Per **ISFOL**
Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori,
Area Sistemi Locali e integrazione delle Politiche

POLITICHE ATTIVE PER IL CONTRASTO DELLE CONDIZIONI DI SVANTAGGIO OCCUPAZIONALE SUL MERCATO DEL LAVORO:

"Rassegna ed analisi delle iniziative di carattere regionale e sub regionale volte a migliorare l'occupazione e l'occupabilità dei target specifici del mercato del lavoro (Donne, Giovani, Stranieri, Disabili, Over 50)"

STESURA FINALE
31 Dicembre 2012

Il rapporti di ricerca è stato coordinato da Bartolomeo Avataneo con la cura scientifica di Clemente Tartaglione e il contributo di ricerca di Fulvio Pellegrini, Mauro Di Giacomo, Lorenzo Birindelli, Gianmarco Guazzo

Attività svolta nell'ambito della progetto: DETERMINA n.41 del 12/06/2012 Dipartimento Mercato del Lavoro e Politiche Sociali CODICE IDENTIFICATIVO GARA n.4292966B9A

SOMMARIO

1. INTRODUZIONE

Crisi, mercato del lavoro e soggetti svantaggiati, un impegno di analisi finalizzato a fotografare l'attuale assetto di policy a livello regionale e sub regionale: il disegno dell'indagine e principali risultati

2. LA DIMENSIONE DELL'AREA DELLO SVANTAGGIO OCCUPAZIONALE ALL'INTERNO DEL MERCATO DEL LAVORO

Le definizioni istituzionali delle categorie su cui si compone l'area dello svantaggio, le scelte metodologiche della rilevazione e principali risultati a livello regionale

3. PROFILI DI POLICY REGIONALI PER CONTRASTARE LE CONDIZIONI DI SVANTAGGIO

3.1 Le politiche del lavoro: il quadro delle politiche e degli strumenti di intervento

3.2 I driver principali per una lettura ragionata delle politiche pubbliche rivolte agli svantaggiati

4. UNA RICOSTRUZIONE DELL'IMPEGNO PROGETTUALE DI ATTUAZIONE DELLE SCELTE DI POLICY

4.1 Il data base dei progetti: fonti amministrative adottate e scelte metodologiche per l'elaborazione di un archivio della progettualità regionale delle politiche attive che nel periodo 2010-.2012 hanno coinvolto i target dello svantaggio

4.2 Le principali evidenze che emergono dal data base dei progetti: una ricostruzione attraverso la lettura delle variabili su cui è stata elaborata la scheda di rilevazione dei dati

4.3 I Principali risultati della ricognizione sui bandi

5. IL PUNTO DI VISTA DELLE ISTITUZIONI REGIONALI SULLE SCELTE DI POLICY E RIUSLTATI DI ATTUAZIONE

Confronto con gli attori locali della programmazione ed attuazione delle politiche attive verso i target dello svantaggio: il punto di vista sulle scelte di programmazione, risultati e principali punti di forza e criticità delle azioni progettuali intraprese

6. UN'ANALISI IN UN OTTICA VALUTATIVA DELLE ATTIVITÀ DI POLICY PROGRAMMATE ED ATTUATE

Profilo dimensionale e qualitativo dell'area dello svantaggio, scelte di policy ed impegno progettuale: tre livelli di analisi su cui ragionare in un ottica valutativa al fine di offrire al territorio uno strumento di orientamento alle decisioni

ALLEGATI

1. La traccia delle domande ed il panel degli attori per il confronto sulle policy

2. I data base dei progetti e dei bandi e l'apparato statistico

3. Le schede di rilevazione su cui è ricostruito il processi di attuazione delle policy dal 2010 al 2012.

4. Le classificazioni OpenCoesione

1. INTRODUZIONE

Crisi, mercato del lavoro e soggetti svantaggiati, un impegno di analisi finalizzato a fotografare l'attuale assetto di policy a livello regionale e sub regionale: il disegno dell'indagine

Il presente capitolo dà conto del disegno d'indagine complessivo di un progetto il cui principale obiettivo è la ricognizione delle policy volte a migliorare l'occupazione e l'occupabilità verso il target dei soggetti svantaggiati.

Il report è *in primis* lo strumento che accompagna all'uso dei dati e delle informazioni contenute nei DB allegati che fotografano l'attuale asseto di policy. Il report è anche una traccia per una ricognizione che ambisce ad essere sistematica e ricorrente per fornire elementi conoscitivi ai *decision making*, sia in vista dei percorsi di raggiungimento degli obiettivi previsti da Europa 2020, sia per aprire prospettive di crescita oltre le misure di contenimento della crisi.

In questa prospettiva, citando l'espressione usata dal premio Nobel, Paul Krugman, la "grande depressione", rischia di compromettere le prospettive future della collettività ed in modo particolare di alcune sue porzioni di popolazione che soffrono di una condizione di maggior fragilità socio/occupazionale. In altri termini, gli effetti di questa crisi prolungata e profonda che il nostro paese sta subendo dal 2008 emergono e si manifestano in tutta la loro gravità, con un progressivo approfondimento ed allargamento delle dinamiche di esclusione socio-lavorativa, soprattutto per quei soggetti che esprimono più elevate condizioni di fragilità.

A questo riguardo, anticipando alcune informazioni sviluppate nel capitolo 2, le statistiche restituiscono un'area dello svantaggio occupazionale che ha raggiunto circa 4 milioni di persone, le cui distanze dal resto della popolazione lavorativa continuano ad approfondirsi; situazione che trova una sua raffigurazione emblematica quando si focalizza l'attenzione soprattutto su giovani e le donne, che per livello di occupazione si collocano nelle posizioni più basse della graduatoria europea.

Ciò naturalmente implica per i *decision making,* l'urgenza di porre attenzione all'insieme delle situazioni di svantaggio occupazionale e per andare in questa direzione assume crescente centralità un supporto di informazioni utili a migliorare gli indirizzi e le scelte complessive delle politiche.

Costruire un data set per l'analisi, il monitoraggio ma anche per la valutazione delle politiche attive del lavoro rivolte in particolare all'ampio gruppo dei target d'indagine, dovrebbe quindi servire innanzitutto a fornire una rappresentazione unitaria, nazionale e territoriale, al fine contribuire ad indirizzare il futuro delle politiche per il lavoro e renderle sempre più mirate ed efficaci.

Entrando nel merito, la ricerca si dipana all'interno di un quadro istituzionale di impiego di risorse finanziarie pubbliche volte ad indurre dei cambiamenti di una condizione o di comportamenti di una popolazione identificata in maniera selettiva, ossia gruppi o individui con specifiche esigenze o difficoltà rispetto al mercato del lavoro. Le politiche del lavoro, interventi identificabili e mirati a conseguire obiettivi correlati a risultati attesi verso specifici target, sono ovviamente studiate attraverso l'impiego di classificazioni istituzionali, sia per ragioni di unitarietà di rilevazione che per motivi di coerenza con l'ambito di riferimento (spesa pubblica).

All'interno di questa cornice, il percorso di indagine si sviluppa per obiettivi successivi e coerentemente coniugati con l'esigenza di fotografare come nel periodo 2010-2012 (impiegando le primarie fonti d'indagine disponibili, il DB Open

Coesione[1]) le politiche pubbliche del lavoro investono (in quantità e qualità) sulla risoluzione delle problematiche del mercato del lavoro del target dello svantaggio occupazionale. Con questa finalità:

- il capitolo 2 traccia un perimetro quantitativo dell'oggetto di indagine: "l'area dello svantaggio occupazionale". In questa prospettiva, l'esercizio statistico è stato elaborato utilizzando il riferimento concettuale di "lavoratori svantaggiati" secondo la definizione europea (Regolamento CE n. 800/08);
- il capitolo 3 ha la finalità di pervenire ad una preliminare descrizione dell'insieme delle politiche attive del lavoro, realizzate in Italia, e rivolte agli svantaggiati. Gli strumenti di osservazione di riferimento sono, in questo caso, i Rapporti Annuali di Esecuzione delle Regioni (RAE) degli anni 2010 e 2011 e la documentazione di supporto alle politiche regionali – Patti, Piani, Accordi, intese – che hanno favorito la lettura del contesto politico istituzionale di riferimento dell'implementazione dei singoli Programmi Operativi Regionali 2007- 2013;
- il capitolo 4 definisce i criteri di ricognizione e le scelte operate per organizzare e popolare il data base affinché si tenga conto dell'intero processo o ciclo di vita delle politiche e restituisce una prima fotografia statistica dei principali risultati che emergono dal contenuto dello stesso database;
- il capitolo 5 raccoglie gli orientamenti delle amministrazioni nel loro "divenire" per comprendere il background delle principali scelte di programmazione, dei risultati e i principali punti di forza e criticità delle azioni progettuali;
- il capitolo 6 restituisce una descrizione dei dati presenti nel data base con un taglio valutativo con lo scopo di fornire punti di forza e di criticità di un impegno di policy specializzato sull'area dello svantaggio.

In sintesi, l'impegno alla rappresentazione delle politiche attive verso il target dello svantaggio occupazionale trova una prima risposta attraverso il secondo e terzo capitolo, che costituiscono il lavoro preliminare di descrizione dello scenario sia in termini di caratteristiche del fenomeno sia in termini di scelte di programmazione; una seconda risposta, attraverso il quarto capitolo che si concentra sui database (dei progetti finanziati e dei bandi) e sulla lettura statistica dei risultati; una terza risposta (capitoli quinto e sesto), che valorizza le informazioni disponibili come prodotto in prospettiva, ossia, aperto al confronto con gli attori locali e ad una analisi valutativa delle scelte di policy.

Punto nodale di questo percorso di indagine è senza dubbio la ricognizione dell'effettiva attività di policy messa in campo dalle regioni. In questa prospettiva, si è deciso di procedere allo sviluppo di un data base in grado di offrire un apparato informativo esaustivo di quel percorso su cui sono organizzate le politiche, che va dalla programmazione, alla successiva messa a bando, fino al progetto finanziato. Il data base è quindi organizzato su due livelli: il primo, quello dei bandi e quindi del principale veicolo attraverso cui si da attuazione alle scelte di programmazione; il secondo, quello dei progetti che sono stati finanziati attraverso gli stessi bandi.

Così facendo, crediamo che il prodotto finale composto dal report e dagli allegati, possa rappresentare un utile strumento di informazione per i *policy maker* e questo non solo per le informazioni e valutazioni disponibili nel rapporto ma anche per la ricognizione disponibile nel data base che diventa uno strumento aperto che in prospettiva potrà essere

[1]OpenCoesione è un progetto di diffusione e riutilizzo pubblico di dati e informazioni sugli interventi delle politiche di coesione territoriale (o politiche regionali) rivolto a cittadini, Amministrazioni, imprese e ricercatori. È parte di una strategia nazionale di Open Government e Open Data perseguita dal DPS in collaborazione con il Ministro per la Coesione Territoriale.

costantemente aggiornato, offrendo per questa via la possibilità di misurare l'effettiva evoluzione delle scelte di policy verso i target dello svantaggio occupazionale.

2. LA DIMENSIONE DELL'AREA DELLO SVANTAGGIO OCCUPAZUIONALE ALL'INTERNO DEL MERCATO DEL LAVORO

Le definizioni istituzionali delle categorie su cui si compone l'area dello svantaggio, le scelte metodologiche della rilevazione e principali risultati a livello regionale

L'obiettivo di questo capitolo è quello di tracciare un perimetro quantitativo dell'oggetto di indagine di questo rapporto: "l'area dello svantaggio occupazionale". In questa prospettiva, l'esercizio statistico è stato elaborato utilizzando il riferimento concettuale di "lavoratori svantaggiati" secondo la definizione europea (Regolamento CE n. 800/08).

Seguendo questa definizione, le condizioni di svantaggio *ex-post*, che derivano da una condizione di sofferenza conclamata, a livello individuale, nel mercato del lavoro, si individuano in particolare:

- nel non avere un impiego regolare retribuito ("*regular paid employment*") da almeno sei mesi ("lavoratore svantaggiato");
- nell'essere senza lavoro da almeno 24 mesi ("lavoratore molto svantaggiato").

Le altre condizioni di svantaggio individuate, che rappresentano invece situazioni potenzialmente "a rischio", sono:

- non possedere (almeno) un titolo di studio di scuola media superiore (ISCED 3);
- avere raggiunto i 50 anni di età;
- vivere soli con una o più persone a carico;
- lavorare in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25 % la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro, se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato;
- essere membri di una "minoranza nazionale"[2] con necessità di consolidare le proprie esperienze in termini di conoscenze linguistiche, di formazione professionale o di lavoro, per migliorare le prospettive di accesso a un'occupazione stabile.

Come evidente dalla classificazione riportata, il Regolamento del 2008 riduce la soglia temporale dello svantaggio (in precedenza fissata a 12 mesi, e a 6 solo per i giovani con meno di 25 anni), supera la distinzione fra disoccupati e in cerca di prima occupazione e supera anche il requisito della ricerca attiva del lavoro, perché fa riferimento esclusivamente a una condizione oggettiva, quella di non avere, da almeno sei mesi, un impiego regolare retribuito. Sono compresi, di conseguenza, purché senza un lavoro da almeno sei mesi:

- gli individui in cerca di lavoro, con o senza precedente esperienza lavorativa;

[2] Il concetto di *minorities*, nell'accezione usata nei paesi di più antica (del nostro) storia migratoria (e con diverse politiche di concessione della cittadinanza), identifica i cittadini discendenti dagli immigrati non-europei e, nelle ex-colonie di popolamento, dei *natives,* ed implica una condizione di svantaggio.

- gli “scoraggiati” in senso lato, che non cercano attivamente un’occupazione, ma vorrebbero e sono disponibili a lavorare (il riferimento è ad un “lavoratore”):
- i lavoratori non regolari.

Inoltre, sempre la definizione di svantaggiati del Regolamento 800 esclude il riferimento ad un territorio particolare, e introduce il settore solo con riferimento ai “settori segregati per genere”, e comunque mediato da una caratteristica ascrittiva (appartenere al genere sottorappresentato).

Partendo da questo perimetro concettuale è stata utilizzata la Rilevazione Continua sulle Forze di lavoro (RCFL) dell’ISTAT per identificare la dimensione del fenomeno dello svantaggio occupazionale in Italia. Anticipando quanto verrà descritto in modo più dettagliato nelle prossime pagine, alla base di questo esercizio statistico c’è la scelta di adoperare la domanda sulla “condizione dichiarata” (*In conclusione, nella settimana “dal … al…” come si considerava?*) presente nel questionario della Rilevazione. Si ritiene, infatti, che, in tal modo, si approssimi meglio di quanto si possa fare con la sola *Condizione professionale* ricostruita dall’ISTAT la definizione europea appena richiamata, che ingloba soggetti “disoccupati”, “in cerca di prima occupazione” ed anche “inattivi” secondo i criteri dell’*International Labour Office* (ILO) adottati dall’EUROSTAT e dall’ISTAT.

Criticità specifiche del mercato del lavoro italiano nel contesto europeo: donne, Mezzogiorno e giovani

Pur essendo elementi largamente noti, si ritiene utile un breve richiamo a quelle che sono, in chiave di comparazione europea, le criticità del mercato del lavoro italiano:

- il basso tasso di occupazione femminile (fino al 2010, il più basso di Europa; dal 2011, la Grecia ci toglie questo poco invidiabile primato);
- la disparità territoriale dei tassi di occupazione;
- gli elevati tassi di disoccupazione fra i giovani (in particolare, tra i giovanissimi).

I primi due elementi sono strettamente collegati tra loro, dal momento che la dispersione regionale italiana dei tassi di occupazione è nettamente superiore alla dispersione complessiva tra *tutte* le regioni della UE, ed anche tra tutte quelle della Zona-euro, proprio nella componente femminile (Tabella 1). Il nesso è rappresentato dai bassi tassi di occupazione femminili nelle regioni meridionali, che si riflettono sui bassi tassi di occupazione medi.

“There were four regions [in 2010]— all in southern Italy — where less than half of the population aged 20 to 64 were in employment, namely Puglia, Sicilia, Calabria and Campania, where the lowest rate was registered (43.7 %)”.[3]

Si tratta di una situazione che è stata poco modificata dalla crisi, che ha visto il tasso di occupazioni femminile in Italia in calo nel 2009-10, ed in ripresa nel 2011-12. Nel 2012 il valore dovrebbe tornare sul livello del 2008.

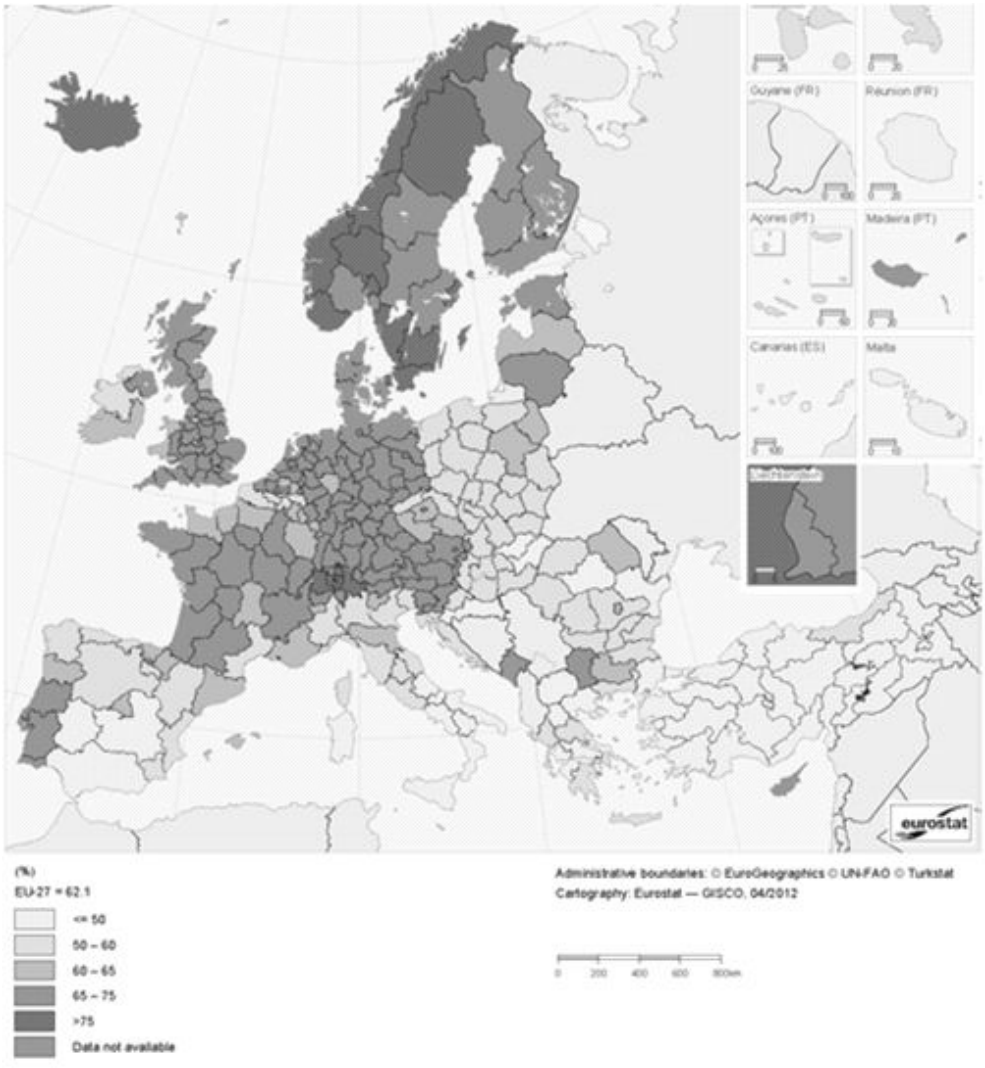
L’Italia presenta anche elevati tasso di disoccupazione giovanile, anche se non con i livelli record negativi visti per i tassi di occupazione femminile. Sotto tale profilo, l’Italia non rappresenta in Europa il paese maggiormente in difficoltà; anche se solo in Spagna e in Grecia la situazione è nel 2011-12 (nettamente) peggiore di quella italiana. Tuttavia, la crisi ha

[3] *Labour markets at regional level* (pp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Labour_markets_at_regional_level)

comportato un aumento assai rilevante del tasso di disoccupazione giovanile nel nostro paese, che nella fascia di età 15-24 anni ha superato nel 2011 la soglia del 29% e dovrebbe attestarsi intorno al 35% .

In tale fascia di età 15-24, il divario rispetto alla media europea è cresciuto nettamente con la crisi, e dovrebbe arrivare nel 2012 a circa 10 punti percentuali. Almeno fino al 2011, è stato poco rilevante rispetto alla fascia di età 25-29 anni lo scarto rispetto alla media europea (in particolare rispetto alla sola Zona-euro); nel 2012 si dovrebbe invece determinare un differenziale di una certa consistenza.

Figura 1. Tasso di occupazione femminile (%) per regione (NUTS 2). Classe di età 20-64. Anno 2010



Fonte: EUROSTAT

Tabella 1. Dispersione* dei tassi di occupazione regionali (NUTS 2) femminili. Classe di età 15-64

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
European Union (27)	*16,7*	*16,0*	*15,8*	*15,9*	*16,3*	*16,1*	*16,6*
Euro area (15)	*17,0*	*16,5*	*16,6*	*17,1*	*17,8*	*17,8*	*18,4*
Belgium	10,5	10,6	10,7	10,5	10,4	10,9	10,6
Bulgaria	7,7	8,8	9,0	8,9	9,8	10,1	10,1
Czech Republic	6,7	7,0	6,4	5,7	6,1	5,7	4,8
Denmark	:	:	2,3	2,7	2,4	2,8	1,9
Germany	5,0	4,8	4,8	5,2	5,0	5,0	4,7
Greece	8,4	7,7	7,0	7,8	7,5	6,4	6,7
Spain	13,8	12,8	11,8	12,3	12,1	12,3	12,8
France	9,3	8,8	7,8	8,4	8,2	7,9	7,4
Italy	**26,6**	**26,1**	**26,4**	**26,7**	**26,9**	**26,8**	**26,8**
Hungary	10,8	9,9	10,3	10,4	10,5	8,7	8,4
Netherlands	2,6	2,6	2,7	2,5	2,5	3,1	2,8
Austria	3,4	2,7	3,4	3,6	2,7	2,9	2,8
Poland	7,0	7,4	6,7	6,6	6,1	5,7	6,6
Portugal	5,6	4,8	5,5	5,2	5,5	6,7	3,7
Romania	8,2	6,5	7,8	6,8	7,3	8,6	10,4
Slovakia	11,7	11,5	10,9	11,5	11,4	9,7	10,8
Finland	6,1	5,9	5,9	4,8	4,8	4,2	4,0
Sweden	3,5	3,7	2,9	3,1	3,6	3,3	3,6
United Kingdom	6,3	6,4	6,2	6,2	6,4	5,7	6,2

(*) Coefficiente di variazione.
Fonte: elaborazioni su dati EUROSTAT.

Tabella 2. Tasso di occupazione femminile (%). Classe di età 20-64

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
European Union (27)	*56,1*	*57,2*	*58,2*	*58,9*	*58,4*	*58,2*	*58,5*	*58,7*
Euro area (17)	*55,4*	*56,6*	*57,7*	*58,4*	*58*	*57,9*	*58,2*	*58,7*
Belgium	53,8	54,0	55,3	56,2	56,0	56,5	56,7	56,6
Bulgaria	51,7	54,6	57,6	59,5	58,3	56,4	56,2	59,7
Czech Republic	56,3	56,8	57,3	57,6	56,7	56,3	57,2	58,1
Denmark	71,9	73,4	73,2	74,1	72,7	71,1	70,4	70,1
Germany	59,6	61,5	63,2	64,3	65,2	66,1	67,7	58,8
Estonia	62,1	65,3	65,9	66,3	63,0	60,6	62,8	65,2
Ireland	58,3	59,3	60,6	60,2	57,6	56,1	55,1	55,0
Greece	46,1	47,4	47,9	48,7	48,9	48,1	45,1	41,6
Spain	51,2	53,2	54,7	54,9	52,8	52,3	52,0	50,6
France	58,4	58,6	59,6	60,2	59,8	59,7	59,7	59,2
Italy	**45,3**	**46,3**	**46,6**	**47,2**	**46,4**	**46,1**	**46,5**	**47,2**
Cyprus	58,4	60,3	62,4	62,9	62,5	63,0	62,1	58,8
Latvia	59,3	62,4	64,4	65,4	60,9	59,4	60,2	61,5
Lithuania	59,4	61,0	62,2	61,8	60,7	58,7	60,5	62,1
Luxembourg	53,7	54,6	56,1	55,1	57,0	57,2	56,9	59,6
Hungary	51,0	51,1	50,9	50,6	49,9	50,6	50,6	60,1
Malta	33,7	33,4	35,7	37,4	37,6	39,3	41,0	61,0
Netherlands	66,4	67,7	69,6	71,1	71,5	69,3	69,9	70,5
Austria	62,0	63,5	64,4	65,8	66,4	66,4	66,5	67,2
Poland	46,8	48,2	50,6	52,4	52,8	53,0	53,1	60,5
Portugal	61,7	62,0	61,9	62,5	61,6	61,1	60,4	58,8
Romania	51,5	53,0	52,8	52,5	52,0	52,0	52,0	61,8
Slovenia	61,3	61,8	62,6	64,2	63,8	62,6	60,9	64,0
Slovakia	50,9	51,9	53,0	54,6	52,8	52,3	52,7	64,4
Finland	66,5	67,3	68,5	69,0	67,9	66,9	67,4	68,4
Sweden	70,4	70,7	71,8	71,8	70,2	70,3	71,8	72,4
United Kingdom	65,8	65,8	65,5	65,8	65,0	64,6	64,5	64,6

(*) Proiettando il tendenziale dei trimestri 2012 disponibili (almeno 2; 3 per l'Italia, la Francia e la maggioranza dei paesi) sulla media 2011.
Fonte: elaborazioni su dati EUROSTAT.

