

La valutazione degli interventi di contrasto alla crisi: evidenze empiriche e ipotesi di lavoro nella Regione Lazio

di

Paolo Emilio Cardone e Claudia Villante¹

**Paper for the Espanet Conference
"Italia, Europa: Integrazione sociale e integrazione politica"
Università della Calabria, Rende, 19 - 21 Settembre 2013**

Valutazione e politiche sociali: prospettive metodologiche a confronto
(Sessione 10)

¹ Ricercatori ISFOL. Indirizzi email: p.cardone@isfol.it e c.villante@isfol.it

1. INTRODUZIONE	3
2. IL CONTESTO ISTITUZIONALE	4
2.1. Il target previsto dalla normativa	5
2.2. Il modello di governance	7
2.3. Il percorso previsto per il lavoratore preso in carico	8
2.4. I servizi offerti di politica attiva	9
2.5. Tipologia di servizi offerti.....	9
2.6. Imprese e sistema della formazione professionale	10
2.7. La validazione delle competenze acquisite	11
3. ANALISI DEL TARGET	12
4. PRINCIPALI OSSERVAZIONI.....	19

1. Introduzione

Con l'Accordo Stato – Regioni (e Province Autonome) del **Febbraio 2009**, si dà attuazione alle indicazioni contenute nel **Decreto Legge 29 novembre 2008, n. 185** "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale", successivamente tradotto nella **Legge 2 del 28 gennaio 2009**. La legge introduce il dispositivo degli ammortizzatori sociali in deroga² che comporta due innovazioni importanti e per certi aspetti "epocali" nel panorama delle *policy* italiane del lavoro: la prima riguarda il collegamento tra interventi di politica attiva e interventi di politica passiva (sebbene ancora non in forma integrata e molto variabile tra i diversi contesti regionali) e la seconda concerne la modifica sostanziale della programmazione finanziaria tra Regioni e Stato degli interventi integrati di sostegno al reddito e di politiche attive. Inoltre l'Accordo³ ha consentito l'utilizzo di quote consistenti di dotazione finanziaria previste nella programmazione regionale e provinciale del Fondo Sociale Europeo per il finanziamento degli interventi di politica attiva e per il pagamento delle indennità di partecipazione a tali dispositivi. In sostanza con le risorse comunitarie destinate a rafforzare l'occupabilità e l'adattabilità della forza lavoro si è potuto intervenire su quelle fasce di lavoratori maggiormente colpite dalle conseguenze della crisi, altrimenti non raggiungibili con i vigenti sistemi di tutela sociale e previdenziale.

L'eccezionalità della crisi socio-economica ha in qualche modo "forzato" il necessario processo di avvicinamento a livello locale dei dispositivi di sostegno alla disoccupazione volti da un lato a tutelare i livelli di reddito ed evitare l'esclusione dal mercato del lavoro e dall'altro ad accrescere, diversificare, o semplicemente adattare le competenze professionali.

Le innovazioni introdotte hanno generato risposte di *governance* da parte delle Amministrazioni Regionali e Provinciali che, seppure in forme e modalità disomogenee (più o meno integrate tra di loro e tra esse ed altri interventi di politica attiva e passiva), hanno indubbiamente comportato:

- Il necessario avvicinamento tra servizi del lavoro e servizi formativi. Va a questo proposito ricordato che il lavoratore in Cassa Integrazione Guadagni in Deroga (CIGS) o in Mobilità in Deroga (MD) deve obbligatoriamente essere preso in carico dal Servizio per l'Impiego di riferimento (pubblico e/o privato a seconda dei modelli regionali) che dopo la stipula di un patto formativo (Piano di Azione Individuale) è tenuto a seguire il programma di formazione sottoscritto, pena la decadenza dell'indennità di frequenza. Ciò ha comportato un "forzoso" avvicinamento tra offerta formativa del territorio e servizi per l'impiego, soprattutto in quelle realtà dove tale collegamento risultava più frammentato e discontinuo;
- l'accelerazione ai processi di ammodernamento dei servizi per l'impiego pubblici e un adattamento di quelli private alle nuove esigenze dei lavoratori, con un conseguente tentativo di personalizzazione del servizio erogato, secondo il modello anglosassone;

² Con gli ammortizzatori sociali in deroga è stata prevista un'estensione della platea dei beneficiari degli ammortizzatori sociali, che ha coinvolto imprese e lavoratori che non potevano accedere agli strumenti ordinari previsti dalla normativa vigente. Per quanto riguarda le imprese, è altresì da premettere che si tratta di imprese (piccole nel caso del manifatturiero e di qualsiasi dimensione per il settore terziario) per le quali non era previsto il versamento della quota fissa del contributo che alimenta il fondo INPS per le prestazioni di sostegno al reddito. Rispetto ai lavoratori e alle lavoratrici le misure introdotte hanno previsto il coinvolgimento (quando necessario) di apprendisti e somministrati oltre che i dipendenti a tempo indeterminato e determinato.

³ L'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009 ha sancito la seguente dotazione finanziaria: 8 miliardi di euro, di cui 5.353 a carico dello Stato (fondi ordinari, fondi aree sottoutilizzate FAS) a copertura del sostegno al reddito, e 2.650 miliardi di euro a carico dei POR FSE per le politiche attive e la corrispondente indennità di partecipazione. Le Regioni sono diventate così co-finanziatrici dei trattamenti in deroga.

- la maggiore interoperabilità dei servizi di archiviazione dei dati e di monitoraggio delle attività, in qualche modo imposta dai regolamenti comunitari di tracciabilità e rendicontabilità della spesa, ma con effetti positivi sulla capacità della pubblica amministrazione di dotarsi di sistemi di *accountability*.

A più di 4 anni di distanza dall'avvio delle politiche del lavoro di contrasto alla crisi, ci si può domandare se e in che modo i meccanismi posti in essere dalle innovazioni istituzionali ed organizzative introdotte abbiamo generato effetti positivi sia in termini di tutela dell'occupazione che di efficacia delle politiche di sostegno all'occupabilità e adattabilità delle competenze dei lavoratori.

Grazie ai sistemi di monitoraggio messi a punto delle amministrazioni regionali è possibile, in alcuni contesti locali, avviare uno studio valutativo in grado di fornire prime risposte a queste domande e fornire agli *stakeholders* indicazioni utili per migliorare gli interventi messi in campo, rafforzando alcune scelte strategiche adottate oppure focalizzando i punti di debolezza evidenziati.

La Regione Lazio è una delle buone prassi individuate su questo fronte e grazie alla opportunità di analisi del data set, fornita dai tecnici della Regione⁴, è stato possibile impostare uno studio descrittivo ed esplicativo, e dunque non ancora valutativo che tuttavia consente di rispondere ad alcune questioni valutative importanti. Quali sono stati gli utenti che maggiormente hanno beneficiato degli interventi? E di quali tipologie di interventi si tratta?

Il paper, partendo da una breve descrizione del quadro normativo e regolamentare che è stato messo a punto a livello regionale, effettua un'analisi del target raggiunto dalle misure realizzate e delle forme di intervento promosse restituendo un quadro aggiornato su cui è possibile costruire percorsi di approfondimento di natura valutativa che vengono proposte al termine della riflessione.

2. Il contesto istituzionale

Le indicazioni strategiche ed operative delineate dalla Regione Lazio partono dal documento programmatico del 2009 *"Oltre la crisi: un piano straordinario contro la crisi"* (a cura del Dipartimento sociale – Direzione regionale lavoro, pari opportunità e politiche giovanili del marzo 2009). Le tre categorie di azioni definite dal documento sono:

- 1) misure dirette a mantenere i livelli occupazionali ed a ridurre l'impatto dei processi di espulsione;
- 2) misure dirette all'incremento dell'occupazione, allo sviluppo di aree e filiere produttive, alla creazione di nuovi posti di lavoro ed alla loro qualificazione e stabilizzazione;
- 3) misure dirette a strutturare e qualificare il governo del mercato del lavoro e la governance degli strumenti.

