



Sintesi del Report

Le misure regionali di contrasto alla crisi occupazionale connesse con l'Accordo Stato – Regioni del Febbraio 2009

Dicembre 2010



Le descrizioni e le analisi presentate nel Report sono state prodotte sulla base della ricognizione condotta congiuntamente da Isfol e Italia Lavoro S.p.A.¹ sulla documentazione regionale (e in parte provinciale) ufficiale e accessibile. Alla raccolta e analisi della documentazione regionale (Accordi, Delibere, Linee Guida, Rapporti di avanzamento, Circolari, Comunicati, Avvisi e Bandi) sono state aggiunte le visite in loco (presso le Autorità di Gestione) realizzate nell'arco del 2010. Gli incontri, tutti proficui per la comprensione dei connotati salienti dei programmi e delle misure programmate e realizzate, hanno rappresentato, tra le altre cose, l'avvio di un rapporto di un proficuo scambio.

Oltre alle conoscenze specifiche maturate attraverso questa specifica attività ricognitiva, le due strutture incaricate (Isfol e Italia lavoro) hanno messo a disposizione tutto il bagaglio di esperienze (conoscitive ed organizzative) cumulato attraverso attività avviate da tempo e di natura ricorrente o continuativa. Ci riferiamo ai diversi monitoraggi effettuati da ambedue le strutture sui sistemi nazionali e regionali deputati alla programmazione e alla gestione delle politiche del lavoro e della formazione in Italia.

Rispetto ai Report precedenti, il presente lavoro ha potuto contare su un apporto informativo di grande valore. Ci riferiamo alla disponibilità offerta dall'INPS di poter trattare i microdati inseriti nel Data Base – Sistema Informativo Percettori, mettendo di fatto questo lavoro nelle condizioni di restituire agli *stakeholder*, alla comunità scientifica e all'opinione pubblica un quadro esaustivo e dettagliato sull'utenza interessata dalle politiche direttamente connesse all'Accordo Stato regioni del Febbraio 2009.

In prospettiva, le attività, oltre ad aggiornare per il 2011 la descrizione degli assetti procedurali e della governance regionali, andranno a riguardare maggiormente l'analisi dell'attuazione delle misure di politica attiva; la quantificazione e la valutazione dell'effettivo contributo di queste alla crescita delle chance di occupazione delle persone coinvolte nella crisi

¹ Progetti cofinanziati dai PON Governance e Azioni di sistema (Convergenza) e PON Azioni di sistema (Competitività regionale) – FSE 2007 - 2013

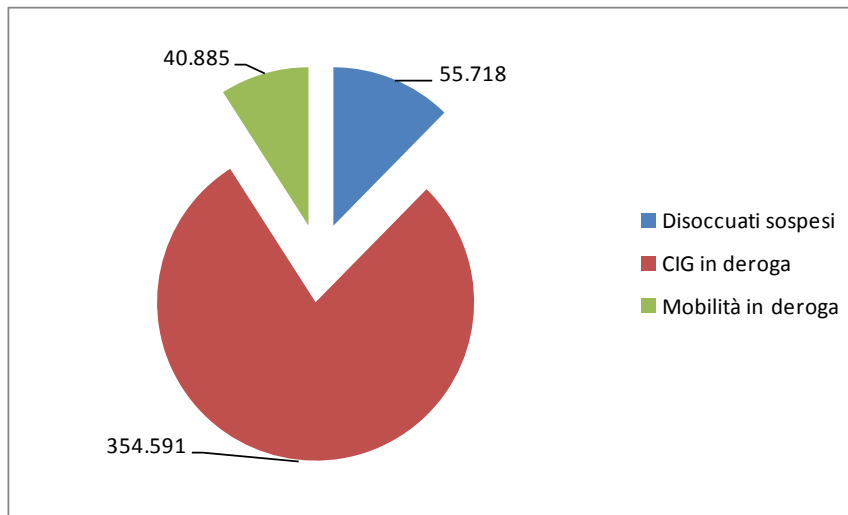
Il bacino di utenza di riferimento delle politiche attive del lavoro e della formazione connesse le cosiddette *prestazioni in deroga rivolte ai sospesi* (Cfr. Accordo Stato – Regioni, siglato il 12 febbraio 2009), ossia con la Cassa Integrazione in deroga (CIG in deroga) e con la Disoccupazione sospesi (forma di intervento prevista dall’articolato di legge, utilizzata solo nel 2009) ammonta (per l’intero periodo che intercorre tra ottobre 2008 e settembre 2010) a circa 285.421 lavoratori.²

Mettendo a confronto il numero massimo di lavoratori coinvolti negli accordi sottoscritti nello stesso periodo di riferimento (pari a 594.000) il cosiddetto *tiraggio* (il ricorso effettivo alle forme di sussidio al reddito “in deroga” rivolte ai sospesi) risulta pari al 45,3%.