Tabella 3. Tasso di disoccupazione giovanile (%). Classe di età 15-24.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
European Union (27)	*18,6*	*17,3*	*15,5*	*15,6*	*19,9*	*20,9*	*21,3*	*25,1*
Euro area (17)	*17,9*	*16,6*	*15,1*	*15,6*	*19,8*	*20,6*	*20,7*	*25,1*
Belgium	21,5	20,5	18,8	18,0	21,9	22,4	18,7	18,2
Bulgaria	22,3	19,5	15,1	12,7	16,2	23,2	26,6	24,7
Czech Republic	19,2	17,5	10,7	9,9	16,6	18,3	18,0	19,5
Denmark	8,6	7,7	7,5	8,0	11,8	14,0	14,2	14,4
Germany	15,5	13,8	11,9	10,6	11,2	9,9	8,6	24,8
Estonia	15,9	12,0	10,0	12,0	27,5	32,9	22,3	22,3
Ireland	8,6	8,6	9,0	12,7	24,3	27,8	29,1	31,3
Greece	26,0	25,2	22,9	22,1	25,8	32,9	44,4	56,7
Spain	19,7	17,9	18,2	24,6	37,8	41,6	46,4	53,3
France	20,6	21,6	19,1	18,6	23,2	22,8	22,0	23,4
Italy	**24,0**	**21,6**	**20,3**	**21,3**	**25,4**	**27,8**	**29,1**	**35,5**
Cyprus	13,9	10,0	10,2	9,0	13,8	16,7	22,4	24,9
Latvia	13,6	12,2	10,7	13,1	33,6	34,5	31,0	29,5
Lithuania	15,7	9,8	8,2	13,4	29,2	35,1	32,9	26,6
Luxembourg	13,7	16,2	15,2	17,9	17,2	14,2	16,8	22,0
Hungary	19,4	19,1	18,0	19,9	26,5	26,6	26,1	22,7
Malta	16,8	15,9	13,9	12,2	14,4	13,0	13,7	20,4
Netherlands	8,2	6,6	5,9	5,3	6,6	8,7	7,6	9,6
Austria	10,3	9,1	8,7	8,0	10,0	8,8	8,3	9,0
Poland	36,9	29,8	21,7	17,3	20,6	23,7	25,8	25,9
Portugal	16,1	16,3	16,6	16,4	20,0	22,4	30,1	39,3
Romania	20,2	21,4	20,1	18,6	20,8	22,1	23,7	25,0
Slovenia	15,9	13,9	10,1	10,4	13,6	14,7	15,7	23,9
Slovakia	30,1	26,6	20,3	19,0	27,3	33,6	33,2	26,3
Finland	20,1	18,7	16,5	16,5	21,5	21,4	20,1	18,9
Sweden	22,8	21,5	19,3	20,2	25,0	25,2	22,9	23,5
United Kingdom	12,8	14,0	14,3	15,0	19,1	19,6	21,1	22,5

(*) Proiettando il tendenziale dei trimestri 2012 disponibili (almeno 2; 3 per l'Italia, la Francia e la maggioranza dei paesi) sulla media 2011.
Fonte: elaborazioni su dati EUROSTAT

Tabella 4. Tasso di disoccupazione giovanile (%). Classe di età 25-29

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
European Union (27)	*11*	*9,9*	*8,7*	*8,6*	*11,5*	*12,6*	*12,6*	*13,8*
Euro area (17)	*11,3*	*10,3*	*9,5*	*9,7*	*12,7*	*13,7*	*13,9*	*13,8*
Belgium	10,4	10,1	10,0	9,0	10,3	11,6	9,9	10,8
Bulgaria	11,0	10,3	7,5	6,4	8,1	12,7	14,8	12,5
Czech Republic	8,5	6,6	5,2	4,1	8,2	9,4	7,8	9,0
Denmark	5,5	5,1	4,6	3,4	8,0	10,6	11,0	11,3
Germany	12,5	11,5	9,9	8,4	9,3	8,4	7,0	13,3
Estonia	:	:	:	:	15,0	17,7	13,9	11,0
Ireland	4,5	4,9	5,0	6,8	14,7	17,1	19,6	17,7
Greece	15,1	14,0	14,3	13,1	15,0	19,7	29,6	38,8
Spain	11,2	10,3	9,2	13,6	22,1	25,2	26,9	31,9
France	10,9	10,3	10,4	9,2	11,8	12,2	12,6	12,4
Italy	**13,1**	**11,6**	**10,4**	**11,0**	**13,2**	**14,7**	**14,4**	**17,8**
Cyprus	6,9	5,9	4,6	4,8	6,9	8,7	10,0	13,3
Latvia	9,8	6,9	6,7	8,3	18,4	20,0	16,6	15,2
Lithuania	6,4	4,6	5,0	6,1	14,9	20,8	15,6	13,2
Luxembourg	4,7	6,7	5,5	10,8	6,7	5,3	6,3	10,1
Hungary	8,1	8,6	8,4	9,1	12,2	14,3	12,7	11,0
Malta	:	6,2	:	:	:	6,2	5,8	8,5
Netherlands	4,3	3,4	2,4	2,2	3,4	4,4	4,6	5,3
Austria	5,9	5,6	5,4	4,8	6,2	5,9	5,3	6,0
Poland	20,2	15,3	10,6	8,2	9,8	12,0	12,0	12,9
Portugal	10,9	11,1	11,7	10,8	12,0	14,4	15,9	19,8
Romania	8,7	9,4	7,6	6,7	8,4	9,9	9,8	12,5
Slovenia	9,3	10,4	8,1	6,5	10,1	13,0	14,2	12,2
Slovakia	16,3	12,4	11,5	10,5	13,7	16,7	16,6	12,0
Finland	8,6	7,7	7,0	6,7	9,7	9,2	8,9	9,0
Sweden	10,6	8,7	7,0	6,7	9,6	9,9	8,7	9,3
United Kingdom	5,0	5,5	5,0	5,7	8,3	8,2	8,9	9,1

(*) Proiettando il tendenziale dei trimestri 2012 disponibili (almeno 2; 3 per l'Italia, la Francia e la maggioranza dei paesi) sulla media 2011.
Fonte: elaborazioni su dati EUROSTAT.

Scelte metodologiche: condizione dichiarata e durata della mancanza di impiego

La definizione presente nel Regolamento europeo rimanda ad una definizione della mancanza di impiego che non coincide totalmente con i criteri di classificazione della *Condizione professionale* secondo la rilevazione ISTAT sulle Forze di Lavoro[4]

[4] Nella attuale Rilevazione Continua sulle Forze di lavoro ISTAT lo status di occupato all'interno della "Condizione professionale" deriva dall'informazione relativa all'aver svolto (se non assente) almeno un'ora di lavoro retribuito (anche in natura) nella settimana di riferimento, abbandonando l'autopercezione come informazione principale per distinguere gli occupati dai non occupati (ISTAT 2010). Sono stati, comunque, introdotti dei criteri limitativi per stabilire se un individuo assente dal lavoro debba essere classificato come occupato.
I criteri classificatori vengono applicati secondo un principio gerarchico: prima si identificano gli occupati (se hanno svolto almeno un'ora di lavoro retribuito), successivamente, tra tutti i non occupati, si individuano le persone in cerca di occupazione e, infine, le persone non incluse tra gli occupati o i disoccupati, vengono classificate come inattive.

Per adeguarsi a tale definizione, si è scelto di integrare l'informazione sulla *Condizione professionale* con quella sulla *Condizione dichiarata* al momento dell'intervista. Si è quindi utilizzata nella Rilevazione sulle Forze di Lavoro la domanda (***I1***) sulla condizione dichiarata, che recita "*In conclusione, nella settimana dal ... al ... Lei come si considerava*".

Utilizzando tale domanda si sono selezionati, con alcune correzioni prudenziali[5] gli individui che hanno risposto *"Disoccupato alla ricerca di nuova occupazione"* o *"In cerca di prima occupazione".* Tali individui sono stati aggiunti alle persone in cerca di occupazione secondo i criteri adottati dall'ISTAT.

Lo scopo che ci si propone è, oltre ad aderire allo spirito del regolamento europeo, quello di superare il criterio "congiunturale" di disoccupazione che è implicito nelle definizione adottate a livello nazionale ed europeo, che richiedono (semplificando) almeno un'azione attiva di ricerca di lavoro nel mese, ed una disponibilità ad iniziare il lavoro entro due settimane (v. la Nota 4). Soggetti che sperimentano periodi prolungati di disoccupazione si può considerare che con difficoltà possano soddisfare i requisiti sopra riportati, sia rispetto ad una ricerca attiva che può essere ritenuta inefficace alla luce dell'esperienza, sia rispetto a situazioni di adattamento in ambito familiare e di lavoro "informale", che rendono problematica una disponibilità quasi immediata.

Per quanto riguarda la durata del periodo di mancanza di impiego si è utilizzata la variabile ***DURNOC*** ("durata della non occupazione") del file di micro-dati, per gli ex-occupati o, per chi è senza precedenti esperienze lavorative, ***DURRIC*** ("durata della ricerca di lavoro"). Per gli ex-occupati, nel caso entrambe le variabili sopra elencate fossero assenti nel file dei micro-dati, si è utilizzata la variabile ***DURAD*** ("durata della disoccupazione").

La durata del periodo di mancanza di un lavoro è evidentemente essenziale per distinguere i *"Molto svantaggiati"* (almeno 24 mesi), e gli *"Svantaggiati"* (6-23 mesi) da coloro che sono senza un lavoro da meno di 6 mesi. Per ridurre il rischio di possibili equivoci terminologici, rispetto alle definizioni correnti (disoccupato, inoccupato, in cerca di prima occupazione, in cerca ma non attivamente, ecc.) si è scelto di utilizzare la locuzione di *"Senza impiego"* per riferirsi alla platea di soggetti che si autodefiniscono disoccupati od in cerca di prima occupazione. Come vedremo, si sono comunque operate alcune correzioni, per evitare un'estensione impropria della condizione di svantaggio ed in generale di mancanza di impiego.

Rispetto al Questionario della precedente Indagine Trimestrale sulle Forze di Lavoro (1992.IV-2004.I) c'è stato uno spostamento della gerarchia delle domande, che tende a favorire la riclassificazione di un individuo tra gli occupati o tra gli inattivi piuttosto che tra le persone in cerca di occupazione; quest'ultima categoria comprende le persone non occupate tra 15 e 74 anni le quali:

- hanno effettuato almeno un'azione attiva di ricerca di lavoro nelle quattro settimane che si concludono con l'ultimo giorno della settimana di riferimento, e sarebbero disponibili a lavorare entro le due settimane successive alla settimana di riferimento;
- oppure, inizieranno un lavoro entro tre mesi dalla settimana di riferimento e sarebbero disponibili a lavorare entro le due settimane successive alla settimana di riferimento, qualora fosse possibile anticipare l'inizio del lavoro.

L'insieme degli occupati e delle persone in cerca di occupazione costituisce, come è noto, l'aggregato delle Forze di lavoro. Le persone che non fanno parte delle forze di lavoro sono definite Non forze di lavoro o Inattivi.
Si può osservare che la definizione di occupato adottata è abbastanza inclusiva, mentre quella di disoccupato/in cerca di prima occupazione è, al contrario, piuttosto restrittiva. In particolare, il criterio della "ricerca attiva" appare in oggettiva antitesi con periodi lunghi di non occupazione. Peraltro, per quanto riguarda la disoccupazione, il requisito della "ricerca attiva" era previsto anche nel Questionario della precedente Indagine Trimestrale.

[5] Allo scopo di evitare un allargamento esorbitante dell'area dello svantaggio, si sono dedotti da tale grandezza i "Pensionati", vale a dire gli ex-dipendenti che hanno risposto di aver smesso (domanda ***E14***) e gli ex-lavoratori autonomi che dichiarano di aver concluso (dom. ***E15***) l'attività lavorativa per "Pensionamento (anzianità o vecchiaia") oppure quelli che hanno risposto che non cercano un lavoro (dom. F10) perché titolari di una Pensione da lavoro (anzianità o vecchiaia). Secondo un criterio analogo, sono stati sottratti anche coloro che, nella fascia di età 15-24, dichiarano (dom. ***H1***) di essere iscritti ad un corso scolastico od universitario. Si precisa che se tali soggetti vengono riclassificati dall'ISTAT comunque come disoccupati, essi restano nell'area della mancanza di impiego..

Anche la condizione dichiarata di occupato (dom. ***I1***) non sempre coincide con quella che si riscontra secondo la Condizione professionale (variabili ***COND3***/***COND10***). I casi per i quali alla condizione di occupato oggettiva non fa riscontro quella dichiarata, e viceversa, vengono considerati separatamente nel presente contributo nella categoria *"Condizione di occupato incerta"*. I soggetti riclassificati come "In cerca di occupazione" (disoccupati) secondo la Condizione professionale non vengono inclusi nella categoria anche se si sono dichiarati "Occupati"

Si è scelto di definire "*Occupati dichiaratisi*" i casi in cui alla Condizione professionale di occupato faccia riscontro la Condizione dichiarata.

Tra gli Occupati dichiaratisi si è operata una distinzione in base alla tipologia lavorativa.[6], classificando gli occupati attraverso la combinazione del loro regime orario (pieno o parziale) e del carattere dell'occupazione (permanente o a termine):

- "*Occupati atipici*", che comprende i dipendenti a termine, i collaboratori (con o senza progetto) e i prestatori d'opera occasionali, tutti contraddistinti dalla temporaneità del lavoro; si sono distinti gli atipici *a tempo pieno* da quelli *a tempo parziale* (in crescita con la crisi);
- "*Occupati parzialmente standard*", dipendenti a tempo indeterminato e autonomi con un regime orario part-time;
- "*Occupati standard*", dipendenti a tempo indeterminato e autonomi con un regime orario full-time.

La quota di "*Inattivi in senso stretto"* è stata ottenuta per differenza, sottraendo dal totale gli Occupati, i Senza impiego (con le diverse classi di durata) ed i soggetti dalla condizione occupazionale incerta. Allo scopo di costruire una categoria - anche concettualmente - alternativa, alla condizioni di Occupato e di Senza impiego, ma potenzialmente all'interno del mercato del lavoro, si sono sottratti anche i pensionati [7] (indipendentemente dalla età anagrafica) ed i giovani impegnati in percorsi di istruzione, secondo le modalità sopra descritte.

Poiché per definire la condizione di svantaggio per i Senza impiego si sono utilizzate le variabili di durata della non occupazione, nei casi dove tali informazioni erano assenti gli individui sono stati classificati tra gli Inattivi, a meno che non risultassero "In cerca di occupazione" secondo la *Condizione professionale*.

Nell'ambito degli Inattivi in senso stretto, si è fatta una distinzione tra coloro senza esperienze lavorative ("*senza esperienze*"), e coloro che invece hanno avuto esperienze di lavoro ("*con esperienze*").

Attraverso le elaborazioni illustrate, si è giunti ad una classificazione concettualmente ordinata secondo un'ipotesi di *performance* crescente nel mercato del lavoro con le seguenti 10 modalità:

1) Inattivi (in senso stretto) senza esperienze lavorative;

2) Inattivi (in senso stretto) con esperienze lavorative;

3) Molto svantaggiati (da almeno 24 mesi senza impiego);

4) Svantaggiati (da 6 a 23 mesi senza impiego);

5) Senza impiego da meno di sei mesi;

[6] Seguendo una definizione ISTAT (www3.istat.it/dati/catalogo/20110523_00/grafici/3_1.html).

[7] I pensionati sono stati individuati con i criteri descritti nella precedente Nota 5 . I giovani impegnati in percorsi di istruzione sono quelli fino a 24 anni che dichiarano di essere iscritti ad un corso di istruzione scolastica od universitaria e anche quelli tra 25 e 29 che dichiarano anche la condizione di "Studente" (Dom. *I1)*.

6) Condizione di occupato incerta (non coincidenza tra *condizione professionale* e *condizione dichiarata* di occupato);

7) Occupati dichiaratisi – Atipici a tempo parziale;

8) Occupati dichiaratisi – Atipici a tempo pieno;

9) Occupati dichiaratisi – Parzialmente standard (t. indeterminato & part-time);

10) Occupati dichiaratisi – Standard (t. indeterminato & full-time).

Nelle successive Tabelle si illustra la distribuzione in valori assoluti e percentuali per grande ripartizione territoriale della tassonomia appena descritta in una confronto del 2011 rispetto al 2007. Il riferimento è quindi con l'anno precedente l'avvio della recessione, che è anche l'anno con il tasso di disoccupazione più basso a partire dal 1993 nelle serie ricostruite dall'ISTAT[8].

I numeri si riferiscono alla popolazione dai 15 ai 64 anni, con le esclusioni sopra riportate, tendenti a restringere il campo di osservazione all'area di occupabilità effettiva o potenziale.

Si evince, da tale esercizio , sia il netto peggioramento degli indicatori, a partire da una crescita di entrambe le categorie dello svantaggio di circa 400 mila unità, sia la persistenza alla crisi di una ampia area di svantaggio, che anche nel 2007 superava gli 1,8 milioni di unità (contro i circa 2,6 milioni del 2011).

In termini percentuali, Svantaggiati e Molto svantaggiati sono le categorie che più sono aumentate con la crisi (+53% e +38% rispettivamente). I Senza impiego da meno di 6 mesi sono cresciuti del 17%. Sul fronte opposto, si deva registrare una diminuzione del 3% degli Occupati standard. In crescita, invece, il lavoro a tempo parziale, sia Atipico che Parzialmente standard.

Dal punto di vista territoriale, è da attribuire alle regioni meridionali quasi la metà la crescita dei Molto svantaggiati ed un terzo di quella degli Svantaggiati. Per i Senza impiego da meno di 6 mesi l'apporto delle regioni meridionali scende ad un quinto. Più della metà del calo degli Occupati standard origina dalle regioni meridionali.

Nel Meridione, si colloca nel 2011 il 58% dei Molto svantaggiati ed il 48% degli Svantaggiati. Nel 2007, le percentuali erano ancora più elevate (63% e 56%, rispettivamente). La crisi ha quindi comportato un de-meridionalizzazione relativa dell'area dello svantaggio, che risulta quindi meno appannaggio delle regioni del Mezzogiorno di quanto avveniva nel periodo immediatamente precedente alla crisi.

[8] Si veda la sezione dedicata alla ricostruzioni delle serie storiche delle Forze di Lavoro nel sito ISTAT (http://dati.istat.it/).

Tabella 5. Mercato del lavoro secondo la condizione integrata a 10 modalità nelle classi di età 15-64. Anni 2011 e 2007

	Nord	Centro	Mezz.	Italia	Nord	Centro	Mezz.	Italia
	Anno 2011 ('000)				Anno 2007 ('000)			
Inattivi senza esperienze	770	536	2.369	3.675	695	466	2.304	3.465
Inattivi con esperienze	1.431	609	1.268	3.308	1.581	690	1.256	3.527
Senza impiego >=24 mesi	391	240	872	1.502	226	180	680	1.087
Senza impiego 6-23 mesi	380	213	551	1.144	203	125	421	749
Senza impiego <6 mesi	344	186	506	1.035	268	145	474	887
Cond. di occupato incerta	197	102	189	488	227	117	265	609
Atipici a tempo parziale	300	154	217	671	268	137	187	592
Atipici a tempo pieno	875	365	606	1.847	845	399	689	1.933
Parzialm. standard	1.427	583	538	2.548	1.260	467	447	2.175
Standard	8.940	3.535	4.592	17.067	9.131	3.581	4.864	17.576
	Anno 2011 (%)				Anno 2007 (%)			
Inattivi senza esperienze	5,1%	8,2%	20,2%	11,0%	4,7%	7,4%	19,9%	10,6%
Inattivi con esperienze	9,5%	9,3%	10,8%	9,9%	10,8%	10,9%	10,8%	10,8%
Senza impiego >=24 mesi	2,6%	3,7%	7,4%	4,5%	1,5%	2,9%	5,9%	3,3%
Senza impiego 6-23 mesi	2,5%	3,3%	4,7%	3,4%	1,4%	2,0%	3,6%	2,3%
Senza impiego <6 mesi	2,3%	2,9%	4,3%	3,1%	1,8%	2,3%	4,1%	2,7%
Cond. di occupato incerta	1,3%	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%	1,9%	2,3%	1,9%
Atipici a tempo parziale	2,0%	2,4%	1,9%	2,0%	1,8%	2,2%	1,6%	1,8%
Atipici a tempo pieno	5,8%	5,6%	5,2%	5,5%	5,7%	6,3%	5,9%	5,9%
Parzialm. standard	9,5%	8,9%	4,6%	7,7%	8,6%	7,4%	3,9%	6,7%
Standard	59,4%	54,2%	39,2%	51,3%	62,1%	56,8%	42,0%	53,9%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Evidenze sul target dello svantaggio occupazionale

GENERE ED ETÀ

Tra i Molto svantaggiati le quote di genere nel 2011 sono molto vicine, con una lieve prevalenza maschile, mentre per gli Svantaggiati la componente maschile supera nettamente quella femminile.

Con riferimento alla composizione per grandi classi di età, risulta tra la componente maschile una consistente presenza tra i Molto svantaggiati di tutti le classi, mentre per la componente femminile la presenza delle classi di età mature (50-64) è relativamente scarsa, in connessione alla forte presenza, nella stessa classe, di donne inattive. La prevalenza maschile tra i Molto svantaggiati si spiega anche con tale quota, relativamente esigua, di donne di età matura.

Tra i Molto svantaggiati, senza la distinzione per genere, le classi di età centrali (trentenni e quarantenni) sono più nutrite delle classi di età estreme (under 30 e over 49). Tra gli Svantaggiati, invece, la numerosità decresce al crescere dell'età, sia nella componente maschile, sia in quella femminile.

Rispetto al 2007, l'area dello svantaggio, nel suo insieme, si è invecchiata ed anche maschilizzata. In particolare, è

cresciuta di più la componente maschile di 50 anni e più sia tra gli Svantaggiati, sia tra i Molto svantaggiati. Per le donne, si registra un sensibile aumento della quota relativa delle fasce di età mature tra gli Svantaggiati.

Tabella 6. Composizione dell'area dello svantaggio per genere ed età. Anni 2011 e 2007

		Femmina	Maschio	Totale	Femmina	Maschio	Totale
		Anno 2011 ('000)			Anno 2007 ('000)		
Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	15-29	167	183	349	141	124	265
	30-39	243	186	429	222	119	342
	40-49	222	196	418	173	111	284
	50-64	94	212	306	70	126	196
	Totale	725	777	1.502	607	480	1.087
Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	15-29	193	226	419	154	156	310
	30-39	155	159	313	135	90	225
	40-49	108	131	240	71	70	142
	50-64	60	112	172	25	47	73
	Totale	516	627	1.144	386	364	749
		Anno 2011 (%)			Anno 2007 (%)		
Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	15-29	11,1%	12,2%	23,3%	13,0%	11,4%	24,4%
	30-39	16,2%	12,4%	28,5%	20,4%	11,0%	31,4%
	40-49	14,8%	13,1%	27,8%	15,9%	10,2%	26,1%
	50-64	6,3%	14,1%	20,4%	6,5%	11,6%	18,0%
	Totale	48,3%	51,7%	100,0%	55,8%	44,2%	100,0%
Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	15-29	16,9%	19,7%	36,6%	20,6%	20,8%	41,4%
	30-39	13,5%	13,9%	27,4%	18,0%	12,0%	30,0%
	40-49	9,5%	11,5%	21,0%	9,5%	9,4%	18,9%
	50-64	5,2%	9,8%	15,0%	3,4%	6,3%	9,7%
	Totale	45,1%	54,9%	100,0%	51,5%	48,5%	100,0%

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Gli Svantaggiati conoscono rispetto ai Molto svantaggiati un maggior peso dei giovani under 30, e parallelamente, un minor peso delle classi di età over 39 anni. La composizione per genere ed età degli Svantaggiati è piuttosto simile a quella dei Senza impiego da meno di 6 mesi. In parte, ciò appare collegato alla crisi, che ha aumentato la componente maschile tra gli Svantaggiati. In parte, i punti di contatto sono preesisenti alla recessione. Un altro punto di somiglianza è che Svantaggiati e Senza impiego da meno di 6 mesi sono entrambi "invecchiati" con la crisi. L'invecchiamento che si registra non è in contraddizione con le dinamiche in forte crescita della disoccupazione giovanile, e si giustifica alla luce del diverso peso delle coorti demografiche.

Tabella 7. Inattivi e Senza impiego da meno di 6 mesi. Composizione percentuale per genere ed età. Anni 2011 e 2007

		Femmina	Maschio	Totale	Femmina	Maschio	Totale
		Anno 2011 (%)			Anno 2007 (%)		
Inattivi senza esperienze	15-29	16,3%	10,2%	26,6%	15,7%	8,6%	24,2%
	30-39	16,5%	3,3%	19,8%	17,4%	3,4%	20,7%
	40-49	18,9%	1,9%	20,8%	18,6%	1,6%	20,2%
	50-64	31,1%	1,7%	32,8%	33,0%	1,9%	34,9%
	Totale	82,8%	17,2%	100,0%	84,6%	15,4%	100,0%
Inattivi con esperienze	15-29	5,4%	2,2%	7,6%	5,4%	1,8%	7,2%
	30-39	16,7%	2,1%	18,8%	17,6%	1,7%	19,3%
	40-49	23,3%	2,4%	25,7%	22,4%	2,1%	24,5%
	50-64	39,3%	8,6%	47,9%	40,3%	8,6%	49,0%
	Totale	84,7%	15,3%	100,0%	85,8%	14,2%	100,0%
Senza impiego <6 mesi	15-29	17,2%	20,6%	37,8%	20,2%	22,6%	42,8%
	30-39	12,7%	14,1%	26,8%	14,0%	14,1%	28,1%
	40-49	10,4%	12,1%	22,5%	9,9%	9,5%	19,4%
	50-64	5,0%	8,0%	13,0%	4,0%	5,8%	9,7%
	Totale	45,3%	54,7%	100,0%	48,0%	52,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

CERCARE O NON CERCARE UN LAVORO

La dichiarazione “di principio” rispetto al cercare un lavoro (dom. F7) rappresenta un elemento di differenziazione, ma non una discriminante assoluta tra le categoria degli Inattivi e quelle degli Svantaggiati. Una quota non irrilevante anche tra gli Inattivi in senso stretto dichiara comunque di “cercare un lavoro”. L’interpretazione del “non cercare” tra chi si dichiara “disoccupato” e chi si dichiara “inattivo” è probabilmente diversa: nel primo caso appare lecito ipotizzare la presenza di attività lavorative *informali* (marginali/irregolari); nel secondo caso; appare più logico ritenere che si tratti di una totale assenza di rapporti con il mercato del lavoro.

La percentuale chi dichiara di cercare un lavoro sia tra i Molto svantaggiati, sia tra gli Svantaggiati supera nel 2011 l’80%, in aumento rispetto al 2007. L’età appare inversamente correlata alla propensione a cercare lavoro, mentre il genere sembra avere un’influenza limitata, e comunque non sistematica, sull’attitudine a cercare.

Tabella 8. Percentuale di individui che dichiara di "cercare un lavoro" per genere e condizione di svantaggio. Anno 2011

Anno 2011						
		15-29	30-39	40-49	50-64	Totale
Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Femmina	88,9%	83,7%	81,4%	72,1%	82,7%
	Maschio	91,2%	86,2%	79,1%	63,6%	79,4%
	Totale	90,1%	84,8%	80,3%	66,2%	81,0%
Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Femmina	86,9%	79,8%	78,2%	69,9%	81,0%
	Maschio	89,2%	85,3%	83,2%	72,4%	83,9%
	Totale	88,1%	82,6%	80,9%	71,5%	82,6%
Anno 2007						
		15-29	**30-39**	**40-49**	**50-64**	**Totale**
Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Femmina	86,9%	81,4%	78,0%	67,9%	80,1%
	Maschio	88,2%	83,4%	75,0%	58,8%	76,3%
	Totale	87,5%	82,1%	76,8%	62,1%	78,4%
Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Femmina	85,0%	73,6%	74,7%	57,4%	77,3%
	Maschio	84,1%	82,2%	74,5%	66,5%	79,5%
	Totale	84,5%	77,0%	74,6%	63,3%	78,4%

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

TITOLO DI STUDIO

Il nesso con il titolo di studio risulta anche esso rilevante nel contribuire a determinare la condizione di svantaggio. Anche in rapporto alla fascia di età, la frequenza dei bassi titoli di studio (inferiori al diploma di scuola secondaria superiore, o, per brevità, "diploma") decresce progressivamente passando dagli Inattivi senza esperienze, agli Inattivi senza esperienze, ai Molto svantaggiati ed infine agli Svantaggiati.

