scheda sulle prestazioni dei CPI o dei servizi per il lavoro privati, chiede ai partecipanti di approfondire:

- quale servizio utilizzano di più,
- quale strumento / servizio ritengono più utile rispetto a quali tipologie di lavoratori,
- quali integrazioni tra i servizi legati al lavoro e alla formazione sono effettivamente attivati e come si esplicano (attenzione ai diversi passaggi della presa in carico),
- quali necessità di miglioramento ecc.

Valutazione di eventuali cambiamenti nell'utilizzo di strumenti / servizi prima e durante la crisi

Sono qui approfondite:

- le eventuali competenze aggiuntive di cui l'operatore necessita nella gestione degli strumenti messi a disposizione per il fronteggiamento della crisi
- come sono state acquisite (sono stati supportati dalle strutture di riferimento?)

Significati e valore attribuito dai destinatari alla situazione professionale specifica, vista dagli operatori

Gli utenti che si rivolgono ai servizi che tipo di aspettative nutrono? E' possibile individuare, da questo punto di vista, delle "tipologie" (in base alle aspettative, al livello di consapevolezza della propria condizione, al livello di commitment/ disincanto, ecc.)?

Il moderatore propone agli operatori di modellizzare / segmentare attraverso "etichette", le tipologie di lavoratori che emergono dalla discussione (Si può eventualmente valutare se tale lavoro può essere effettuato in sottogruppi).

Una volta individuate, il moderatore riporta le tipologie sulla lavagna a fogli mobili e chiede agli operatori di valutarne la consistenza nel tempo rispetto a quattro momenti:

- prima della crisi
- all'inizio della crisi (2008)
- alla fine del 2009
- attualmente

Ringraziare per la partecipazione.

Per ogni territorio, intervista di gruppo veniva allegato alla presente traccia la SCHEDE DELLE PRESTAZIONI dei Centri per l'Impiego o dei servizi per il lavoro privati estrapolati dalla documentazione ufficiale (soprattutto deliberazioni regionali)

TRACCIA FOCUS GROUP LAVORATORI IN CIGO/CIGS IN DEROGA

A. Obiettivi specifici (*da documento di pianificazione*)

Attraverso il focus group si intendono rilevare:

- il significato attribuito da ognuno dei soggetti intervistati alla fase specifica in cui si trovano;
- livello di conoscenza dell'obbligo di integrare le politiche passive con le politiche attive;
- le caratteristiche degli interventi di politica attiva eventualmente fruiti dai destinatari: obiettivi generali e obiettivi professionali individuali; modalità organizzative; tempi di realizzazione; prospettive future;
- le tipologie di bisogno oggetto di eventuali politiche attive da avviare;
- le tipologie di bisogno evidenziate (cosa sarebbe meglio fare che non si è fatto e attraverso quali interventi/strumenti).

B. Partecipanti al focus group

I partecipanti sono prevalentemente lavoratori in Cassa integrazione in deroga che stanno partecipando a percorsi formativi medio-lunghi. Sono stati preventivamente contattati telefonicamente e gli deve essere pervenuta la lettera informativa.

C. Principali argomenti del focus

- Vissuti relativi alla relazione con i centri per l'impiego o con i servizi privati per il lavoro
- Valutazione della crisi che ha coinvolto l'azienda di riferimento e quindi sulla propria situazione occupazionale
- Eventuali servizi fruiti dai Centri per l'Impiego, dai servizi per il lavoro privati e dalle agenzie formative (previsti dai piani *anticrisi regionali*)
- Aspettative professionali a breve termine, strategie ipotizzate e comportamenti individuali messi in atto nei confronti del lavoro
- Aspetti suscettibili di miglioramento nel percorso da loro seguito (servizi e soprattutto formazione).

D. Ipotesi di “scaletta di conduzione”

Introduzione

- il moderatore si auto-presenta e presenta le altre figure presenti nell'aula;
- il moderatore illustra sinteticamente l'obiettivo dell'incontro (*raccogliere le vostre opinioni sui servizi di cui avete usufruito e su quelli che vorreste fruire in questo periodo in relazione ai fabbisogni che repute emergenti; vogliamo rilevare quanto una vostra eventuale partecipazione a queste iniziative possa aiutarvi a rafforzare la vostra condizione professionale*);

- si rassicurano i partecipanti sul fatto che si raccoglieranno le opinioni di tutti, che non esistono opinioni corrette o scorrette, e che non verranno espresse valutazioni o critiche su ciò che i singoli partecipanti vorranno dire.

Primo coinvolgimento dei partecipanti: il fronte del lavoro

- ciascun partecipante presenta se stesso rapidamente (*brevi cenni su condizione extra-lavorativa, età ecc.*)
- **i partecipanti sono chiamati a scegliere, in un set di cartoncini diversamente colorati** (ad eccezione del colore nero), quale colore rispecchia di più lo stato d'animo con cui sono venuti all'incontro; all'eventuale richiesta del partecipante se lo stato d'animo è da riferirsi alla sfera professionale o ad altro, ribadire la libertà della scelta;
- il moderatore chiede ai partecipanti il motivo della scelta;
- la discussione viene quindi incanalata sul percorso professionale fin qui svolto (il racconto dei lavori svolti, della professionalità acquisita ecc.: *alcuni di voi hanno espresso lo stato d'animo rispetto all'esperienza professionale che stanno vivendo; prendendo spunto da questo, potete raccontarci*
 - o *il vostro percorso professionale – che tipo di attività lavorativa svolgete o avete svolto prima di beneficiare degli ammortizzatori sociali in deroga?*
 - o *in quale azienda?*
 - o *ha svolto sempre lo stesso lavoro nel tempo?*
 - o *Se diverso da quello svolto, quale lavoro avreste voluto fare? –eventualmente si può ancora fare qualcosa per cambiare...)*
- il moderatore approfondisce quando è iniziata la crisi per l'azienda e, quindi, quando ne ha percepito i rischi. Si verifica, inoltre, lo stato del percorso degli ammortizzatori sociali di cui si sta beneficiando:
 - o *quando e perché ritengono sia iniziata la crisi;*
 - o *nel caso emergessero altre situazioni di crisi già esperite quali differenze riscontrate tra l'attuale situazione e quelle verificatesi in passato?*
 - o *Tali differenze vengono percepite anche in relazione al tipo ed alla qualità dei servizi erogati dai servizi?*
 - o *Ci possono essere o potevano esserci vie d'uscita da questa crisi?*
 - o *Sono fiduciosi nella possibilità di ritornare a svolgere la precedente attività lavorativa o credono che nella migliore delle ipotesi dovranno cambiare completamente lavoro?*