Il 30% del totale degli effettivi percettori di trattamenti in deroga rivolti ai lavoratori sospesi, dunque poco meno di 84 mila lavoratori, ha usufruito di due o più trattamenti.

Sempre nel periodo considerato, i trattamenti in deroga (compresi i trattamenti rivolti ai fuoriusciti – Mobilità in deroga) sono stati complessivamente 450 mila.

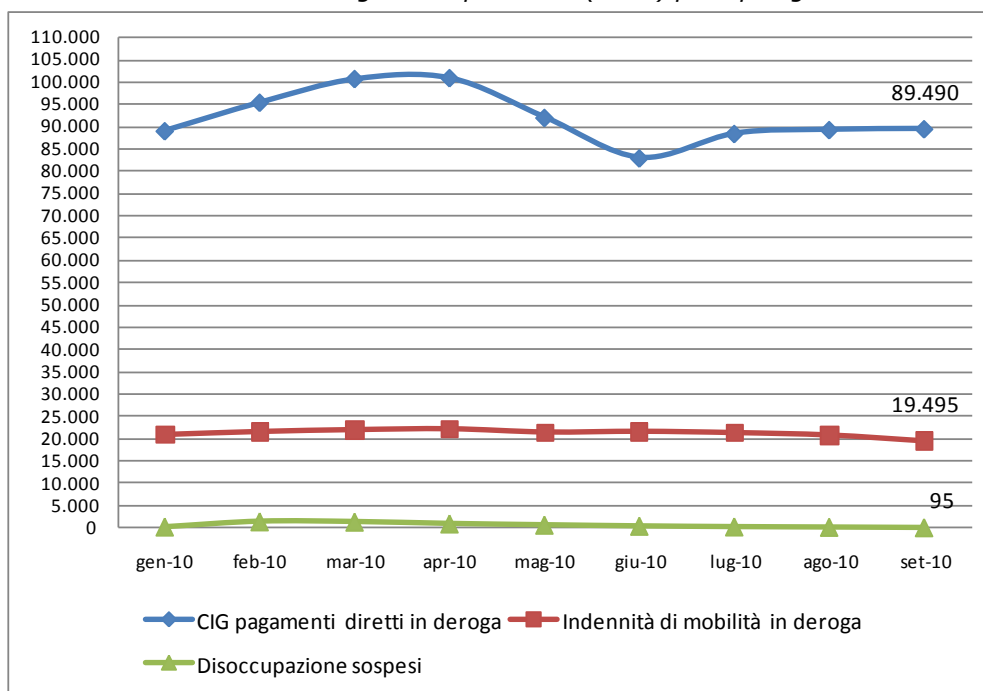
Grafico 1. Trattamenti in deroga per tipologia di trattamento (da ottobre 2008 a settembre 2010)



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati INPS

² Sono ricompresi i lavoratori che dopo un periodo di sospensione – data la chiusura dell’azienda – nel periodo considerato, sono transitati nelle liste di Mobilità in deroga.

Grafico 2. Trattamenti in deroga attivi per mese (2010) per tipologia di trattamento



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati INPS

Andando oltre al più ristretto ambito di intervento degli Ammortizzatori sociali in deroga, la platea dei destinatari degli interventi si è profondamente modificata sia dal punto di vista quantitativo (la crisi ha colpito anche settori in crescita) che qualitativo (come ad esempio i lavoratori atipici) e a fronte di tale mutamento alcune Regioni hanno saputo approntare strategie nuove, in parte capitalizzando i positivi risultati ottenuti nel corso degli ultimi anni.

Nel complesso circuito di attivazione e gestione dei processi, gli attori tradizionali acquisiscono un nuovo ruolo e nuove collocazioni nella catena operativa (come, ad esempio, l'INPS), si moltiplica l'utenza mettendo alla prova la capacità operativa delle strutture di servizio, i tempi di attivazione divengono condizione necessaria e indispensabile di realizzazione degli interventi, i diversi circuiti di interscambio informativo necessitano di correttivi complessi di integrazione e rinnovamento. Sono diverse le amministrazioni che, nella formulazione dei propri programmi, hanno considerato (separatamente o simultaneamente) questi aspetti (intervendendo, ad esempio, sui sistemi informativi anche attraverso linee di finanziamento dedicate). L'integrazione tra parte passiva e parte attiva delle politiche del lavoro si realizza nelle articolazioni territoriali dei Servizi competenti al lavoro (pubblici e privati) che prendono in carico le persone e le inseriscono nei percorsi di orientamento, formazione o accompagnamento organizzati sul territorio. Come ovvio, la regia regionale è fondamentale per la tenuta del processo, anche tenendo conto del ruolo, spesso rilevante ricoperto dalle Province.