Va comunque osservato che, almeno a livello nazionale, il titolo di studio non rappresenta una discriminante assoluta, ma solo un elemento, per quanto importante, del quadro. Nel grafico che segue si riportano solo le elaborazioni relative al 2011. Per quanto riguarda gli anni precedenti si assiste ad una progressiva diminuzione dei senza diploma, per effetto del ricambio demografico (l'osservazione si ferma ai 64 anni di età).

Tra gli Svantaggiati ed i Senza impiego da meno di 6 mesi, non vi è un particolare gradino nella composizione per max. titolo di studio. Anche rispetto alla composizione per età e genere la distinzione tra gli Svantaggiati ed i Senza impiego da meno di 6 mesi non risulta (si veda in precedenza) particolarmente pronunciata.

Notevole è invece la differenza degli Svantaggiati e dei Senza impiego da meno di 6 mesi con gli Occupati, in termini di presenza/assenza del diploma di scuola secondaria superiore e di maggior incidenza di diplomi e lauree (anche queste ultime, peraltro, non sono assenti tra gli svantaggiati).

Tabella 9. Percentuale di individui per massimo titolo di studio conseguito. Classi di età 15-64. Anno 2011

	Senza diploma di scuola sup.	Diploma di scuola superiore	Laurea o dipl. universitario	Totale
Inattivi in senso stretto - senza esperienze	67,6%	27,2%	5,2%	100,0%
Inattivi in senso stretto - con esperienze	61,6%	32,6%	5,8%	100,0%
Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	55,6%	37,1%	7,3%	100,0%
Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	46,7%	42,6%	10,7%	100,0%
Senza impiego <6 mesi	46,5%	41,8%	11,6%	100,0%
Condizione di occupato incerta	42,9%	43,0%	14,1%	100,0%
Occ. dichiaratisi - Atipici a tempo parziale	31,0%	49,9%	19,1%	100,0%
Occ. dichiaratisi - Atipici a tempo pieno	35,3%	43,8%	20,9%	100,0%
Occ. dichiaratisi - Parzialmente standard	35,6%	49,8%	14,6%	100,0%
Occ. dichiaratisi - Standard	35,0%	47,0%	17,9%	100,0%
Totale	43,1%	42,7%	14,3%	100,0%

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Nel confronto per titolo di studio, può incidere anche la diversa composizione per classe di età e genere dei raggruppamenti. Anche per tale motivo, si è proceduto ad una lettura sinottica del livello di istruzione per genere ed età.

Per la componente femminile giovane, l'assenza di diploma di scuola secondaria superiore appare fortemente, e negativamente, correlata alla performance nel mercato del lavoro. La percentuale di laureate aumenta a partire dalla Inattività, con punte massime per l'occupazione atipica a tempo pieno.

Anche per i maschi giovani l'assenza di un diploma è un elemento cruciale dello svantaggio soprattutto per i trentenni. I Senza impiego privi di diploma sono, in questa fascia di età, più del 50% del totale, che è una percentuale molto più elevata di quella delle donne di pari età. Non mancano, peraltro, neanche i laureati nell'area dello svantaggio, anche se con percentuali decisamente inferiori a quelle che si registrano per la componente femminile.

Tabella 10. Femmine giovani (15-39). Percentuale di individui per massimo titolo di studio conseguito. Anno 2011

		Senza diploma di scuola sup.	Diploma di scuola superiore	Laurea o dipl. universitario	Totale
15-29	Inattivi senza esp.	54,7%	36,5%	8,8%	100,0%
	Inattivi con esp.	42,2%	46,2%	11,6%	100,0%
	Senza impiego >=24 mesi	34,2%	55,0%	10,8%	100,0%
	Senza impiego 6-23 mesi	29,9%	52,7%	17,3%	100,0%
	Senza impiego <6 mesi	27,5%	55,2%	17,3%	100,0%
	Atipici a t. parziale	17,5%	65,4%	17,1%	100,0%
	Atipici a t. pieno	17,2%	54,2%	28,6%	100,0%
	Parzialm. standard	24,4%	60,6%	15,0%	100,0%
	Standard	19,4%	60,3%	20,3%	100,0%
30-39	Inattivi senza esp.	58,3%	33,7%	8,0%	100,0%
	Inattivi con esp.	44,1%	45,5%	10,4%	100,0%
	Senza impiego >=24 mesi	42,9%	42,8%	14,3%	100,0%
	Senza impiego 6-23 mesi	29,4%	47,7%	22,9%	100,0%
	Senza impiego <6 mesi	31,2%	43,6%	25,2%	100,0%
	Atipici a t. parziale	23,5%	43,1%	33,4%	100,0%
	Atipici a t. pieno	19,3%	37,0%	43,8%	100,0%
	Parzialm. standard	25,6%	56,3%	18,1%	100,0%
	Standard	18,0%	50,3%	31,6%	100,0%

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Tabella 11. Maschi giovani (15-39). Percentuale di individui per massimo titolo di studio conseguito e condizione integrata. Anno 2011

		Senza diploma di scuola sup.	Diploma di scuola superiore	Laurea o dipl. universitario	Totale
15-29	Inattivi senza esp.	51,7%	41,0%	7,3%	100,0%
	Inattivi con esp.	36,1%	55,4%	8,5%	100,0%
	Senza impiego >=24 mesi	48,6%	45,7%	5,7%	100,0%
	Senza impiego 6-23 mesi	39,4%	54,5%	6,1%	100,0%
	Senza impiego <6 mesi	37,7%	53,8%	8,5%	100,0%
	Atipici a t. parziale	22,2%	66,1%	11,7%	100,0%
	Atipici a t. pieno	29,5%	56,7%	13,8%	100,0%
	Parzialm. standard	34,2%	56,8%	9,0%	100,0%
	Standard	33,5%	58,3%	8,2%	100,0%
30-39	Inattivi senza esp.	49,1%	36,2%	14,7%	100,0%
	Inattivi con esp.	46,4%	41,8%	11,9%	100,0%
	Senza impiego >=24 mesi	57,9%	34,8%	7,3%	100,0%
	Senza impiego 6-23 mesi	51,8%	37,5%	10,7%	100,0%
	Senza impiego <6 mesi	52,5%	36,9%	10,6%	100,0%
	Atipici a t. parziale	31,3%	46,5%	22,2%	100,0%
	Atipici a t. pieno	38,0%	39,9%	22,0%	100,0%
	Parzialm. standard	36,6%	45,4%	18,0%	100,0%
	Standard	34,5%	49,2%	16,3%	100,0%

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Nelle classi di età mature (40-64 anni), la quota relativa degli individui senza diploma è più elevata, per entrambi i generi. Per i maschi maturi, più dei 2/3 dei quarantenni Senza impiego sono privi di diploma, quota che sale sopra il 70% per gli over 49.

Percentuali sempre alte, ma decisamente più basse, si registrano per le donne di pari età (intorno al 50% ed al 60-65% rispettivamente.

Per le donne mature, il profilo delle occupate standard si distacca nettamente, con il 70% di diplomate e laureate. La differenza con le altre condizioni professionali è particolarmente rilevante per le over 49. Per gli uomini maturi, la corrispondente quota è del 55%.

Tabella 12. Femmine mature (40-64). Percentuale di individui per massimo titolo di studio conseguito e condizione integrata. Anno 2011

		Senza diploma di scuola sup.	Diploma di scuola superiore	Laurea o dipl. universitario	Totale
40-49	Inattivi senza esp.	72,9%	24,1%	3,0%	100,0%
	Inattivi con esp.	58,1%	36,1%	5,7%	100,0%
	Senza impiego >=24 mesi	54,8%	38,1%	7,1%	100,0%
	Senza impiego 6-23 mesi	52,4%	40,4%	7,3%	100,0%
	Senza impiego <6 mesi	48,6%	40,6%	10,9%	100,0%
	Atipici a t. parziale	37,5%	47,1%	15,3%	100,0%
	Atipici a t. pieno	39,9%	38,8%	21,3%	100,0%
	Parzialm. standard	35,3%	51,9%	12,7%	100,0%
	Standard	27,4%	49,0%	23,6%	100,0%
50-64	Inattivi senza esp.	81,8%	16,5%	1,7%	100,0%
	Inattivi con esp.	73,2%	23,7%	3,1%	100,0%
	Senza impiego >=24 mesi	65,8%	29,2%	5,1%	100,0%
	Senza impiego 6-23 mesi	58,6%	35,3%	6,2%	100,0%
	Senza impiego <6 mesi	65,3%	26,2%	8,5%	100,0%
	Atipici a t. parziale	54,3%	33,8%	11,9%	100,0%
	Atipici a t. pieno	54,3%	33,8%	11,9%	100,0%
	Parzialm. standard	49,7%	39,3%	11,0%	100,0%
	Standard	29,7%	47,6%	22,7%	100,0%

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Tabella 13. Maschi maturi (40-64). Percentuale di individui per massimo titolo di studio conseguito. Anno 2011

		Senza diploma di scuola sup.	Diploma di scuola superiore	Laurea o dipl. universitario	Totale
40-49	Inattivi senza esp.	81,1%	16,6%	2,3%	100,0%
	Inattivi con esp.	69,4%	25,3%	5,3%	100,0%
	Senza impiego >=24 mesi	69,7%	27,5%	2,8%	100,0%
	Senza impiego 6-23 mesi	67,1%	27,9%	4,9%	100,0%
	Senza impiego <6 mesi	68,3%	28,1%	3,6%	100,0%
	Atipici a t. parziale	52,0%	32,4%	15,6%	100,0%
	Atipici a t. pieno	58,1%	32,3%	9,6%	100,0%
	Parzialm. standard	47,2%	37,2%	15,6%	100,0%
	Standard	43,3%	42,9%	13,8%	100,0%
50-64	Inattivi senza esp.	83,1%	14,1%	2,8%	100,0%
	Inattivi con esp.	72,1%	24,3%	3,5%	100,0%
	Senza impiego >=24 mesi	74,0%	22,8%	3,2%	100,0%
	Senza impiego 6-23 mesi	71,3%	24,8%	3,8%	100,0%
	Senza impiego <6 mesi	77,1%	19,9%	3,0%	100,0%
	Atipici a t. parziale	56,7%	33,2%	10,1%	100,0%
	Atipici a t. pieno	65,0%	26,4%	8,7%	100,0%
	Parzialm. standard	48,8%	31,3%	19,9%	100,0%
	Standard	45,0%	39,8%	15,2%	100,0%

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

REGIONI ED AGGREGATI REGIONALI

I dati per regione/aggregato regionale (le regioni più piccole sono state aggregate secondo un criterio di contiguità a regioni più grandi per ragioni di significatività statistica) vengono riportati nelle tabelle successive. Le percentuali sono espresse in rapporto alla popolazione complessiva (Inattivi in senso stretto, Senza impiego, Cond. incerta, Occupati) 15-64 anni.

Nelle regioni del Mezzogiorno come in quelle del Centro-Nord i Svantaggiati ed i Molto svantaggiati sono cresciuti per la gran parte dei casi intorno un punto/un punto e mezzo in termini di percentuale della popolazione osservata tra il 2007 ed il 2011. L'*outlier* è rappresentato dalla Campania, dove la crescita dei Molto svantaggiati supera i 2,5 punti percentuali (sempre in rapporto alla popolazione di riferimento).

Passando alla composizione genere, il 2011 vede ancora una certa prevalenza femminile tra i Molto svantaggiati nel Centro-Nord (escluso il Lazio), mentre nel Mezzogiorno prevalgono i maschi. La (maggior) crescita della componente maschile della si verifica in tutte le aree, come testimonia il calo della percentuale di donne. Una tendenza simile, anche se meno generalizzata si verifica anche tra gli Svantaggiati. Anche per i Senza impiego da meno di 6 mesi diminuisce l'incidenza della quota femminile.

Tabella 14. Percentuali dei Senza impiego sulla popolazione di riferimento. Anni 2011 e 2007

	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)		Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)		Senza impiego <6 mesi	
	2011	**2007**	**2011**	**2007**	**2011**	**2007**
PIE–VDA	3,1%	2,0%	3,2%	1,7%	2,5%	1,8%
Lombardia	2,6%	1,5%	2,5%	1,3%	2,1%	1,8%
TAA	0,9%	0,9%	1,6%	1,2%	2,5%	1,8%
Veneto	2,6%	1,6%	2,1%	1,2%	2,2%	1,7%
FVG	2,3%	1,2%	2,7%	1,2%	2,5%	2,2%
Liguria	2,9%	1,9%	2,7%	2,1%	2,7%	2,6%
E.–Romagna	2,3%	1,2%	2,5%	1,2%	2,3%	1,7%
Toscana	2,9%	2,2%	2,6%	1,7%	2,7%	2,1%
Umbria	3,0%	2,0%	2,9%	1,9%	2,8%	2,3%
Marche	3,5%	2,0%	3,2%	1,9%	2,8%	2,2%
Lazio	4,3%	3,7%	3,7%	2,2%	3,0%	2,5%
ABR–MOL	4,4%	3,6%	3,9%	2,6%	3,0%	2,7%
Campania	8,7%	6,0%	4,4%	3,6%	3,6%	3,7%
PUG–BAS	7,3%	5,7%	4,8%	3,6%	4,4%	4,2%
Calabria	7,4%	5,9%	5,4%	4,3%	4,8%	5,0%
Sicilia	7,3%	6,6%	4,7%	3,8%	5,3%	4,7%
Sardegna	6,9%	5,5%	5,3%	3,7%	4,5%	3,9%
Italia	4,5%	3,3%	3,4%	2,3%	3,1%	2,7%

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Tabella 15. Quota relativa femminile dei Senza impiego (%). Anni 2007 e 2011

	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)		Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)		Senza impiego <6 mesi	
	2011	**2007**	**2011**	**2007**	**2011**	**2007**
PIE–VDA	54,2%	62,7%	44,9%	51,7%	51,4%	49,4%
Lombardia	55,5%	64,0%	46,8%	53,3%	48,0%	51,9%
TAA	59,1%	72,5%	49,5%	49,5%	50,1%	54,2%
Veneto	60,5%	69,6%	46,5%	72,6%	49,8%	54,1%
FVG	47,5%	68,8%	55,5%	69,1%	49,5%	49,9%
Liguria	52,1%	58,4%	51,0%	50,7%	47,4%	51,7%
E.–Romagna	58,0%	65,9%	51,0%	66,9%	55,2%	53,7%
Toscana	59,8%	63,5%	47,0%	63,7%	53,3%	57,5%
Umbria	61,1%	74,9%	48,6%	67,6%	49,9%	57,0%
Marche	56,6%	71,6%	57,9%	67,7%	49,1%	53,0%
Lazio	49,3%	59,3%	48,2%	53,1%	45,4%	52,1%
ABR–MOL	53,3%	62,0%	45,5%	58,0%	47,5%	51,3%
Campania	37,4%	46,1%	40,8%	43,2%	39,7%	39,7%
PUG–BAS	49,2%	55,9%	42,4%	47,0%	44,9%	48,3%
Calabria	40,7%	46,3%	44,0%	51,5%	48,9%	48,1%
Sicilia	45,0%	50,7%	39,9%	41,4%	34,3%	37,1%
Sardegna	44,7%	56,9%	43,1%	52,5%	40,8%	56,4%
Italia	48,3%	55,8%	45,1%	51,5%	45,3%	48,0%

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Tra i Molto svantaggiati, a livello territoriale, si nota nel Centro-Nord (escluso il Lazio) un minor peso relativo dei giovani rispetto Meridione. Relativamente maggiore nel Centro-Nord il peso delle classi di età più mature. Per gli Svantaggiati non si osservano particolari somiglianze tre le regioni appartenenti ad una stessa ripartizione geografica, tra cui vi sono anzi differenze anche di una certa ampiezza. Generalizzata è comunque una quota relativamente più elevata dei giovani rispetto alle altre classi di età.

Tabella 16. Distribuzione % dell'area dello svantaggio per grandi classi di età. Anno 2011

	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)				Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)			
	15-29	**30-39**	**40-49**	**50-64**	**15-29**	**30-39**	**40-49**	**50-64**
PIE–VDA	22,2%	28,0%	26,6%	23,2%	33,4%	21,7%	23,5%	21,4%
Lombardia	19,3%	24,4%	30,5%	25,7%	30,5%	26,7%	25,1%	17,8%
TAA	20,5%	25,5%	29,0%	25,0%	41,3%	25,3%	20,8%	12,7%
Veneto	20,4%	31,4%	32,4%	15,8%	43,3%	21,3%	17,7%	17,6%
FVG	15,0%	31,1%	29,4%	24,5%	31,2%	27,4%	27,6%	13,9%
Liguria	22,5%	18,4%	30,6%	28,5%	34,4%	28,7%	22,4%	14,6%
E.–Romagna	18,0%	25,7%	30,6%	25,7%	35,6%	28,3%	17,7%	18,3%
Toscana	20,9%	27,0%	31,5%	20,6%	36,2%	26,7%	22,7%	14,5%
Umbria	21,7%	28,8%	23,7%	25,8%	38,1%	31,9%	14,5%	15,4%
Marche	19,3%	26,8%	31,9%	22,0%	32,9%	25,9%	23,2%	18,0%
Lazio	24,2%	24,9%	29,9%	21,0%	40,8%	27,9%	17,8%	13,5%
ABR–MOL	24,4%	31,3%	22,4%	21,9%	36,0%	35,2%	18,7%	10,2%
Campania	24,3%	29,6%	27,2%	18,9%	41,4%	26,4%	20,5%	11,7%
PUG–BAS	23,0%	33,6%	25,8%	17,6%	37,9%	28,4%	21,4%	12,3%
Calabria	23,3%	30,3%	28,2%	18,3%	31,6%	30,9%	22,4%	15,2%
Sicilia	27,8%	28,2%	24,7%	19,2%	37,7%	27,0%	19,7%	15,5%
Sardegna	26,2%	28,7%	26,9%	18,1%	33,6%	34,1%	19,8%	12,5%
Italia	23,3%	28,5%	27,8%	20,4%	36,6%	27,4%	21,0%	15,0%

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

3. PROFILI DI POLICY REGIONALI PER CONTRASTARE LE CONDIZIONI DI SVANTAGGIO

Il presente capitolo ha lo scopo di pervenire ad una preliminare descrizione dell'insieme delle politiche attive del lavoro, realizzate in Italia, e rivolte agli svantaggiati. Gli strumenti di osservazione di riferimento sono, in questo caso, i Rapporti Annuali di Esecuzione delle Regioni (RAE) degli anni 2010 e 2011[9] e la documentazione di supporto alle politiche regionali – Patti, Piani, Accordi, intese – che hanno favorito la lettura del contesto politico istituzionale di riferimento dell'implementazione dei singoli Programmi Operativi Regionali 2007- 2013.

Si cercherà, perciò, di cogliere differenze, analogie e ricorsività presenti nelle attività regionali svolte in materia di politiche attive del lavoro senza riconsegnare, almeno in questa parte del Rapporto, l'analisi delle singole esperienze regionali che sono state, comunque, osservate in maniera analitica, date le caratteristiche specifiche delle fonti utilizzate, per arrivare al livello di sistematizzazione e di dettaglio qui presentato sul quadro generale degli interventi e degli strumenti.

[9] Che sono, peraltro, gli unici disponibili in relazione all'arco temporale di osservazione

Naturalmente, siamo coscienti dei limiti insiti nella scelta dei RAE come fonte per la ricostruzione preliminare delle politiche del lavoro rivolte agli svantaggiati. È noto, infatti, come la struttura dei RAE (indice generale uguale per tutte le regioni), nonché il compito a cui essi prevalentemente rispondono (accountability) circa la descrizione dell'avanzamento di natura progettuale e finanziaria tendono ad "appiattire" la descrizione di quanto programmato, ma soprattutto di quanto realizzato.

Le categorie di spesa definite dai Regolamenti nonché gli obiettivi specifici degli Assi che ricorrono in tutte le programmazioni regionali, non facilitano la lettura differenziata degli interventi. Semmai, al contrario, si assiste ad un risultato di *convergenza* di massima di azioni, strumenti e pratiche (isomorfismo organizzativo), veicolata soprattutto dal sistema programmatorio a monte strategica (il Quadro Strategico Nazionale). Gran parte delle differenziazioni sono leggibili, pertanto, nella parte di analisi qualitativa presente nei Rapporti alla quale ci siamo ampiamente ispirati per comprendere alcune delle linee di intervento e delle differenziazioni caratteristiche dei processi che descriveremo nel dettaglio più avanti.

Inoltre, il percorso descrittivo strutturato per Assi e Obiettivi Specifici, non disgiunto dalla difficoltà oggettiva di attribuire i singoli destinatari a specifiche azioni di policy, creano alcune *opacità* nella rappresentazione dei processi di implementazione, soprattutto in relazione al target degli svantaggiati.

La stessa *pesatura* degli interventi possibile attraverso la quantificazione:

- dell'investimento/impegno per Asse prioritario;
- del numero degli avviati/raggiunti per tipologia;
- della densità attuativa di determinate tipologie di intervento;
- della ammontare delle risorse, impegnate, spese e certificate

ci riconsegna quadri di interesse non completamente esaustivi in relazione al nostro scopo che necessitano, quindi, di opportune integrazioni con altri strumenti, anch'essi presenti in questo Rapporto, quali la lettura analitica dei Bandi e la raccolta delle evidenze principali presenti nel DB Open Coesione, opportunamente *piegato* agli interessi della ricerca da noi svolta.

Il punto di arrivo di questo percorso di ricostruzione sarà, in questa prima parte del Rapporto, l'individuazione sistematica delle tipologie di intervento e delle principali evidenze in relazione al quadro nazionale preso nel suo complesso[10]. Questo quadro complessivo, ad un primo livello di descrizione (Figura 1), nonché nelle successive specificazioni su tipologie e target di interesse (tab. 1 e 2) , tende ad includere, con tutta evidenza, per ragioni di complessità degli interventi realizzati, pluralità degli obiettivi (approccio multifunzione delle categorie di spesa) anche i destinatari che non sono ricompresi nella nostra analisi di dettaglio che si rivolge agli svantaggiati in senso stretto. Si è potuto rispondere in questo modo alla necessità di riconsegnare, comunque, proprio in un'ottica relativa al Sistema Paese, una descrizione capace di dare sia forma al più ampio contesto dell'intervento regionale sia all'insieme degli interventi e degli strumenti rivolti alla platea degli svantaggiati in senso stretto, a partire dalle esperienze regionali.

In ogni modo, come già detto nel capitolo precedente, è stata fatta la scelta di limitare quanto più possibile il nostro studio ai destinatari svantaggiati cosi come definiti dal Regolamento CE n. 800/08. Questa scelta, precisa e non

[10] Ovviamente non mancheranno riferimenti alle specifiche dimensioni regionali dove necessario

equivoca, ci consente di ragionare in maniera "sostenibile" sui destinatari potenziali delle politiche del lavoro in Italia che, in una accezione più estensiva della definizione di svantaggiato, potrebbero rappresentare una fetta della popolazione talmente ampia da non consentire una qualche lettura significativa di quanto realizzato a livello regionale.

Ciò detto, però, la stessa struttura della programmazione regionale articolata per Assi Prioritari e ampie e numerose categorie di spesa costruite al di fuori di considerazioni che invece sono alla base della nostra ricerca, non ci consentono di bypassare completamente alcune *opacità* analitiche che esplicitiamo qui.

Come è noto, l'Asse Adattabilità nelle sue declinazioni per obiettivi specifici promuove interventi rivolti ai lavoratori il che rappresenta, nell'ottica dei destinatari svantaggiati, una discriminante essenziale e univoca. Gli interventi anticrisi promossi a partire dall'Accordo Stato Regioni del Febbraio 2009, riconfermato in forme differenziate nei singoli contesti regionali, sono, a loro volta, finanziati con risorse a valere sia sull'Asse Adattabilità sia su quello Occupabilità.

Su quest'ultimo Asse sono finanziati, in prevalenza ma è un dato di difficile verifica, gli interventi formativi per il reinserimento lavorativo, gli incentivi alla creazione di impresa, le attività formative per la riqualificazione degli over 45/50, rivolti a destinatari, in molti casi lavoratori e non disoccupati, coinvolti dalle procedure previste dai pacchetti anticrisi di livello regionale.

In questa zona *di sovrapposizione* tra i due Assi tendono, quindi, a crearsi opacizzazioni, che andrebbero verificate caso per caso a livello di singola azione. Inoltre, non vi è dubbio, che alcuni lavoratori in mobilità o in cassa integrazione a zero ore, a cui le regioni destinano interventi personalizzati in ragione della loro soggettiva condizione di svantaggio momentaneo (seppur percettori di sussidio di natura specifica rivolta ai lavoratori), potrebbero essere assimilabili a soggetti a rischio grave di disoccupazione al pari di altri svantaggiati, propriamente detti. Lo stesso discorso andrebbe ripetuto per alcuni target di giovani, ad esempio quelli disoccupati o inattivi che partecipano ai corsi triennali per la qualifica o ai corsi quadriennali IV livello EQF) finanziati sull'Asse Capitale Umano che risultano disoccupati da più di sei mesi come indicato dal Regolamento ma coinvolti in attività che non evidenziano lo status di disoccupato quanto il mancato possesso di un titolo ISCED III.

Segnaliamo, infine, anche la difficile collocazione di alcuni finanziamenti per servizi in tema di conciliazione che rappresenta una quota parte molto consistente dell'intervento delle Regioni sella priorità trasversale delle Pari Opportunità che resta, comunque, su un piano analitico differente da quello degli interventi rivolti alle donne disoccupate, inattive e/o inoccupate intercettate dalla nostra indagine.

Seppur nessuna scelta di delimitazione appare, quindi, priva di opacità e/o possibili sovrapposizioni ci pare che la selezione da noi operata, che consiste nell'escludere dalla nostra analisi sia l'asse Adattabilità sia tipologie di destinatari non compresi nell'elenco del Regolamento 800/08, ci riconsegni un quadro adeguato e ampiamente esaustivo in relazione agli obiettivi della Ricerca e del mandato ricevuto.

Per concludere su questo tema ricordiamo, altresì, la scelta di non considerare interni al nostro percorso di ricognizione anche tutte le attività cosiddette di *sistema* quali creazione di sportelli dedicati, formazione degli operatori, implementazione del sistema dei fornitori, miglioramento complessivo delle prestazioni dei Servizi per il lavoro seppur hanno i nostri target tra i propri destinatari. Il contributo di questi servizi non sarà, comunque, omesso nello svolgimento dell'analisi di dettaglio che segue.