L'esperienza di formazione

- Il moderatore chiede ai partecipanti se *durante il percorso professionale da essi descritto hanno avuto esperienze di formazione, indagandone in particolare le motivazioni e chi o che cosa ha influito nella scelta* (essi stessi, l'azienda, altro).
- *Tali processi formativi sono stati sempre coerenti tra loro e con il percorso lavorativo?* (se sì o no, indagare le motivazioni).
- Si è trattato di percorsi di *riqualificazione, aggiornamento e/o specializzazione, ecc.*
- In questa fase il moderatore indaga anche in merito alla *consapevolezza dei lavoratori dell'obbligo di seguire percorsi di formazione professionale nel periodo di inattività forzata.*
- Se qualcuno dei lavoratori presenti dichiara di partecipare ad attività formative, il moderatore approfondisce:
 - o gli ambiti tematici;
 - o le modalità di fruizione degli interventi (orari, sedi, tipo di formazione);
 - o l'origine della scelta della formazione in atto: a) di chi è stata la scelta; b) quale il ruolo dell'impresa e dei sindacati, dei Centri per l'Impiego, del lavoratore stesso; c) quali altri motivi di opportunità (come la vicinanza della sede formativa, gli orari e altre esigenze);
 - o se non emerge spontaneamente, il moderatore verifica quanto la scelta sul tipo di formazione sia avvertita come imposta o meno: *Se voi aveste potuto scegliere una iniziativa di*

formazione in un altro momento della vostra condizione professionale, avreste scelto questa? (indagare le motivazioni del no e del sì);

- o coerenza tra la proposta formativa e precedenti esperienze professionali;
- o coerenza rispetto all'ambito lavorativo in cui ipotizzano di poter lavorare in futuro (indagare perché eventualmente vi è tale coerenza o non vi è).

- Nel caso in cui nessun lavoratore dichiara di partecipare, o di aver partecipato durante il periodo di inattività forzata, ad un corso di formazione, il moderatore cerca di capire i motivi e le responsabilità. Inoltre cerca di comprendere se ritengono utile partecipare a qualche iniziativa di politica attiva (formazione, consulenza, informazione, ecc.) e per soddisfare quali bisogni.

Le (eventuali) strategie e comportamenti messi in campo e i servizi che si vorrebbe avere.

- il moderatore, prendendo spunto da quanto sarà emerso dalle interviste con gli operatori chiede ai partecipanti:
 - o *Quali strategie – se ci sono – pensate di mettere in campo o che state già mettendo in campo per superare questo momento particolare?* Il moderatore dovrà indagare il ruolo giocato dai servizi e quindi dagli operatori nel definire e/o accompagnare tali strategie/comportamenti.
 - o *Quale ruolo dovrebbero avere in questa strategie i servizi forniti dai CPI?*
 - o In generale, il moderatore richiede di descrivere ciò che si vorrebbe che facessero i servizi in relazione agli orientamenti, informazioni, supporto, ecc.
 - o Il moderatore in questa fase dell'intervista cerca di carpire anche il livello di soddisfazione in merito ai servizi offerti ai lavoratori dagli operatori dei servizi.

Ringraziare per la partecipazione.

SEZIONE PRIMA: NOTIZIE RIFERITE AL PERIODO DI ATTIVITA' FORMATIVA

D 1 Nell'anno _____, secondo gli archivi regionali, Lei era iscritto ad un corso di formazione professionale _____ (titolo), presso l'Ente _____ (nome dell'ente)

Mi conferma che ha partecipato al corso:

<1> Si

<2> No, non ho partecipato [*fine intervista*]

D 2 Quale è stata la sua frequenza al corso?

<1> l'ho frequentato per l'intera durata

<2> l'ho frequentato per la maggior parte della durata

<3> l'ho frequentato parzialmente

SEZIONE SECONDA: CONDIZIONE PROFESSIONALE AL MOMENTO DELL'ISCRIZIONE

D 3 Al momento dell'iscrizione al corso qual era la Sua condizione occupazionale?

<1> Occupato alle dipendenze [*vai alla*

D 11]

<2> Occupato parasubordinato (*es. collaboratore coordinato e continuativo, prestatore d'opera occasionale, associato in associazione in partecipazione, contratto di lavoro a progetto, etc.*) [*vai alla*

D 10]

<3> Occupato autonomo [*vai alla*

D 5]

- <4> Disoccupato alla ricerca di nuova occupazione [*vai alla D 4*]
- <5> Alla ricerca di una prima occupazione [*vai alla D 22*]
- <6> Disoccupato non in cerca di occupazione [*vai alla D 4*]
- <7> In mobilità alla ricerca di nuova occupazione [*vai alla D 4*]
- <8> In mobilità non in cerca di occupazione [*vai alla D 4*]

D 4 Lei aveva il sussidio di disoccupazione o l'indennità di mobilità?

- <1> Sì, sussidio di disoccupazione [*Vai alla D 22*]
- <2> Sì, indennità di mobilità [*Vai alla D 22*]
- <3> No [*Vai alla D 22*]
- <4> Non sa [*Vai alla D 22*]
- <5> Non risponde [*Vai alla D 22*]

N.B. I soci di cooperativa che sono prestatori d'opera vanno considerati lavoratori dipendenti

D 5 Lavorava come

<1> Imprenditore

<2> Libero professionista

<3> Lavoratore in proprio/ditta individuale

<4> Socio di una cooperativa

<5> Collaboratore nell'impresa di un familiare o parente [*vai alla*

D 9]

<6> Altro [*vai alla*

D 9]

<0> Non risponde

D 6 Aveva dei dipendenti/collaboratori?

<1> Sì

<2> No [vai alla D 8]

<0> Non risponde

D 7 Quanti dipendenti/collaboratori aveva?