Nel "Rapporto sul mercato del lavoro 2009-2010" (Luglio 2010) il CNEL 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"³. "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

³ Cfr. Sintesi del Rapporto sul mercato del lavoro anni 2009 - 2010, a cura del CNEL, Luglio 2010

*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."*⁴

Le misure regionali di contrasto alla crisi direttamente connesse all'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.**

Tra i diversi interventi di politica attiva, accanto alle varie forme di orientamento e accompagnamento al lavoro, la formazione è, storicamente, quello più complesso da offrire. Per le sue caratteristiche strutturali (per il fatto stesso di essere una politica attuata attraverso progetti), che vedono: il coinvolgimento di soggetti e figure professionali diverse, l'adozione di pratiche selettive e procedure contabili/rendicontative e per molto altro ancora, la formazione professionale a finanziamento pubblico ha consolidato nel tempo una sovrastruttura regolamentare che fino a pochi mesi fa tendeva a separarla e distanziarla dai servizi più propriamente dedicati al *matching* tra domanda e offerta di lavoro.

Il "fattore innovativo" più importante indotto dall'attuazione delle misure di contrasto alla crisi occupazionale è individuabile proprio nell'integrazione effettiva (qualche volta, come vedremo, con caratteristiche che vanno oltre all'integrazione stessa) dei servizi al lavoro e dei servizi formativi sotto una regia regionale ri-unificata. Non si intende qui rappresentare una realtà scevra da criticità, ritardi e inefficienze. Certamente ci sono anche quelle. E' in questo modo, infatti che vanno analizzati i ritardi cumulati fino ad oggi da alcune Amministrazioni nel dare attuazione ai programmi e a muovere verso le soluzioni descritte più dettagliatamente nei paragrafi successivi.

E' ancora troppo presto per poter presentare dei dati consolidati di attuazione finanziaria e fisica delle politiche attive. Per altro le procedure di rendicontazione delle indennità di partecipazione (quale forma integrativa del sussidio al reddito per i percettori di AASS in deroga. Le prime stime - aggiornate tra giugno e settembre del 2010 - indicano una quota di circa 220 mila lavoratori "presi in carico" dai servizi al lavoro. Se è presumibile che la maggior parte di loro ha usufruito di un ampio spettro di forme di intervento (fino alla definizione del Piano di Azione Individuale) è altrettanto certo che solo una quota di questi - in ragione delle durate brevi delle sospensioni dal lavoro - è stata indirizzata verso gli interventi a carattere formativo.

I documenti regionali fanno spesso riferimento a criteri di priorità riguardanti le persone over 45 (in particolare donne), anche se nella prassi dare seguito a tali indicazioni risulta spesso difficile. Si segnala, inoltre, la tendenza alla estensione degli ammortizzatori in deroga a platee di soggetti tradizionalmente escluse, mettendo a frutto il potere di "deroga" riconosciuto ad amministrazioni regionali e parti sociali territoriali nello stesso Accordo Stato - regioni.

Il raggiungimento di molteplici target è sempre condizionato dall'attivazione di fonti finanziarie diverse. E' difficile apprezzare il comportamento delle amministrazioni regionali senza considerare, accanto agli interventi ispirati all'Accordo, tutte le altre azioni poste in atto grazie all'attivazione di canali diversi dal FSE. Ciò è particolarmente vero per quanto riguarda le linee di intervento dedicate alle imprese, laddove si punta con decisione alla permanenza del lavoratore in impresa come obiettivo primario, impostando l'intervento formativo (di riqualificazione o aggiornamento) direttamente on the job e sostenendo, anche con fonti di finanziamento diverse dai Fondi comunitari, la liquidità dell'impresa. In quest'ambito, infatti, grande diffusione hanno gli interventi per il sostegno della liquidità finalizzati al mantenimento dei livelli occupazionali, realizzati attraverso facilitazioni nell'accesso al credito, ma anche gli

⁴ CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro anni 2009 - 2010*, Luglio 2010, pag. 186 - 187.

incentivi all'assunzione (in genere in forma di contributo una tantum) e le agevolazioni creditizie per l'acquisto di beni strumentali per l'esercizio dell'attività di impresa.