3.1 Le politiche del lavoro: il quadro delle politiche e degli strumenti di intervento

Nelle pagine che seguono vengono portate alla luce e sistematizzate le evidenze emerse, dall'analisi dei Rapporti Annuali di Esecuzione 2010 e 2011, in merito ai principali strumenti di politica attiva del lavoro promossi dall'insieme dei POR. La loro numerosità e disarticolazione rappresentano il risultato di un processo incrementale che ha visto l'affermarsi, nel tempo, di un numero crescente di strumenti che hanno, progressivamente, arricchito il paniere di offerta di livello regionale. Il termine incrementale tende a connotare un fenomeno per il quale i nuovi strumenti non sostituiscono del tutto quelli già esistenti, crediamo, per la cronica debolezza di pratiche valutative che avrebbero potuto favorire una più decisa selezione tra gli strumenti dovuta alla maggiore efficacia dimostrata da parte di alcuni di essi.

Semmai, quello che emerge, a fianco alla numerosità e alla variabilità degli strumenti in uso, è la loro componibilità e flessibilità di utilizzo, cioè, il ricorso:

- sia a forme di programmazione Multiasse che consentono di procedere al finanziamento di attività che rispondono, contestualmente, a logiche di prevenzione, di promozione, di attivazione differenti per natura e per tipologia di destinatario;
- sia a forme di aiuto tra loro integrate che insistono sullo stesso destinatario o gruppi di destinatari in fasi diverse del ciclo di vita del progetto. (es. prima assunzione poi formazione o viceversa. percorsi integrati per il lavoro e/o per l'inclusione sociale[11]).

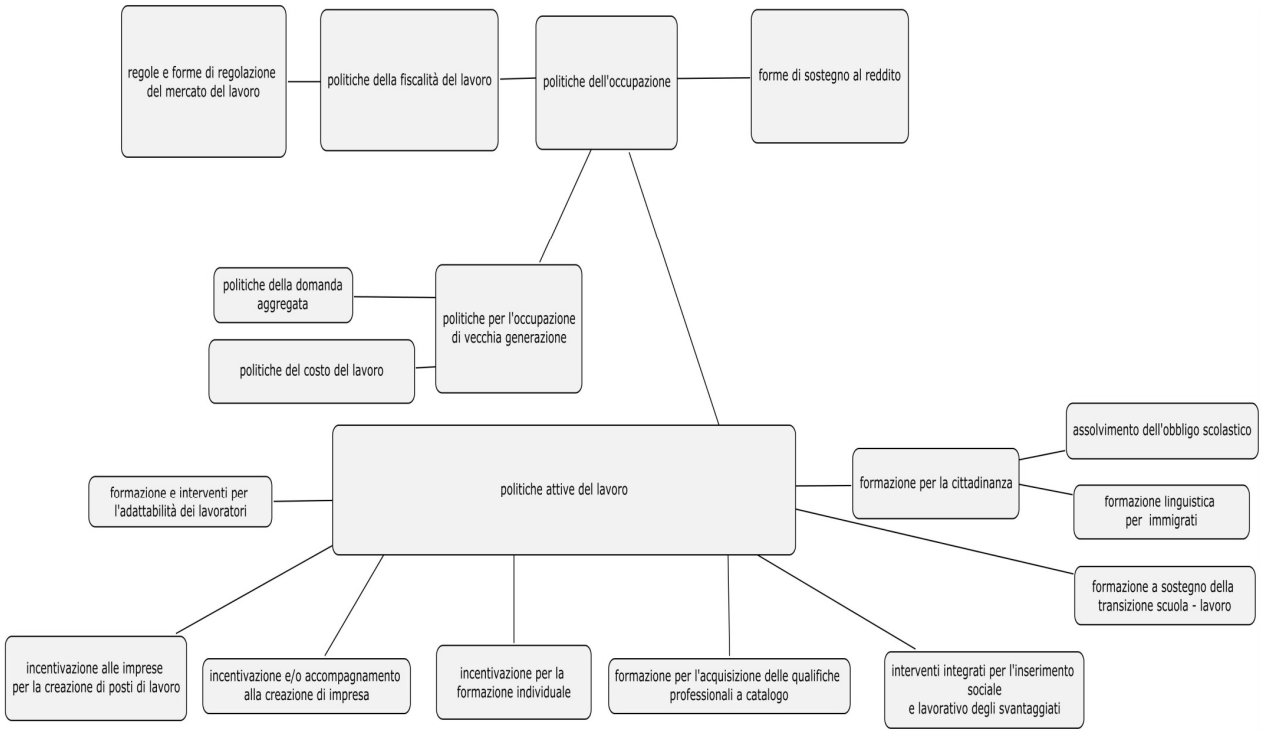
Ne risulta,.quindi, un quadro a livello nazionale fortemente connotato, e le tabelle che seguono possono darne prova, da ridondanze e sovrapposizioni. Esse, certamente, non sono negative di per sé laddove rispondono tendenzialmente a logiche attuative (tradizione, approccio culturale, capacity building, expertize) di natura locale. Piuttosto, quello che sembra quasi completamente sfuggire all'analisi complessiva *ex post,* dell'implementazione, sono, da una parte, la coerenza tra lo strumento utilizzato e la condizione di contesto che ne ha promosso l'uso, dall'altra, cosa ancor più difficile da rintracciare, le logiche della costruzione dell'agenda di policy regionale, che sembrano condizionata:

- dalle ingegnerie finanziarie legate al carattere assunto dagli impegni di spesa,
- dalle ricorsività annuali di progetti "pilota" promossi nelle fasi iniziali della programmazione e reiterati nel tempo,
- dalle emergenze, soprattutto quelle di natura occupazionale, che sono racchiuse nell'implementazione dell'Accordo Stato Regioni del 2009 sugli ammortizzatori sociali e che hanno un posto rilevante, a se stante, in tutte le realtà regionali

Quelli che riconsegniamo qui, sono, quindi, quadri preliminari che sintetizzano a livello macro il disegno che coinvolge l'insieme degli strumenti di politica del lavoro messi in campo, non solo quindi quelli di politica attiva e, a cascata, a livello meso e micro, gli strumenti messi in campo nelle singole aree di policy e, infine, in relazione alle specifiche categorie di svantaggiati

[11] Tali percorsi prevedono, generalmente, forme di ingegneria finanziaria che non consentono un lettura di dettaglio di alcuni dei processi che ineriscono all'efficacia dei risultati, quali ad esempio l'integrazione degli strumenti sui singoli destinatari, il cui peso e impatto finanziario non traspaiono immediatamente stanti i caratteri tecnici degli strumenti di rendicontazione in uso presso le Regioni, che ci riconsegnano, di solito, un dettaglio analitico più che sufficiente ma funzionale, prevalentemente, alla rendicontazione contabile(es. costi unitari, costi di progetto generali) e non al monitoraggio qualitativo e alla valutazione degli esiti degli interventi

Figura 2. Quadro sinottico delle politiche del lavoro in Italia in relazione alle loro principali caratterizzazioni



Fonte – Rapporti annuali di esecuzione 2010 e 2011 delle Regioni italiane – Ns. elaborazioni

Tassonomia delle tipologie di intervento di politica attiva del lavoro realizzate a livello generale

Interventi formativi per l'adattabilità	Ci si riferisce all'attività ordinaria di Formazione continua e formazione finalizzata al miglioramento delle competenze on the job dei lavoratori
Interventi formativi per l'adattabilità espressamente rivolti ai lavoratori anziani	Soprattutto a partire dalle riforme del sistema pensionistico orientate al prolungamento dell'esperienza lavorativa e stanti gli effetti di spiazzamento professionale di ampie fasce di lavoratori anziani dovute alla crisi e alla competizione internazionale
Interventi formativi per i lavoratori in somministrazione	Intervento integrati con il ricorso a strumenti "misti" quali i Fondi interprofessionali
Interventi formativi per i giovani lavoratori in apprendistato	Il superamento progressivo degli istituti di riforma quali i contratti di formazione lavoro e, successivamente, i contratti di inserimento per i soggetti svantaggiati danno nuova forza e centralità all'apprendistato, ai vari livelli, come strumento centrale per lo sviluppo delle tipologie di *contratto a causa mista*. Resta l'incognita dell'abolizione di forme contrattuali come il contratto di inserimento che si rivolgevano a specifici target quali ad esempio gli over 50 e i disoccupati di lunga durata tra i 29 ei 32 anni.
Servizi di conciliazione per le imprese e per le persone	Attività promosse a vario titolo con leggi nazionali, obiettivi di servizio, fondi FESR e FSE

Formazione per il re-inserimento lavorativo	Si tratta di formazione orientata al miglioramento delle competenze della persona, di solito preceduti da attività che consentano di individuare i fabbisogni formativi (es. attività rivolte ai lavoratori coinvolti nelle azioni previste dall'Accordo Stato Regioni sugli ammortizzatori in deroga) che daranno poi vita ad una azione formativa mirata a colmare il gap di competenze emerso dalla ricognizione effettuata
Formazione professionale per la qualifica	In questa tipologia di intervento sono ricomprese le attività più tipiche della formazione professionale regionale orientate alla formazione tecnico/specialistica per il rilascio delle qualifiche
Incentivi alla formazione individuale	Strumenti dote e voucher per la formazione a scelta individuale rivolti a target molto differenziati. Sono previste modalità di fruizione, intensità del contributo, regole di accesso articolate che esaltano la libertà di scelta dell'intestatario della dote in relazione a percorsi e fornitori dei servizi.
Interventi formativi work based	Tirocini (differenti tipologie), work experiences, piani di inserimento professionale con o senza incentivi all'assunzione. Si tratta di tipologie, a cui si ricorre sempre più di frequente, che coniugano la formazione con l'esperienza lavorativa diretta allo scopo di sviluppare forme di socializzazione al lavoro, formazione tecnica *on the job,* miglioramento delle chances occupazionali derivanti dalle relazioni che si stabiliscono con lo staff aziendale.
Formazione per la qualificazione dei disabili	Si tratta di azioni specifiche rivolte al target dei disabili che sono aggiuntive (specifiche) a quelle genericamente rivolte agli svantaggiati
Azioni di formazione e accompagnamento per l'attuazione della L. 68 (collocamento mirato)	
Azioni di accompagnamento per l'inserimento lavorativo dei disabili	
Formazione e inserimento lavorativo nelle imprese sociali	Gli interventi sono spesso coordinati con le attività di sostegno allo sviluppo dell'impresa sociale
Interventi integrati per l'inserimento sociale e lavorativo dei soggetti svantaggiati (in generale)	A livello regionale vengono realizzate attività non specificamente connotate su specifici target che vengono definiti genericamente "svantaggiati".
Interventi integrati per l'inserimento lavorativo di soggetti a rischio di povertà (nuclei o componenti)	Gli interventi sono, non di rado, rivolti al nucleo al quale vengono offerti supporti multipli per i membri, ivi compresi aiuti di natura economica (limitati nel tempo). Tali interventi sono, spesso anche se non necessariamente, realizzati all'interno delle attività dei Piani di zona. Spesso ci si rivolge a minori drop out, rom, disabili in un'ottica di tutela del diritto all'istruzione e ala formazione
Formazione di sostegno alla transizione scuola - lavoro (prevalentemente per l'obbligo formativo)	Si tratta di interventi formativi nei quali viene sviluppata la sussidiarietà tra i sistemi di istruzione e formazione nell'ottica della qualificazione di base dei giovani. ES. azioni formative che favoriscono l'assolvimento dell'obbligo formativo attraverso l'ottenimento della qualifica, un titolo di "quarto anno" (livello 4 EQF o Diploma professionale Quadriennale), titoli ottenuti attraverso attività sussidiarie tra IFP e agenzie per la formazione professionale o CFP territoriali.
Progetti e percorsi connessi alla riforma del II ciclo del sistema educativo finalizzati all'occupabilità	Percorsi triennali finalizzati all'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo
Interventi integrati per la riduzione	Interventi per l'integrazione dei disabili nei percorsi triennali di qualifica

della dispersione scolastica e formativa	Interventi di durata annuale fortemente personalizzati attraverso Piani formativi condivisi con l'utente e una rete di attuatori, rivolti a drop out ai fini, soprattutto, dell'ottenimento del titolo di licenza media
	LaRSA (laboratori sperimentali per il recupero scolastico) che hanno lo scopo di potenziare e arricchire l'offerta didattica delle scuole.
	Percorsi di qualifica con crediti in ingresso
Formazione linguistica di base per gli immigrati	Si tratta di corsi di lingua italiana (alfabetizzazione) offerti da agenzie territoriali e, in via ordinaria dai Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (ex CTP) . E' prevista, per coloro che ne facciano richiesta, la possibilità di finalizzare il corso all'ottenimento della licenza media.
Sostegno al lavoro autonomo e alla creazione di impresa di giovani, over 50, donne, immigrati, giovani	Prestito d'onore, finanziamenti con caratteristiche variabili a livello regionale per intensità dell'aiuto e percentuale di cofinanziamento per la creazione di impresa. Si tratta di varie forme di finanziamento per la creazione di occasioni di lavoro autonomo che premiano in alcuni casi le idee innovative, la sostenibilità delle proposte, la presenza di specifici target tra i destinatari. In altri casi hanno lo scopo di favorire l'accesso al credito di destinatari non bancabili attraverso il ricorso a finanziamenti provenienti da Fondi di garanzia a carattere regionale ai sensi del regolamento 1083/2006 CE art 44 gestite da Organismi in house delle stesse amministrazioni regionali
Formazione di sostegno alla creazione di impresa	In molti casi la sostenibilità delle proposte e dei finanziamenti viene favorita da iniziative di formazione all'imprenditorialità dei soggetti selezionati, da forme di tutoraggio dello start uo, etc. Es. Calabria formazione e avviamento d'impresa per giovani Rom per la gestione dei rifiuti in collaborazione con la CCIIAA di Catanzaro
Interventi di sostegno alla nascita e al consolidamento delle imprese sociali	Si è trattato di interventi (es Programma Jeremie della Lombardia), che hanno previsto l'erogazione di contributi a favore della capitalizzazione delle imprese sociali (es. di tipo B) da parte dei loro soci. Si può parlare di interventi indiretti per la creazione delle condizioni più favorevoli allo sviluppo della base occupazionale delle imprese sociali attraverso il loro rafforzamento economico finanziario
Piccoli aiuti alla imprese sociali	Ci si riferisce alla possibilità di ricevere finanziamenti di più modesta entità per lo svolgimento delle attività ordinarie delle imprese sociali iscritte al registro regionale
Interventi per il miglioramento delle prestazioni del sistema dei Servizi per il lavoro e l'occupabilità	Si tratta di insiemi di interventi che agiscono più o meno direttamente su processi di regolazione del mercato del lavoro dal punto di vista delle organizzazioni
Interventi di miglioramento della qualità dell'offerta dei sistemi di Istruzione e formazione	Si tratta di insiemi di interventi sussidiari tesi a migliorare la qualità complessiva dell'offerta scolastica e formativa a partire dal funzionamento delle organizzazioni centrali e periferiche, nonché in relazione alla formazione degli operatori
Miglioramento dei sistemi di certificazione delle competenze e degli apprendimenti	Su questo le prestazioni regionali per quanto orientate in maniera omogenea non sono chiaramente leggibili

Fonte – Rapporti annuali di esecuzione 2010 e 2011 delle Regioni italiane – Ns. elaborazioni

Tassonomia degli interventi rivolti ai target svantaggiati

DONNE

- assegnazione di voucher di conciliazione;
- interventi rivolti a donne uscite al mercato del lavoro tramite attività di *job sharing*;
- incentivi alle imprese per l'assunzione di donne in età adulta;
- interventi di formazione ed orientamento volti a favorire il lavoro autonomo e l'autoimprenditorialità;
- interventi rivolti a donne per contrastare le nuove povertà;
- incentivi all'assunzione di lavoratrici svantaggiate;
- interventi di orientamento rivolti a donne immigrate per favorire l'inserimento occupazionale.
- indennità di partecipazione a corsi di formazione per favorire l'occupabilità
- di particolari target di donne (over 45, con figli, disabili, in mobilità, etc.)
- voucher formativi destinati a donne immigrate per facilitare il riconoscimento dei titoli di studio e delle competenze formali acquisite nei paesi di origine;
- accompagnamento e consulenza finalizzata alla collocazione e ricollocazione lavorativa e alla creazione di impresa femminile;
- interventi di accompagnamento al lavoro di donne con un basso reddito e titoli di studi deboli o non spendibili in quanto non riconosciuti;
- interventi di accompagnamento al lavoro di donne portatrici di disabilità o invalidità oppure caratterizzate da uno svantaggio economico causato dalla disgregazione familiare;
- incentivi diretti alla costituzione di nuove imprese gestite da donne.
- interventi di formazione, stage e borse lavoro per favorire l'avanzamento di carriera delle donne e contrastare le forme di segregazione orizzontale e verticale;
- interventi formativi rivolti all'innalzamento delle qualifiche tradizionali;

GIOVANI

Azioni a sostegno del contratto di apprendistato definito secondo diverse tipologie:

- finalizzato alla qualifica e al diploma professionale agli under 25;
- finalizzato all'apprendimento di un mestiere o una professione in ambiente di lavoro per i giovani tra i 18 e i 29 anni;
- finalizzato al conseguimento di titoli di studio specialistici, universitari e post universitari e per la formazione di giovani ricercatori per il settore privato, alla riqualificazione di lavoratori in mobilità espulsi da processi produttivi.

Azioni formative per gli studenti quali:

- corsi di Istruzione e Formazione per le qualifiche che hanno valore nazionale previste dall'Accordo Stato Regioni del 29 aprile 2010 e successive integrazioni;
- azioni formative per il conseguimento dell'obbligo scolastico e formativo;
- azioni formative integrate per la prevenzione dell'abbandono scolastico;
- azioni formative per l'ottenimento del diploma professionale quadriennale;
- azioni formative di durata annuale per favorire il conseguimento della licenza media per i giovani che hanno abbandonato prematuramente gli studi;
- interventi di qualificazione dell'offerta formativa scolastica degli istituti superiori nell'ottica dell'alternanza scuola lavoro;
- azioni formative per l'ottenimento della qualifica professionale da parte dei servizi di formazione accreditati a livello regionale;
- interventi per il sostegno di iniziative di alternanza scuola-lavoro
- laboratori sperimentali per il recupero scolastico (LaRSA)

Azioni formative *on the job* quali:

- tirocini di inserimento, destinati ai soggetti inoccupati giovani;
- tirocini di reinserimento, destinati ai soggetti disoccupati, compresi i lavoratori giovani in mobilità;
- tirocini formativi e di orientamento, destinati ai neo- diplomati, neo-laureati e a coloro che hanno conseguito una qualifica professionale entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio o qualifica;
- attività di work experiences;

e inoltre

- voucher formativi;
- doti formative;
- interventi di sostegno alla creazione di impresa per lo specifico target giovanile;

- incentivi alle imprese per l'assunzione per giovani (variabili le declinazioni per età).

IMMIGRATI

Azioni finalizzate ad aumentare la partecipazione dei migranti nel mondo del lavoro, rafforzando in tal modo la loro inclusione sociale

- interventi formativi di base e tecnico professionalizzanti per favorire l'integrazione sociale e la collocazione occupazionale degli immigrati;
- servizi di mediazione culturale;
- interventi di formazione, informazione e orientamento delle donne straniere in fase di cambiamento occupazionale, emergenza lavorativa, in rientro nel mercato e in esubero/mobilità, finalizzati ad innalzare le conoscenze e sviluppare nuove competenze necessarie per una maggiore inclusione sociale e una migliore collocazione lavorativa;
- azioni di informazione e orientamento sulla legislazione italiana relativa all'immigrazione, sull'accesso ai servizi pubblici, sulle reali opportunità di lavoro offerte dal territorio;
- azioni di orientamento e accompagnamento degli immigrati nella scelta di percorsi formativi e di tirocini o per innalzare le proprie competenze ai fini dell'inserimento lavorativo;
- interventi formativi per favorire la nascita e il consolidamento di imprese gestite da immigrati;
- incentivi alla creazione di imprese immigrate attraverso nuovi strumenti di ingegneria finanziaria (Fondi garanzia regionale per soggetti fragili *non bancabili*) o strumenti più tradizionali quali il prestito d'onore;
- azioni formative per la cittadinanza sociale (corsi di lingua);
- interventi di sostegno agli studenti immigrati portatori di disabilità e disturbi dell'apprendimento.

OVER 45/50

- attività di formazione, orientamento e consulenza al fine di ricollocare e indirizzare le persone tra i 45 e 54 anni verso percorsi di politica attiva più adatti alle loro competenze e capacità;
- interventi formativi, anche personalizzati, tramite l'assegnazione di voucher e doti formative specifici per i lavoratori over (anche da 45 anni);
- formazione per i lavoratori over 45 anni finalizzata alla riqualificazione ed aggiornamento delle competenze, per la ricollocazione in azienda;
- sostegno all'avvio di nuove attività lavorative, in forma dipendente o autonoma;
- attività di animazione e consulenza in azienda per individuare le disponibilità delle imprese ad accogliere i lavoratori di queste fasce di età;
- aiuti alle imprese per favorire la stabilizzazione occupazionale;
- interventi di sostegno a disoccupati over 50 a rischio di povertà;
- interventi di finanziamento di lavori di utilità sociale e di pubblica utilità rivolti a disoccupati over 50.

DISABILI

- interventi specifici per l'integrazione dei disabili nei percorsi triennali di qualifica
- tirocini di inserimento o reinserimento destinati ai disabili, di cui alla legge 68/99;
- azioni formative specifiche per la qualificazione professionale dei disabili;
- azioni formative e di inserimento professionale nelle imprese sociali
- azioni intese a rafforzare l'integrazione nel mondo del lavoro e l'inclusione sociale di altre categorie svantaggiate, incluse le persone con disabilità (es.tirocini di inserimento o reinserimento, destinati ai soggetti in trattamento psichiatrico, tossicodipendenti, alcolisti e condannati ammessi a misure alternative di detenzione).

MINORANZE (ROM E SINTI)

- Interventi per il successo formativo e l'acquisizione dei titoli
- Interventi di sostegno all'imprenditoria Rom
- Interventi di riduzione delle discriminazione nell'accesso ai servi scolastici, abitativi, scolastici e di cura

3.2 I driver principali per una lettura ragionata delle politiche pubbliche rivolte agli svantaggiati

Nelle pagine che seguono cercheremo di tirare le fila di quanto descritto dettagliatamente in precedenza. A partire dai fatti stilizzati caratteristici del contesto di intervento rivolto ai nostri target e prendendo spunto dalle caratterizzazioni specifiche assunte dagli strumenti principali di politica attiva in uso nelle regioni, tenteremo in questo paragrafo di fare emergere quelle pratiche caratteristiche e quei processi che più di altri ci "raccontano" le direzioni principali verso cui le politiche attive del lavoro si stanno muovendo

La sviluppo delle personalizzazione degli interventi e la creazione di un sistema di offerta di servizi per il lavoro di carattere misto pubblico-privato

Il numero crescente di interventi che possono essere definiti di natura personalizzata, e che caratterizzano le politiche attive del lavoro regionali, rappresentano un importante driver di cambiamento in considerazione delle dinamiche di causa/effetto che tale cambiamento sembra portare con sé.

Esso è caratterizzato dalla concomitanza di due processi in forte sviluppo in tutte le realtà regionali:

- il primo, che definiremmo individualizzazione/personalizzazione delle prestazioni, vede il singolo destinatario come diretto titolare di risorse (es. dote, voucher) spendibili presso un sistema di fornitori accreditato, a partire da un'esigenza individuata e/o riconosciuta formalmente che dà diritto alla fruizione di un servizio (o un insieme di servizi da comporre opportunamente);
- il secondo, che attiene alla spinta diffusa verso metodologie di formazione e accompagnamento che fanno della personalizzazione il loro punto di forza. In questo caso, il cambiamento principale delle pratiche risiede nella flessibilità che caratterizza la composizione di pacchetti *taylor made, cuciti* cioè sul destinatario e che prendono avvio da un patto/piano/progetto individuale condiviso tra fornitore e utilizzatore finale.

Questi due processi sembrano avere implicazioni importanti che attengono a:

- la necessità di strutturare un sistema di servizi offerti da fornitori accreditati di livello regionale e sub-regionale presso i quali l'utente può accedere;
- la tendenziale omogeneizzazione e crescente standardizzazione dei servizi offerti, atta a consentire una fruibilità più efficace;
- lo sviluppo di un sistema competitivo tra i fornitori (pubblico-privato, privato-privato), data la libera scelta del destinatario, in un regime di quasi-mercato;
- la spinta verso l'offerta di una migliore e più diffusa informazione sulle opportunità, al fine di ridurre sensibilmente la asimmetria informativa tra cittadino e servizio, asimmetria che caratterizza il sistema *a scelta individuale;*
- la tendenza, veicolata dai processi di standardizzazione, verso la definizione puntuale dei costi delle prestazioni e dei livelli minimi ad esse riferibili (es. azioni orientative, bilancio di competenze, *matching* domanda-offerta di

lavoro, sostegno alla creazione di impresa[12]). Attorno a questo processo si innestano fenomeni di *isomorfismo imitativo* di portata nazionale;

- la stipula di un contratto/piano di intervento (es. Piano di intervento personalizzato) come prerequisito del processo di aiuto bilanciata dalla firma della DID ex 181 da parte del destinatario, come prerequisito che stimola percorsi di autonomia e di responsabilità e stabilisce un sistema di obbligazioni reciproche[13], che conferisce ad esse una più ampia trasparenza.

L'implementazione dei Pacchetti/Piani anticrisi a livello regionale previsti dall'Accordo Stato Regioni[14] ha dato, già a partire dal 2010, impulsi significativi in direzione di un arricchimento dell'offerta di servizi per la formazione e per il lavoro, stante la variabilità de bisogni e la crescente numerosità dei destinatari potenziali delle misure previste.

I processi di accreditamento dei servizi soprattutto di quelli per il lavoro regionali, hanno subito, da allora, una forte accelerazione che ad oggi, a tre anni di distanza dal loro avvio sistematico, mostra esiti non scontati e, tendenzialmente, non omogenei[15] .

In conclusione, i fattori che riteniamo utili per la definizione di una prima e provvisoria sintesi di quanto sostenuto sono principalmente i seguenti:

- la libertà di scelta del cittadino come decisore finale nella selezione effettiva dei fornitori dei servizi;
- la nuova posizione del Regolatore pubblico nelle dinamiche di mercato dei fornitori e nell'accesso alle risorse disponibili per le politiche;
- la persistenza e l'ampiezza della riduzione progressiva del predominio dell'attore pubblico nella definizione di servizio competente (che si riverbera nei processi di accreditamento), cioè che *cosa possono fare* i servizi pubblici (e privati) per il lavoro e come si ripartiscono, eventualmente, i compiti;
- l'ampiezza dei processi di affidamento (outsourcing) a fornitori privati di parti consistenti di servizi, da sempre appannaggio dei servizi pubblici per il lavoro (CPI);
- la spinta crescente verso la personalizzazione delle prestazioni come fattore di efficacia e di competizione tra i fornitori.