Box 1 – L'impianto regolamentare

I seguenti accordi specificano le azioni e le procedure della Regione nelle politiche anti-crisi dal 2010 ad oggi. In ordine temporale decrescente vengono di seguito riportati:

⁴ In questa sede occorre porre un particolare ringraziamento al dott. Giuseppe Drei – Direzione Regionale Lavoro della Regione Lazio e al dott. Daniele Signifredi del servizio di Assistenza Tecnica della Regione, che hanno consentito l'accesso ai dati trattati in questo paper, nonché alla dott.ssa Rosa Rotundo di ItaliaLavoro che, nell'ambito del progetto Welfare to Work ha sostenuto l'aggiornamento del sistema di monitoraggio dei CPI.

Accordo quadro Regione Lazio e parti sociali del 21 dicembre 2012 sui criteri di utilizzo per l'anno 2013 degli ammortizzatori sociali in deroga nel Lazio.

L'accordo conferma quanto già previsto nel corso degli anni precedenti e ribadisce in particolare l'adozione di prassi operative dirette a:

- promuovere la reale disponibilità di misure di politica attiva del lavoro congrue rispetto ai fabbisogni di lavoratori ed imprese ed efficaci nei processi di riqualificazione/riconversione;
- assicurare l'accettazione delle offerte di politica attiva da parte dei lavoratori;
- esercitare azioni di verifica sul corretto utilizzo da parte di imprese e lavoratori degli ammortizzatori sociali in deroga concessi.

Accordo quadro Regione Lazio e parti sociali del 22 dicembre 2011 sui criteri di utilizzo per l'anno 2012 degli ammortizzatori sociali in deroga nel Lazio

[Accordo \(Lazio e Parti sociali\) 31 marzo 2011](#) - Accordo quadro tra la Regione Lazio e le parti sociali regionali sui criteri di utilizzo per l'anno 2011 degli ammortizzatori sociali in deroga nel Lazio.

[Accordo \(Lazio e Parti sociali\) 29 dicembre 2010](#) - Accordo Quadro fra la Regione Lazio e le Parti Sociali per l'utilizzo in via transitoria degli ammortizzatori sociali in deroga nel periodo 1° gennaio 2011 - 31 marzo 2011

Accordo Ministero del Lavoro - Regione Lazio Agosto 2010 - con la quale vengono ripartiti Euro 100 milioni alla Regione Lazio a carico del Fondo Sociale per l'Occupazione e Formazione.

[Accordo \(Lazio e Parti sociali\) 22 gennaio 2010](#) - Accordo quadro adottato ai sensi del punto 6 del Protocollo fra Regione Lazio e Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali del 15 Aprile 2009, per l'utilizzo degli ammortizzatori in deroga.

2.1. Il target previsto dalla normativa

La documentazione prodotta dal 2009 ad oggi ha progressivamente specificato la platea soggettiva degli interventi. In questo ambito le Amministrazioni regionali, pur all'interno di un quadro unico definito a livello nazionale dalle leggi di riferimento citate, hanno avuto l'opportunità di definire ulteriori categorie di utenza, sulla base delle specificità del proprio tessuto produttivo e delle caratteristiche delle imprese operanti sul territorio. Fermo restando che la platea soggettiva definita dalla normativa sono i Cassa integrati in deroga e i lavoratori in mobilità in deroga i documenti della Regione analizzati prevedono alcune specificità per le due categorie di lavoratori che di seguito si riportano sinteticamente.

CIG in deroga

Si tratta di lavoratori la cui integrazione salariale è consentita alle imprese di ogni settore, studi professionali, nonché altri datori di lavoro imprenditori e non imprenditori, ad eccezione dei datori di lavoro domestico. Nel caso di imprese rientranti nell'ambito di applicazione della CIGS ex L.223/91, l'eventuale cassa in deroga può intervenire solo per il periodo non coperto dalla CIGS in legislazione ordinaria, fermo restando la sussistenza dei requisiti e delle finalità richiamate nell'accordo. Sono beneficiari gli occupati presso unità produttive ubicate nel Lazio, in possesso del requisito individuale di anzianità di servizio di almeno 90 giorni presso il datore di lavoro richiedente. Per il requisito dell'anzianità dei lavoratori somministrati si computano i periodi, anche non continuativi, presso una o più agenzie per il lavoro.

Le tipologie contrattuali ammesse sono:

- i dipendenti con un rapporto di lavoro subordinato, anche a tempo determinato, in qualità di operai, impiegati, quadri, inclusi i soci lavoratori di imprese cooperative, compresi quelli in regime ex Dpr 602/72; i lavoratori assunti con contratto a tempo determinato sono ammessi alla CIG in deroga al massimo fino alla scadenza del contratto in corso.
- Apprendisti (quando siano gli unici dipendenti ovvero quando gli altri lavoratori della stessa unità operativa siano interessati da CIGO, CIGS, CIG in deroga);

- Lavoratori somministrati, quando gli altri lavoratori della stessa unità operativa siano interessati da GICO, CIGS, CIG in deroga;
- Lavoratori con contratto di inserimento;
- Lavoratori a domicilio monocommessa. Il messaggio INPS n. 1908 del 20 gennaio 2010 precisa che nel caso dei lavoratori a domicilio il requisito contributivo è di 90 giorni di anzianità lavorativa presso l'azienda che li pone in CIGS.

Mobilità in Deroga

L'istituto della mobilità in deroga è rivolto ai:

- lavoratori iscritti presso unità produttive ubicate che non possono fruire della mobilità ordinaria né della indennità di disoccupazione. In quest'ultimo caso possono fruire della indennità di mobilità quelli che hanno terminato la fruizione della indennità di disoccupazione;
- lavoratori con anzianità aziendale di 12 mesi dei quali almeno 6 di lavoro effettivamente prestato. Per i somministrati si computano i periodi anche non continuativi presso uno o più agenzie.

Sono previsti casi specifici di continuazione della indennità per i lavoratori che hanno già avuto la mobilità in deroga.

Nel 2012 sono state introdotte alcune categorie specifiche:

- i dipendenti con un rapporto di lavoro subordinato, anche a tempo determinato, in qualità di operai, impiegati, quadri, inclusi i soci lavoratori di imprese cooperative, compresi quelli in regime ex Dpr 602/72; i lavoratori assunti con contratto a tempo determinato sono ammessi alla CIG in deroga al massimo fino alla scadenza del contratto in corso;
- apprendisti (quando siano gli unici dipendenti ovvero quando gli altri lavoratori della stessa unità operativa siano interessati da CIGO, CIGS, CIG in deroga);
- lavoratori somministrati, quando gli altri lavoratori della stessa unità operativa siano interessati da GICO, CIGS, CIG in deroga;
- lavoratori con contratto di inserimento;
- lavoratori a domicilio monocommessa.

La mobilità in deroga è inoltre prevista nel caso in cui i lavoratori al termine della fruizione dell'indennità di disoccupazione (ordinaria o a requisiti ridotti) risultino nel 2012 privi di occupazione ovvero, qualora i lavoratori provengano da un periodo di fruizione della mobilità non in deroga prevista dalla L.223/91 e risultino ancora privi di occupazione, della mobilità ordinaria, ad una delle seguenti condizioni: o l'ulteriore periodo di mobilità in deroga sia sufficiente per il raggiungimento entro il 31/12/2012 dei requisiti per accedere alla pensione di anzianità o di vecchiaia; o siano stati inseriti entro il 31 dicembre 2010 in programmi di politica attiva del lavoro il cui accesso era condizionato dalla titolarità del trattamento di mobilità, in tal caso la collocazione in mobilità in deroga terminerà alla fine del programma di politica attiva; o costituiscano o appartengano ad un nucleo familiare con reddito ISEE non superiore ai 18 mila Euro; o se ne preveda il reinserimento lavorativo sulla base di un piano puntualmente descritto nell'accordo fra le parti. A queste tipologie appartengono i lavoratori che hanno continuativamente usufruito di almeno 4 anni di indennità di mobilità in deroga e che hanno potuto chiedere la proroga per l'anno 2012.