<1> |__|__|__|__| (Inserire numero)

<99> Non risponde

D 8 Qual era il principale prodotto/servizio che lei forniva? (indicare il settore)

[01] Agricoltura, silvicoltura e pesca

[02] Estrazioni minerali

[03] Industria manifatturiera

[04] Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata

[05] Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento

[06] Costruzioni

[07] Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli

[08] Trasporto e magazzinaggio

[09] Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione

[10] Servizi di informazione e comunicazione

[11] Attività finanziarie e assicurative

[12] Attività immobiliari

[13] Attività professionali, scientifiche e tecnologiche

[14] Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese

[15] Pubblica amministrazione e difesa; assicurazione sociale e obbligatoria

[16] Istruzione

[17] Sanità e assistenza sociale

[18] Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento

[19] Altre attività di servizi

[20] Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico, produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze

[21] Organizzazioni ed organismi extraterritoriali

[22] Altri settori

D 9 Può dirmi in quale delle seguenti classi era compreso il suo fatturato dell'anno in cui frequentava il corso?

- <1> Fino a 30.000 euro
- <2> Da più di 30.000 a 50.000 euro
- <3> Da più di 50.000 a 75.000 euro
- <4> Da più di 75.000 a 150.000 euro
- <5> Da più di 150.000 a 300.000 euro
- <6> Da più di 300.000 a 500.000 euro
- <7> Da più di 500.000 a 1.000.000 euro
- <8> Da più di 1.000.000 a 2.000.000 euro
- <9> Più di 2 milioni di euro
- <0> Non risponde

Nota: se

D 5=1 vai alla D 22

D 10 Quanti clienti/committenti aveva nell'anno di iscrizione al corso?

<1> |__|__|__|__| (Inserire numero)

<99> Non risponde

Nota: Se

D 3=4 → vai a D 22 (sono gli autonomi)

D 11 Che tipo di contratto/rapporto aveva?

<1> Contratto di collaborazione coordinata e continuativa

<2> Contratto di associazione in partecipazione

<3> Contratto di lavoro a progetto

<4> Contratto di lavoro occasionale

<5> Contratto intermittente o 'a chiamata'

<6> Contratto di lavoro a tempo indeterminato [vai alla D 13]

<7> Contratto a coppia o lavoro ripartito

<8> Contratto di lavoro con agenzia interinale o somministrazione di lavoro

<9> Rapporto di tipo sovvenzionato (*Piano di Inserimento Professionale, Borsa Lavoro, tirocinio, Lavoro Socialmente Utile, Lavoro di Pubblica Utilità*)

<10> Contratto di formazione lavoro

<11> Contratto di inserimento

<12> Contratto di apprendistato

<13> Accordo informale che non prevede il pagamento dei contributi da parte del datore di lavoro

<14> Contratto di lavoro a tempo determinato

<15> Altro..... (specificare)

<0> Non risponde

D 12 Qual era la durata del contratto/rapporto di lavoro?

<1> Meno di un mese

<2> Da 1 a 3 mesi

<3> Da 4 a 6 mesi

<4> Da 7 mesi a un anno

<5> Da più di 1 anno a 2 anni

<6> Da più di 2 a 3 anni

<7> Più di 3 anni

<8> Tempo indeterminato

<9> Durata non definita

<0> Non risponde

D 13 Al momento dell'iscrizione al corso lavorava regolarmente o si trovava in Cassa Integrazione?

<1> Lavoravo regolarmente

<2> Ero in Cassa integrazione

D 14 Si trattava di un lavoro:

<1> A tempo pieno

<2> A tempo parziale fino al 50%

<3> A tempo parziale superiore al 50%

<0> Non risponde

D 15 Qual era la sua posizione professionale?

- <1> Dirigente
- <2> Direttivo - Quadro
- <3> Impiegato o intermedio
- <4> Capo operaio o operaio specializzato
- <5> Operaio generico
- <6> Apprendista
- <7> Lavorante presso il proprio domicilio per conto di imprese
- <8> Lavoratore in cooperativa di cui è socio dipendente
- <9> Altro lavoro dipendente.....(*specificare*)
- <0> Non risponde

D 16 Può dirmi in quale classe di reddito era compresa la sua retribuzione netta mensile?

- <1> Fino a 450 euro
- <2> Da più di 450 a 650 euro
- <3> Da più di 650 a 850 euro
- <4> Da più di 850 a 1.050 euro
- <5> Da più di 1.050 a 1.250 euro
- <6> Da più di 1.250 a 1.450 euro
- <7> Da più di 1.450 a 1.850 euro
- <8> Più di 1.850 euro
- <0> Non risponde

D 17 Lei svolgeva il suo lavoro/servizio presso:

- <1> Ente/organismo pubblico o ente privato di interesse pubblico
- <2> Impresa/ente privato [*vai alla D 19*]
- <3> Organizzazione non lucrativa di utilità sociale (Onlus) [*vai alla D 19*]
- <0> Non risponde [*vai alla D 19*]

D 18 Qual era l'Amministrazione presso cui lavorava?

- <1> Amministrazioni centrali dello stato e loro articolazioni territoriali
- <2> Regioni/Province autonome
- <3> Province
- <4> Comuni
- <5> Comunità montane
- <6> Enti pubblici economici
- <7> Enti privati di interesse pubblico
- <8> Istituti scolastici e Università
- <9> Altri Enti
- <0> Non risponde

D 19 Qual era il settore di attività economica dell'impresa/ente in cui lavorava?

- [01] Agricoltura, silvicoltura e pesca
- [02] Estrazioni minerali
- [03] Industria manifatturiera
- [04] Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata
- [05] Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento
- [06] Costruzioni
- [07] Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli
- [08] Trasporto e magazzinaggio
- [09] Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione
- [10] Servizi di informazione e comunicazione
- [11] Attività finanziarie e assicurative
- [12] Attività immobiliari
- [13] Attività professionali, scientifiche e tecnologiche

- [14] Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese
- [15] Pubblica amministrazione e difesa; assicurazione sociale e obbligatoria
- [16] Istruzione
- [17] Sanità e assistenza sociale
- [18] Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento
- [19] Altre attività di servizi
- [20] Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico, produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze
- [21] Organizzazioni ed organismi extraterritoriali
- [22] Altri settori

D 20 Quanti addetti aveva la Sua sede di lavoro?

- <1> 1 (solo l'interessato)
- <2> Da 2 a 9
- <3> Da 10 a 19
- <4> Da 20 a 49
- <5> Da 50 a 99
- <6> Da 100 a 249
- <7> Da 250 a 499
- <8> Oltre 500
- <0> Non risponde

D 21 Da quanto tempo lavorava in quell'azienda/in quell'Ente?