Per quanto riguarda il governo del sistema, molte Regioni (Abruzzo, Basilicata, Bolzano, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Molise, Piemonte, Puglia, Valle d'Aosta) hanno deciso di rafforzare il coordinamento delle politiche attraverso l'istituzione di "tavoli" anti crisi, variamente denominati: task force; comitati; gruppi tecnici; cabine di regia. Questi "tavoli" hanno l'obiettivo di garantire, con regolarità e sistematicità, il confronto tra rappresentanti della Regione e, in particolare degli Assessorati, Direzioni e Servizi con compiti in materia di formazione, lavoro e attività produttive; delle Province; delle Parti sociali e altri soggetti a vario titolo coinvolti, al fine di impostare le strategie di intervento, valutare e monitorare l'andamento della crisi occupazionale e le conseguenti strategie di intervento.

Nella gestione della crisi le Regioni hanno assunto funzioni di programmazione, coordinamento e controllo; l'ampiezza dei compiti che le Regioni si sono assegnate differisce tuttavia in relazione al ruolo riconosciuto alle Province. Da questo punto di vista sembrano potersi distinguere almeno tre differenti sistemi di governo che generalmente non si discostano dai precedenti assetti di *governance*, in particolare disegnati dalle Regioni sin dalla attuazione del d.lgs. n. 469/97. Il primo assegna un ruolo prevalente alla Regione sia nella programmazione, sia nell'attuazione delle politiche; un secondo nel quale la regia è assegnata alla Regione, mentre alle Province è affidata la gestione degli interventi e una terza tipologia che attribuisce alla Regione compiti di definizione delle strategie, coordinamento e controllo e alle Province un ruolo attivo non soltanto nell'attuazione degli interventi, ma anche nella fase di programmazione.

Tavola 1. Il contributo del FSE ai programmi regionali di contrasto alla crisi

<p>Innovazione nei sistemi del lavoro e della formazione</p>	<p>Sinergia tra il sistema lavoro, nelle due componenti passiva e attiva, e il sistema della formazione professionale a finanziamento pubblico. L'integrazione tra parte passiva e attiva delle politiche del lavoro si realizza nelle articolazioni territoriali dei servizi competenti al lavoro pubblici e privati che prendono in carico le persone e le inseriscono nei percorsi di orientamento, formazione o accompagnamento organizzati sul territorio</p>
<p>Integrazione istituzionale ed organizzativa</p>	<p>Rafforzamento del coordinamento delle politiche per garantire il confronto e il partenariato tra assessorati, direzioni e servizi (lavoro, formazione e attività produttive) delle Regioni, delle Province con le parti sociali. Parallelamente, il raccordo con l'Inps (per la gestione dei percettori di ammortizzatori e delle risorse nazionali e regionali) ha sollecitato nuove modalità di cooperazione con l'Istituto di previdenza</p>
<p>Crescita del dialogo e sinergia con le parti sociali</p>	<p>Sono nati o potenziati gli strumenti locali di osservazione del mercato del lavoro (in forma più o meno strutturata). La necessità di cogliere in maniera tempestiva (<i>just in time</i>) le esigenze e i fabbisogni del tessuto locale produttivo ha condotto le amministrazioni locali verso un progressivo fine tuning dell'offerta formativa</p>
<p>Centralità del destinatario finale</p>	<p>L'individuo percettore di ammortizzatori in deroga è al centro dell'intervento pubblico, che tende ad essere articolato sulle sue esigenze. Si individuano target specifici (es. over 45, donne) e si estendono gli AASS in deroga a soggetti tradizionalmente esclusi, mettendo a frutto il potere di deroga riconosciuto dall'accordo Stato-Regioni e attivando fonti finanziarie aggiuntive diverse dal FSE</p>

I servizi al lavoro: soggetti e tipologia di servizio

L'acuirsi della crisi e le difficoltà di gran parte del mondo imprenditoriale hanno fatto sì che le richieste di ammortizzatori in deroga fossero particolarmente elevate nel corso nell'anno 2009 e nel primo semestre 2010, anche in funzione preventiva e precauzionale. Questa situazione ha reso sempre più stringente la necessità di approntare su base regionale 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 si è innestata su sistemi del lavoro fortemente differenziati su base nazionale per tipo di organizzazione, operatività e integrazione sul territorio. Se in alcuni casi, questa situazione ha rappresentato l'occasione per innovare o razionalizzare la strutturazione dei servizi e le modalità organizzative dei sistemi per il lavoro, la tendenza maggioritaria, tuttavia, è stata quella di adattare il target specifico di percettori di AASS in deroga al funzionamento ordinario del sistema. E questo ha comportato una maggiore efficienza organizzativa delle Regioni che avevano già modalità di gestione avviate e consolidate – anche sulla base di specifici standard, e un maggiore sforzo organizzativo da parte delle Regioni che si trovavano impreparate a gestire un target complesso, con tempi rapidi e approcci diversificati, e che hanno iniziato concretamente a offrire servizi di politica attiva con notevole ritardo.