2.2. Il modello di governance

Come indicato, ciascuna amministrazione regionale, nell'ambito di un quadro di riferimento a maglie necessariamente ampie (data l'autonomia regionale e provinciale in materia di politiche del lavoro) ha elaborato propri modelli di intervento.

Nel Lazio il percorso disegnato dal legislatore parte dalla presentazione dell'istanza da parte dell'azienda o delle organizzazioni sindacali, in caso di mobilità in deroga, ove l'azienda abbia già chiuso la propria attività. Tale istanza viene inviata alla Regione unitamente all'elenco dei lavoratori coinvolti, alla dichiarazione del possesso dei requisiti previsti dalla legge e alla dichiarazione attestante che i lavoratori interessati al trattamento hanno rilasciato la prevista la dichiarazione di disponibilità (cosiddetta DIA). L'azienda presenta entro 20 giorni dalla sottoscrizione dell'accordo, secondo le procedure *on line* già definite dalla Regione ed attualmente in vigore. L'erogazione del trattamento avviene a seguito dell'autorizzazione adottata dalla Regione Lazio, che si conclude entro 60 giorni dal ricevimento dell'istanza *on line*. Nell'accordo si precisa inoltre che l'erogazione viene subordinata alla disponibilità delle relative risorse nazionali/regionali per la copertura finanziaria dei trattamenti. Negli accordi sono precisati:

- i piani di gestione e riequilibrio del personale in CIGD, che devono tendere ad individuare possibili soluzioni volte a ridurre il monte ore CIGD utilizzabili;
- le indicazioni sul quadro delle politiche attive del lavoro utilizzabili durante il periodo di sospensione dei lavoratori in CIG in deroga.

Sono infine previste proroghe agli accordi sottoscritti nel corso del 2011 e con scadenza al 31 dicembre 2011 fino al 31 dicembre 2012, che possono essere concordate grazie ad accordi tra le parti in sede sindacale (quindi senza dover sottoscrivere un nuovo accordo in sede regionale), qualora le parti abbiano ritenuto sufficiente per il 2012 un monte ore di CIG inferiore al 10% rispetto a quanto autorizzato dalla Regione nel corso del 2011.⁵

La Regione procede con l'istruttoria a cui segue:

- il rilascio dell'autorizzazione al trattamento di integrazione salariale in deroga da parte della Direzione Regionale Politiche per il Lavoro e Sistemi per l'Orientamento e la Formazione⁶;
- la comunicazione degli esiti dell'istruttoria all'azienda (o alle Parti sociali nel caso in cui l'azienda non fosse più attiva o in casi di proroga della mobilità) ed all'INPS;
- la comunicazione da parte della Regione ed invio degli elenchi dei lavoratori coinvolti nell'intervento ai Centri per l'impiego;
- la presentazione dei lavoratori presso i Centri per l'impiego per la conferma della dichiarazione di disponibilità e per la firma del Patto di servizio e la stipula del "Piano di

⁵ Per completezza di informazione si osserva che è stato dato il via alla terza tranche di fondi per gli ammortizzatori sociali in deroga relativi a periodi di competenza 2013: lo ha comunicato l'INPS con il Messaggio del 10 luglio 2013, n. 11188. Il Ministero del Lavoro, di concerto con il Ministero dell'Economia, ha incrementato l'ammontare dei fondi. Nella prima tranche i fondi ammontavano a 520 milioni di euro, nella seconda a 260 milioni; la terza tranche, suddivisa regione per regione (incluse le province autonome) è pari a 550 milioni, per un totale dunque di 1.330 euro per il 2013. Il messaggio n. 11188, interviene con una ripartizione dei fondi tra regioni e province autonome, mentre restano ferme le istruzioni operative già impartite alle sedi per il trattamento di CIG in deroga e di mobilità in deroga. Le Regioni, con specifica comunicazione, sono state già invitate a continuare a trasmettere, tramite "Banca Dati Percettori", i decreti di concessioni degli ammortizzatori in deroga relativi ai periodi di competenza 2013.

⁶ Direzione Regionale Politiche per il Lavoro e Sistemi per l'Orientamento e la Formazione sostituisce la Direzione Lavoro e formazione che ha accorpato le due ex direzioni competenti in materia di lavoro e formazione: Direzione regionale lavoro, pari opportunità e politiche giovanili e Direzione Regionale formazione professionale FSE e altri interventi cofinanziati.

azione individuale" (PAI) nell'ambito del quale sono previste le misure di politica attiva del lavoro che saranno erogate;

- la comunicazione all' INPS, in caso di mancata partecipazione o interruzione non giustificata della partecipazione da parte dei lavoratori alle misure concordate nell'ambito del Piano di Azione individuale, per l'interruzione dei trattamenti previsti a favore dei lavoratori.

A partire dal 2011 le procedure prevedono a supporto delle imprese:

- Una pagina informativa sul Portale regionale lavoro http://www.portalavoro.regione.lazio.it/portalavoro/sezione/?ida=3&id=CIGS-e-Mobilitagrave-in-deroga_112 ;
- le Linee guida ed una Faq (raccolta dei quesiti più frequenti) scaricabili dalla suddetta pagina;
- la modulistica da inviare alla stessa Regione o all'INPS, a cui si accede dal medesimo portale, area "modulistica", sezione "ammortizzatori sociali", pagina "ammortizzatori sociali in deroga"; un software che consente di compilare ed inviare alla Regione la domanda *on line*.

2.3. Il percorso previsto per il lavoratore preso in carico

A seguito della domanda presentata dalla azienda i lavoratori devono recarsi (a partire dalla data di notifica all'azienda della ricezione della domanda e comunque entro 5 giorni dall'approvazione della domanda), presso il Centro per l'Impiego territorialmente competente:

- assumendo a riferimento, per i residenti nella Regione Lazio, il loro domicilio;
- assumendo a riferimento, per i residenti in altre Regioni, la sede dell'unità operativa dell'azienda in cui erano impiegati.

Presso il Centro per l'Impiego i lavoratori concordano le misure di politica attiva del lavoro perfezionando in tal modo la stipula del Patto di servizio, dove le misure concordate fungono da Piano di azione individuale. Sulla base delle indicazioni del Centro per l'impiego, i lavoratori si attivano per usufruire delle misure di politica attiva la cui frequenza viene monitorata dalla Regione attraverso comunicazioni che i Centri per l'impiego inviano:

- alla Direzione regionale
- all'impresa (solo in caso di CIGS in deroga);
- all'INPS.

In particolare, la Provincia comunica all'INPS, per il tramite della Regione, i nominativi dei lavoratori che hanno interrotto, senza che ciò sia consentito dalle disposizioni nazionali o regionali, la partecipazione alle misure di politica attiva. Tale interruzione può dar luogo alla sospensione e, nei casi previsti, alla revoca delle indennità. I lavoratori possono concordare con il Centro per l'Impiego competente eventuali misure alternative di politica attiva rispetto a quella già individuata.

2.4. I servizi offerti di politica attiva

Il sistema centralizzato di governo della procedura e l'attivazione di un sistema di monitoraggio e verifica ha consentito, come evidenziato, di osservare le caratteristiche e i percorsi effettuati dai destinatari delle politiche attive del lavoro.

Dal 2009 ad oggi il quadro degli interventi messi a punto ha subito una interessante evoluzione: da una prima fase, caratterizzata dalla necessità di fornire risposte immediate e tempestive ad un tessuto produttivo colpito da uno *shock* finanziario, economico ed occupazionale, durante il quale si è cercato di "mettere in sicurezza" i lavoratori colpiti, si è progressivamente passati ad una fase dove la programmazione delle attività attive e passive è stata maggiormente collegata alle esigenze del tessuto socio-economico locale.