- <1> Da meno di un anno
- <2> Da 1 a 2 anni
- <3> Da 3 a 5 anni
- <4> Da più di 5 anni
- <0> Non risponde

SEZIONE TERZA: LA PARTECIPAZIONE AL CORSO

D 22 Si ricorda a quanti altri corsi ha partecipato negli ultimi tre anni?

- <1> |__|__| (Inserire numero di corsi, se 'nessuno' inserire 0)
- <99> Non risponde

D 23 I corsi ai quali ha partecipato erano: (multipla)

- <1> Corsi finalizzati a migliorare le sue competenze
- <2> Corsi inerenti a suoi interessi personali
- <3> Corsi derivanti da obblighi normativi
- <4> Altro

D 24 Sarebbe in grado di fornire una stima delle ore totali di formazione fatte negli ultimi tre anni?

- <1> |__|__|__| (Inserire numero di ore)
- <99> Non risponde

Nota: se

D 3=3 vai alla D 27

D 25 L'iniziativa di partecipare all'ultimo corso da lei sostenuto

- <1> E' partita da me [vai alla D 27]
- <2> E' partita dall'azienda/dall'Ente
- <0> Non risponde [vai alla D 27]

D 26 Ha accettato favorevolmente la decisione aziendale di farla partecipare al corso di formazione?

- <1> Sì
- <2> No
- <0> Non risponde

D 27 Quali sono i motivi della partecipazione al corso di formazione?

Per i lavoratori dipendenti:

	Sì	No
<1> Approfondire e migliorare competenze e abilità già utilizzate nel lavoro svolto	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<2> Acquisire nuove competenze e abilità non usate nel lavoro svolto	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<3> Mettersi alla pari con le competenze e abilità di altri colleghi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<4> Cambiare tipo di lavoro all'interno dell'impresa (cambiare reparto, mansione, ecc.)/ dell'Ente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<5> Innovare l'organizzazione del lavoro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<6> Prevenire il rischio di perdere lavoro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<7> Creare le condizioni per cambiare posto di lavoro o azienda o Ente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<8> Mettersi in condizione di iniziare un lavoro autonomo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<9> Migliorare competenze e abilità per offrire migliori servizi o prodotti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<10> La partecipazione era obbligatoria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Per i lavoratori autonomi:

<10> Acquisire nuove competenze e abilità per ampliare la gamma dei servizi o dei prodotti offerti ai clienti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<11> Ridurre il rischio di perdere clienti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<12> Raggiungere nuovi clienti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<13> Ampliare l'attività (assumere dipendenti, collaboratori esterni etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<14> Cambiare attività sempre nell'ambito del lavoro autonomo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<15> Altro (specificare)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<0> Non risponde		

D 28 Tra i motivi da Lei indicati qual è il principale?

(Rileggere le modalità della D 27 con risposta affermativa)

D 29 La partecipazione al corso ha influenzato il suo modo di lavorare in termini di:

	Per nulla	Poco	Abbastanza	Molto	Non risponde
<1> Tempi di esecuzione	<input type="checkbox"/>				
<2> Percezione del proprio ruolo all'interno del processo lavorativo	<input type="checkbox"/>				
<3> Capacità di relazionarsi con gli altri	<input type="checkbox"/>				

D 30 Può dirmi quanto si è sentito arricchito in termini di:

	Per nulla	Poco	Abbastanza	Molto	Non risponde
<1> Miglioramento di competenze che già possedeva	<input type="checkbox"/>				
<2> Acquisizione di nuove competenze che non possedeva	<input type="checkbox"/>				
<3> Conoscenze generali utili in molti ambiti lavorativi	<input type="checkbox"/>				
<4> Competenze che giudica utili per il suo lavoro	<input type="checkbox"/>				

D 31 Al termine del corso ha ottenuto:

- <1> Attestato/ certificato di frequenza
- <2> Certificazione di competenze
- <3> Attestato/certificato di qualifica
- <4> Attestato/certificato di specializzazione
- <5> Altro (*specificare*)
- <6> Nessun attestato/certificato
- <0> Non risponde

D 32 Pensando alla sua formazione degli ultimi tre anni, Lei è d'accordo o in disaccordo con le seguenti affermazioni?

	D'accordo	In Disaccordo	Non So	Rifiuta
<1> I corsi di formazione (e/o la formazione sul lavoro) mi hanno aiutato a migliorare il mio modo di lavorare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<2> Sento che il mio lavoro è più sicuro grazie ai corsi di formazione e alla formazione professionale ricevuta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<3> Sento che le mie prospettive per un futuro impiego siano migliori	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

SEZIONE QUARTA: NOTIZIE SULLA CONDIZIONE PROFESSIONALE ATTUALE

D 33 Qual è la Sua condizione occupazionale attuale?

- <1> Occupato alle dipendenze
- <2> Occupato parasubordinato (*es. collaboratore coordinato e continuativo, prestatore d'opera occasionale, associato in associazione in partecipazione, contratto di lavoro a progetto, etc.*)
- <3> Occupato autonomo
- <4> Disoccupato alla ricerca di nuova occupazione (*inclusi gli iscritti alle liste di mobilità*) [*vai alla D 78*]
- <5> Alla ricerca di una prima occupazione [*vai alla D 78*]
- <6> Disoccupato non in cerca di occupazione (*inclusi gli iscritti alle liste di mobilità*) [*vai alla D 83*]

N.B. I soci di cooperativa che sono prestatori d'opera vanno considerati lavoratori dipendenti

D 34 Attualmente Lei

per lavoratori dipendenti o parasubordinati

<1> è occupato presso la stessa azienda/lo stesso Ente in cui lavorava al momento dell'iscrizione al corso con stesso inquadramento/mansione

<2> è occupato presso la stessa azienda/lo stesso Ente in cui lavorava al momento dell'iscrizione al corso con diverso inquadramento/mansione

<3> è occupato presso un'azienda diversa/un Ente diverso da quella/o in cui lavorava al momento dell'iscrizione al corso con stesso inquadramento/mansione [vai alla D 42]

<4> è occupato presso un'azienda diversa/un Ente diverso da quella/o in cui lavorava al momento dell'iscrizione al corso con diverso inquadramento/mansione [vai alla D 42]

per i lavoratori autonomi

<5> ha la stessa attività autonoma che aveva al momento dell'iscrizione al corso [vai alla D 62]

<6> ha un'attività autonoma diversa da quella che aveva al momento dell'iscrizione al corso [vai alla D 68]

<7> ha avviato un'attività autonoma (mentre al momento dell'iscrizione era dipendente o disoccupato) [vai alla D 55]

<0> Non risponde [Vai alla sezione dodicesima]

SEZIONE QUINTA: E' OCCUPATO PRESSO LA STESSA AZIENDA/LO STESSO ENTE IN CUI LAVORAVA AL MOMENTO DELL'ISCRIZIONE AL CORSO

D 35 Dopo il corso ha cambiato contratto?