La formazione per l'ottenimento delle qualifiche e la formazione "a catalogo"

Nonostante i processi appena descritti e il loro crescente sviluppo[16] , la formazione per l'ottenimento delle qualifiche e la formazione "a catalogo" restano tra gli strumenti privilegiati delle azioni per l'occupabilità realizzate a livello regionale e

[12] Soprattutto tende a svilupparsi il ricorso ad attività svolte direttamente con il destinatario, genericamente considerate, di natura non formativa.
[13] Restano alcune differenze tra le doti e i voucher formativi prima fra tutte quelle che il voucher sembra definire, in maniera più strutturata a monte, i contenuti della prestazione (es. voucher per la formazione o per la fruizione di servizi di cura o di conciliazione). La dote, strumento che la Regione Lombardia ha messo a base di tutta la struttura di offerta del sistema regionale sui differenti ambiti di intervento, si caratterizza, invece, per una sua maggiore flessibilità di utilizzo che nasce, principalmente dall'articolazione e dalle caratteristiche del sistema dei fornitori presso i quali essa può essere utilizzata.
[14] Isfol, Italia lavoro (2012) *Attuazione e primi risultati del programma di contrasto alla crisi occupazionale triennio 2009-2011*, settembre 2012.
[15] Le informazioni relative a questo importante processo di *messa in sicurezza* delle opportunità di fruizione di servizi per l'occupabilità rivolti ai destinatari, realizzato attraverso la qualificazione e la standardizzazione dell'offerta, vengono da studi e ricerche, ai quali si rimanda, realizzati da organizzazioni facenti parte dell'ATS e attengono alle caratteristiche della collaborazione tra i Servizi per il lavoro pubblici e privati rivolti, anche in questo caso, ai lavoratori svantaggiati. Cfr ARES 2.0 Ires (2010), *Trappola del sommerso e soggetti svantaggiati*, FormaTemp - Azioni Finalizzate al Sostegno e all'Ottimizzazione del Sistema Formativo, Report non pubblicato.

rivolte agli svantaggiati soprattutto in relazione alla acquisizione di titoli e competenze meglio spendibili sul mercato del lavoro locale. Peraltro anche molti dei percorsi di accesso ai servizi per il lavoro prima descritti, come *conditio sine qua non*¸ per l'accesso a determinati benefici economici (sussidio INPS) prevedono, in ultima istanza, in ragione della composizione di gruppi di destinatari per aree/corsi di formazione omogenee/i, l'accesso a corsi di formazione resi disponibili da un sistema di fornitori accreditati a livello regionale attraverso attività a sportello o attraverso la realizzazione di cataloghi generalisti e o specifici (es. corsi per l'apprendistato, per gli ammortizzatori, etc.).

Per ragioni legate alla storia della Programmazione nazionale e regionale FSE, si può sostenere qui che i processi di accreditamento delle agenzie di formazione e di orientamento siano partiti con consistente anticipo rispetto a quelli relativi ai servizi per il lavoro. Le attività promosse da questo ampio e variegato sistema di fornitori hanno rappresentato nel tempo e rappresentano, ancora oggi, lo strumento privilegiato con il quale, a livello regionale, si agisce in direzione del potenziamento dell'occupabilità. Questo avviene, tendenzialmente anche per i destinatari più fragili (svantaggiati) nonostante essi presentino nella loro esperienza biografica, in maniera pressoché generalizzata, la caratteristica di non aver saputo mettere a frutto le attività formative comunque realizzate nel loro corso di vita, a partire da quelle scolastiche centrate su analoghe esperienze d'aula[17].

Rimandando ad altra parte del presente Rapporto per riflessioni più di taglio valutativo in relazione all'efficacia dell'utilizzo dei differenti strumenti di promozione dell'occupabilità, non vi è dubbio che anche il sistema della formazione finanziata "tradizionale" risponda lentamente alla spinta alla riconversione di competenze e pratiche veicolata dai fenomeni prima descritti (personalizzazione). Essi, infatti, spingono in direzione di un uso più breve e mirato della formazione d'aula e, come vedremo, di un più sistematico ricorso all'esperienza di formazione sul lavoro come esperienza cardine per l'inserimento lavorativo futuro. Questa evoluzione si configura come un gigantesco processo di spiazzamento delle competenze individuali e organizzative ordinarie proprie del sistema dei fornitori che è mutevole nei diversi contesti regionali, rispondendo a spinte/resistenze di differente natura al limite del *caso per caso*.

Lungi dal *demonizzarne*[18] la funzione si ricorda come le stesse indagini sul placement della formazione non ci riconsegnino esiti univoci che lascino presagire la sicura perdita di efficacia della formazione "tradizionale" d'aula.

Semmai essa, come sembra per lo più accadere, e lo vedremo nel prossimo paragrafo, lascia in parte o del tutto il passo a differenti modalità di accesso all'apprendimento per il lavoro,. sia ad integrazione dell'esperienza formativa d'aula sia a sua parziale o totale sostituzione.

Lo sviluppo degli interventi work based

L'evoluzione degli strumenti per la formazione soprattutto dei giovani ma, più in generale di tutti quei soggetti che, più di altri, incontrano difficoltà di inserimento lavorativo, ha determinato più di recente un generalizzato e diffuso ricorso a strumenti *work based*, centrati, cioè, sull'esperienza lavorativa come fonte di apprendimento (tirocini nelle differenti fattispecie previste, *work experiences*, Piani di inserimento). Le progettualità regionali sui differenti Assi Prioritari ci mostrano, seppur in maniera differenziata, un ricorso crescente nel tempo e sistematico di tali strumenti.

[16] eccezion fatta per la Regione Lombardia e, parzialmente per la Regione Veneto nelle quali il cosiddetto *sistema dotale* ha potuto svilupparsi in presenza di un sistema di servizi per il lavoro accreditato e, soprattutto, già collaudato

[17] Non va comunque sottaciuto il ricorso all'indennità di formazione d'aula come forma blanda di remunerazione dell'attività formativa che sostituisce, seppur in maniera molto ridotta, il reddito da lavoro.

[18] È nota la tendenza alla progressiva svalorizzazione delle attività d'aula considerate, soprattutto per alcuni target, scarsamente efficace

In verità, il ricorso a stage e a forme di tirocinio in impresa non è un fenomeno nuovo, o perlomeno, l'esperienza diretta *on the job* è stata, da sempre, considerata il completamento naturale della formazione d'aula. Quello che sembra affermarsi oggi, invece, è il convincimento che l'esperienza sul lavoro, fatta attraverso questo tipo di strumenti, abbia valenze multiple che potenziano notevolmente l'esperienza formativa d'aula sottraendo, in molti casi, ad essa, la centralità che l'ha caratterizzata fino ad anni più recenti.

Il valore aggiunto del ricorso a tale più stretta e diffusa "combinazione" tra formazione e lavoro sembra, per lo più risiedere:

- in una *messa a sistema* di quanto appreso nella formazione d'aula (approccio tradizionale);
- in una precoce socializzazione con l'esperienza lavorativa che consente al destinatario di percepirne i confini e il valore personale e relazionale (formativo)[19];
- in una conoscenza più accurata del contesto di impresa che favorisce il futuro inserimento lavorativo laddove lo strumento *work based* preceda o preluda all'assunzione;
- in un'offerta di opportunità di reddito, in alcuni casi non trascurabile[20] stante la mancanza cronica di misure di questo tipo nella legislazione nazionale e regionale (salvo rari casi riferibili a forme di sostegno economico contro la povertà);
- in un uso flessibile dello strumento tirocinio, ad esempio, in una formula che supera il tradizionale orizzonte formativo rivolto al *giovane*[21] e che consente un uso flessibile di tale istituto per categorie di destinatari molto più ampie e differenziate;
- in un progressivo ridimensionamento, ora sancito dalla legge, dei rischi di un utilizzo improprio del tirocinante per funzioni solo tipicamente professionali (sostituzione di lavoratori *effettivi*).
- in un progressivo superamento, quindi, dell'idea della esperienza in impresa come ancillare all'esperienza d'aula.

Pur nei limiti imposti dalle leggi regionali in materia specifica[22], in merito alle caratteristiche precise di esercizio effettivo dell'esperienza (durata, remunerazione minima, obblighi reciproci) viene, infine, riconfermato il ruolo delle imprese come agenti della formazione, al pari di altre agenzie formative e valorizzato, attraverso più trasparenti riconoscimenti anche economici, il ruolo di *mediazione culturale* svolta dai tutor aziendali.

[19] Questo vale soprattutto per i soggetti svantaggiati che hanno dalla lo una percezione quasi sempre negativa della propria esperienza formativa.
[20] In alcune Regioni le Work experiences hanno previsto rimborsi mensili superiori ai 700 euro per periodi anche di un anno. Si evince come, a buon titolo, possano essere considerate sostitutivo di forme di sostegno al reddito
[21] Si pensi alle nuove tipologie di tirocinio di recente normate quali : a) tirocini formativi e di orientamento, destinati ai neo- diplomati, neo-laureati e a coloro che hanno conseguito una qualifica professionale entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio o qualifica; b) tirocini di inserimento, destinati ai soggetti inoccupati; c) tirocini di reinserimento, destinati ai soggetti disoccupati, compresi i lavoratori in mobilità; d) tirocini di inserimento o reinserimento destinati ai disabili, di cui alla legge 68/99; e) tirocini di inserimento o reinserimento, destinati ai soggetti in trattamento psichiatrico, tossicodipendenti, alcolisti e condannati ammessi a misure alternative di detenzione.
[22] Si pensi all'esperienza della Toscana che il 27 gennaio 2012 ha approvato la Legge n.3 "Modifiche alla Legge Regionale n.32 del 26 luglio (Testo Unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) in materia di tirocini"

La creazione di impresa e gli strumenti di ingegneria finanziaria per il Microcredito.

Un altro dei driver emergenti nell'analisi delle politiche del lavoro regionali è quello che riguarda un consistente impegno finanziario in direzione della promozione della, cosiddetta, creazione d'impresa.

La filosofia del favorire il "mettersi in proprio" sembra aver assunto nella realizzazione degli interventi regionali un'importanza strategica nell'ottica della creazione di nuova e buona occupazione.

Parliamo di *filosofia* perché "il mettersi in proprio" sembra essere una delle soluzioni che vengono offerte a tutti i livelli e in maniera trasversale ai vari target sia tra la popolazione svantaggiata (donne, lavoratori maturi, giovani disoccupati di lunga durata, lavoratori in mobilità, disabili, immigrati e immigrate) sia tra le eccellenze, cioè tra quei cittadini, soprattutto giovani ad elevata qualificazione, che, a partire dal merito e dalle capacità innovative di cui sono in possesso, sono chiamati a valorizzare direttamente con la realizzazione di nuove attività imprenditoriale, il tessuto produttivo locale.

Pur con le evidenti differenze regionali le forme di aiuto all'imprenditoria si fondano generalmente:

- sulla concessione di finanziamenti a fondo perduto generalmente pari a percentuali tra il 70 e l'80% del costo totale dell'investimento a valere, di solito, sull'Asse Occupabilità;
- sulla differente, ma tendenzialmente omogenea (nei vari contesti locali), ammissibilità delle spese che vanno a remunerare il costo delle strutture, dei servizi immateriali e delle condizioni materiali e, in parte immateriali (sofware, licenze, concessioni) dello start up di impresa;
- sulla presenza (o meno) di regole stringenti per la restituzione dei contributi nel tempo e/o per la concessione di prestiti accessori a copertura delle quote di co-finanziamento previste dall'investimento;
- sull'utilizzo, sembrerebbe crescente, di risorse finanziarie provenienti da Fondi regionali costituiti *ad hoc*, come ad esempio i Fondi di garanzia a carattere regionale costituiti ai sensi del Regolamento 1083/2006 CE art. 44, e gestiti da Organismi *in house* delle stesse amministrazioni regionali o da organismi selezionati all'esterno portatori di determinate caratteristiche e assetti.

La creazione di Fondi di tale natura (di solito per il Microcredito), più diffusi nelle aree dell'Obiettivo Convergenza, portano a compimento percorsi di ingegneria finanziaria che dotano ogni Regione di risorse abbastanza consistenti (nell'ordine di 25-50 milioni di Euro) per finanziare progetti e imprese promosse da soggetti cosiddetti "non bancabili", cioè dotati di una ridotta affidabilità finanziaria dovuta alla propria debolezza patrimoniale di garanzia nonché alle altrettanto deboli capacità di restituzione nel tempo. Per quanto appaia prematuro pervenire ad un giudizio sull'efficacia di simili strumenti, si può sostenere che essi abbiano aperto un capitolo importante sulle strategie dello sviluppo regionale soprattutto in relazione alla sostenibilità degli aiuti rivolti a target di utenti fragili sul piano biografico ed economico finanziario ma non per questo privi di capacità e idee imprenditoriali. Per facilitare la sostenibilità dei percorsi di auto imprenditoria, soprattutto quelli promossi da immigrati, le regioni si sono mosse parallelamente offrendo sia servizi di assistenza nel tempo ai titolari di impresa sia percorsi di formazione all'imprenditorialità che hanno accompagnato o preceduto lo start up di impresa.

La persistenza degli incentivi all'assunzione

Gli incentivi all'assunzione rappresentano un'altra delle modalità attraverso le quali si cerca di favorire l'occupazione dei soggetti svantaggiati. Nel corso dell'attuale programmazione essi hanno avuto una notevole diffusione sostenuti da altri strumenti a domanda da parte del sistema delle imprese in relazione sia all'assunzione, sia alla stabilizzazione di determinate categorie di lavoratori e alla trasformazione di contratti a tempo determinato e atipici in contratti a tempo indeterminato. Lo stesso Governo Monti, più di recente, ha varato il 17 ottobre 2012 il Decreto Interministeriale del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze del 5 ottobre 2012, con il quale si istituisce il "Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell'incremento, in termini quantitativi e qualitativi, dell'occupazione giovanile e delle donne". Tale Fondo, aggiuntivo ai finanziamenti già previsti a livello regionale con le specifiche misure dei POR o con l'attuazione regionale di programmi di respiro nazionale quali *Welfare to Work*, *A.R.C.O o PARI* promossi direttamente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, finanzia forme di incentivazione "classiche nelle modalità di accesso" per favorire la stabilizzazione dei giovani fino a 29 anni e le donne di qualsiasi età (fino al 31 marzo 2013), nonché l'assunzione di nuovi lavoratori con contratti a tempo determinato con incentivi di ammontare crescente, correlato alla durata del contratto.

Lo strumento incentivo sembra, quindi, mostrare una sua tenuta e credibilità nei differenti contesti regionali tra gli strumenti di politica attiva che pur tendono a modificarsi e a flessibilizzarsi nelle modalità di erogazione e in relazione alla platea di destinatari[23]. Esso inoltre, per la semplicità relativa delle modalità di erogazione tende ad essere preferito ad altre forme di aiuto all'assunzione che finanziano percorsi più articolati che prevedono forme di promozione e controllo da parte delle regioni più significativi. La normativa, peraltro in costante evoluzione[24] non sembra consentire l'espressione di un giudizio motivato e univoco sulla loro efficacia. In alcuni casi, come ad esempio nella Regione Lazio, dove il pagamento degli incentivi è in notevole ritardo rispetto ai tempi della richiesta sembra evidenziarsi un trend nel quale le aziende continuano ad assumere anche solo in presenza di una "promessa di incentivo". Sembra cioè emergere una possibile interpretazione che vede gli incentivi come potenziali facilitatori dell'assunzione ma senza che essi si configurino come l'elemento determinante. Le aziende cioè avrebbero assunto ugualmente ma, con gli incentivi lo fanno più volentieri. È una pista di lavoro per la valutazione sulla quale torneremo nei capitoli successivi specificamente dedicati al tema della valutazione.

La transizione scuola lavoro.

Un altro dei terreni fondamentali sui quali si sta misurando, a livello regionale, l'intervento rivolto ai giovani in generale e a quelli svantaggiati in particolare è quello che si sviluppa attorno a:

- la prevenzione dell'abbandono scolastico e formativo;
- la costruzione di occasioni *ridondanti* e diffuse di acquisizione di competenze e di titoli spendibili nel mercato del lavoro rese possibili dalla sinergia e l'integrazione, a tutti i livelli, dei sistemi di istruzione e formazione[25].;
- la facilitazione di percorsi di transizione alla vita adulta flessibili e centrati sull'incontro con offerte di istruzione e formazione credibili ed adeguate alla domanda dei target più *riluttanti* alla formazione.

[23] In alcuni contesti regionali essi (es. Regione Calabria) sembrano essere lo strumento privilegiato di politica attiva
[24] Di natura anch'essa incrementale dove generalmente nuove forme di incentivo si sommano ma non sostituiscono forme già in essere
[25] Per una lettura sistematica dell'attuale configurazione dell'offerta formativa dei sistemi di istruzione e formazione nazionali cfr. Isfol (2012), Primo Rapporto italiano di referenziazione delle qualificazioni al Quadro Europeo (EQF), Rapporto non pubblicato

Parallelamente grande enfasi viene accordata all'elevamento delle conoscenze e dei livelli di istruzione della popolazione nel suo complesso soprattutto degli adulti e dei lavoratori maturi in merito alle competenze, cosiddette, della globalizzazione (internet, informatica, lingua straniera), nonché alla partecipazione della popolazione maggiormente svantaggiata (persone disabili giovani senza titolo di studio adeguato e adulti/e immigrati) a percorsi di rafforzamento dei diritti di cittadinanza connaturati allo svolgimento di attività di potenziamento degli apprendimenti di base degli uni e delle competenze linguistiche degli altri.

È evidente che la complessità dei processi di integrazione tra i sistemi di istruzione e formazione, che più di altri evidenziano le specificità delle scelte regionali in relazione ai giovani e alla loro formazione e qualificazione (Asse Capitale Umano), tende a caratterizzare percorsi che presentano analogie e similitudini forti sui terreni di policy descritti, ma producono, generalmente, connotazioni, impatti economico- finanziari, tipologie di intervento e platee dei destinatari estremamente differenziati, crediamo, in misura maggiore che in altre aree di policy (es. Assi Prioritari Inclusione sociale, Occupabilità)[26].

La governance e le reti come strumenti di supporto alle politiche regionali

Per rendere possibile lo sviluppo delle politiche locali rivolte agli svantaggiati ogni Regione si è dotata di una fitta rete di strumenti di governance,

- da una parte, fondati sulla costruzione di tavoli tematici, reti interistituzionali, partenariati pubblico privato, piani di intervento generalisti e/o relativi a specifici target di interesse (Piani per il lavoro, Patti di genere, Piani giovani e, soprattutto, Intese interistituzionali Regione - Province - Comuni)
- dall'altra, molta della rilevanza di quanto realizzato e della efficacia delle policies di livello locale andrebbero sempre più riferite al grado di sussidiarietà degli interventi realizzati, soprattutto dalle Province e dai Comuni che hanno agito, in moltissimi casi, attraverso il delicato ruolo di organismo intermedio. È indubbio, infatti, anche se esula dal nostro specifico compito qui, che il piano di osservazione ottimale dei processi di implementazione delle politiche soprattutto di quelle del lavoro è, in molto casi, di tipo sub regionale, di solito provinciale, per il lavoro così come lo è quello intercomunale, comunale o sub – comunale (ambiti metropolitani) per le politiche dell'inclusione che coincide, di solito, con i territori sui quali insistono in Piani di zona.

[26] Non andrebbe peraltro sottaciuta lo complessità della messa a regime di un sistema ora ri-regolato attraverso un grappoli di interventi regolativi di grande impatto Cfr. legge n. 296 del 2006, L. 183/2010 e d.lgs. 167/11), decreto MIUR n. 139/2007Documento tecnico sulle "competenze chiave del cittadino"

I modelli regionali di collaborazione pubblico-privato nei servizi per il lavoro

Modelli e Regioni	Posizione del cittadino in relazione ai servizi	Posizione della Regione nella Regolazione del mercato	La definizione di servizi competenti attraverso i processi di accreditamento	Ampiezza del coinvolgimento di fornitori privati	Strumenti	Risorse	Rischi
Competitivo (puro) Lombardia	Il cittadino è sovrano nella scelta del fornitore	•Seleziona solo l'accesso dei fornitori al mercato •Sanziona le inefficienze •Valuta[27]	Parificazione tra attori pubblici e privati entrambi competenti e obbligati allo stesso modo Il servizio pubblico resta competente solo per la DID	Ampia e incentivata come condizione per uno sviluppo di qualità del mercato	Strumento Dote come riserva individuale del cittadino intestatario di diritti esclusivi	La competizione tra i fornitori spinge in direzione della qualità dei servizi L'osmosi tra attori pubblici e privati costruisce innovazioni di prodotto e di processo	L'asimmetria informativa tra cittadini e servizio penalizza la capacità di scelta Alcuni attori possono costruire condizioni monopolistiche Il sistema è trainato dall'offerta
Misto Complementare - Cooperativo Veneto	• Il cittadino è orientato nella scelta dall'Ente Pubblico e dagli attori di mercato	•Seleziona l'accesso dei fornitori al mercato •Produce condizioni di quasi mercato •Sanziona le inefficienze •Attribuisce le Doti	Continua ad esistere la predominanza dei servizi pubblici come servizi competenti in un ampia gamma di servizi	Tendenzialmente ampia in ragione delle esigenze delle politiche L'incentivo agli attori privati e il ricorso al mercato non viene enfatizzato	Strumento Dote attribuito dalla Regione per motivi di equità della distribuzione e riduzione della simmetria informativo tra Regione e cittadino	il controllo del sistema da parte dell'operatore pubblico garantisce l'opportunità della distribuzione delle risorse e consente un accesso più controllato a servizi considerati accessibili e di qualità dalla regione	L'eccesso di controllo e la casualità dell'abbinamento lavoratore servizio deprime le dinamiche di scelta basate sui aspetti più informali ma spesso determinanti per la motivazione
Complementare (puro) Emilia Romagna	• Il cittadino sceglie i servizi regolati esclusivamente dal servizio pubblico. • I servizi territoriali, a tutti i livelli (rete) aiutano il cittadino a scegliere servizi *garantiti* dall'ente pubblico	•Regola il funzionamento dei servizi che sono pubblici •Presidia la qualità •Definisce stretti standard di prestazione •Sanziona le inefficienze •Valuta	Solo i servizi pubblici sono servizi competenti	Variabile su specifiche necessità evidenziate dall'attore pubblico	Forme convenzionate, avvisi ad hoc, caso per caso	Un rigoroso governo dell'attore pubblico stimola la produzione di standard di servizio credibili mirati al mantenimento dell'egemonia pubblica fondata sul consenso dei cittadini Vengono promosso attività valutative che stimolano la riflessività e l'innovazione	Il controllo pubblico può ridurre le opportunità di accesso a nuovi fornitori L'innovazione è governata dal pubblico o veicolata da nuovi entranti che faticano a rendere visibili gli elementi di successo delle pratiche se esclusi da canali virtuosi di accesso

[27] La valutazione di questo aspetto delle politiche del lavoro (efficacia dei servizi) per come sono aattualmente è richiamata in tutti i contesti analizzati ma solo in alcuni è stata effettivamente realizzata

4. UNA RICOSTRUZIONE DELL'IMPEGNO PROGETTUALE DI ATTUAZIONE DELLE SCELTE DI POLICY

4.1 Il data base dei progetti: fonti amministrative adottate e scelte metodologiche per l'elaborazione di un archivio della progettualità regionale delle politiche attive che nel periodo 2010-.2012 hanno coinvolto i target dello svantaggio

All'interno del percorso di indagine programmato in questo prodotto di ricerca, ed in coerenza con gli obiettivi che gli sono stati affidati, l'impegno alla rappresentazione delle politiche attive verso il target dello svantaggio occupazionale trova una risposta anche attraverso la ricostruzione dell'effettiva progettualità di attuazione delle scelte di programmazione.

Su questo presupposto, dando seguito alle evidenze riportate nella lettura ragionata della programmazione proposto nel capitolo 3 e pensando ad un esercizio utile anche ad una analisi valutativa delle scelte di policy, si è deciso di procedere allo sviluppo di un data base in grado di offrire un apparato informativo esaustivo di quel percorso su cui sono organizzate le politiche, che va dalla programmazione, alla successiva messa a bando, fino al progetto finanziato.

Con questa finalità, il punto di arrivo sarà un data base organizzato su due livelli: il primo, quello dei bandi e quindi del principale veicolo attraverso cui si da attuazione alle scelte di programmazione; il secondo, quello dei progetti che sono stati finanziati attraverso gli stessi bandi.

Naturalmente, la possibile multidimensionalità dell'oggetto dell'analisi "politiche attive verso il target dello svantaggio occupazionale" ha consigliato, pur consapevoli dei trade-off con cui si dovrà misurare la lettura dei dati (capitolo 3), di orientarsi verso un criterio di ricognizione che poggia sulle definizioni e classificazioni ufficiali decise a livello Comunitario e nazionale.

In questo senso va la scelta di popolare il data base, limitandosi agli interventi che in modo diretto hanno come destinatari i svantaggiati cosi come definiti dal Regolamento CE n. 800/08 e hanno nella strumentazione adottata una natura di politica attiva così come definito del sistema di classificazione LMP, che l'Eurostat e il "Directorate General for Employment and Social Affairs" della Commissione Europea hanno adottato sin dal 2000, e che viene applicato per classificare in maniera univoca le politiche del lavoro degli stati membri e dal 2005 anche dall'OCSE.

In attuazione di questo schema di analisi, il popolamento del data base per l'insieme dei dati sui bandi è stato fatto attraverso una raccolta e analisi diretta degli stessi documenti di bando (utilizzando quindi le ricognizioni attualmente disponibili solo come riferimento di controllo), mentre per la parte dedicata ai progetti si è deciso di utilizzare la fonte Open Coesione.

Inoltre, per garantire una restituzione quanto più completa sul piano dei target e della tipologia di intervento e limitare il rischio di una perdita di informazioni preziose per una ottimale rappresentazione delle politiche attive finalizzate ad aumentare l'occupabilità della coorte dei così definiti soggetti svantaggiati, è stata fatta la scelta di adottare schede di rilevazione diverse in funzione delle potenzialità dei due canali di raccolta delle informazione. Su questo presupposto,

come riportato nell'allegato 3, la sezione del data base dedicata ai bandi è costruita su una scheda di rilevazione con un livello di dettaglio più elevato di quella utilizzata per la classificazione dei progetti che invece deve necessariamente rimanere all'interno della griglia adottata dalla fonte Open Coesione.