Nell'Accordo quadro 2012 viene ad esempio introdotta, anche se in forma opzionale, il richiamo ai fabbisogni formativi espressi dall'azienda. Questa opzione ha consentito di orientare in taluni casi i servizi di politica in settori particolarmente bisognosi di riqualificazione. E' il caso del settore sanitario, richiamato peraltro nel citato accordo, e di altri settori come idro-sanitario dove l'offerta si è indirizzata alla riqualificazione di degli operatori degli uffici commerciali. Sebbene non sussista ad oggi una standardizzazione della richiesta da parte delle imprese, l'approvazione del repertorio delle competenze da parte della Regione Lazio e la ristrutturazione del catalogo per competenze ha generato un rinnovamento "dal basso" della programmazione dell'offerta formativa.

A questo catalogo possono presentare, in ogni momento, la propria candidatura organismi pubblici e privati per erogare la politica attiva. Gli enti che hanno manifestato il proprio interesse ad erogare interventi di politica attiva sono tenuti a sottoscrivere un Contratto Quadro con la Regione Lazio – Direzione regionale Formazione e Lavoro (viene adottato un format comune messo a disposizione sul sito).

L'appartenenza al gruppo target dei lavoratori in cassa integrazione o a quello dei disoccupati in mobilità determina una risposta differenziata soprattutto riguardo alla scelta dei percorsi: infatti, nel caso della mobilità sono stati ipotizzati un'ampia serie di percorsi di riqualificazione professionale finalizzati al reinserimento nel mercato del lavoro. Per i lavoratori in cassa integrazione, la scelta dell'intervento va conciliata con le caratteristiche dei periodi di sospensione dal lavoro, molto variabili a seconda delle varie aziende e, in linea generale, scarsamente programmabili su orizzonti temporali lunghi.

Nel corso del tempo gli interventi dunque si sono maggiormente diversificati e adattati alle diverse richieste delle aziende in crisi da un lato e ai fabbisogni formativi dei lavoratori dall'altra. Pur se il cammino da fare, per stessa ammissione dei referenti regionali, appare ancora lungo e tortuoso (soprattutto se messo a confronto con la scarsità delle risorse umane, professionali e tecnologiche dei Centri per l'Impiego) il sistema ha certamente compiuto un balzo di qualità sia in termini quantitativi (con riferimento alla crescita esponenziale degli utenti) che qualitativi (in particolare rispetto alla ricerca di congruenza tra fabbisogni formativi espressi e tipologia di formazione erogata).

2.5. Tipologia di servizi offerti

Ai destinatari di ammortizzatori in deroga e di disoccupazione speciale che sottoscrivono il PAI presso i Centri per l'Impiego vengono erogati voucher individuali per il rimborso delle spese di partecipazione alle politiche attive. I voucher vengono liquidati al soggetto erogatore delle politiche in nome e per conto del lavoratore frequentante.

Complessivamente le tipologie messe a disposizione dei lavoratori sono:

1. corsi di competenze di base
2. corsi di competenze relazionali e trasversali
3. corsi di qualifica o abilitazione professionale
4. corsi di riqualificazione e specializzazione professionale.
5. azioni di orientamento
6. azioni di autoimpiego

L'avviso, ad oggi attivo, opera in modalità "a sportello", consentendo quindi a tutti gli i soggetti ammessi di presentare, in qualsiasi momento, la propria candidatura per realizzare gli interventi di orientamento e formazione.

In aggiunta alle altre tipologie di intervento, si dà la possibilità alle imprese che accedono agli ammortizzatori sociali in deroga di progettare un proprio Piano formativo anche su specifici processi produttivi, trasformando l'obbligo di inserimento in programmi di politica attiva dei propri lavoratori, in una opportunità di riqualificazione di tutta la forza lavoro.

Il piano formativo diviene quindi un elemento di analisi durante le vertenze sindacali che consentono alle imprese di accedere ai trattamenti di CIGS e Mobilità. Seguendo un breve formulario, l'impresa e le parti sociali possono definire specifici interventi formativi e metodologie didattiche che, oltre ad approfondimenti tecnici e teorici, comprendano anche fasi pratiche di *training on the job*, visite a impianti, ecc.

E' indubbio che la disponibilità di un modello di formazione a voucher con accesso a cataloghi di formazione – presenti anche in altre Regioni e Province – permetta di intervenire più facilmente su bisogni individuali, garantendo al contempo una prontezza di risposta strettamente correlata all'articolazione e alla disponibilità delle proposte formative su base territoriale.

Per il rafforzamento della capacità di individualizzazione degli interventi di politica attiva possono rivelarsi ancora più efficaci alcuni modelli di intervento formativo centrati su di una forte modularizzazione delle azioni. Il cammino tracciato in questo ambito tuttavia appare ancora molto tortuoso in primis per la scarsità delle risorse umane e finanziarie dei Servizi per l'Impiego che, a fronte di un aumento esponenziale delle attività cui far fronte non hanno ottenuto adeguate forme di sostegno.

2.6. Imprese e sistema della formazione professionale

Come osservato, nell'Accordo quadro 2012 nella Regione viene introdotta, anche se in forma opzionale, il richiamo ai fabbisogni formativi espressi dall'azienda. Tale modalità tuttavia è stata attivata solo in alcuni settori specifici ed ha funzionato laddove è stato possibile stabilire specifici accordi tra le parti interessate (come abbiamo indicato il settore sanitario).

Il 2011 e soprattutto il 2012 sono state due annualità importanti dal punto di vista della programmazione delle politiche attive per due ordini di motivi:

- 1) La Regione ha puntato su attività professionalizzanti con corsi per il raggiungimento di una qualifica (rappresentato dal caso dell'operatore socio-sanitario)

- 2) La maggiore integrazione con le domande raccolte presso i CPI e l'inserimento in catalogo di nuove attività⁷.

Nel modello di erogazione delle politiche attive si è proceduto attraverso la scelta delle opportunità d'intervento di politica attiva tra quelle previste dal catalogo accessibile attraverso la piattaforma S.P.A.L. (Sistema di Politiche Attive del Lavoro).

Nei tre anni di attuazione delle politiche attive a sostegno degli interventi di ammortizzatori sociali in deroga⁸ il sistema di catalogazione e sistematizzazione dell'offerta formativa è progressivamente migliorato in due direzioni. Dal punto di vista dell'allargamento delle opportunità formative il catalogo si è arricchito di nuovi soggetti (da circa 50 soggetti accreditati il numero è più che triplicato) e sono state inserite nuove attività formative. Sul fronte della diversificazione si è passati da un modello di intervento generalizzato a prestazione personalizzate, introducendo alcune "clausole di flessibilità" come ad esempio l'erogazione delle attività presso sedi occasionali diverse da quelle accreditate e l'adozione del meccanismo all'interno di Piani formativi aziendali.

Queste innovazioni hanno contribuito a delineare un sistema più dialogante con imprese e lavoratori, capace di interventi più mirati ed efficaci che contribuiscono all'attuazione del processo di integrazione tra politiche attive e passive, che costituisce uno dei pilastri dell'innovazione dell'Accordo Stato - Regioni.

2.7. La validazione delle competenze acquisite

La Regione Lazio si è trovata a dover rispondere alle esigenze formative di due tipologie di lavoratori:

- a) lavoratori con la necessità di riconvertirsi, riqualificarsi, specializzarsi per continuare ad operare nelle imprese di provenienza le cui priorità produttive sono in mutamento,
- b) lavoratori che possano rafforzare le proprie capacità di autopromozione per inserirsi in nuovi contesti e di lavoratori con la necessità di acquisire nuove capacità e competenze per divenire più adattabili all'attuale mercato del lavoro.

L'Amministrazione ha programmato in relazione a ciò, un'offerta formativa ampiamente articolata per contenuti, modularità e tempistiche di fruizione, aperta indifferentemente a tutti i lavoratori che percepiscono ammortizzatori in deroga, a prescindere dal loro status occupazionale.

Gli interventi di politica attiva sono pubblicati sul sito S.P.A.L. (Sistema Politiche Attive del Lavoro) e prevedono ancora oggi interventi di durata molto variabile: da un minimo di 3 ore (come ad esempio il percorso di riqualificazione "Comunicazione e team building" ad un massimo di 400 ore (come ad esempio il corso di Qualifica e preparazione abilitazione professionale come appunto gli operatori socio-sanitari). Dalle informazioni acquisite *on desk* si sono potute catalogare quelli che vengono definiti i "prodotti di politica attiva" che sono riportati nel dettaglio nella tabella 7, in coerenza con gli standard di competenze definite a livello regionale.