<1> Sì

<2> No [vai alla D 39]

D 36 Che tipo di contratto/rapporto ha?

<1> Contratto di collaborazione coordinata e continuativa

<2> Contratto di associazione in partecipazione

<3> Contratto di lavoro a progetto

<4> Contratto di lavoro occasionale

<5> Contratto intermittente o 'a chiamata'

<6> Contratto di lavoro a tempo indeterminato [vai alla D 37]

<7> Contratto a coppia o lavoro ripartito

<8> Contratto di lavoro con agenzia interinale o somministrazione di lavoro

<9> Rapporto di tipo sovvenzionato (*Piano di Inserimento Professionale, Borsa Lavoro, tirocinio, Lavoro Socialmente Utile, Lavoro di Pubblica Utilità*)

<10> Contratto di formazione lavoro

<11> Contratto di inserimento

<12> Contratto di apprendistato

<13> Accordo informale che non prevede il pagamento dei contributi da parte del datore di lavoro

<14> Contratto di lavoro a tempo determinato

<15> Altro..... (specificare)

<0> Non risponde

D 37 Al momento lavora regolarmente o si trova in Cassa Integrazione?

<1> Lavoro regolarmente

<2> Sono in cassa integrazione

D 38 Si tratta di un lavoro:

<1> A tempo pieno

<2> A tempo parziale fino al 50%

<3> A tempo parziale superiore al 50%

<0> Non risponde

D 39 Dopo il corso il suo lavoro è migliore in termini di retribuzione?

- <1> Sì [vai alla D 40]
- <2> No [vai alla D 41]
- <0> Non risponde [vai alla D 41]

D 40 Secondo lei il Suo reddito è aumentato grazie:

- <1> alla partecipazione al corso
- <2> ad altri motivi indipendenti dalla partecipazione al corso
- <0> Non risponde

D 41 In seguito al corso in che misura il suo lavoro è migliorato in termini di:

	Per nulla	Poco	Abbastanza	Molto	Non risponde
<1> Mansione svolta	<input type="checkbox"/>				
<2> Autonomia decisionale	<input type="checkbox"/>				
<3> Organizzazione del lavoro	<input type="checkbox"/>				
<4> Coordinamento del lavoro di altri	<input type="checkbox"/>				
<5> Stabilità percepita del posto di lavoro	<input type="checkbox"/>				
<6> Salute e sicurezza	<input type="checkbox"/>				
<7> Capacità contrattuale nei confronti del datore di lavoro	<input type="checkbox"/>				
<8> Possibilità di carriera	<input type="checkbox"/>				
<9> Possibilità di applicare le competenze apprese nel corso	<input type="checkbox"/>				
<10> Retribuzione	<input type="checkbox"/>				

====> [Vai alla sezione dodicesima]

SEZIONE SESTA: E' OCCUPATO PRESSO UN'AZIENDA DIVERSA/UN ENTE DIVERSO DA QUELLA/O IN CUI LAVORAVA AL MOMENTO DELL'ISCRIZIONE AL CORSO

D 42 Dopo il corso nella azienda / ente diversi da quella/o in cui lavorava al momento dell'iscrizione al corso ha cambiato contratto?

- <1> Sì
- <2> No [vai alla D 46]

D 43 Che tipo di contratto/rapporto ha?

- <1> Contratto di collaborazione coordinata e continuativa
- <2> Contratto di associazione in partecipazione
- <3> Contratto di lavoro a progetto
- <4> Contratto di lavoro occasionale
- <5> Contratto intermittente o 'a chiamata'
- <6> Contratto di lavoro a tempo indeterminato [*vai alla D 44*]
- <7> Contratto a coppia o lavoro ripartito
- <8> Contratto di lavoro con agenzia interinale o somministrazione di lavoro
- <9> Rapporto di tipo sovvenzionato (*Piano di Inserimento Professionale, Borsa Lavoro, tirocinio, Lavoro Socialmente Utile, Lavoro di Pubblica Utilità*)
- <10> Contratto di formazione lavoro
- <11> Contratto di inserimento
- <12> Contratto di apprendistato
- <13> Accordo informale che non prevede il pagamento dei contributi da parte del datore di lavoro
- <14> Contratto di lavoro a tempo determinato
- <15> Altro..... (*specificare*)
- <0> Non risponde

D 44 Al momento lavora regolarmente o si trova in Cassa Integrazione?

- <1> Lavoro regolarmente
- <2> Sono in cassa integrazione

D 45 Si tratta di un lavoro:

- <1> A tempo pieno
- <2> A tempo parziale fino al 50%
- <3> A tempo parziale superiore al 50%
- <0> Non risponde

D 46 Il cambiamento di azienda/ente è dovuto a:

- <1> Interruzione del precedente rapporto di lavoro
- <2> Una sua attiva ricerca
- <3> Un'offerta di lavoro
- <4> Per avere migliori condizioni di lavoro
- <0> Non risponde

D 47 Dopo il corso il suo lavoro è migliorato in termini di retribuzione?

- <1> Sì
- <2> No [*vai alla*

D 49]

<0> Non risponde [*vai alla*

D 49]

D 48 Secondo lei il reddito è aumentato grazie:

<1> alla partecipazione al corso

<2> ad altri motivi indipendenti dalla partecipazione al corso

<99> Non risponde

D 49 In che misura il suo lavoro è migliorato in termini di:

	Per nulla	Poco	Abbastanza	Molto	Non risponde
<1> Mansione svolta	<input type="checkbox"/>				
<2> Autonomia decisionale	<input type="checkbox"/>				
<3> Organizzazione del lavoro	<input type="checkbox"/>				
<4> Coordinamento del lavoro di altri	<input type="checkbox"/>				
<5> Stabilità percepita del posto di lavoro	<input type="checkbox"/>				
<6> Salute e sicurezza	<input type="checkbox"/>				
<7> Capacità contrattuale nei confronti del datore di lavoro	<input type="checkbox"/>				
<8> Possibilità di carriera	<input type="checkbox"/>				
<9> Possibilità di applicare le competenze apprese nel corso	<input type="checkbox"/>				
<10> Retribuzione	<input type="checkbox"/>				

Nota: se (D 31=6 o D 31=0) vai alla D 51

D 50 A Suo avviso l'attestato/certificato acquisito Le è stato utile per trovare il nuovo lavoro?