In questo scenario eterogeneo quindi, le problematiche con cui sono trovati a confrontarsi i sistemi del lavoro regionali sono stati relativi a tempi e modalità efficienti ed efficaci di messa in moto di una offerta *just in time*. Indipendentemente dalle modalità di gestione adottate dalle singole regioni, la tendenza generale registrata è stata da un lato l'ampliamento della gamma di servizi a disposizione - con la creazione anche di iniziative ad hoc, quali strutture informative dedicate (es. sportelli) - e dall'altro l'ampliamento dello spettro di operatori competenti all'erogazione.

Laddove il target di percettori di AASS sociali è stato considerato come indistinto, le prestazioni a favore dei soggetti sono state divise in un *core* di carattere obbligatorio e di un complesso di azioni di carattere opzionale. In questi casi, la gestione del target dei percettori di AASS è una specifica dell'organizzazione e gestione ordinaria dei servizi per target.

Laddove, invece, il target è stato segmentato per tipologia di AASS (distinguendo la condizione di sospensione da quella di perdita di lavoro), l'offerta di politiche attive è stata organizzata tenendo conto della diversa durata dell'ammortizzatore: di breve medio e lungo periodo (nell'arco dei 12 mesi possibili come durata massima) in caso di sospensione, lungo in caso di mobilità. In alcuni casi, il criterio distintivo del target è stato semplicemente di carattere temporale indipendentemente dalla tipologia di ammortizzatore sociale percepito. Conseguentemente, a fronte di una ridotta disponibilità alla fruizione di politiche attive dettata da una condizione di sospensione breve dal lavoro, l'offerta di servizi proposti si è collocata in un *range* che va da un minimo di orientamento, informazione e accompagnamento alle scelte formative sino ad un massimo di erogazione di formazione breve. Nel caso di sospensioni lunghe o di condizioni di mobilità, l'offerta di politiche attive ha potuto prevedere un approccio più personalizzato, comprensivo di un mix di azioni che vanno da un minimo di orientamento approfondito e formazione sino ad un massimo di formazione lunga e accompagnamento al lavoro o consulenza all'autoimpiego.

Per quanto riguarda l'offerta di servizi per il lavoro e la formazione sembrano emergere configurazioni differenti in ragione del ruolo assegnato all'operatore pubblico rispetto al privato.

In relazione a questo aspetto sembrano delinearsi tre diversi orientamenti:

- nel primo, adottato dalla maggioranza delle Regioni, l'operatore pubblico, generalmente rappresentato dal Centro per l'impiego, ha un ruolo centrale che si esplica nella responsabilità della presa in carico del lavoratore e nella definizione, insieme al lavoratore, del percorso, composto da un insieme di servizi per il lavoro e la formazione, che lo stesso lavoratore dovrà seguire;
- nel secondo caso invece, ricorre un modello integrativo a "doppio canale", ove, anche attraverso l'attuazione l'accreditamento, l'attività dei CPI è integrata da attori ulteriori rispetto a quelli istituzionali. Il CPI cioè continua ad esistere parallelamente, non essendo tenuto a partecipare alle aste per poter continuare la propria attività. In tal caso le istituzioni territoriali hanno soprattutto fatto riferimento ad operatori accreditati quali sedi formative ed orientative per allargare lo spettro dei servizi disponibili.
- nel terzo, ricorre un modello sostitutivo a "canale unico" (Lombardia, Veneto, Sicilia e per i lavoratori sospesi il Friuli V.G. e la Regione dell'Umbria), ove l'accreditamento costituisce l'unica via per accedere al sistema locale del lavoro. I soggetti responsabili della presa in carico degli individui sono gli enti accreditati, che possono essere soggetti pubblici, privati o un raggruppamento di enti pubblici e privati. Nelle Regioni 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.

Tavola 2. Modelli regionali di intervento: operatori pubblici e privati accreditati per lo svolgimento per i servizi al lavoro nel territorio regionale

Dalla eterogeneità alla riconduzione ad alcune forme similari
Le strutture che erogano i **servizi al lavoro** ("servizi competenti")

Servizi offerti esclusivamente (o quasi) da strutture pubbliche (CPI o altre denominazioni) Modello esclusivo	Servizi offerti da strutture pubbliche e strutture private Modello integrativo	Servizi offerti esclusivamente da strutture private Modello sostitutivo
Valle d'Aosta- PA Trento - Liguria	PA Bolzano - Piemonte - Friuli Venezia Giulia	Lombardia - Veneto - Friuli Venezia Giulia
Lazio - Abruzzo - Umbria	Toscana - Emilia- Romagna - Marche	Umbria
Basilicata - Sardegna - Molise - Campania - Puglia - Calabria	Sicilia	