⁷ Si pensi a questo proposito all'esperimento condotto con successo dalla Provincia di Roma che dove è stato sottoscritto un accordo con il Tribunale di Roma e i lavoratori in CIG hanno potuto collaborare alla informatizzazione degli archivi, a seguito dell'uso di specifici software.

⁸ Per il quale rimane valido il documento "Linee guida per le gestione delle domande di CIGS - e mobilità in deroga alla Regione Lazio" - approvato nel luglio 2011.

Nel processo di erogazione delle attività formative risulta molto difficile il percorso di riconoscimento delle competenze acquisite e di messa in trasparenza. In questo senso un salto di qualità potrebbe essere conferito dall'adozione di un approccio di validazione delle competenze basato sui risultati di apprendimento (cosiddetti *Learning Outcomes*, secondo quanto raccomandato dalla commissione europea a tal proposito⁹), su cui peraltro i servizi formativi della Regione sono già impegnati. Tuttavia si tratta di un campo sperimentale su cui occorre ancora investire, che ribalta la logica fino ad oggi adottata, basata sul conferimento di titoli e qualifiche, anziché sul riconoscimento delle competenze comunque acquisite (anche in contesti di apprendimento non formali e/o informali).

3. Analisi del target

Al fine di osservare la platea dei destinatari raggiunti dagli interventi di ammortizzazione sociale in deroga occorre conoscere le caratteristiche del mercato del lavoro laziale.

Le unità locali (le sedi operative aziendali) della Regione Lazio che hanno utilizzato CIG e Mobilità in deroga nel quadriennio 2009/2012 sono state 5.196 pari al 3,3% sul totale nazionale (tabella 1).

Tabella 1 – Numero di Unità locali (sedi operative dell'azienda che può avere 1 o più unità locali) che hanno utilizzato AASS in deroga – Quadriennio 2009 - 2012 (val. assoluti e val. %)

Regione	Tipologia trattamento			Totale	Percentuale
	Solo CIG_D	Solo Mob_D	CIG_D e Mob_D		
Lombardia	21.633	4.981	1.181	27.795	17,8
Veneto	11.939	10.043	2.555	24.537	15,7
Emilia Romagna	13.461	643	694	14.798	9,5
Piemonte	9.255	2.861	756	12.872	8,2
Toscana	8.816	2.911	551	12.278	7,8
Puglia	2.812	8.675	542	12.029	7,7
Marche	6.894	3.874	1.122	11.890	7,6
Abruzzo	2.747	3.881	536	7.164	4,6
Sardegna	1.817	3.581	365	5.763	3,7
Lazio	3.037	1.819	340	5.196	3,3
Umbria	3.758	588	328	4.674	3,0
Calabria	795	3.011	159	3.965	2,5
Friuli V.G.	1.839	1.228	196	3.263	2,1
Liguria	1.590	716	168	2.474	1,6
Sicilia	1.416	823	48	2.287	1,5
Campania	1.437	404	54	1.895	1,2
Molise	207	1.453	108	1.768	1,1

⁹ Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 sull'Istituzione di un Sistema Europeo di Crediti per l'Istruzione e la Formazione Professionale (ECVET), (2009/C 155/02).

Regione	Tipologia trattamento			Totale	Percentuale
	Solo CIG_D	Solo Mob_D	CIG_D e Mob_D		
Trentino A.A.	402	686	51	1.139	0,7
Basilicata	112	374	26	512	0,3
Valle D Aosta	125	94	9	228	0,1
Totale	94.092	52.646	9.789	156.527	100,0

Fonte: Elaborazioni Isfol su Data base PAL Regione Lazio, anni 2009-2012

Di notevole interesse anche il dato che emerge dalla tabella 2: gli occupati dipendenti del settore privato della Regione Lazio sono oltre un milione e, di questi, circa 56 mila hanno utilizzato ammortizzatori sociali in deroga, con un tasso di coinvolgimento pari al 4,49%.

Valore decisamente inferiore a quello di tutte le 5 singole ripartizioni geografiche italiane e al tasso totale italiano uguale al 6,38%.

Tabella 2 – Numero di occupati settore privato, percettori AASS in deroga e tasso di coinvolgimento dei lavoratori negli AASS in deroga (val. %) per ripartizione geografica – Triennio 2009 - 2011

Ripartizioni	Occupati dipendenti a tempo indeterminato, a tempo pieno, settore privato, media 2012	Percettori AASS in deroga nel triennio 2009 - 2011	Tasso di coinvolgimento dei lavoratori negli AASS in deroga v.%
	A	B	B/A
Nord Ovest	4.155.002	245.273	5,90
Nord Est	3.054.561	196.066	6,42
Centro	2.680.534	177.146	6,61
Sud	2.123.494	156.078	7,35
Isole	928.908	50.816	5,47
Lazio	1.248.475	56.023	4,49
Italia	12.942.499	825.379	6,38

Fonte: elaborazione Isfol e Italia Lavoro su dati SIP-Inps e Istat (RCFL)

Il sistema di monitoraggio delle politiche attive del lavoro ad oggi attivato consente di osservare nel dettaglio le caratteristiche dell'utenza coinvolta e i percorsi realizzati.

Le tabelle che seguono sono il frutto dell'elaborazione effettuata dall'ISFOL sui dati forniti dalla Regione Lazio sui singoli individui.

Dal monitoraggio emerge un sostanziale bilanciamento dei generi nella fruizione della CIG in deroga e della mobilità, con una leggera predominanza degli uomini (tabella 3). Ciò peraltro si spiega con la struttura del mercato del lavoro laziale nei settori maggiormente colpiti dalla crisi socio-economica.

Tabella 3 - Numero di percettori trattati dalle PAL per tipologia trattamento e Genere (val. assoluti e val. % per tipologia trattamento e genere)

Tipologia trattamento		Genere		Totale
		Donne	Uomini	
Solo CIG in Deroga	v.a.	15915	21441	37.356
	% entro Cassa	42,6%	57,4%	100,0%
	% entro Genere	84,8%	85,8%	85,3%
Solo Mobilità in deroga	v.a.	2494	3097	5.591
	% entro Mobilità	44,6%	55,4%	100,0%
	% entro Genere	13,3%	12,4%	12,8%
Entrambe (CIGD+MD)	v.a.	365	458	823
	% entro Cassa - Mobilità	44,3%	55,7%	100,0%
	% entro Genere	1,9%	1,8%	1,9%
Totale	v.a.	18.774	24.996	43.770
	% entro Cassa - Mobilità	42,9%	57,1%	100,0%
	% entro Genere	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaborazioni Isfol su Data base PAL Regione Lazio, anni 2009-2012

La struttura dell'offerta di lavoro laziale peraltro spiega la distribuzione per età dell'utenza degli ammortizzatori sociali in deroga: la maggioranza di essi si colloca tra i 35 e i 54 anni di età per entrambe le tipologie. La tabella 4 mostra come le 3 tipologie (solo CIG, solo Mobilità ed entrambe) si distribuiscano sostanzialmente in maniera uguale per tutte le classi di età mantenendo sempre una netta prevalenza della CIG in Deroga (che si attesta sempre su valori compresi tra l'80/85%).