Fatta questa premessa e al fine di rendere più agevole la lettura dei contenuti del data base, assume senza dubbio particolare rilievo un approfondimento sulla fonte Open Coesione. A questo riguardo, come si legge all'interno della stessa sezione dedicata a questa fonte all'interno del portale del Ministero dello Sviluppo Economico, "Open Coesione è un progetto di diffusione e riutilizzo pubblico di dati e informazioni sugli interventi finanziati in attuazione delle politiche di coesione territoriale (o politiche regionali), la cui finalità trova una sua declinazione dettagliata nei Fondi strutturali (Programmazione 2007-2013), e nella Quadro Strategico Nazionale (QSN) da cui discendono i Programmi Operativi (PO) gestiti da autorità nazionali e regionali.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie, i principali fondi su cui poggiano l'insieme dei progetti inseriti nel data base di open coesione sono: due fondi europei (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR; e Fondo Sociale Europeo - FSE) e un fondo nazionale (Fondo di Sviluppo e Coesione - FSC) le cui risorse vengono assegnate con delibere CIPE ai Programmi Operativi regionali e nazionali.

All'interno di questo perimetro, la descrizione del progetto rispetto ai suoi obiettivi, target e tipologie di policy passa attraverso la possibilità di analizzarlo su quattro livelli di classificazione:

- Temi prioritari UE della programmazione 2007-2013
- Priorità ed obiettivi specifici del Quadro Strategico Nazionale (QSN)
- Assi ed obiettivi operativi della programmazione operativa regionale (POR)
- Natura, tipologia, settore, sottosettore e categoria della classificazione CUP

Per quanto riguarda invece la descrizione del progetto rispetto alle poste finanziarie, la fonte Open Coesione consente di conoscere il valore complessivi del progetto ripartito sia per ambito istituzionale di finanziamento (UE, Nazionale, Regionale, Provincia, Comune), sia per tipologia di fonte (FSE, FESR, FSC, fondo di Rotazione).

Inoltre, per ciascun progetto è possibile avere informazioni sul periodo di attuazione (data di inizio e di fine), sulla localizzazione (fino al livello comune) e sui soggetti (denominazione e forma giuridica) che a vario titolo hanno avuto la responsabilità del progetto (programmatore, attuatore/beneficiario).

Complessivamente, attraverso lo strumento Open Coesione sono stati monitorati nel periodo gennaio 2007 – luglio 2012 oltre 549 mila progetti per un tale di 52 miliardi di finanziamento.

Questo strumento di OpenCoesione, come già precisato nella prima parte di questo paragrafo, è diventato una fonte dati su cui è stato costruito il nostro database dei progetti. Ovviamente, l'obiettivo di una rappresentazione mirata dell'impegno su politiche attive verso il target dello

svantaggio ha imposto alcune scelte sia rispetto al set delle variabili descrittive del progetto (allegato 3) sia rispetto agli ambiti di intervento. Su questo secondo fronte, come più volte ripreso in questo documento, pur consapevoli dei fenomeni di una progettualità che spesso si posiziona su diversi obiettivi di policy e di una eterogeneità tra regioni nell'interpretazione degli obiettivi affidati ai diversi assi prioritari su cui è organizzato l'intervento pubblico, è stata fatta la scelta di popolare il nostro data base solo con quei progetti che all'interno di Open Coesione sono stati classificati nell'ambito di quelle delle priorità QSN e assi dei PO che sono più strettamente riconducibili al target degli svantaggiati. Ovviamente questo rigore metodologico rispetto alle finalità istituzionali degli assi è stato ripetuto anche rispetto alla definizione di soggetto svantaggiato (regolamento 800/2008) e rispetto alla definizione di politica attiva del lavoro (Eurostat – LMP).

Con questo approccio, il data base (allegato 2) raccoglie quei progetti che nel periodo gennaio 2010 – ottobre 2012 le regioni hanno classificato all'interno degli assi OCCUPABILITÀ, CAPITALE UMANO, INCLUSIONE SOCIALE e all'interno delle priorità QSN **1**/Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane, **4**/inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale, e **7**/Competitività dei sistemi produttivi e occupazione. L'insieme dei progetti così selezionati è stato depurato da quegli interventi che non ricadono nell'area dello svantaggio definita dal regolamento europeo (alta formazione verso laureati; formazione occupati) e quei progetti che non possono essere definite politiche attive secondo la definizione LMP (azioni di sistema, infrastrutture, incentivi alle imprese per lo sviluppo, analisi socioeconomica).

Per quanto riguarda invece il data base dei bandi, va subito precisato che il gruppo di progetto ha deciso di concentrare l'attenzione sulla dimensione regionale, in ragione anche del fatto che gran parte della programmazione locale deriva comunque da scelte di indirizzo o da precisi avvisi regionali. In ogni caso il gruppo di progetto ha provveduto a individuare quelle misure che sebbene di origine provinciale assumono una piena e rilevanza e significatività per l'analisi delle politiche a livello regionale. In questo senso le province metropolitane hanno costituito comunque un ambito di osservazione.

Per sviluppare lo strumento di rilevazione si è tenuto conto delle principali tassonomie di classificazione a partire dal sistema di classificazione LMP, che l'Eurostat e il "Directorate General for Employment and Social Affairs" della Commissione Europea hanno adottato sin dal 2000.

A partire dalla classificazione delle misure dello standard LMP, lo strumento di rilevazione ha tuttavia provveduto a riclassificare le politiche individuando un ampio set di variabili utili per inquadrare nel dettaglio le politiche e i target sia dei beneficiari che dei destinatari.

Le variabili individuate sono state prescelte allo scopo di servire, infatti, ad effettuare comparazioni e analisi con l'obiettivo di evidenziare il ruolo di indirizzo della programmazione locale come pure verificarne la direzione, esaminare la tipologia e la natura delle misure adottate, e aiutare nelle analisi sulla effettiva applicazione delle politiche e sugli esiti rispetto ai destinatari e beneficiari intesi come soggetti su cui intervenire.

Di seguito sono indicati in dettaglio tutti i contenuti oggetto della rilevazione.

SCHEDA DI RILEVAZIONE

Regione	
Provincia	
Anagrafica Bando/avviso	
Ente proponente (specificare)	
Titolo	
Fonte di finanziamento	Vedere tabella Fonte di finanziamento
Percentuale fonte di finanziamento	Per ogni fonte di finanziamento
Fonte normativa/programmatoria di riferimento	
Soggetto ammessi a rispondere al bando	Definire Tabella Soggetti ammessi
Tipologia intervento policy	Vedere tabella Tipologia intervento policy
Data inizio	
Data fine	
Finanziamento totale	Importo in euro
Destinatari target	☐ donne ☐ giovani ☐ over 50 ☐ stranieri ☐ disabili
Numero destinatari	Per ogni target riportare, se indicato, il numero dei destinatari
Specifiche sottotarget	Vedere tabelle Specifiche target
Misura specifica	Vedere tabella Tipologia intervento policy
Finanziamento singola misura	Importo in euro
Eventuale Incremento per target specifico	☐ donne ☐ giovani ☐ over 50 ☐ stranieri ☐ disabili
Specifica Incremento	Vedere tabelle Specifiche target
Numero destinatari	Per ogni target riportare, se indicato, il numero dei destinatari
Eventuale Quota di riserva per target specifico	☐ donne ☐ giovani ☐ over 50 ☐ stranieri ☐ disabili
Specifica Quota di riserva	Vedere tabelle Specifiche target
Numero destinatari	Per ogni target riportare, se indicato, il numero dei destinatari
Eventuale Priorità/criterio di valutazione nella graduatoria per target specifico	☐ donne ☐ giovani ☐ over 50 ☐ stranieri ☐ disabili
Specifica Priorità	Vedere tabelle Specifiche target
Numero destinatari	Per ogni target riportare, se indicato, il numero dei destinatari
Altro (specificare)	☐ donne ☐ giovani ☐ over 50 ☐ stranieri ☐ disabili
Specifica Altro	Vedere tabelle Specifiche target
Numero destinatari	Per ogni target riportare, se indicato, il numero dei destinatari

TABELLE SPECIFICHE PER LA SCHEDA DI RILEVAZIONE

Politiche

Policy	Misura specifica
1. Incentivi alle imprese per l'assunzione	☐ Sgravi contributivi per assunzioni a T.I ☐ Contributi una tantum per assunzioni a T.I ☐ Detrazioni fiscali per assunzioni a T.I ☐ Sgravi contributivi per assunzioni a T.D ☐ Contributi una tantum per assunzioni a T.D ☐ Detrazioni fiscali per assunzioni a T.D ☐ Altro specificare
2. Incentivi alle imprese per la stabilizzazione del personale (Trasformazione del contratto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato)	☐ Sgravi contributivi ☐ Contributi una tantum ☐ Detrazioni fiscali ☐ Altro specificare
3. Finanziamenti per la creazione di impresa/autoimpiego	☐ Finanziamenti a fondo perduto ☐ Contributi in % ☐ Incentivi fiscali ☐ Garanzia bancaria ☐ Altro specificare
4. Servizi alla creazione di impresa	☐ Incubatori ☐ Sportelli ☐ Percorso integrato dalla formazione allo start up ☐ Altro specificare
5. Facilitazione accesso al credito per le persone	☐ Prestito/mutuo a tasso agevolato ☐ Contributo una tantum ☐ Garanzie /Accordi con confidi ☐ Microcredito/finanza etica ☐ Utilizzo beni confiscati ☐ Altro specificare
6. Integrazione /Sostegno al reddito	☐ Reddito minimo di cittadinanza ☐ Indennità una tantum ☐ Integrazione al reddito derivante da partecipazione a percorsi formativi ☐ Sospensione dal pagamento di tasse contributi ☐ Contributi ai mutui /locazioni ☐ Altro specificare
7. Finanziamento alle persone per riqualificazione	☐ Voucher individuali ☐ Progetti formativi ☐ Altro specificare
8. Finanziamento alle imprese per progetti di riconversione/riqualificazioni del personale	
9. Progetti di outplacement	

10. Supporto e sostegno – conciliazione vita lavoro	☐ Agevolazioni fiscali per nuclei familiari numerosi o monogenitoriali ☐ Integrazione salariale ai congedi ☐ Finanziamento alle imprese per flessibilità organizzativa (esclusa art. 9 la L 53/00) ☐ Protocolli/reti territoriali ☐ Finanziamento per la creazione di servizi all'infanzia ☐ Finanziamento per la creazione di servizi per anziani/non autosufficienti ☐ Voucher di conciliazione individuali / alle persone ☐ Voucher di conciliazione alle aziende ☐ Armonizzazione orari delle città/ dei servizi ☐ Incentivi economici all'emersione assistenti familiari ☐ Albo badanti ☐ Sportello badanti ☐ Altro specificare
11. Supporto e sostegno all'autonomia	☐ Autonomia abitativa: contributo canone di locazione ☐ Progetti di co-housing ☐ Voucher per l'accesso a percorsi di alta formazione in italia ed all'estero ☐ Prestito d'onore per percorsi ad alta specializzazione in italia ed all'estero ☐ Erogazione di prestiti personali per l'autonomia ☐ Card per la mobilità e l'utilizzo delle proposte del territorio ☐ Interventi per la registrazione di brevetti ☐ Interventi specifici per giovani genitori ☐ Valorizzazione telenti e creatività ☐ Altro specificare
12. Interventi per aumentare occupabilità/adattabilità	☐ Sportelli informativi ☐ Orientamento e consulenza ☐ Accompagnamento al lavoro ☐ Attività di formazione professionale ☐ Validazione delle competenze non formali e informali ☐ Work-experience (tirocini,piani di inserimento professionale, borse lavoro, ecc.) ☐ Incentivi alle persone per la formazione ☐ Banche dati ☐ Altro intervento per accrescere occupabilità e adattabilità
13. Incontro domanda-offerta di lavoro	☐ Incrocio domanda – offerta di lavoro ☐ Mediazione e accompagnamento all'inserimento lavorativo ☐ Tutorship in affiancamento sul posto di lavoro ☐ Erogazione di altri servizi alle imprese ☐ Incentivi all'assunzione o al mantenimento al lavoro ☐ Percorsi integrati per l'inserimento lavorativo ☐ Dispositivi/strumenti a supporto dello sviluppo e della qualificazione del sistema dei SPI (formazione del personale, sperimentazione di modelli di gestione, ecc.) ☐ Banche dati ☐ Altro intervento finalizzato all'incontro domanda – offerta di lavoro
14. Interventi in casi di crisi e/o ristrutturazione aziendale	☐ Attività di formazione professionale ☐ Aggiornamento professionale ☐ Riconversione ☐ Incentivi all'assunzione / Incentivi alle imprese per l'occupazione ☐ Orientamento al lavoro e consulenza ☐ Accompagnamento al lavoro

	☐ Servizi alle imprese ☐ Altro intervento in casi di crisi e/o ristrutturazione aziendale (da specificare)
15. Interventi sull'ambiente lavorativo	☐ Interventi sull'ambiente lavorativo per limitare stanchezza e usura fisica ☐ Interventi di sensibilizzazione per la tutela della salute dei lavoratori ☐ Interventi per combattere atteggiamenti di discriminazione da parte di dirigenti e/o colleghi ☐ Altri interventi sull'ambiente lavorativo (specificare)
16. Interventi per l'incentivazione delle forma contrattuali flessibili	☐ Part-time ☐ Tempo determinato ☐ Contratto di inserimento ☐ Lavoro interinale ☐ Collaborazione a progetto ☐ Collaborazione occasionale ☐ Contratto accessorio ☐ Altro intervento per l'incentivazione delle forme contrattuali flessibili (specificare)

Titolo di studio

Licenza di scuola secondaria di I° grado
Attestato di qualifica professionale (nei percorsi di FP) o Diploma di qualifica professionale (rilasciato dagli IPS)
diploma di scuola secondaria di II° grado
Laurea triennale-Diploma Universitario (vecchio ordinamento)
Laurea specialistica-Laurea vecchio ordinamento-Laurea specialistica a ciclo unico-Laurea magistrale
Master 1° livello
Master 2° livello-Scuola di specializzazione
Dottorato di ricerca

Condizione occupazionale

inoccupati (in cerca di prima occupazione)
disoccupati (in cerca di occupazione) senza specifica temporale
persone alla ricerca di occupazione da più di 6 mesi
persone alla ricerca di occupazione da più di 12 mesi
persone alla ricerca di occupazione da più di 24 mesi
occupati in CIG (ordinaria e in deroga)
disoccupati con indennità di mobilità o di disoccupazione
lavoratori autonomi
Apprendisti
Altro (specificare……)

Fonte di finanziamento

FSE
FESR
Altro fondo UE
Fondo Aree Sottoutilizzate
Regionale
Provinciale
Comunale
Altro fondo pubblico
Privato

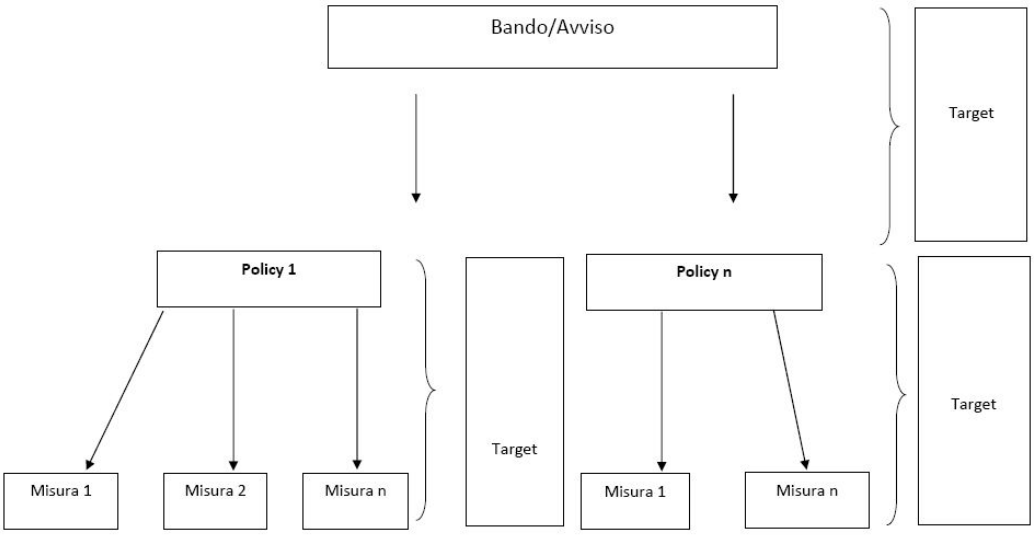
Target

Giovani	**Donne**
15-24	Donne senza specifiche di età e condizione
18-29	Svantaggiate (disoccupate 6-23 mesi)
18-35	Molto svantaggiate (disoccupate almeno 24 mesi)
18-40	Con bassi titoli di studio/qualifica
Indicare valori reali se diversi	Con elevati titoli di studio/qualifiche
Svantaggiate (disoccupate 6-23 mesi)	In mobilità
Molto svantaggiate (disoccupate almeno 24 mesi)	Percettori di aass
Con bassi titoli di studio/qualifica	Donne fino ai 29 anni
Con elevati titoli di studio/qualifiche (es: master)	Donne over 45
Dottori di ricerca	Donne straniere
	Donne nucleo monoparentale
Over50	**Disabili**
over 50	Disabilità fisiche
over 55	Disabilità sensoriali
over 60	Disabilità psichiche
over 64	Disabilità mentali
altra classe di età (specificare)	Altre forme di disabilità (specificare……..)

In Allegato c'è lo strumento di Rilevazione costruito per raccogliere le informazioni così come previste dal gruppo di lavoro e tenuto dello schema a blocchi

Figura 3. Schema a Blocchi per la rilevazione e l'individuazione informazioni chiave sui target

Il gruppo di lavoro ha evidenziato la necessità di pervenire ad una individuazione dei target all'interno di ciascun bando in ragione delle differenti specifiche misure di policy veicolate e tal fine è stato prodotto il seguente schema per la identificazione delle informazioni sui target .



4.2 Le principali evidenze che emergono dal data base dei progetti: una ricostruzione attraverso la lettura delle variabili su cui è stata elaborata la scheda di rilevazione dei dati

L'analisi che verrà proposta in questa sezione del rapporto poggia sull'apparato di dati (Allegato 2) che hanno preso forma attraverso il popolamento del data base dei progetti seguendo la metodologia descritta nella prima parte del precedente paragrafo.

Partendo da questa fonte di dati, il principale obiettivo è stato quello di fotografare l'effettivo intervento regionale di politica attiva nella direzione dello svantaggio occupazionale, nel periodo 2010-2012, attraverso un percorso organizzato sulle seguenti domande: quanti sono i progetti finanziati?; Quante sono ed in che modo sono distribuite le risorse finanziarie impegnate su progetti verso il target dello svantaggio?; come si distribuiscono i progetti sugli assi PO?; quali sono le principali scelte rispetto alle categorie di policy?; quali sono i principali obiettivi operativi PO, obiettivi specifici QSN, e priorità UE su cui si colloca l'investimento; a che tipologia di soggetti è stata affidata l'attuazione dei progetti?

Partendo da questo schema di analisi ed entrando nel merito dei numeri, va in primo luogo sottolineata la scelta molto diffusa tra tutte regioni di privilegiare interventi multi target/obiettivi rinunciando quindi a dare quelle risposte mirate che invece sono identificate all'interno della classificazione delle priorità UE. In altre parole, l'esercizio di rappresentazione dell'impegno sui target dello svantaggio occupazionale selezionando quei progetti inquadrati tra le priorità UE che vanno da 67 a 71 (allegato 4) restituisce un quadro inequivocabilmente parziale dell'effettivo impegno verso gli svantaggiati. Quanto evidenziato oltre ad introdurre un argomento che merita un approfondimento valutativo che sarà oggetto del capitolo 6, introduce anche alla diffusa impossibilità di declinare e descrive all'interno del data base gli interventi di policy per singolo target dello svantaggio.

Su questo presupposto, l'analisi che verrà proposta nelle prossime pagine avrà ad oggetto l'intero perimetro che il regolamento 800 riconduce nell'area dello svantaggio rinunciando quindi ad una declinazione delle spese e dei progetti per singolo target. Naturalmente, questa scelta non esclude la possibilità di restituire alcune informazioni più mirate sui target e questo in molti casi è possibile quando il progetto è identificato rispetto ad lacune categoria di policy: un esempio emblematico sono i progetti nell'ambito della formazione all'interno dell'obbligo scolastico che evidentemente sono rivolti ai giovani.

Passando alla dimensione effettiva dell'impegno sugli svantaggiati, e assumendo la condizione che le scelte di classificazione dei progetti all'interno del database opencoesione sono coerenti con le finalità di programmazione degli assi e degli obiettivi PO/QSN e che l'ingegneria finanziaria/amministrativa che spesso condiziona l'inquadramento all'interno della programmazione di un progetto non rendono vano l'esercizio di attribuzione del progetto rispetto agli obiettivi affidati agli assi e obiettivi PO di origine, è possibile affermare che l'area dello svantaggio occupazionale nel periodo 2010-2012 ha beneficiato di un impegno di policy che si sostanzia in 67.790 progetti

per una spesa pari a 2.170 milioni, ossia, il 43% di quanto speso per il totale dei progetti che nello stesso periodo hanno trovato copertura finanziaria su FSE. Ad una lettura dei progetti per categoria di policy, pur all'interno di un quadro di multidimensionalità dell'intervento, lo strumento prioritario è quello dell'attività formativa con una quota di speso pari al 64%.

L'analisi geografica delle cifre riportate consente di scoprire una situazione di significativa eterogeneità non solo rispetto ai valori assoluti ma anche alla tastiera degli interventi con cui si è deciso di operare per dare risposte mirate ai soggetti che soffrono di un problema di maggiore fragilità all'inserimento lavorativo.

Anticipando su un piano strettamente quantitativo quanto verrà approfondito nel capitolo 6, il confronto regionale restituisce un quadro di policy che in alcuni suoi lineamenti principali può essere sintetizzato nei seguenti punti:

- Le attività formative continuano ad essere un pilastro della strategia regionale, anche se l'analisi non manca di evidenziare differenze significative in termini di % di spesa: sono solo 6 le regioni che si collocano ben al di sotto del 50% della spesa mentre ci sono 7 regioni dove la formazione assorbe non meno del 75% delle risorse;
- L'intervento individuale che affida al lavoratore un ruolo crescente nella scelta del percorso da intraprendere per sottrarsi dalla condizione di svantaggio occupazionale, nella forma della dote/Voucher/incentivo, sta assumendo crescente rilievo all'interno del policy mix regionale verso gli svantaggiati: regione emblematica è la Lombardia che ha concentrato quasi tutte le sue risorse sulle doti;
- Sempre nell'ambito degli interventi non strettamente riconducibili ad un percorso formativi tradizionale per accedere ad un'idea di intervento più articolata va evidenziato il crescente impegno nella direzione delle borse lavoro, strumento su cui la Calabria investe quasi il 60% delle sue risorse, dei tirocini e work experience su cui si concentra la regione Marche con più della metà del suo budget, e dei percorsi formativi integrati per l'inserimento lavorativo e la creazione di impresa, che vedono il Piemonte impegnato con una quota di spesa superiore al 50%;
- All'interno del perimetro dello svantaggio, attraverso l'analisi delle categorie di policy emerge in tutta evidenza un comportamento divergente verso i giovani, e questo anche all'interno di contesti che esprimono densità del problema occupazionale e di istruzione simili: il dualismo si manifesta in modo evidente confrontando Campania e Puglia, dove la quota di spesa verso i giovani nelle diverse tipologie di formazione supera i due terzi delle risorse, e Calabria dove invece l'impegno si ferma al 20%;
- Per alcune regioni, quello degli incentivi verso le imprese continua ad essere una leva di inserimento lavorativo: due casi evidenti sono quelli dell'Abruzzo e del Molise con quote di spesa superiori ad un quarto del budget dedicato agli svantaggiati;

- Ad un esercizio di analisi dei progetti rispetti alla priorità UE a cui sono attribuiti, oltre ad una conferma di una architettura di policy che tende a rinunciare alla specializzazione rispetto ai diversi target dello svantaggio occupazionale, emerge in forma ancora più evidente la centralità dei giovani che fa leva su una progettualità il cui obiettivo prioritario si compone su investimenti in istruzione e formazione .

- Pur all'interno di uno schema di policy che privilegia azioni multi target/obiettivi, non manca una progettualità mirata. Studiano le attività progettuali rispetto alle Priorità UE si scopre che all'interno degli assi occupabilità, inclusione sociale e capitale umano ci sono: 5 regioni che hanno finanziato - con quote non marginali delle risorse disponibili - progetti identificati con la priorità "Misure per migliorare l'accesso all'occupazione e aumentare la partecipazione sostenibile e il progresso delle donne"; 7 regioni che hanno finanziato progetti identificati con la priorità "Azioni specifiche per aumentare la partecipazione dei migranti all'occupazione"; e 5 regioni che hanno finanziato progetti identificati con la priorità "Misure che incoraggiano un invecchiamento attivo e prolungano la vita di lavoro"

- Da una ricostruzione dei soggetti attuatori/beneficiari, emerge che la principale responsabilità delle risorse finalizzate alle categorie dello svantaggio è affidata alle istituzioni scolastiche (27% del totale speso); un ruolo di rilievo è affidato anche alle società e alle associazioni, che insieme rappresentano circa un terzo del budget, indicando in questo modo una realizzazione avanzata di quel processo di affidamento a soggetti esterni al perimetro delle istituzioni pubbliche anche di quel mix di interventi riconducibili all'area delle politiche attive.

- Infine, la quota del 43% di interventi rivolti all'area dello svantaggio rispetto al totale delle spese in ambito FSE rappresenta una media che prende forma su situazioni regionali molto diversificate. Ribadito che in questa analisi sono state escluse quelle attività di infrastrutturazione e di sistema che pur non potendo essere inquadrate tra le politiche attive sono senza dubbio interventi di particolare rilievo per far fronte alla fragilità occupazionale di alcune categorie di soggetti, quando l'analisi si limita alle politiche attive in senso stretto si scopre che dal 2010 ad oggi, l'impegno diretto sullo svantaggio non solo ha dimensioni economiche molto diverse tra regioni, ma ha anche livelli di assorbimento delle risorse (in % del totale FSE) particolarmente eterogenee. In questo caso le punte estreme sono da un lato la Liguria con una quota di risorse pari al 6% e dall'altro lato la Sicilia con una quota del 76%.

4.3 I principali risultati della ricognizione sui bandi

Questa parte della banca dati sulle iniziative di carattere regionale volte a migliorare l'occupazione e l'occupabilità dei target specifici del mercato del lavoro quali le Donne, i Giovani, gli Stranieri, i Disabili, e gli Over 50 è stata condotta attraverso l'esame diretto delle seguenti fonti:

1) I 21 sistemi informativi degli Osservatori regionali sul mercato del Lavoro presenti in tutte le regioni e nelle province autonome di Trento e Bolzano

2) I portali FSE anch'essi presenti in tutte le regioni e nelle province autonome

3) I Bollettini Ufficiali Regionali e le risorse on line delle direzioni competenti

La ricognizione ha comportato l'esame della produzione legislativa regionale e delle delibere regionali e si è focalizzata poi sugli avvisi e bandi che hanno costituito il principale riferimento e fonte per alimentare questa parte del data base.