- <1> Sì
- <2> No
- <0> Non risponde

D 51 Lei svolge il suo lavoro/servizio presso:

- <1> Ente/organismo pubblico o ente privato di interesse pubblico
- <2> Impresa/ente privato [vai alla

D 53]

<3> Organizzazione non lucrativa di utilità sociale (Onlus) [*vai alla*

D 53]

<0> Non risponde [*vai alla*

D 53]

D 52 Qual è l'Amministrazione presso cui lavora?

- <1> Amministrazioni centrali dello stato e loro articolazioni territoriali
- <2> Regioni/Province autonome
- <3> Province
- <4> Comuni
- <5> Comunità montane
- <6> Enti pubblici economici
- <7> Enti privati di interesse pubblico
- <8> Istituti scolastici e Università
- <9> Altri Enti
- <0> Non risponde

D 53 Qual era il settore di attività economica dell'impresa in cui lavorava?

- [01] Agricoltura, silvicoltura e pesca
- [02] Estrazioni minerali
- [03] Industria manifatturiera
- [04] Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata
- [05] Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento
- [06] Costruzioni
- [07] Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli
- [08] Trasporto e magazzinaggio
- [09] Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione
- [10] Servizi di informazione e comunicazione
- [11] Attività finanziarie e assicurative
- [12] Attività immobiliari
- [13] Attività professionali, scientifiche e tecnologiche
- [14] Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese
- [15] Pubblica amministrazione e difesa; assicurazione sociale e obbligatoria
- [16] Istruzione
- [17] Sanità e assistenza sociale
- [18] Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento
- [19] Altre attività di servizi
- [20] Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico, produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze
- [21] Organizzazioni ed organismi extraterritoriali
- [22] Altri settori

D 54 Quanti addetti ha la Sua sede di lavoro ?

- <1> 1 (solo l'interessato)
- <2> Da 2 a 9
- <3> Da 10 a 19
- <4> Da 20 a 49
- <5> Da 50 a 99
- <6> Da 100 a 249
- <7> Da 250 a 499
- <8> Oltre 500
- <0> Non risponde

====> [Vai alla sezione dodicesima]

SEZIONE SETTIMA: PER COLORO CHE HANNO AVVIATO UN'ATTIVITA' AUTONOMA

D 55 La decisione di avviare un'attività autonoma è stata presa in seguito a:

- <1> Interruzione del precedente rapporto di lavoro
- <2> Una sua scelta per avere migliori condizioni di lavoro
- <3> Un'offerta di lavoro o la disponibilità di un finanziamento
- <0> Non risponde

D 56 Lavora come...

- <1> Imprenditore
- <2> Libero professionista
- <3> Lavoratore in proprio/ditta individuale
- <4> Socio di una cooperativa
- <5> Collaboratore nell'impresa di un familiare o parente
- <6> Altro
- <0> Non risponde

D 57 Ha dipendenti/collaboratori?

- <1> Sì
- <2> No [vai alla D 59]
- <0> Non risponde [vai alla D 59]

D 58 Quanti dipendenti/collaboratori ha?

- <1> |_|_|_|_|_|_|_|_| (Inserire numero)
- <99> Non risponde

D 59 Qual è il principale prodotto/servizio che Lei fornisce? (indichi il settore)

- [01] Agricoltura, silvicoltura e pesca
- [02] Estrazioni minerali
- [03] Industria manifatturiera
- [04] Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata
- [05] Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento
- [06] Costruzioni
- [07] Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli
- [08] Trasporto e magazzinaggio
- [09] Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione
- [10] Servizi di informazione e comunicazione
- [11] Attività finanziarie e assicurative
- [12] Attività immobiliari
- [13] Attività professionali, scientifiche e tecnologiche
- [14] Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese
- [15] Pubblica amministrazione e difesa; assicurazione sociale e obbligatoria
- [16] Istruzione
- [17] Sanità e assistenza sociale
- [18] Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento
- [19] Altre attività di servizi
- [20] Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico, produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze
- [21] Organizzazioni ed organismi extraterritoriali
- [22] Altri settori

D 60 Quanti clienti/committenti ha?

- <1> |_|_|_|_|_|_|_|_| (Inserire numero)
- <99> Non risponde

D 61 Può dirmi in quale delle seguenti classi era compreso il suo fatturato di quell'anno?

- <1> Fino a 30.000 euro
- <2> Da più di 30.000 a 50.000 euro
- <3> Da più di 50.000 a 75.000 euro
- <4> Da più di 75.000 a 150.000 euro
- <5> Da più di 150.000 a 300.000 euro
- <6> Da più di 300.000 a 500.000 euro
- <7> Da più di 500.000 a 1.000.000 euro
- <8> Da più di 1.000.000 a 2.000.000 euro
- <9> Più di 2 milioni di euro
- <0> Non risponde

==> [Vai alla sezione dodicesima]

SEZIONE OTTAVA: COLORO CHE HANNO LA STESSA ATTIVITA' AUTONOMA

D 62 ha dipendenti/collaboratori?

- <1> Sì
- <2> No [vai alla D 64]
- <0> Non risponde

D 63 Quanti dipendenti/collaboratori ha?

- <1> |_|_|_|_| (Inserire numero)
- <99> Non risponde

D 64 Quanti clienti/committenti ha?

- <1> |_|_|_|_| (Inserire numero)
- <99> Non risponde

D 65 Il suo fatturato rispetto al momento dell'inizio del corso?