Tabella 4 - Numero di percettori trattati dalle PAL per tipologia trattamento e per classe di età (val. assoluti e val. % per tipologia trattamento e classe di età)

		Classi di età						Totale
		15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65+	
Solo CIG in Deroga	v.a.	650	6.379	12.257	11.620	6.092	282	37.280
	% entro Cassa	1,7%	17,1%	32,9%	31,2%	16,3%	0,8%	100,0%
	% entro Classi di età	82,1%	84,3%	85,5%	86,6%	84,3%	79,2%	85,3%
Solo Mobilità in deroga	v.a.	135	1.051	1.760	1.573	1.002	62	5.583
	% entro Mobilità	2,4%	18,8%	31,5%	28,2%	17,9%	1,1%	100,0%
	% entro Classi di età	17,0%	13,9%	12,3%	11,7%	13,9%	17,4%	12,8%
Entrambe (CIGD+MD)	v.a.	7	135	311	226	131	12	822
	% entro Cassa - Mobilità	0,9%	16,4%	37,8%	27,5%	15,9%	1,5%	100,0%
	% entro Classi di età	0,9%	1,8%	2,2%	1,7%	1,8%	3,4%	1,9%
Totale	v.a.	792	7.565	14.328	13.419	7.225	356	43.685
	% entro Cassa - Mobilità	1,8%	17,3%	32,8%	30,7%	16,5%	0,8%	100,0%
	% entro Classi di età	100,0%						

Fonte: Elaborazioni Isfol su Data base PAL Regione Lazio, anni 2009-2012

Le elaborazioni riguardanti il titolo di studio degli utenti (tabella 5) confermano un dato registrato a livello nazionale, vale a dire una forte concentrazione di fasce medie di istruzione (media e media superiore). Agli estremi della curva, sia la presenza di un 10,5% di persone in possesso di un titolo di studio elevato tra i cassa integrati in deroga, sia la proporzione di coloro che non possiedono un titolo di studio (2,5% per i CIG) costituiscono un aspetto problematico per la predisposizione di un offerta coerente con le esigenze dei lavoratori sia in senso professionalizzante (per coloro già in possesso di titoli di studio "forti"), sia in senso qualificante, per i titoli più bassi.

Rilevante è anche l'alta percentuale (circa il 10%) di percettori con un titolo di studio elevato (universitario e post-universitario) a conferma della gravità della crisi. Valore che rimane significativo per tutte le tre tipologie di trattamento, con una punta del 10,5% per i lavoratori in CIG in deroga.

Analizzando ancora il titolo di studio con la cittadinanza dei destinatari di politiche attive (tabella 6) si evidenzia come gli stranieri siano quasi il 6% (percentuale che rispecchia la quota di lavoratori stranieri secondo l'indagine Forze Lavoro di Istat) e che anche nel caso dei lavoratori stranieri occorre studiare percorsi di qualificazione e professionalizzazione.

In tal senso la scelta effettuata nel corso degli ultimi due anni dalla Regione, orientata a corsi di formazione diversificati per tipologia di utenza, appare coerente con le esigenze della domanda.

E' interessante notare come l'alta percentuale di percettori con un titolo di studio elevato (9,1%) si confermi anche tra i lavoratori extra-comunitari.

Tabella 5 - Numero di percettori trattati dalle PAL per Titolo di studio e tipologia trattamento (val. assoluti e val. % per tipologia trattamento e titolo di studio)

Titolo di studio		Tipologia trattamento			Totale
		Solo C	Solo M	Entrambe (C+M)	
NON RILEVATO	v.a.	32	3	0	35
	% entro Titolo di studio	91,4%	8,6%	0,0%	100,0%
	% entro Cassa - Mobilità	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%
NESSUN TITOLO DI STUDIO	v.a.	940	198	17	1.155
	% entro Titolo di studio	81,4%	17,1%	1,5%	100,0%
	% entro Cassa - Mobilità	2,5%	3,5%	2,1%	2,6%
LICENZA ELEMENTARE	v.a.	1.628	355	32	2.015
	% entro Titolo di studio	80,8%	17,6%	1,6%	100,0%
	% entro Cassa - Mobilità	4,4%	6,3%	3,9%	4,6%
LICENZA MEDIA	v.a.	13.591	2.300	291	16.182
	% entro Titolo di studio	84,0%	14,2%	1,8%	100,0%
	% entro Cassa - Mobilità	36,4%	41,1%	35,4%	37,0%
TITOLO DI ISTRUZIONE	v.a.	2.253	351	45	2.649

Titolo di studio			Tipologia trattamento			Totale
			Solo C	Solo M	Entrambe (C+M)	
SECONDARIA SUPERIORE (SCOLASTICA ED EXTRA-SCOLASTICA) CHE NON PERMETTE L'ACCESSO ALL'UNIVERSITA	% entro Titolo di studio	85,1%	13,3%	1,7%	100,0%	
	% entro Cassa - Mobilità	6,0%	6,3%	5,5%	6,1%	
DIPLOMA DI ISTRUZIONE SECONDARIA SUPERIORE CHE PERMETTE L'ACCESSO ALL'UNIVERSITA	v.a.	14.983	2.049	361	17.393	
	% entro Titolo di studio	86,1%	11,8%	2,1%	100,0%	
	% entro Cassa - Mobilità	40,1%	36,6%	43,9%	39,7%	
DIPLOMA TERZIARIO EXTRA-UNIVERSITARIO (belle arti, diplomatica, interprete, ecc.)	v.a.	14	1	1	16	
	% entro Titolo di studio	87,5%	6,3%	6,3%	100,0%	
	% entro Cassa - Mobilità	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	
DIPLOMA UNIVERSITARIO e TITOLI UNIVESRITARI SUPERIORI (Laurea vecchio e nuovo ordinamento, ecc.)	v.a.	3.915	334	76	4.325	
	% entro Titolo di studio	90,5%	7,7%	1,8%	100,0%	
	% entro Cassa - Mobilità	10,5%	6,0%	9,2%	9,9%	
Totale	v.a.	37.356	5.591	823	43.770	
	% entro Titolo di studio	85,3%	12,8%	1,9%	100,0%	
	% entro Cassa - Mobilità	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: Elaborazioni Isfol su Data base PAL Regione Lazio, anni 2009-2012

Tabella 6 – Lavoratori in CIGD e in Mobilità in deroga per titolo di studio e cittadinanza (val. assoluti e val. % per titolo di studio e cittadinanza)

Titolo di studio		Cittadinanza			Totale
		Italia	UE	Extra UE	
NON RILEVATO	v.a.	3	21	11	35
	% entro Titolo di studio	8,6%	60,0%	31,4%	100,0%
	% entro Cittadinanza	0,0%	1,5%	0,9%	0,1%
NESSUN TITOLO DI STUDIO	v.a.	161	523	471	1.155
	% entro Titolo di studio	13,9%	45,3%	40,8%	100,0%
	% entro Cittadinanza	0,4%	38,5%	40,1%	2,6%
LICENZA ELEMENTARE	v.a.	1.922	33	60	2.015
	% entro Titolo di studio	95,4%	1,6%	3,0%	100,0%
	% entro Cittadinanza	4,7%	2,4%	5,1%	4,6%
LICENZA MEDIA	v.a.	15.603	308	271	16.182
	% entro Titolo di studio	96,4%	1,9%	1,7%	100,0%
	% entro Cittadinanza	37,8%	22,7%	23,1%	37,0%
TITOLO DI ISTRUZIONE SECONDARIA SUPERIORE (SCOLASTICA ED	v.a.	2.517	86	46	2.649
	% entro Titolo di studio	95,0%	3,2%	1,7%	100,0%

Titolo di studio		Cittadinanza			Totale
		Italia	UE	Extra UE	
EXTRA-SCOLASTICA) CHE NON PERMETTE L'ACCESSO ALL'UNIVERSITA	% entro Cittadinanza	6,1%	6,3%	3,9%	6,1%
DIPLOMA DI ISTRUZIONE SECONDARIA SUPERIORE CHE PERMETTE L'ACCESSO ALL'UNIVERSITA	v.a. % entro Titolo di studio % entro Cittadinanza	16.888 97,1% 41,0%	298 1,7% 22,0%	207 1,2% 17,6%	17.393 100,0% 39,7%
DIPLOMA TERZIARIO EXTRA-UNIVERSITARIO (belle arti, diplomatica, interprete, ecc.)	v.a. % entro Titolo di studio % entro Cittadinanza	15 93,8% 0,0%	0 0,0% 0,0%	1 6,3% 0,1%	16 100,0% 0,0%
DIPLOMA UNIVERSITARIO e TITOLI UNIVESRITARI SUPERIORI (Laurea vecchio e nuovo ordinamento, ecc.)	v.a. % entro Titolo di studio % entro Cittadinanza	4.130 95,5% 10,0%	88 2,0% 6,5%	107 2,5% 9,1%	4.325 100,0% 9,9%
Totale	v.a. % entro Titolo di studio % entro Cittadinanza	41.239 94,2% 100,0%	1.357 3,1% 100,0%	1.174 2,7% 100,0%	43.770 100,0% 100,0%