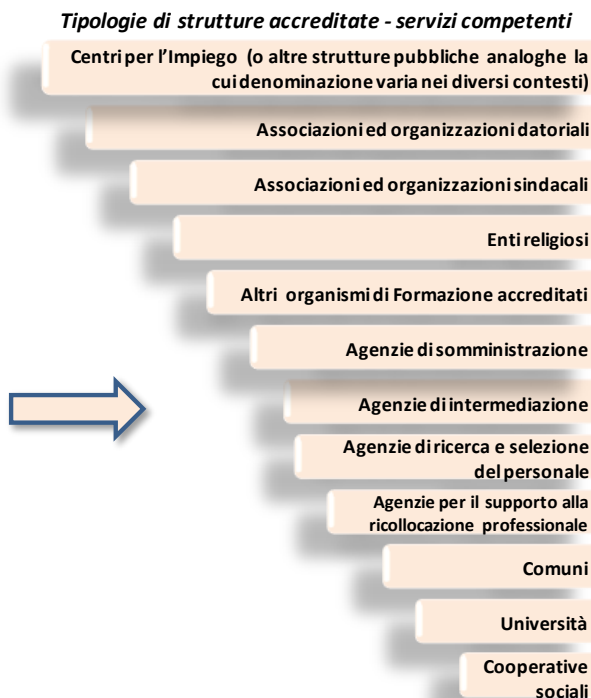


Tavola 3. Tipologia di servizi al lavoro effettivamente erogati

Accesso ai servizi: iscrizione anagrafe, sottoscrizione Patto di servizio
Colloquio I livello e II livello (individuale o di gruppo) ed erogazione delle informazioni
Bilancio o Analisi delle competenze
Consulenza orientativa (orientamento e autopromozione)
Tutoring e counselling orientativo
Definizione del percorso
Tutoring ed accompagnamento tirocinio
Scouting aziendale e seminari-laboratori ricerca attiva del lavoro
Accesso all'intermediazione e Incontro domanda - offerta
Consulenza e supporto all'autoimprenditorialità

Stima dei
"Presi in carico"
220.000
(settembre 2010)

Gli interventi a carattere formativo

Nell'ambito delle politiche attive rivolte ai percettori di ammortizzatori in deroga, in integrazione con l'erogazione di un sostegno al reddito cofinanziato dal FSE, un ruolo importante è svolto dagli interventi formativi.

Generalmente si tratta di interventi che intervengono dopo le politiche attive riferibili ai cosiddetti "servizi per il lavoro", in quanto presuppongono un preventivo contatto con l'utenza funzionale a identificarne il fabbisogno formativo, dalla durata più ampia. Infatti, nell'ambito dei Piani di Azione Individuali – o comunque siano definiti i percorsi di politica attiva identificati per il singolo percettore di ammortizzatore in deroga – dopo i servizi per il lavoro che consentono almeno una prima accoglienza e informazione, un intervento di orientamento e una analisi delle competenze e dei bisogni, si collocano uno o più interventi formativi, che possono poi essere seguiti anche da ulteriori servizi al lavoro, funzionali ad una restituzione degli esiti ai soggetti che progettano e/o monitorano i percorsi individuali.

Dalla ricognizione si rileva che solo alcune amministrazioni hanno potuto inserire già nel corso del 2009 i lavoratori sospesi o i cessati in deroga in interventi formativi finanziati nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali. La difficoltà di costruire un sistema in grado di integrare politiche passive, servizi per il lavoro e servizi per la formazione, in contesti dove tradizionalmente questi segmenti hanno viaggiato su binari diversi ha certamente rappresentato un ostacolo per tutte le amministrazioni, che sono riuscite nell'intento di individuare un modello operativo possibile con diverse velocità. A determinare tali diverse velocità sono intervenuti una pluralità di fattori come, ad esempio, la presenza di un duplice livello di programmazione – in capo alla Regione e poi alle Province, in cui generalmente alle Province è comunque riconosciuta ampia autonomia programmatoria nel quadro di Linee direttrici tracciate a livello regionale – che ha richiesto un maggiore tempo per il duplice processo decisionale e poi attuativo; o la manifestazione degli effetti della crisi in tempi diversi per le aree del Nord-Ovest (ottobre del 2008) rispetto ad alcune Regioni del Mezzogiorno (primi mesi del 2010).