- <1> E' aumentato
- <2> E' diminuito
- <3> Non ha subito variazioni
- <0> Non risponde

D 66 Secondo lei il fatturato è aumentato a causa:

- <1> della partecipazione al corso
- <2> per altri motivi indipendenti dalla partecipazione al corso
- <99> Non risponde

D 67 In che misura il suo lavoro è migliorato in termini di:

	Per nulla	Poco	Abbastanza	Molto	non
risponde					
<1> Competenze e abilità per offrire migliori servizi o prodotti ai clienti	<input type="checkbox"/>				
<2> Nuove competenze e abilità per ampliare la gamma dei servizi o dei prodotti offerti ai clienti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
<3> Riduzione del rischio di perdere clienti	<input type="checkbox"/>				
<4> Raggiungimento nuovi clienti	<input type="checkbox"/>				
<5> Ampliamento dell'attività (<i>assumere dipendenti, collaboratori esterni etc.</i>)	<input type="checkbox"/>				
<6> Cambiamento attività sempre nell'ambito del lavoro autonomo	<input type="checkbox"/>				

==> [Vai alla sezione dodicesima]

SEZIONE NONA: COLORO CHE HANNO UN'ATTIVITA' AUTONOMA DIVERSA DA QUELLA CHE AVEVANO AL MOMENTO DEL CORSO

D 68 La decisione di avviare un'altra attività autonoma è stata presa in seguito a:

- <1> Interruzione della precedente attività
- <2> Una sua scelta per avere migliori condizioni di lavoro
- <3> Un'offerta di lavoro o la disponibilità di un finanziamento
- <0> Non risponde

D 69 Lavora come

- <1> Imprenditore
- <2> Libero professionista
- <3> Lavoratore in proprio/ditta individuale
- <4> Socio di una cooperativa
- <5> Collaboratore nell'impresa di un familiare o parente
- <6> Altro
- <0> Non risponde

D 70 Ha dipendenti/collaboratori?

- <1> Sì
- <2> No [vai alla

D 72]

<0> Non risponde [*vai alla*

D 72]

D 71 Quanti dipendenti/collaboratori ha?

<1> |__|__| (Inserire numero)

<99> Non risponde

D 72 Qual è il principale prodotto/servizio che lei fornisce? (Indichi il settore)

- [01] Agricoltura, silvicoltura e pesca
- [02] Estrazioni minerali
- [03] Industria manifatturiera
- [04] Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata
- [05] Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento
- [06] Costruzioni
- [07] Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli
- [08] Trasporto e magazzinaggio
- [09] Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione
- [10] Servizi di informazione e comunicazione
- [11] Attività finanziarie e assicurative
- [12] Attività immobiliari
- [13] Attività professionali, scientifiche e tecnologiche
- [14] Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese
- [15] Pubblica amministrazione e difesa; assicurazione sociale e obbligatoria
- [16] Istruzione
- [17] Sanità e assistenza sociale
- [18] Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento
- [19] Altre attività di servizi
- [20] Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico, produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze
- [21] Organizzazioni ed organismi extraterritoriali
- [22] Altri settori

D 73 Quanti clienti/committenti ha?

- <1> |__|__| (Inserire numero)
- <99> Non risponde

D 74 Il suo fatturato rispetto al momento dell'inizio del corso?

- <1> E' aumentato
- <2> E' diminuito
- <3> Non ha subito variazioni
- <0> Non risponde

D 75 Secondo lei il fatturato è aumentato a causa:

- <1> della partecipazione al corso
 - <2> per altri motivi indipendenti dalla partecipazione al corso
 - <99> Non risponde
- risponde

D 76 In che misura il suo lavoro è migliorato in termini di:

	Per nulla	Poco	Abbastanza	Molto	Non risponde
<1> Competenze e abilità per offrire migliori servizi o prodotti ai clienti	<input type="checkbox"/>				
<2> Nuove competenze e abilità per ampliare la gamma dei servizi o dei prodotti offerti ai clienti	<input type="checkbox"/>				
<3> Riduzione del rischio di perdere clienti	<input type="checkbox"/>				
<4> Raggiungimento nuovi clienti	<input type="checkbox"/>				
<5> Ampliamento dell'attività (<i>assumere dipendenti, collaboratori esterni etc.</i>)	<input type="checkbox"/>				
<6> Cambiamento attività sempre nell'ambito del lavoro autonomo	<input type="checkbox"/>				

D 77 Secondo lei quanto il miglioramento è attribuibile alla sua partecipazione al corso?

- <1> molto
- <2> abbastanza
- <3> poco
- <4> per nulla
- <99> non sa non risponde

====> [Vai alla sezione dodicesima]

SEZIONE DECIMA: PER COLORO CHE NON LAVORANO E CERCANO NUOVA OCCUPAZIONE

D 78 Da quanti mesi cerca lavoro?

Indicare il numero dei mesi su due cifre, arrotondando i periodi inferiori al mese all'intero mese successivo, anteponendo uno zero se occorre (00 se ancora non ha iniziato a cercare)

- <1> |__|__| (Inserire numero)
- <99> Non risponde

D 79 Qual è stato il motivo dell'interruzione del rapporto di lavoro?

- <1> Licenziamento collettivo o mobilità
- <2> Licenziamento individuale
- <3> Lavoro a termine (compreso lavoro occasionale o stagionale)
- <4> Malattia, problemi di salute personali o invalidità
- <5> Maternità, nascita di un figlio
- <6> Per prendersi cura dei figli, di bambini e/o di altre persone non autosufficienti
- <7> Altri motivi familiari (esclusa maternità, cura dei figli o di altre persone)
- <8> Studio o formazione professionale
- <9> Servizio di leva o civile
- <10> Altro (*specificare*)
- <0> Non risponde

D 80 Quale canale prevalente sta utilizzando per la ricerca del lavoro?

- <1> Familiari, amici o conoscenti
- <2> Inserzioni su giornali o su internet
- <3> Rispondendo ad offerte di lavoro pubblicate su giornali/internet
- <4> Inviando domande a datori di lavoro
- <5> Servizio pubblico per l'impiego
- <6> Centro di orientamento/formazione
- <7> Concorso pubblico
- <8> Centro di formazione presso cui ha svolto il corso
- <9> Azienda presso cui ha svolto lo stage/tirocinio
- <10> Contatti acquisiti nei lavori svolti precedentemente
- <11> Agenzie private di collocamento/selezione
- <12> Agenzia di lavoro interinale
- <0> Non risponde

D 81 Ha rifiutato offerte di lavoro?