Fonte: Elaborazioni Isfol su Data base PAL Regione Lazio, anni 2009-2012

Tale scelta strategica si evidenzia chiaramente nella tabella seguente (tabella 7) che mostra il numero complessivo degli interventi effettuati, pari a 103.381, ben oltre quindi il numero dei beneficiari conteggiati (43.770 percettori), in considerazione della pluralità delle azioni fruite da ciascun individuo. La tabella fotografa il perdurare di una situazione di crisi che porta i destinatari degli ammortizzatori sociali in deroga a ricorrere più di una volta ad interventi di politica attiva, talvolta percorrendo in sequenza le diverse tipologie previste senza soluzione di continuità, in attesa di una ripresa del mercato e del superamento della fase critica dell'azienda. Da notare che oltre l'80% di tutte le tipologie di corso è stato destinato ai lavoratori in CIG, ad eccezione dei corsi di qualifica o abilitazione, per i quali la quota scende al 65,5%. Per entrambe le categorie di percettori, i corsi di riqualificazione e specializzazione professionale sono stati quelli maggiormente seguiti: il 64,9% del totale delle azioni dei lavoratori in CIG e il 50,3% per quelli in Mobilità.

Tabella 7 – Numero di Servizi PAL per tipologia corso e tipologia trattamento (val. assoluti e val. % per tipologia corso e tipologia trattamento)

Tipologia corso		CIG	MOB	Totale
COMPETENZE DI BASE	v.a.	12.481	2.313	14.794
	% entro Tipologia corso	84,4%	15,6%	100,0%
	% entro C/M	14,1%	15,5%	14,3%
COMPETENZE TRASVERSALI/RELAZIONI	v.a.	1.711	307	2.018
	% entro Tipologia corso	84,8%	15,2%	100,0%
	% entro C/M	1,9%	2,1%	2,0%
CORSI DI QUALIFICA O ABILITAZIONE	v.a.	6.401	3.366	9.767

Tipologia corso		CIG	MOB	Totale
	% entro Tipologia corso	65,5%	34,5%	100,0%
	% entro C/M	7,2%	22,5%	9,4%
CORSI DI RIQUALIFICAZIONE E SPECIALIZZAZIONE PROFESSIONALE	v.a.	57.410	7.521	64.931
	% entro Tipologia corso	88,4%	11,6%	100,0%
	% entro C/M	64,9%	50,3%	62,8%
PRODOTTI DI ORIENTAMENTO	v.a.	8.716	1.230	9.946
	% entro Tipologia corso	87,6%	12,4%	100,0%
	% entro C/M	9,9%	8,2%	9,6%
PRODOTTI PER L'AUTOIMPIEGO	v.a.	1.698	227	1.925
	% entro Tipologia corso	88,2%	11,8%	100,0%
	% entro C/M	1,9%	1,5%	1,9%
Totale	v.a.	88.417	14.964	103.381
	% entro Tipologia corso	85,5%	14,5%	100,0%
	% entro C/M	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaborazioni Isfol su Data base PAL Regione Lazio, anni 2009-2012

La tabella riporta una prevalenza netta di corsi lunghi professionalizzanti (confermata dalla tabella 8 che fornisce la durata media degli interventi) ed evidenzia, ancora una volta, la scelta strategica effettuata dalla Regione in questo ambito.

Si tratta per lo più di una situazione che riguarda il territorio della provincia di Roma (tabella 9) la quale, rispetto alle altre realtà provinciali, presenta una densità di popolazione e una concentrazione di attività produttive molto più elevata rispetto al resto della Regione: i trattamenti sono oltre 67mila a fronte di quasi 28mila percettori, rispettivamente circa il 65% e il 63% del totale della Regione Lazio.

Tabella 8 – Durata media delle politiche attive del lavoro per tipologia trattamento (val. espressi in ore di frequenza al corso)

	Tipologia trattamento			Totale
	Solo C	Solo M	Entrambe (C+M)	
Presenze	2.980.967	901.248	214.792	4.097.007
Individui	37.356	5.591	823	43.770
DURATA MEDIA PAL	80	161	261	94

Fonte: Elaborazioni Isfol su Data base PAL Regione Lazio, anni 2009-2012

Tabella 9 – Distribuzione dei trattamenti e dei percettori per provincia dei Centri per l'Impiego della Regione (val. assoluti e val. %)

Provincia CPI	Trattamenti		Percettori	
	Frequenza	Percentuale	Frequenza	Percentuale
ROMA	67.067	64,9	27.619	63,1
FROSINONE	16.685	16,1	8.059	18,4
LATINA	13.440	13,0	5.511	12,6
VITERBO	2.459	2,4	1.477	3,4
RIETI	3.730	3,6	1.104	2,5
Totale	103.381	100,0	43.770	100,0

Fonte: Elaborazioni Isfol su Data base PAL Regione Lazio, anni 2009-2012

4. Principali osservazioni

Il lavoro di ricerca svolto è ancora in corso ma alcune evidenze emerse consentono di rispondere ad alcune questioni cruciali. In primis **il livello di integrazione tra politiche passive ed attive**. Solo due anni fa il CNEL nel suo "Rapporto sul mercato del lavoro 2009-2010" affermava "(...) Altra criticità che è da evidenziare relativa al sistema di ammortizzatori sociali in Italia è data dalla scarsa interazione con le politiche attive del lavoro, con la conseguenza che i sussidi di disoccupazione non risultano – per il momento – effettivamente condizionati alla ricerca attiva di lavoro. Nel nostro Paese, l'interazione tra strumenti di sostegno al reddito e le politiche attive è, difatti, riconosciuta solo da un punto di vista formale, ma ancora scarsamente applicata nella pratica". "Un terzo dei sussidiati - prosegue l'analisi del CNEL - che risultano inattivi secondo l'Istat, lo sono in quanto non stanno conducendo una ricerca attiva del lavoro (ovvero risalente all'ultimo mese). Per il 52 per cento di questi l'ultima ricerca di lavoro risale agli ultimi 6 mesi, mentre ben il 41 per cento ha dichiarato di non aver ancora iniziato a cercare lavoro.(...) Questo purtroppo è un elemento che conferma la scarsa interazione tra politiche attive e passive in Italia. Una risposta positiva a questa domanda avrebbe indicato infatti il coinvolgimento dei sussidiati in percorsi di riqualificazione - che dovrebbero essere offerti dai servizi per l'impiego - nell'ottica di velocizzare quanto più possibile il reingresso di queste persone nel mondo del lavoro."

Le misure di contrasto alla crisi messe in atto dalla Regione, sebbene scaturite esplicitamente dall'Accordo Stato Regioni del febbraio 2009, sembrano contenere esattamente il superamento della storica criticità denunciata dal CNEL: la partecipazione alle iniziative di politica attiva è, per il lavoratore, condizione indispensabile per l'ottenimento del sostegno economico. E l'orientamento prevalente vede l'individuo percettore al centro di un intervento pubblico articolato sulle sue esigenze.

Un **secondo elemento di integrazione** è fornito dall'incontro del sistema dei servizi al lavoro e dell'offerta formativa.