Le modalità e i tempi diversi di manifestazione della crisi nelle diverse Aree del Paese si rivelano anche nell'analisi dei target di beneficiari delle politiche attive a carattere formativo. In generale risulta che nelle Regioni più grandi dell'area settentrionale è stata costruita un'offerta formativa destinata esclusivamente ai percettori di ammortizzatori in deroga, nelle Regioni più piccole e in generale nell'area meridionale i trattati in deroga concorrono con gli altri utenti per la partecipazione alle attività formative dal momento che l'offerta tiene conto di una situazione pregressa e strutturale di disagio e difficoltà occupazionali.

In aggiunta ai tempi e all'entità diversi di impatto della crisi sui territori, anche la composizione della platea di percettori di ammortizzatori in deroga presenta marcate differenze territoriali: nelle aree settentrionali prevale significativamente la cassa integrazione in deroga, mentre nel Mezzogiorno le mobilità hanno un peso significativo, a volte preponderante, anche come prolungamento di periodi precedenti.

La diversa composizione della platea dei beneficiari richiede 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, richiede di costruire un sistema di offerta estremamente flessibile e quindi caratterizzato da interventi brevi.

Da ciò si è messo in moto un processo che ha spinto le Regioni a ricercare una strutturazione molto flessibile dell'offerta formativa. E in tale esercizio di costruzione, le amministrazioni sono evidentemente partite dalla valorizzazione di quanto già disponibile.

È evidente che l'obiettivo di costruire un sistema di formazione molto flessibile, che è un obiettivo in realtà perseguito da lungo tempo da parte di molte Regioni, è forse 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.

Rispetto a tale esigenza di flessibilità, la risposta più efficace è stata individuata nell'adozione di un modello di strutturazione dell'offerta basato su Cataloghi. Infatti, i Cataloghi dell'offerta Formativa disponibile sul territorio consentono di pre-determinare a priori la "rosa" di tutti gli interventi potenzialmente attivabili sperando un'unica procedura di evidenza pubblica;

successivamente, saranno le scelte degli utenti – o altri meccanismi di abbinamento fra utenti e percorsi – a definire quali interventi saranno realmente attivati.

Molte Regioni hanno “utilizzato” i Cataloghi costruiti precedentemente per altri *target* di beneficiari, pur operando a volte delle modifiche e soprattutto di ampliamento dell’utenza e dei finanziamenti disponibili, per metterli a disposizione delle richieste dei percettori di ammortizzatori sociali in deroga, anche in via provvisoria in attesa della costruzione di nuovi Cataloghi ad hoc. L’implementazione più rapida dell’Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009 in alcune Regioni del Paese si deve proprio a tali pre-condizioni particolarmente favorevoli. Nei casi in cui mancava un Catalogo già definito, le Regioni hanno dovuto costruire ex novo i Cataloghi dell’offerta. Pertanto, il modello di strutturazione dell’offerta “a Catalogo” si riscontra in pressoché tutte le Regioni, anche se talora questo non è lo strumento esclusivo di proposizione di politiche attive a carattere formativo rivolte ai percettori di ammortizzatori in deroga. È evidente che la necessità di “costruire” ex novo un Catalogo ha determinato ritardi nella fase di implementazione, tanto che in alcune Regioni nella ricognizione effettuata nel periodo settembre – ottobre 2010 la fase procedurale risulta ormai conclusa, mentre la fase di avvio degli interventi di formazione non risulta ancora partita.

Nell’ambito dei Cataloghi la scelta dei moduli/interventi è generalmente affidata ai singoli individui, con il supporto dei servizi al lavoro. Talora i PAI riportano l’indicazione specifica dei moduli/interventi prescelti, anche sulla base degli esiti dell’attività di orientamento e bilancio di competenze effettuata dai servizi per l’impiego o comunque dai “gestori” dei servizi al lavoro e con riferimento ad eventuali indicazioni su competenze utili per il rilancio dell’azienda di provenienza - nel caso dell’utenza di sospesi - contenute nell’accordo con le organizzazioni sindacali che ha decretato lo stato di crisi.

Altro strumento diffuso per l’accesso al Catalogo, anche se in misura più ridotta, è invece la “dote”, che caratterizza gli interventi predisposti nelle Regioni Lombardia e Veneto, e che generalmente è uno strumento che consente l’accesso non solo ad interventi formativi ma anche ai servizi al lavoro. Infine, la Toscana ripropone anche nel caso delle politiche attive per i lavoratori colpiti dalla crisi lo strumento delle Carte ILA, che la Regione stessa è stata la prima a sperimentare in Italia.