- <1> Sì
- <2> No [vai a SEZ 12]
- <0> Non risponde [vai a SEZ 12]

D 82 Perché ha rifiutato offerte di lavoro?

- <1> L'offerta di lavoro prevedeva una paga bassa
- <2> Il rapporto di lavoro era troppo precario
- <3> Il lavoro era poco qualificato
- <4> Il lavoro non mi piaceva
- <5> Il lavoro era troppo lontano da casa
- <6> Il lavoro non era compatibile con le responsabilità/carichi familiari
- <7> Altro (*specificare*)
- <0> Non risponde

====> [Vai alla sezione dodicesima]

SEZIONE UNDICESIMA: PER COLORO CHE NON LAVORANO E NON CERCANO LAVORO

D 83 Può dirti il motivo per cui non lavora e non cerca una occupazione?

- <1> Ha già un lavoro che inizierà in futuro
- <2> Studia o segue corsi di formazione professionale
- <3> Malattia, problemi di salute personali
- <4> Maternità, nascita di un figlio
- <5> Per prendersi cura dei figli, di bambini e/o di altre persone non autosufficienti
- <6> Altri motivi familiari (esclusa maternità, cura dei figli o di altre persone)
- <7> In attesa di tornare al suo posto di
- <8> Pensione da lavoro (anzianità,vecchiaia)
- <9> Ritiene di non riuscire a trovare lavoro
- <10> Non gli interessa/non ne ha bisogno (anche per motivi di età)
- <11> Sta aspettando gli esiti di passate azioni di ricerca
- <12> Inabile al lavoro
- <13> Altri motivi
- <0> Non sa

==> [Vai alla sezione dodicesima]

SEZIONE DODICESIMA: SKILL MISMATCH

D 84 Qual è il Suo titolo di studio più elevato tra quelli indicati?

- <1> Nessun titolo
- <2> Licenza elementare
- <3> Licenza media (o avviamento professionale)
- <4> Diploma di qualifica professionale, licenza artistica o magistrale (corso di 2-3 anni che non permette l'accesso all'università)
- <5> Diploma di scuola superiore (corso di 4-5 anni che permette l'accesso all'università)
- <6> Diploma post-maturità (es: Conservatorio, Accademia di Belle Arti)
- <7> Diploma universitario o laurea triennale (di I livello) del nuovo ordinamento (corso di 2-3 anni)
- <8> Laurea (4-6 anni) del vecchio ordinamento, laurea specialistica o magistrale a ciclo unico del nuovo ordinamento, laurea biennale specialistica (di II livello) del nuovo ordinamento
- <9> Dottorato di ricerca o specializzazione post-laurea

D 85 Specificare per esteso il titolo di studio conseguito

D 86 Il titolo di studio è stato conseguito all'estero?

- <1> Sì [vai alla D 87]
- <2> No [vai alla D 88]

D 87 Quanti anni Le sono stati necessari, a partire dall'ingresso nel sistema scolastico, per conseguire il titolo nello stato estero?

- <1> |__|__| (Inserire numero)
- <99> Non risponde

D 88 Quale livello di istruzione considera necessario per svolgere adeguatamente il suo attuale lavoro?

- <1> Un livello di istruzione più alto del mio
- <2> Un livello di istruzione uguale al mio
- <3> Un livello di istruzione più basso del mio

D 89 In riferimento al suo contesto lavorativo, quali delle seguenti competenze è in suo possesso?

Utilizzi una scala da 1 a 10 dove 1= per niente e 10 = molto

	1 -10	Non risponde
<1> Competenze informatiche di base	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<2> Competenze informatiche professionali	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<3> Competenze manageriali e gestionali	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<4> Capacità di contribuire al lavoro di gruppo (team-working)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<5> Capacità relazionali (anche con la clientela)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<6> Attitudine mirata alla soluzione dei problemi (problem-solving)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<7> Competenze amministrative e di contabilità aziendale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<8> Competenze tecnico-operative (relative a specifiche mansioni)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<9> Capacità di una efficace comunicazione scritta e orale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<10> Capacità elementari di lettura e comprensione testi, conoscenze matematiche di base	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D 90 In riferimento al suo contesto lavorativo, le Sue attuali competenze sono maggiori, uguali o minori di quelle che sarebbero necessarie per svolgere adeguatamente il suo lavoro?

	Maggiori	Uguali	Minori	Non risponde
<1> Competenze informatiche di base	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<2> Competenze informatiche professionali	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<3> Competenze manageriali e gestionali	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<4> Capacità di contribuire al lavoro di gruppo (team-working)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<5> Capacità relazionali (anche con la clientela)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<6> Attitudine mirata alla soluzione dei problemi (problem-solving)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<7> Competenze amministrative e di contabilità aziendale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<8> Competenze tecnico-operative (relative a specifiche mansioni)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<9> Capacità di una efficace comunicazione scritta e orale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<10> Capacità elementari di lettura e comprensione testi, conoscenze matematiche di base	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D 91 Tra le seguenti alternative, quale descrive meglio le sue competenze nel suo lavoro?

- <1> Ho bisogno di ulteriore formazione per ben fronteggiare i miei compiti
- <2> Le mie attuali competenze corrispondono bene ai miei compiti
- <3> Ho le competenze necessarie per fronteggiare compiti più impegnativi/gravosi
- <5> Non risponde

D 92 Ritiene che la sua abilità nello svolgere le mansioni richieste nel suo lavoro sia diminuita nel corso del tempo?

- <1> No
- <2> Poco
- <3> Abbastanza
- <4> Molto

D 93 Nel suo attuale lavoro quanto si ritiene SODDISFATTO?

Utilizzi una scala da 1 a 10 dove 1= per niente e 10 = molto

	1 - 10	Non risponde
<1> del tipo di lavoro che svolge (contenuti, mansioni, incarichi, livello di autonomia) / aver scelto una attività/professione autonoma anziché un lavoro alle dipendenze	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<2> del trattamento economico (quanto guadagna)/ del fatturato che realizza	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<3> delle prospettive di carriera / delle prospettive lavorative	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<4> della stabilità occupazionale, sicurezza del posto di lavoro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<5> dell'organizzazione del lavoro (orari, turni, straordinari, ferie) / del modo in cui utilizza le sue capacità professionali	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<6> della sicurezza sul lavoro (tutela da possibili malattie, incidenti o danni che può subire lavorando)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fine intervista