Sono stati così esaminati circa 700 strumenti di attuazione delle politiche del lavoro veicolati in particolare da: Avvisi e Bandi; Determinazioni Dirigenziali; Deliberazioni della Giunte Regionali; Norme Regionali

Tabella 17. Bandi /avvisi in numero assoluto e in percentuale emanati dalle Regioni riferiti ai target (2010-2012)

Regione	Numero
Abruzzo	10
Basilicata	16
Calabria	14
Campania	11
Emilia Romagna	7
Friuli V. G.	12
Lazio	15
Liguria	4
Lombardia	6
Marche	26
Molise	25
Piemonte	10
Puglia	10
Sardegna	9
Sicilia	13
Toscana	10
P. Autonoma Bolzano	5
P. Autonoma Trento	17
Umbria	7
Valle D'Aosta	19
Veneto	8
Totale	254

Fonte: nostre elaborazioni su banca dati bandi

L'esame della documentazione di attuazione e di indirizzo delle politiche attive per il periodo 2010 - 2012 ha portato ad individuare così 254 documenti-vettori di politiche rivolte ai target di interesse, rispetto ai quali, è stata evidenziato un esplicito riferimenti ai target o è stata comunque rilevata una specifica attenzione verso gli stessi ai target in termini di premialità nella valutazione delle domande o in relazione a incrementi di incentivi e benefici o rispetto ad una esplicita riserva di quote su destinatari e/o risorse.

Rispetto ai target espliciti si osserva la presenza soprattutto di politiche rivolte ai giovani con il 47% della documentazione raccolta che contiene policy esplicitamente rivolte a questo gruppo target. Al secondo posto tra i target espliciti sono state rilevate le donne (17%) ed i disabili (16%) seguiti a loro volta dagli over 50 (11%) e infine dagli stranieri (10%).

L'esame ha portato ad evidenziare altri target associati a quelli di riferimento quali gli svantaggiati (ex regolamento UE 800/2008) presenti nel 16% delle politiche e gli Svantaggiati ex L. 381/1991 con una quota pari al 7%. Mentre è risultata assai rilevante la quota di politiche che fanno riferimento anche a categorie meno distinte con indicazione di target assai trasversali quali gli inoccupati, i disoccupati, quando non si è trattato addirittura di popolazione adulta indifferenziata.

La scelta di inserire questo tipo di documenti dipende dal fatto che le politiche da essi veicolate comunque prevedevano o un esplicito riferimento anche ai target specifici oggetto della presente indagine o evidenziavano meccanismi premiali o riserve o incrementi finanziari per gli stessi target di interesse della presente rilevazione.

Tabella 18. Frequenza in numero assoluto e in percentuale dei bandi /avvisi per riferimento di categoria (2010-2012)

	Numero	%
Donne	43	17%
Giovani	122	48%
Over 50	28	11%
Stranieri	25	10%
Disabili	41	16%
Svantaggiati (L. 381/1991)	17	7%
Svantaggiati (UE)	41	16%
Altri Target (disoccupati, inoccupati, adulti indifferenziati, occupati a carattere trasversale)	103	41%
Altro	37	15%

Fonte: nostre elaborazioni su banca dati bandi

Tabella 19. Frequenza in numero assoluto e in percentuale dei bandi /avvisi per categoria occupazionale (2010-2012)

	Numero	%
Inoccupati (in cerca prima occupazione)	68	27%
Disoccupati	76	30%
Disoccuppati da oltre 6 mesi	19	7%
Disoccupati da oltre 12 mesi	7	3%
Disoccupati da più di 24 mesi	9	4%
Occupati alle dipendenze PA	8	3%
Occupati Settore Privato	38	15%
Occupati in CIG	40	16%
Disoccupati con Indennità mobilità o disoccupazione	24	9%
Lavoratori Autonomi	17	7%
Apprendisti	10	4%
Occupati non Standard (Co.Pro, interinali)	27	11%
Altro	56	22%

Fonte: nostre elaborazioni su banca dati bandi

Per quanto riguarda la natura delle fonti documentali gli avvisi (associati alle determine o decreti dirigenziali) hanno rappresentato lo strumento di attuazione principale con 229 documenti. Nei restanti casi le politiche sono state veicolate direttamente da determine senza avvisi allegati o da delibere regionali o ancora da leggi regionali.

Tabella 20. Frequenza in numero assoluto e in percentuale dei bandi /avvisi sui target per Fonte Normativa / Programmatoria individuata (2010-2012)

	Numero	%
Legge Regionale	8	3,1%
Legge Nazionale	2	0,8%
Deliberazione della Giunta Regionale / Decreto	68	26,8%
Avviso / Bando	229	90,2%
Determina - Direttiva	129	50,8%
Atto di indirizzo	0	0,0%
Altro	3	1,2%
Altro	5	2,0%

Fonte: nostre elaborazioni su banca dati bandi

Il soggetto proponente nella stragrande maggioranza dei casi è risultato essere l'Assessorato e/o la Direzione Lavoro Formazione Istruzione nelle varie forme e ambiti che essa ricopre a livello regionale con interfacciamenti quindi di volta in volta sia con le politiche sociali e della famiglia sia con le attività produttive e con la ricerca. In tutto ben 238 documenti di attuazione pari 93.3% del totale sono ascrivibili in ogni caso a questa area di competenza.

Tabella 21. Frequenza in numero assoluto e in percentuale dei bandi /avvisi sui target per ente proponente (2010-2012)

	Numero	%
Assessorato - Direzione Lavoro Formazione istruzione	238	94%
Assessorato - Direzione Politiche sociali Pari Opportunità Giovani	9	4%
Assessorato - Direzione Sviluppo Economico Ricerca Innnovazione	6	2%
Altro Assessorato - Direzione	0	0%
PCM Dip Pari Opportunità	1	0%
Ministero del Lavoro	10	4%
Altro Ministero	2	1%
Agenzia Regionale	14	6%
Finanziaria Pubblica	1	0%
Altro	6	2%

Fonte: nostre elaborazioni su banca dati bandi

Il monte finanziamenti relativo ai 236 documenti rispetto ai quali è stato possibile individuare esattamente gli importi è stato pari a 1.978.124.953 con un controvalore medio per avviso o altro veicolo documentale pari a 8.381.885 euro. Il campo di variazione appare decisamente ampio passando da poche decine di migliaia di euro ai 286 milioni di un bando Siciliano, un range ben sintetizzato dalla stessa deviazione standard pari a 24.586.605.

Il Finanziamento del Fondo Sociale è prevalente ma non assoluto rispetto alle risorse finanziarie impegnate. Per il 61% dei finanziamenti FSE ha un ruolo esclusivo mentre per una restante parte di bandi pari al 17,8% vi è una compartecipazione dei finanziamenti con i fondi statali e regionali.

Allo stesso modo il 20% dei documenti esaminati ha visto un finanziamento diverso dal FSE e quindi di appannaggio di fondi nazionali o regionali.

Tabella 22. Frequenza in numero assoluto e in percentuale dei bandi /avvisi per riferimento finanziario (2010-2012)

	Numero	%
FSE Esclusivo	145	61,4
FSE compartecipato	42	17,8
Nazionale o Regionale Esclusivo	49	20,8

Fonte: nostre elaborazioni su banca dati bandi

Per quanto riguarda i bandi finanziati attraverso FSE si registra, in ogni caso, una prevalenza delle misure riconducibili all'Asse II Occupabilità: ovvero favorire l'accesso al mercato del lavoro del maggior numero di persone sostenendone la permanenza, a cui viene riferito quasi il 39% dei

bandi. Ci sono poi i bandi che fanno riferimento agli assi 3 Inclusione Sociale: promuovere una società inclusiva assicurando opportunità e risorse necessarie alla piena partecipazione di tutti alla vita economica, sociale e culturale e all'asse 4 Capitale Umano: qualificare il sistema dell'istruzione e della formazione per ridurre la dispersione scolastica e incrementare le competenze del capitale umano che assorbono entrambi un'altra quota di circa il 37%. Inoltre, una piccola parte di avvisi/bandi pari 4,2 % fa riferimento al quinto asse FSE Transnazionalità e Interregionalità: promuovere la cooperazione a livello interregionale e transnazionale.

Infine, merita notare che una parte non marginale fa riferimento all'asse I adattabilità: migliorare la flessibilità del mercato del lavoro sostenendo l'adattabilità della forza lavoro alle mutate condizioni di contesto. Ambito che come noto si rivolge hai soggetti occupati e quindi una categoria che secondo il regolamento europeo 800/2008 che definisce il perimetro dello svantaggio, non precisamente pertinente all'obiettivo di questa indagine. In ogni modo, diversamente dal data base sui progetti che ha tracciato una linea netta rispetto agli assi, in questo caso è stata privilegiata la discriminante del target, tentando così di restituire un quadro informativo quanto più completo possibile.

Tabella 23. Frequenza in numero assoluto e in percentuale dei bandi /avvisi per riferimento di ASSE Por (2010-2012)

	Numero	%
Asse I: Adattabilità	47	20%
Asse II: Occupabilità	93	39%
Asse III: Inclusione Sociale	45	19%
Asse IV: Capitale Umano	45	19%
Asse V: Transnazionalità e Interregionalità	10	4%

Fonte: nostre elaborazioni su banca dati bandi

Anche l'esame degli obiettivi specifici riflette l'approccio inclusivo evidenziato dall'ampio riferimento ai 5 assi che fanno questo tipo di avvisi.

Nei documenti di attuazione si fa esplicito richiamo a tutti gli obiettivi riconducibili agli assi ad indicare una certa elasticità degli strumenti di programmazione europea. Si rileva in ogni caso una concentrazione sui due obiettivi *2e* (Attuare politiche del lavoro attive e preventive, con particolare attenzione all'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro, all'invecchiamento attivo, al lavoro autonomo e all'avvio di imprese) con il 33% dei bandi e *3g* (Sviluppare percorsi di integrazione e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro) con circa il 20%.

Tabella 24. Frequenza in numero assoluto e in percentuale dei bandi /avvisi per riferimento di ASSE/Obiettivo specifico POR (2010-2012)

	Numero	%
Asse I Obiettivo specifico A: Sviluppare sistemi di formazione continua, sostenere l'adattabilità dei lavoratori	16	8%
Asse I Obiettivo specifico B Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro	11	5%
Asse I Obiettivo specifico C - Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità	13	6%
ASSE II Obiettivo specifico D : Aumentare l'efficienza , l'efficacia, la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro	5	2%
Asse II Obiettivo specifico E Attuare politiche del lavoro attive e preventive, con particolare attenzione all'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro, all'invecchiamento attivo, al lavoro autonomo e all'avvio di imprese	68	33%
Asse II Obiettivo specifico F Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere	14	7%
ASSE III Obiettivo specifico G: Sviluppare percorsi di integrazione e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro	40	20%
ASSE IV Obiettivo specifico H : Elaborazione, introduzione ed attuazione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento	8	4%
ASSE IV Obiettivo specifico I • Aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente, anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l'abbandono scolastico e al segregazione di genere rispetto alle materie • Aumentare l'accesso all'istruzione e alla formazione iniziale, professionale e universitaria, migliorandone la qualità	13	6%
ASSE IV Obiettivo specifico L Creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione	9	4%
ASSE V Obiettivo specifico M Promuovere la realizzazione e lo sviluppo di iniziative e di reti su base interregionale e transnazionale, con particolare attenzione allo scambio delle buone pratiche	8	4%

Fonte: nostre elaborazioni su banca dati bandi

Rispetto al Set di politiche l'indagine ha rilevato la prevalenza di Interventi per aumentare l'occupabilità - adattabilità complessivamente presente nel 28% dei bandi, seguiti dalle politiche ascrivibili al Supporto e sostegno all'autonomia riscontrate nel 24% dei bandi e quindi da Incentivi alle imprese per l'assunzione evidenziati nel 17%. A seguire tutte le altre modalità di attuazione di policy con Incontro D/O di Lavoro e Outplacement e Incentivi stabilizzazione (Trasformazione. TD in TI) e Finanziamento progetti riconversione /riqualificazione personale entrambi all'11% quindi Finanziamenti per la creazione di impresa /autoimpiego e Supporto e Sostegno - Conciliazione Vita Lavoro entrambi al 8%.

Tabella 25. Frequenza in numero assoluto e in percentuale dei bandi /avvisi per strumento di policy (2010-2012)

	Numero	%
POLITICA 1 Incentivi alle imprese per l'assunzione	44	17%
POLITICA 2 Incentivi stabilizzaz. (Trasfor. TD TI) e Finanz. progetti riconv. /riqualif. personale	29	11%
POLITICA 3 Facilitazione Accesso al credito per le imprese	6	2%
POLITICA 4 Finanziamenti per la creazione di impresa /autoimpiego	20	8%
POLITICA 5 Servizi alla creazione di Impresa	16	6%
POLITICA 6 Interventi in caso di crisi e / o ristrutturazione aziendale	12	5%
POLITICA 7 Interventi per incentivare forme contrattuali flessibili	0	0%
POLITICA 8 Incontro D/O di Lavoro e Outplacement	29	11%
POLITICA 9 Finanziamento alle persone per riqualificazione	18	7%
POLITICA 10 Integrazione Sostegno al Reddito	5	2%
POLITICA 11 Supporto e Sostegno - Conciliazione Vita Lavoro	20	8%
POLITICA 12 Interventi per aumentare occupabilità adattabilità	71	28%
POLITICA 13 Supporto e sostegno all'autonomia	60	24%
POLITICA 14 Interventi sull'ambiente lavorativo	16	6%

Fonte: nostre elaborazioni su banca dati bandi

Infine, per quanto riguarda le singole misure a fronte di una ampia articolazione con oltre 100 specifiche modalità di attuazione delle diverse policy evidenziate si registra l'importante presenza di misure quali Percorsi integrati per l'inserimento lavorativo work-experience (tirocini, piani di inserimento professionale, borse lavoro) i Contributi una tantum per assunzioni a T.I., le Attività formazione professionale, le Borse di studio ed i Voucher per percorsi di alta formazione.

5. IL PUNTO DI VISTA DELLE ISTITUZIONI REGIONALI SULLE SCELTE DI POLICY E RIUSLTATI DI ATTUAZIONE

Confronto con gli attori locali della programmazione ed attuazione delle politiche attive verso i target dello svantaggio: il punto di vista sulle scelte di programmazione, risultati e principali punti di forza e criticità delle azioni progettuali intraprese

Obiettivo, metodologia e fasi attuazione

L'obiettivo conoscitivo dell'indagine field è stato definito nella fase di start-up delle attività di rassegna ed analisi delle iniziative a carattere locale volte a migliorare l'occupazione e l'occupabilità dei soggetti in condizioni di svantaggio. Nello specifico si è scelto di raccogliere gli orientamenti delle amministrazioni nel loro "divenire" per comprendere il background delle principali scelte di programmazione, dei risultati e i principali punti di forza e criticità delle azioni progettuali.

Per effettuare il confronto si è elaborato una traccia finalizzata alla conduzione di un confronto semi-strutturato. La traccia è stata composta curando il dettaglio dei possibili argomenti da trattare nel corso del confronto e disegnando un perimetro sufficientemente ampio di tutte le casistiche

(policy e misure) al fine di intercettare meglio le differenze regionali o gli interventi ritenuti più significativi nel quadro delle scelte adottate.

Le principali fasi di attività che hanno portato alla raccolta dei punti di vista degli attori locali sono:

a) **costruzione del panel:** attraverso la mappatura degli organigrammi delle amministrazioni regionali sono stati individuati 60 referenti locali con funzioni attinenti alle politiche attive del lavoro nella loro generalità o verso il target dei soggetti svantaggiati. Nello specifico, sono state esaminate le competenze istituzionali delle direzioni regionali e le loro articolazione in settori, servizi, uffici. Dalla ricognizione è risultato prevalente un assetto organizzativo che accorpa/integra le materie istruzione, formazione, lavoro sotto un'unica direzione, pertanto si proceduto all'individuazione delle funzioni apicali, in quanto rappresentativa dei soggetti più idonei ad illustrare gli orientamenti adottati, i principali interventi messi in campo e i fondamentali esiti. Inoltre, si è costatata l'intersezione tra l'organigramma dell'amministrazione e l'organigramma dell'Autorità di Gestione del FSE, discendente dalle funzioni previste dal Regolamento (CE) n. 1083/2006 che prevede la sua istituzione unitamente all'Autorità di Audit e l'Autorità di Certificazione. La complessa e differente suddivisione delle funzioni e compiti fra regione e regione ha impedito di restringere il campo ai soli responsabili di pari livello. Quindi si è cercato di selezionare i 60 referenti mantenendo ferma l'omogeneità delle competenze e delle conoscenze rispetto alla materia d'indagine.

b) **invio *e-mail* ufficiale:** ai 60 attori individuati è stata inviata un *e-mail* preliminare per avviare ed anticipare ufficialmente i contatti telefonici da parte dei facilitatori territoriali. Di seguito gli elementi essenziali della comunicazione:

   - *tema:* analisi delle iniziative, policy, di carattere regionale e sub-regionale volte a migliorare l'occupazione e l'occupabilità di target specifici: Donne, Giovani, Stranieri, Disabili, Over 50;
   - *scopo:* raccogliere opinioni dirette dai referenti delle amministrazioni per interpretare qualitativamente le informazioni raccolte da bandi/avvisi e progetti attuati tramite l'analisi desk. I risultati del confronto serviranno ad ISFOL per disporre di una rassegna delle policy adottate a livello nazionale, anche in vista di eventuali confronti finalizzati alla Programmazione 2014-2020;
   - *soggetti coinvolti:* responsabile o referente che conosce le scelte e gli esiti degli interventi avviati nel 2010-2011-2012.

c) ***re-call* telefonico:** i facilitatori hanno contattato gli attori a loro carico con l'intento di verificare la congruenza delle competenze rispetto gli obiettivi del confronto, esaminare le disponibilità e fissare l'appuntamento per la discussione. Il primo re-call ha permesso di popolare ulteriormente il panel dei 60 soggetti, in quanto alcuni responsabili hanno designato dei collaboratori per il confronto o segnalato altri interlocutori più coerenti per

funzione ricoperta e/o compito svolto. Il panel finale (allegato 1) è composto da 83 soggetti e comprende: i) referenti istituzionali; ii) soggetti designati per il confronto; iii) altri interlocutori potenzialmente idonei a rappresentare l'attuale situazione regionale a fronte dell'indisponibilità dei soggetti referenti.

d) **elaborazione report regionale:** i facilitatori hanno raccolto le informazioni emerse durante il confronto avendo cura di riportare gli orientamenti e gli interventi più significativi. Si evidenzia che il dibattito è stato condotto attraverso una traccia semi-strutturata, pertanto facilitatore ha potuto trattare e organizzare le domande a sua disposizione in funzione delle affermazioni dell'interlocutore e degli obiettivi conoscitivi definiti e condivisi.

e) **studio dei report raccolti:** l'analisi dei report è facilitato dalla organizzazione e compilazione delle informazioni emerse seguendo la traccia semi-strutturata predisposta per il dibattito.

f) **sintesi delle principali risultanze:** la lettura ragionata dei report rappresenta il punto di vista delle regioni coinvolte nel confronto. Le risultanze raccolgono le opinioni che esprimono le principali caratteristiche delle policy evidenziate dagli interlocutori; ad esempio: focalizzazioni progressive del quadro delle policy verso gli svantaggiati, miglioramenti in corso e incertezze future, etc.

Caratteristiche delle strumento a supporto dell'indagine

Lo scopo conoscitivo del confronto ha suggerito la predisposizione di uno strumento sotto la forma di traccia semi-strutturata al fine di poter condurre un dibattito entro un contesto di riferimento definito e, al contempo, aperto ad approfondimenti connessi alle opinioni emergenti nel corso della discussione con gli attori regionali.

La traccia è composta da 13 item, di cui alcuni articolati con più stimoli da esaminare e/o approfondire durante l'indagine di confronto. Tutti gli item, in ogni caso, miravano a circoscrivere il campo alle politiche attive del lavoro verso il target dei soggetti svantaggiati (Donne, Giovani, Stranieri, Disabili, Over 50). Di seguito presentiamo la *ratio,* i motivi che stanno alla base delle domande e gli obiettivi degli item affrontati dalla traccia.

Item 1-4:

1. *Qual è il principio chiave che ha guidato le politiche attive del lavoro verso i target svantaggiati (giovani, donne, stranieri, disabili, over 50) nella programmazione 2007-2013 della sua regione?*
2. *Nel periodo 2007-2013, nella sua amministrazione, ci sono stati degli interventi legislativi significativi in merito alle politiche attive del lavoro o per specifici target (giovani, donne, stranieri, disabili, over 50)?*
3. *Rispetto al principio chiave individuato ad inizio programmazione ci sono stati dei punti di svolta e/o delle curvature negli orientamenti dal 2010 ad oggi?*

4. *Nella sua regione come sono distribuite le competenze e le deleghe in materia di politiche attive del lavoro tra amministrazione regionale e province (stato attuale)?*

Questi primi 4 item rispondono all'esigenza primaria di comprendere i principi su cui si è focalizzata l'evoluzione delle policy e gli approcci adottati nel corso della attuazione nell'arco temporale 2010-2012. Per rilevare gli sviluppi e le scelte nel loro divenire ci è parso utile fissare come periodo di riferimento la programmazione 2007-2013, in quanto costituisce una periodicità - di programmazione, attuazione, valutazione - istituzionale trasversale a tutte le amministrazioni ed è indipendente dalle diverse scadenze delle legislature delle Giunte regionali ed i relativi mandati politici. Da questo nucleo di 4 item si dovrebbe poter cogliere la assetto istituzionale (quadro normativo, programmazione, gestione, valutazione) dal punto di vista dinamico delle scelte. Ed è per questo che l'item 3 si sofferma sui punti di svolta e/o curvature dal 2010 ad oggi, fissando come termine di paragone temporale il periodo di programmazione 2007-2013.

Item 5-6:

5. *Sono stati avviati, dal 2010 ad oggi, specifici interventi (bandi/avvisi) per i seguenti target: Donne, Giovani, Stranieri, Disabili, Over 50?*
6. *Negli interventi sono stati individuati dei peculiari sotto-target, ad es. donne in nuclei monoparentali, giovani Neets?*

Gli item 5-6 sono proposti specificamente per far rappresentare all'interlocutore le principali misure adottate verso il target soggetti svantaggiati. Lo scopo conoscitivo non è orientato all'elencazione esaustiva e censimento di tutte gli interventi intrapresi, ma è quello di sondare se tutti i target sono:

i) considerati in egual misura nella programmazione ed attuazione oppure sono oggetto di ulteriore priorità a livello di policy e prassi operative (soprattutto item 5);

ii) mappati con modalità più o meno specifiche, ossia sono intercettati dalle policy in modo più circoscritto e puntuale (soprattutto item 6).

La restituzione dovrebbe fare comprendere le maggiori scelte, più precisamente:

i) il quadro logico sottostante la programmazione,

ii) gli elementi innovativi introdotti,

iii) le principali differenze di approccio al problema;

iv) i criteri adottatati in funzione di una valutazione delle policy.

Item 7:

7. *Quali sono le tipologie di finanziamento utilizzate per le politiche attive?*

Questo item supera la logica di una "resocontazione" puntuale dell'efficienza realizzativa (risorse programmate *vs:* risorse impegnate *vs*. pagamenti *vs.* spese certificate) per cercare individuare con l'interlocutore i possibili nessi tra fonte di finanziamento e le policy pensate e sviluppate. Soprattutto si intende raccogliere informazioni sul "peso specifico" dei principi delle politiche di coesione nella formazione del background che guida il processo decisionale della singola amministrazione. Considerando che ciascuna Regione esercita le proprie competenze legislative ed amministrative in materia di occupazione, tutela e qualità del lavoro, quindi governa con un certo grado di "autonomia", ci si domanda se le policy e le logiche programmatorie sono unitarie e coerenti rispetto alla principale fonte di finanziamento disponibile (Fondi strutturali), oppure se altre fonti di finanziamento o risorse locali servono per sviluppare delle policy e interventi differenti, inderogabili e non coperti dalla P.O.R.

Item 8:

8. *Quali sono i principali attori istituzionali coinvolti nell'attuazione delle misure?*

Anche l'item 8 ha lo scopo di fare evidenziare agli interlocutore quali sono i principali attori istituzionali coinvolti nell'attuazione delle misure. In altri termini, non si vuole censire tutta la popolazione di attori o beneficiari, ma capire quali sono i principali nodi che costituiscono la rete dei soggetti chiamati ad opere per conto dell'amministrazione o con essa nell'obiettivo di migliorare l'occupazione e l'occupabilità dei target specifici del mercato del lavoro (Donne, Giovani, Stranieri, Disabili, Over 50). Questo item contribuisce alla comprensione completa dell'assetto amministrativo/gestionale (già in parte affrontato dall'item 4) e dei modelli prevalenti nei servizi per il lavoro.

Item 9-11:

9. *Quali sono i principali interventi policy promossi, soprattutto dal 2010 ad oggi?*
10. *Quali strumenti specifici sono stati adottati nell'attuazione delle politiche (strumento unitario oppure strumento ad hoc per ogni intervento)?*
11. *Quali modalità sono state scelte per l'erogazione dei benefici: Assegnazione fondi ai soggetti attuatori; Indennità di partecipazione (alla persona); Voucher di formazione; Assegnazione incentivi alle imprese; Indennità di tutoraggio (all'azienda); Dote; Agevolazioni contributive; Altro…*

Il nucleo di item 9-11 ha lo scopo di tratteggiare le principali modalità adottate nei veicolare le policy dal 2010 ad oggi, per questo si è scelto di riportare nella traccia l'elenco delle principali misure adottabili in materia di politiche del lavoro, affinché servisse ad arricchire il confronto già stimolato dall'item 5. Passare in rassegna il dettaglio delle misure con l'interlocutore può facilitare la formulazione di un opinione più articolata circa le logiche ed il *backgruond* teorico e

tecnico/operativo assunto dalle amministrazioni per l'attuazione. In quest'ottica sono da leggere anche gli item 10 e 11 per capire come le Regioni si approcciano all'attuazione delle policy, ossia se tendono a standardizzare o unificare gli strumenti oppure se prediligono la loro composizione nella fase di traduzione della programmazione in bandi/avvisi. Inoltre, può essere possibile individuare quali sono le basilari scelte operate per incrociare la domanda ed offerta di servizi ai cittadini in situazione di svantaggio.

Item 12-13:

12. *Qual è l'ostacolo superato e/o da superare nell'attuazione delle politiche verso i target svantaggiati: giovani, donne, stranieri, disabili, over 50 (individuare e specificare le modalità adottate)?*
13. *Quali sono le opportunità sviluppate e/o da sviluppare nell'attuazione delle politiche verso i target svantaggiati: giovani, donne, stranieri, disabili, over 50 (individuare e specificare le modalità adottate)?*

La coppia di item 12 e 13 aprono ad un confronto a livello di valutazione delle policy finalizzato a comprendere come le Regioni si muovono rispetto alla formulazione di una programmazione, ossia se sono considerati anche gli effetti e non ci si limita al monitoraggio dell'efficienza e dell'efficacia in relazione all'avanzamento finanziario degli impegni presi (pianificazione operativa).