Per quanto riguarda i servizi al lavoro occorre evidenziare come l'acuirsi della crisi abbia reso più stringente la necessità di approntare offerte di servizi di politica attiva che fossero realmente fruibili e utili all'obiettivo dell'integrazione tra politiche passive ed attive, nei tempi più rapidi e nelle modalità più idonee possibili. Questa sfida ha rappresentato l'occasione per innovare o razionalizzare la strutturazione dei servizi e le modalità organizzative per gestire un target complesso, nei limiti delle risorse disponibili. L'offerta *just in time*, realizzata attraverso il sistema di erogazione a voucher della Regione ha consentito di gestire momenti di orientamento, analisi delle competenze, erogazione di brevi moduli formativi, piuttosto che

percorsi professionalizzanti (come nel caso degli operatori nel sistema sanitario), ed ha generato un ampliamento della gamma di servizi a disposizione. La definizione del PAI (Piano di Azione Individualizzato) si colloca lungo un asse, che da una parte si caratterizza per alta personalizzazione e "profondità" di intervento e dall'altro prevede azioni standardizzate, tendenti a soddisfare il maggior numero di domande.

Per quanto riguarda l'offerta formativa le sfide che si sono presentate ad un sistema complessivamente auto-referenziale, quale quello regionale e italiano in generale, hanno fornito una spinta eccezionale al **processo di adeguamento dello stesso ai nuovi bisogni sociali e produttivi**. Si è trattato infatti della:

- definizione di una offerta maggiormente aderente alle richieste di riqualificazione e di rafforzamento delle competenze in linea con le esigenze delle imprese, da cui provengono i lavoratori sottoposti a misure in deroga. L'obiettivo di costruire un sistema di formazione molto flessibile, è stata una delle principali sfide insite nell'operazione in corso. Un sistema flessibile dell'offerta è infatti quello che garantisce una risposta *just in time* rispetto alle variabili esigenze delle imprese.
- Costruzione di percorsi personalizzati di intervento formativo, centrati sui tempi e sui fabbisogni individuali dei lavoratori segnalati dai servizi per l'impiego. La diversa composizione della platea dei beneficiari ha richiesto una diversa strutturazione dell'offerta: in particolare, la necessità di inserire nei percorsi di formazione anche i soggetti sospesi, che beneficiano di periodi più o meno lunghi di sospensione, non solo a zero ore, non preventivabili con precisione, ma calcolabili solo a posteriori, ha richiesto la costruzione di un sistema di offerta estremamente flessibile e quindi caratterizzato da interventi brevi (per moduli formativi auto consistenti).
- **Innovazione dei modelli di erogazione dell'offerta formativa**. L'allargamento delle opportunità di formazione sia in senso qualitativo, con il voucher, sia in senso quantitativo (con l'ampliamento del Catalogo di nuovi soggetti erogatori) ha definito un quadro degli assetti organizzativi molto vario, con l'adozione e messa a regime di modelli sperimentali già avviati sugli interventi "ordinari" oppure con l'innescò di soluzioni ad hoc come, ad esempio, l'adattamento di un percorso di professionalizzazione sanitaria per una "nuova clientela".

Ovviamente rimangono non risolti molti punti critici su cui gli stakeholders possono focalizzare una propria riflessione:

- a) Innanzitutto **l'assenza di politiche di sviluppo economico di medio e lungo termine e di politiche per la creazione di nuovi posti di lavoro** e la **crystallizzazione delle criticità territoriali soprattutto in alcune zone del territorio laziale, dove la CIG e la mobilità diventano trappole individuali per i singoli**. Tale assenza rischia di vanificare gli sforzi sino ad oggi compiuti perché non pone le basi per la ripresa economica del tessuto produttivo. Ciò è **dimostrato dal dato riportato in tabella 7** dove si osserva chiaramente come il numero complessivo degli interventi effettuati, sia ben oltre il numero dei beneficiari conteggiati. Ciascun lavoratore percorre passa da un intervento ad un altro (e la coerenza tra questi interventi sarebbe tutta da indagare) in attesa di una ripresa del mercato e del superamento della fase critica dell'azienda.
- b) In secondo luogo il **carattere di natura straordinaria degli interventi**, sebbene abbia aperto strade nuove sia in termini di nuove utenze che in termini di nuovi assetti organizzativi ed istituzionali, **deve poter trasformarsi in prassi ordinaria ed innescare una riforma organica del sistema** di sicurezza sociale. Ciò consoliderebbe i processi di integrazione tra politiche passive ed attive che rischiano, in assenza di

rinnovi di accordi speciali, di rimanere una buona esperienza non valorizzata. Su questa strada si colloca peraltro anche l'attuale dibattito sulla riforma dei Fondi Strutturali post-2013. E' quindi compito della Regione trovare una regia e un filo conduttore tra interventi avviati, seppure in emergenza, e il disegno delle nuove politiche di sostegno all'occupazione.

Il quadro delineato con le informazioni correnti consente di individuare molti elementi di riflessione ma non ci dice ancora nulla sull'efficacia degli interventi realizzati, e sugli impatti generati.

Grazie alle informazioni delle banche dati ad oggi rese disponibili, come dimostrato dal presente *paper*, è infatti possibile definire il target su cui costruire la sperimentazione e verificare il tipo di intervento realizzato. Il secondo passo dovrebbe coinvolgere direttamente i destinatari finali degli interventi (aziende e lavoratori) per capire l'efficacia reali delle attività messe in campo.

A questo si aggiunga l'auspicabile accessibilità al *data base* nazionale relativo alle Comunicazioni Obbligatorie che consentirebbe una quasi totale copertura informativa sulle transizioni della popolazione dipendente con regolare contratto di lavoro. L'aggancio delle due basi di dati permetterebbe una ricostruzione esaustiva dei percorsi dei lavoratori (in entrata e in uscita) sul mercato del lavoro anche se, allo stato attuale, non potremmo mai rispondere alla domanda valutativa sull'efficacia dei trattamenti erogati a loro favore. Per procedere in questa direzione occorrerebbe infatti avviare uno studio di natura controfattuale sul modello già sperimentato in Francia¹⁰, a partire dai prossimi interventi previsti dalla programmazione 2014-2020.

Bibliografia

Anastasia B., Mancini M. e Trivellato U., (2008), *Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte tra riformismo strisciante, inerzie dell'impianto categoriale e incerti orizzonti di flexicurity*, in Trivellato U. (a cura di), *Regolazione, Welfare e Politiche del lavoro*, CNEL, Roma, <http://www.portalecnel.it>

Behaghel L., Crépon B., Gurgand M., *Évaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap vers l'entreprise*, Rapport final et Annexe technique, (École d'économie de Paris, Crest et J-PAL), septembre 2009

R. De Vincenzi, E. Rustichelli e C. Villante, *I trattamenti di sostegno al reddito e di politica attiva del lavoro nell'ambito delle prestazioni in deroga*, paper presentato alla Quarta conferenza annuale ESPAnet Italia 2011 - Innovare il welfare: Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa - Sessione Ripensare le politiche del lavoro a partire dalla crisi - Milano, 29 Settembre — 1 Ottobre 2011

R. De Vincenzi, La valutazione delle politiche pubbliche: tra precetto normativo, cultura e pratica mancata, in Bollettino ordinario Adapt, n. 2/2012

Gratadour C., Le Barbançon T., *Les expérimentations d'accompagnement renforcé de l'Unédic et de l'ANPE : contenu des accompagnements et opinions des bénéficiaires*, Premières Synthèses, n° 41.2, Dares, octobre 2009

Martini A. e Trivellato U., *Sono soldi ben spesi ? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, Consiglio italiano per le Scienze Sociali, Marsilio, Venezia, 2011

Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 *sull'Istituzione di un Sistema Europeo di Crediti per l'Istruzione e la Formazione Professionale (ECVET)*, (2009/C 155/02).

Treu T., *Riequilibrio delle tutele e flexicurity*, (2012), in Magnani M. e Tiraboschi M., *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla Legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano.

Trivellato U., Rettore E., "Come disegnare e valutare politiche attive del lavoro" *Il Mulino*, 48 (385), 1999, pp. 891-904

¹⁰ Si veda a questo proposito Behaghel L., Crépon B., Gurgand M., *Évaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap vers l'entreprise*, Rapport final et Annexe technique, (École d'économie de Paris, Crest et J-PAL), septembre 2009