Ancora, nell’offerta formativa di alcuni territori si annoverano interventi diversi, generalmente basati sull’adozione di un modello di alternanza. La ricerca di flessibilità dell’offerta formativa ha avuto un impatto anche sulle procedure adottate per la definizione della stessa. Accanto alla validazione delle proposte in esito a procedura concorsuale basata sull’emanazione di un bando/ Avviso pubblico, in molti casi si sono adottate procedure “a sportello”, che consentono di arricchire il Catalogo via via di nuove proposte. Si tratta di un meccanismo che consente la presentazione di proposte/ richieste a più scadenze, predeterminate nel corso dell’anno, anche a cadenza mensile. Lo strumento è stato utilizzato per l’attribuzione dei voucher agli individui per partecipare agli interventi previsti dal Catalogo, oppure per consentire l’ampliamento del Catalogo stesso da parte dei soggetti erogatori, che possono quindi presentare le proposte progettuali via via che identificano nuovi bisogni formativi, per la presentazione dei piani formativi aziendali.

In ogni caso, per quanto brevi siano gli interventi formativi, la possibilità di accedervi - se non presenta problemi di sorta per i lavoratori cessati dal lavoro - è invece riservata solo ad una quota di lavoratori sospesi. Infatti, in considerazione dei tempi minimi necessari per l’inserimento nei corsi/percorsi oltre che del grado di flessibilità del sistema formativo, in molti territori si individua una soglia minima di durata della sospensione, rispetto alla quale si prevede o meno l’inserimento dei lavoratori in percorsi formativi.

Tale periodo minimo è quello necessario per la preventiva partecipazione ai servizi per il lavoro, la definizione del fabbisogno formativo, l’iscrizione agli interventi, la composizione di gruppi minimi di partecipanti necessari per dare avvio agli interventi. Tale soglia minima è stata individuata in maniera differenziata fra le Regioni. L’esigenza di interventi brevi, rispondenti a fabbisogni formativi diffusi e perciò adeguati a raccogliere ampie porzioni di utenza, ha spesso indirizzato l’offerta verso attività finalizzate al rafforzamento di competenze di base e trasversali.

Nell’offerta approntata dalle Regioni i corsi brevi consistono generalmente di interventi per lo sviluppo di competenze di lingua italiana o di una lingua straniera, competenze digitali e telematiche; talvolta – e solo per proporre qualche esempio - compaiono interventi “per la cittadinanza”, per lo sviluppo delle Pari Opportunità, la sicurezza, la Qualità e l’Organizzazione ed Economia. Tra gli interventi per lo sviluppo delle competenze trasversali invece si riscontrano moduli dedicati al *problem solving*, al lavoro di gruppo, alla gestione del tempo, alla comunicazione e allo sviluppo delle competenze relazionali in genere, oltre che professionalizzanti. In generale, comunque, i corsi professionalizzanti assumono una durata più lunga, in particolare quando di tratta di interventi che consentono l’acquisizione di una qualifica. In questo caso consistono in corsi di almeno 400 ore, che prioritariamente sono rivolti ai lavoratori in mobilità in deroga.

Infine, quasi tutte le Regioni hanno previsto nei loro cataloghi o comunque nella loro offerta la partecipazione ad interventi di auto-imprenditorialità, rivolti generalmente, ma non esclusivamente, a lavoratori cessati. Data la diffusa disponibilità di cataloghi ampi dell’offerta, nell’ambito dei quali individuare l’intervento specifico per ciascun percettore, spesso nei documenti regionali che descrivono le modalità di abbinamento dell’utenza alle politiche attive si sottolinea il ruolo dell’impresa. L’obiettivo è quello di potenziare le competenze delle risorse umane di cui dispone l’azienda, in modo che la stessa possa in futuro riacquistare produttività e competitività. Questo ruolo dell’impresa è ulteriormente valorizzato in alcuni contesti in cui, nell’ambito di interventi comunque rivolti agli individui, generalmente per i casi di imprese maggiori, si dà la possibilità di definire piani formativi specifici per le esigenze della singola azienda. Si tratta di casi in cui gli interventi rivolti a singoli soggetti sospesi vengono inquadrati in percorsi formativi progettati ad hoc sulla base delle esigenze aziendali, grazie alla possibilità di inserire nuovi interventi nei cataloghi, “sfruttando” in tal modo l’opportunità della sospensione per un’operazione di rafforzamento delle competenze disponibili per l’impresa stessa.

Sono inoltre molto diffusi gli interventi di politiche attive a carattere formativo che si rivolgono direttamente all’impresa, come soggetto che può richiedere formazione specifica per i propri dipendenti, anche nel caso in cui o solo nel caso in cui fra questi ci siano anche percettori di ammortizzatori.

Tavola 4. Gli interventi formativi nei programmi regionali di contrasto alla crisi