Ipotesi e scelte per l'analisi

La prassi programmatoria delle amministrazioni, in materia di politiche attive del lavoro verso i soggetti svantaggiati, è strettamente connessa con la programmazione FSE, perché tale programmazione costituisce la maggiore fonte di risorse finanziarie a disposizione delle Regioni. La *ratio* di programmazione degli interventi è "a matrice", ossia si pianificano gli interventi e si incrociano i target e solo in pochi casi si punta al target e si individua la misura.

Per approfondire la macro-ipotesi espressa e le principali scelte di policy, si è deciso di selezionare e approfondire l'esito del confronto di 8 regioni individuate in base a: i) collocazione geografica nazionale nord, centro, sud/isole; ii) dimensione territoriale; iii) obiettivi della politica di coesione "Competitività regionale e occupazione" vs. "Convergenza"; iv) prassi operative dell'amministrazione.

L'analisi è condotta sulle seguenti Regioni: Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Provincia Autonoma di Trento e Veneto.

Principali risultanze

Di seguito sono composti i punti di vista emergenti dal confronto con gli attori istituzionali locali. Le risultanze sono riportate considerando le principali risposte raccolte rispetto alle domande formulate nel corso del confronto. Nella trascrizione si è dovuto sintetizzare e interpretare le argomentazioni sviluppate dagli interlocutori, tuttavia si è cercato di mantenere le espressioni a

livello colloquiale per non perdere il tenore delle questioni esaminate e le motivazioni espresse utilizzando la traccia semi-strutturata. L'opinione è trascritta in forma anonima, secondo quanto si era dichiarato nel corso degli incontri, per stimolare risposte più libere durante il confronto e meno condizionate da pregiudizi rispetto al mandato dell'analisi. Infine per facilitare la lettura si è scelto di raggruppare i punti di vista attorno ai nuclei tematici delineati dalla traccia elaborata ed utilizzata. Abbiamo così individuato i seguenti focus di attenzione nelle policy verso i soggetti svantaggiati dal 2010 ad oggi:

- l'evoluzione delle policy e gli approcci adottati nel corso della attuazione;
- le principali esperienze messe in campo;
- l'impiego e l'origine delle fonti di finanziamento;
- la rete istituzionale;
- le principali modalità adottate per veicolare le policy;
- gli elementi per la valutazione degli effetti delle policy e auspici per il futuro.

A. L'evoluzione delle policy e gli approcci adottati nel corso della attuazione

I principi chiave che hanno guidato le policy regionali sono sempre stati strettamente connessi a quelli individuati nei Programmi Operativi (PO). Nell'operatività, orientata all'attuazione regionale, i principi di occupabilità, adattabilità ed inclusione sociali si confermano come riferimenti indiscussi di policy verso gli svantaggiati. Tuttavia l'anno 2009, più che il 2008 anno d'inizio della crisi, è indicato come anno che ha portato ad maggiore attenzione alle scelte da compiere, anche a seguito dell'Accordo Stato-Regioni del Febbraio 2009 per AASS in deroga, con l'obiettivo di salvaguardare i posti di lavoro e contestualmente garantire il sostegno al reddito ai lavoratori colpiti dalla crisi economica

Il 2009 è stato vissuto come momento condizionante e influente che movimentato la decisa presa in carico dei PO: *"la programmazione 2007-2013 è stata sin da subito condizionata dalla crisi che nel 2008 iniziava a influenzare le azioni da intraprendere"*. La crisi finanziaria interviene come catalizzatore e spinge la programmazione verso nuove focalizzazioni delle problematiche e concentra verso il mercato del lavoro:

Per alcuni aspetti induce a nuove riflessioni operative: *"le politiche sono state caratterizzate dal principio di occupabilità, quindi la progettualità degli interventi è stata soprattutto orientata ai disoccupati per la creazione di occasioni occupazionali. Ciò è stato l'aspetto primario su cui si sono declinate iniziative specifiche. L'adattabilità (azioni rivolte ad occupati e/o persone a rischio di disoccupazione) è stata importante ed ha avuto un peso significativo soprattutto con le azioni di contrasto alla crisi, cassa in deroga, avviate nel 2009, tuttavia il principio di occupabilità è rimasto centrale nelle logiche che presidiano la programmazione degli interventi"*.

Per altri aspetti costringe a veicolare diversamente le risorse: *"di fatto, dal 2009 la maggior parte delle risorse destinate al POR sono state dirottate verso lo strumento della Cassa Integrazione in deroga. In termini di Policy generale, ciò significa aver altamente privilegiato gli interventi finalizzati al mantenimento del posto di lavoro piuttosto che quelli di sviluppo dell'occupabilità e di conseguenza di aver ridotto le risorse rivolte a target svantaggiati particolari"*.

Nel periodo segnato dall'insorgere della crisi, e successivamente al 2010, l'impianto normativo regionale subisce delle modifiche. Tuttavia, il punto di svolta era già stato marcato dal D.Lgs n. 276/2003. Quindi si hanno degli atti legislativi appena prima, all'inizio o durante il periodo di Programmazione 2007-2013, ma accompagnano l'evoluzione dell'assetto regionale, ad esempio:

- la legge regionale alla base del sistema è la 17/2005 "Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro" e nel corso degli anni le policy non hanno cambiato il suo impianto e i suoi orientamenti, sebbene si siano susseguite delibere attuative (Emilia Romagna);
- la legge regionale 3/2009, di fatto lo strumento legislativo adottato dalla Regione per l'attuazione della Legge 276 (Legge Biagi), rappresenta lo spartiacque principale all'interno del settennio 2007-2013 (Veneto);
- la legge regionale n. 7/2012, recante misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione, comprese modifiche alle già citate leggi regionali n. 22/2006 e 19/2007 (Lombardia).

Ciò che influisce maggiormente sono le Delibere attuative delle leggi regionali o i Piani approvati:

- *"la programmazione delle politiche del lavoro della Regione Campania è contenuta nel Piano di Azione per il lavoro denominato "Campania al lavoro!", approvato con D.G.R. n. 690 del 08/10/2010… La principale variazione delle politiche è avvenuta con l'approvazione del suddetto Piano, successivamente non ci sono state variazioni rilevanti";*
- *"DOCUMENTO DEGLI INTERVENTI DI POLITICA DEL LAVORO 2011 – 2013 …la programmazione è stata soggetta ad una curvatura dovuta agli influssi della crisi, ma soprattutto per la deliberazione delle Giunta Provinciale n. 1608…";*
- *"un eccezione è rappresentata dal Piano giovani, dove il target è stato definito in modo mirato ed intenzionale… Nel 2010 sono state riunificate le deleghe lavoro e formazione, per cui è cresciuto l'intreccio tra politiche del lavoro e FSE".*

L'assetto organizzativo regionale e sub-regionale a supporto delle policy è variegato, soprattutto instabile rispetto alle evoluzioni future del decreto di riduzione e accorpamento delle Province. Emergono, ad oggi, forme di: i) delega nella gestione delle risorse FSE alle Provincie nel quadro di Atti di Indirizzo regionali; ii) Provincie che si sovrappongono istituzionalmente e territorialmente alle Regioni; iii) Province che intervengono nella rilevazione dei fabbisogni e nella definizione di Piani, ma è la Regione che ha ruolo di governance in un regime di sussidiarietà e definisce l'effettiva partecipazione delle risorse regionali.

È il futuro che resta incerto e poco tratteggiato sia per il perdurare della crisi, sia per lentezza o impedimenti istituzionali:

- *"ma l'attuale amministrazione ordinaria ha rallentato il processo tecnico",*
- *"…fermo restando l'assetto attuale" (parlando delle deleghe alle province);*
- *"da un lato è apprezzabile il modello di concertazione, dall'altro occorre forse individuare meccanismi più rapidi considerando la velocità con cui evolvono le situazioni e la necessità di essere tempestivi rispetto alla sofferenza del mercato del lavoro".*

B. Le principali esperienze messe in campo

Dal confronto emerge in modo prevalente un **approccio generalista** nell'attuazione delle policy verso i soggetti svantaggiati. Prima sono definite le policy e individuate le relative misure rivolte a tutte le categorie di destinatari, poi si fissano delle **"soglie obiettivo"** considerando i specifici target o gruppi di soggetti. Non è una modalità adottata in modo universale, ma ricorrente. Un tipico esempio di questo modo di operare si riscontra verso il target donne e non solo. Infatti, nel confronto un interlocutore ha espressamente ricordato: *"target obiettivo: 50% giovani; 25% donne; 25% over 50"*. Mentre altri affermano come *"nella programmazione si lavora a misure "omnibus" e poi si identificano i target, sia perché nella realizzazione risultano i maggiori fruitori, sia perché si individuano determinate dinamiche di contesto"*, oppure *"le policy, generalmente sono universalistiche e poi si caratterizzano con obiettivi e indicatori specifici su alcuni target. Oppure, si rileva a posteriori che all'interno di alcune misure si concentrano dei target specifici".*

Si rileva un'eccezione, forse dovuta al crescente tasso di disoccupazione, verso il target dei giovani. Infatti è stato oggetto di attenzioni specifiche negli ultimi anni:

- *"è importante puntare sul buon impiego dell'apprendistato, in tal senso occorre agire con l'informazione e l'orientamento";*
- *"fino al 2009 i principali beneficiari delle politiche attive del lavoro risultano essere stati le donne e gli over 45; successivamente gli interventi si sono rivolti di fatto con più frequenza ai migranti e ai giovani con svantaggio sociale";*
- *"occorre evidenziare che c'è stato un cambio di priorità per quanto riguarda specificamente i giovani e le donne";*
- *"un'attenzione particolare è stata riservata ai giovani, cui si è deciso di destinare circa il 40% delle risorse impegnate"*
- *"la politica regionale ha deciso quindi di puntare proprio sull'apprendistato, per cercare di arginare la disoccupazione giovanile".*

Anche gli interventi verso il target disabili è facilmente identificato nelle politiche e quasi tutti gli interlocutori si riferiscono strumenti e principi ricorrenti (inserimento lavorativo, tirocinio e personalizzazione). Ma soprattutto la disabilità è il target che con più facilità viene suddiviso in

sotto-target: "*con i disabili si presta attenzione alle diverse forme di disabilità, soprattutto differenziando per i disabili con disagio psichico*" oppure "*in proposito sono comunque da sottolineare gli interventi verso categorie speciali come detenuti, ex-tossicodipendenti, etc."*

Verso gli stranieri sono indicati soprattutto servizio di facilitazione attraverso la disponibilità di mediatori culturali presso i centri per l'impiego e formazione linguistica. Sono citati alcuni progetti specifici, ma la posizione tipica è ad esempio: *"Non state previste misure specifiche volte a migliorare l'occupazione e l'occupabilità del target di riferimento. Tuttavia, eventuali destinatari appartenenti a tale target hanno potuto beneficiare delle diverse iniziative attivate"*.

Verso i lavoratori over 50 si rileva l'utilizzo di "soglie obiettivo" e alcune opinioni sono: *"si cerca di dare attenzione soprattutto in quest'ultimo periodo"*, oppure *"tale target hanno potuto beneficiare delle diverse iniziative attivate. Tra queste, si segnala in particolare la Dote Ricollocazione in quanto, sebbene non sia espressamente dedicata al target di riferimento, vi da particolare rilievo"*.

Target	**Alcune affermazioni sulle esperienze**
Giovani: crescente focalizzazione sul target, ad esempio apprendistato	*"…si evidenzia l'attenzione nell'orientare le politiche verso strumenti di inserimento lavorativo dei laureati, in particolare attraverso l'alta formazione e l'apprendistato. Non è propriamente vero che i neo-laureati sono meno svantaggiati di altri target, perché il contesto socio-imprenditoriale nazionale e soprattutto laziale emargina dal mercato del lavoro questa categoria non valorizzando appieno le competenze"* *"il piano giovani propone una visione innovativa degli interventi di politica giovanile, integrandola con le politiche del lavoro, declinandoli a livello locale, in maniera tale da divenire anche un fattore di sviluppo territoriale"* *"è stata una forte azione per la stabilizzazione dei precari: raggiunti 1000 giovani"* *"Programma AMVA promosso da Italia Lavoro e focalizzato sul sostegno alle imprese per l'assunzione di apprendisti"*
Donne: prevale la logica della quota parte da riservare nell'attuazione delle misure generaliste, ad eccezione delle policy di conciliazione	In tal senso vanno ricordati soprattutto le azioni per la facilitazione attraverso la misura "voucher di conciliazione" e solo in alcuni casi si è fatto ricorso a progetti rivolti alle aziende o azioni di sistema *"in particolare punta a creare le condizioni, pertanto si è tralasciato il voucher alle persone. Quindi si è lavorato sugli accordi aziendali per la conciliazione con la parte sindacale, facilitare la viabilità del*

	trasporto pubblico, sostegni ai comuni per riformare gli asili nido, etc." *"La Sovvenzione Globale Obiettivo Conciliazione si poneva l'obiettivo di favorire la conciliazione tra le necessità di cura familiare e la partecipazione a percorsi di riqualificazione professionale da parte dei beneficiari della Dote Lavoro Ammortizzatori Sociali"*
Stranieri: *in primis* sono cittadini in cerca di lavoro o disoccupati, quindi equiparati nelle policy sebbene si cerchi di garantire servizi di mediazione culturale aggiuntivi	*"Contributo per l'assunzione e la formazione di giovani immigrati con contratto di apprendistato"* "*gestione dei programmi di selezione e formazione all'estero per cittadini extracomunitari finalizzati all'ingresso privilegiato per motivi di lavoro nel mercato del lavoro regionale"* *"Azione specifica per le assistenti familiari in collaborazione con la rete delle associazioni e dei consorzi socio-assistenziali con il doppio intento: emersione del lavoro irregolare femminile (prevalentemente straniere) e facilitazione del lavoro di cura familiare."*
Disabili: la legge 68/99 è un opportunità di differenziazione degli interventi delle regioni, in termini di risorse finanziarie, programmazione e personalizzazione dei target	*"orientando in via prioritaria le risorse del fondo ad iniziative dove è rilevante la co-progettazione degli interventi coinvolgendo i diversi attori locali competenti (Servizi provinciali, Comuni, Ausl, ecc.)£* *"A differenza del Fondo Nazionale, la Regione Piemonte ha scelto di far rientrare anche il target con l'invalidità inferiore al 67%. Tale decisione nasce dalla constatazione che la fascia con invalidità riconosciuta tra il 46 ed il 66% non avrebbe avuto accesso ad alcuna misura di supporto all'inserimento lavorativo anche, e soprattutto, alla luce delle misure del POR che individuavano il "target dei sottosoglia" come destinatari di azioni di sostegno".*
Over 50: l'età 50 è scelta dalle regioni con un range ± 5 e non in tutte le regioni sono oggetto specifico di politiche, è una sensibilità in divenire	"Ad esempio: incentivi all'assunzione condizionati e con una maggiorazione nel caso siano over 50"

C. L'impiego e l'origine delle fonti di finanziamento

Le fonti di finanziamento impiegate per le policy verso i soggetti svantaggiati traggono origine dalle risorse programmate nei P.O.R. FSE con le relative quote di co-finanziamento regionale e nazionale. La quantificazione stimata e dichiarata varia da un minimo di incidenza pari all'80% fino

al massimo del 95%. Inoltre, ricorre l'affermazione che la destinazione d'uso è stata condizionata dalle politiche di contrato alla crisi derivanti dall'Accordo Stato-Regioni per la cassa integrazione in deroga.

Da quanto emerge il FSE si configura come "Asse piglia tutto", ma non si rappresenta da parte degli interlocutori come elemento negativo, perché sembra comunque costituire un valido punto di riferimento come strumento di programmazione, sia delle risorse che degli interventi. Sembra trasparire la volontà di disporre di altre risorse per allargare quantitativamente e qualitativamente le policy, ma di fatto gli interventi delle amministrazioni regionali dipendono il larga parte dalle dai Fondi Strutturali. C'è qualche eccezione espressa nei seguenti termini: "Il restante 50% delle risorse sono provinciali sia per le politiche passive che per le politiche attive. Occorre comunque considerare che la Provincia è caratterizzata dall'autonomia quindi, sulla base dell'Accordo di Milano, riesce a destinare una quota di IRPEF e IRAP alla programmazione territoriale".

Oppure "è importante far notare come si cerchino finanziamenti a valere su altri fondi o programmi ma soprattutto per ragioni sperimentali ed integrative. Queste azioni non costituiscono l'ossatura delle Policy, ma un sono punto di partenza o di osservazione da valorizzare".

Un discorso a parte merita l'impegno di risorse per le policy rivolte ai disabili: "un 25% degli interventi per i disabili sono programmati sulla base del Fondo Regionale per l'occupazione i disabili in linea con l'Art. 14 della legge 68/99". La modalità regionale di costituzione del fondo lascia spazio sia ad una maggiore differenziazione delle misure da intraprendere, sia nei principi guida " improntate ai seguenti principi… progettualità partecipata fra i Servizi del Lavoro provinciali ed i Servizi operanti a sostegno delle persone con disabilità gestiti dai Comuni, dalle Aziende USL, da altre Amministrazioni Pubbliche e dal privato sociale con relativa condivisione degli obiettivi in ambito provinciale e distrettuale. Per favorire la partecipazione attiva dei destinatari degli interventi, delle loro famiglie, delle associazioni si fa riferimento anche agli accordi di programma territoriali previsti alla lettera a) comma 2 art. 17 della LR 17/05."

D. La rete istituzionale

Dal confronto emerge che è presente una rete istituzionale e una rete occasionale che comprende Fondazioni, Enti Bilaterali, come ad esempio *"Si segnala l'esperienza… attraverso Forma.Temp - Fondo per la formazione dei lavoratori in somministrazione*".

Oppure accordi strutturati con gli istituti di credito come nel caso *"La Regione Marche, ha individuato quale strumento di politica attiva del lavoro, l'iniziativa denominata "Prestito d'Onore regionale", 480 imprese finanziate; con il fine di favorire l'avvio di nuove imprese attraverso la concessione di "microcredito" a medio termine, che escluda il ricorso a garanzie di qualunque tipo e l'erogazione di servizi di assistenza tecnica gratuiti (tutoraggio), al fine di sostenere lo sviluppo socio-economico della Regione ed evitare la dipendenza dai programmi di assistenza pubblica. 1.000 di capitale di rischio per ogni impresa tramite accordo con gli istituti di credito"*.

I primi attori della rete nell'attuazione delle policy sono comunque le Agenzie formative (soggetti istituzionali in ragione dell'accreditamento) e i Servizi per il lavoro pubblici. L'approccio nei confronti dei servizi per il lavoro privati varia di regione in regione, in alcuni contesti sono:

- accreditati;
- non si pensa al loro accreditamento;
- in via di accreditamento, ad esempio *"Delibera della Giunta della Regione Lazio, n°268 del 1/06/2012. La Delibera definisce la disciplina per l'accreditamento dei servizi per il lavoro della Regione Lazio, le modalità di tenuta dell'elenco regionale dei soggetti accreditati e l'affidamento dei servizi al lavoro"*.

Sono presenti altre forme di accreditamento regionale:

- *"con la Delibera della Giunta Regionale n. 1115 del 26/09/2005 è stato approvato il Regolamento per l'autorizzazione regionale allo svolgimento dei servizi di intermediazione, di ricerca e selezione del personale e di supporto alla ricollocazione professionale, in attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 11 della Legge Regionale n. 2 del 25/01/2005 "Norme per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro". In sostanza, viene disciplinata la normativa introdotta dall'art. 6, comma 6 del Decreto Legislativo n. 276 del 2003, con il quale si stabilisce che le Regioni "possono concedere l'autorizzazione allo svolgimento delle attività sopra elencate con esclusivo riferimento al proprio territorio e previo accertamento della sussistenza dei requisiti previsti dagli artt. 4 e 5";*
- *"collaborazione maggiore tra pubblico e privato attraverso la messa a punto di 12 autorizzazioni regionali per i soggetti operanti nel mercato del lavoro sulla base del D.Lgs n. 276/2003 che non hanno i requisiti per l'autorizzazione nazionale, in quanto soggetti che operano solo sul territorio emiliano-romagnolo";*
- *"organismi intermedi (ai sensi dei regolamenti comunitari), intermediari finanziari e società in house"*

Traspare dal confronto una polarizzazione: efficienza e concentrazione sul soggetto pubblico *vs.* centralità del soggetto privato qualificato. Come si può evincere dall'affermazione *"Tuttavia si può evidenziare il forte impegno a livello regionale destinato al supporto giuridico, organizzativo ed al monitoraggio e valutazione delle politiche. In particolare è stato centrale il lavoro per rendere efficiente ed efficacie il sistema dei servizi al lavoro a carattere pubblico, senza trascurare azioni per i servizi al lavoro gestiti da privati"*.

E. Le principali modalità adottate per veicolare le policy

Le policy sono veicolate, nella generalità dei casi, attraverso l'impiego di diversi strumenti. Sovente gli interventi comprendono la composizione e integrazione di misure differenti. Le prassi regionali si allineano alla seguente affermazione: *"non adotta uno strumento unitario per tutte le politiche,*

tuttavia dispone di una "cassetta degli attrezzi" a cui ricorre in base alla tipologia di intervento". *"è stato adottato un strumento per ciascun intervento, salvo la realizzazione di una programmazione unitaria (cfr. Piano del lavoro)".*

Tuttavia emerge che alcuni strumenti/misure sono impiegati in maggior misura: work-experience, tirocini, voucher, contributi una tantum per assunzioni a T.D, prestiti d'onore, etc. In sostanza si cerca di "*finalizzare al massimo gli strumenti a nostra disposizione, sia basandoci sulle esperienze positive che cercando di creare modalità di volta in volta più funzionali all'obiettivo*".

Ci sono alcune eccezioni che vanno nella direzione della standardizzazione o dello strumento unitario adattabile alle caratteristiche degli interventi:

- "*non è previsto uno strumento unico per tutte le politiche, anche se la logica prevalente è quella della standardizzazione degli strumenti che hanno avuto un riscontro positivo nella prassi. Inoltre, il PAI e il patto di servizio sono uno strumento alla base di ogni policy personalizzata e mirata";*
- *"si concretizzano nello strumento della dote, caratterizzato da una grande flessibilità che consente di adattarsi a situazioni e contesti diversificati e dinamici associati ai destinatari degli interventi".*

F. Gli elementi per la valutazione degli effetti delle policy e auspici per il futuro

Gli interlocutori hanno fornito pochi elementi orientati alla valutazione delle policy sinora messe in campo. E durante il confronto si sono solo sporadicamente affrontati specifici intendimenti da cui si possano far emergere delle piste di lavoro per il prossimo periodo, anche se considerato a breve termine. Tant'è che alla domanda 13 – "Quali sono le opportunità sviluppate e/o da sviluppare nell'attuazione delle politiche verso i target svantaggiati: giovani, donne, stranieri, disabili, over 50 (individuare e specificare le modalità adottate)" – hanno fornito poche risposte. Ecco i pochi elementi messi in evidenza tra i punti di debolezza e le opportunità segnalate:

- *Il problema ricorrente è quello di disporre strumenti di valutazione che "misurino" gli effetti e superino i limiti delle valutazioni di efficienza nell'impiego delle risorse o la realizzazione.*
- *Traspare e ricorre la difficoltà collegata all'andamento della legislatura.*
- *Uno dei principali ostacoli nell'attuazione di tali politiche è rappresentato dal rischio che i target di riferimento non vi accedano effettivamente: questo ostacolo è stato superato grazie all'ideazione e realizzazione di azioni di comunicazione specificamente rivolte ai destinatari target.*
- *Un altro ostacolo rilevante è costituito dal rischio di abbandono da parte del destinatario e conseguentemente dalla possibilità di fallimento della politica intrapresa. In questo caso, è stato introdotto un approccio orientato ai risultati e si effettua una continua attività di monitoraggio, verifica e valutazione dell'efficacia dell'intervento.*

- *Da un lato è apprezzabile il modello di concertazione, dall'altro occorre forse individuare meccanismi più rapidi considerando la velocità con cui evolvono le situazioni e la necessità di essere tempestivi rispetto alla sofferenza del mercato del lavoro.*
- *In particolare nel 2009 si è dovuto lavorare e gestire intensamente l'accordo tra Governo e Regioni del 12 febbraio 2009 per gli interventi relativi agli ammortizzatori in deroga.*
- *Il problema principale riguarda la difficoltà di impegnare i fondi per il patto di stabilità. Per tale motivo, la maggior parte degli interventi, è finanziato per annualità sulla base delle risorse effettivamente disponibili oltre che del successo dell'intervento.*
- *Per il futuro si auspica, nel rispetto dei tempi di passaggio e avvio della nuova legislatura, di individuare nuovi meccanismi di incentivazione finanziaria collegati alla politica attiva, soprattutto in ambiti innovativi collegati all'autoimpiego.*
- *Resta da sviluppare il tema del credito agevolato e degli strumenti innovativi di ingegneria finanziaria, a complemento delle sovvenzioni, a fronte della scarsità di risorse.*
- *Gli interventi e gli strumenti messi in campo potrebbero permettere di "agganciare la ripresa" se solo si sapesse quando si verificherà.*
- *Molto importante per noi è stata l'introduzione del Sistema Informativo che, unitamente al buon utilizzo delle comunicazioni obbligatorie, ci permette di monitorare tempestivamente le esigenze.*
- *Senz'altro bisogna puntare molto di più sull'efficienza ed efficacia del Sistema Informativo regionale per una gestione rapida e puntuale, sia in fase di programmazione che in fase di monitoraggio. Non è tutto in termini di valutazione, ma la loro riorganizzazione consente già di migliorare e favorire l'integrazione tra le misure intraprese verso le persone.*
- *Un'opportunità da sviluppare sempre di più è l'integrazione tra lavoro, economia e territorio. Ciò si vorrebbe fare con una task force per l'apprendistato.*
- *Sportello di Orientamento Formativo Territoriale (SOFT) del Fondo Sociale Europeo, struttura fisicamente fuori dagli uffici dell'amministrazione provinciale e distribuita su tutto il territorio per la gestione delle "iscrizioni" agli interventi. Hanno una funzione di orientamento e facilitazione oltre che di filtro e comprensione delle misure.*

Dalle affermazioni risultano poche riflessioni sistematiche, ma si evince un pensiero ricorrente da cui traspare il bisogno di azioni di informazione come prerequisito, ad oggi debole, per intraprendere policy orientate ad un effettivo sbocco occupazionale. Un bisogno di informazione che si addensa attorno a due azioni:

- una rivolta ai decisori o attori testimoniata dall'impiego di sistemi informativi o dalla volontà di innovare/potenziare gli strumenti di monitoraggio, verifica e valutazione;

- una rivolta ai destinatari delle policy sia attraverso campagne di comunicazione, sia attraverso strumenti più tradizionali attraverso sportelli direttamente a contatto con i cittadini sul territorio.

6. UN'ANALISI IN UN OTTICA VALUTATIVA DELLE ATTIVITÀ DI POLICY PROGRAMMATE ED ATTUATE

Profilo dimensionale e qualitativo dell'area dello svantaggio, scelte di policy ed impegno progettuale: tre livelli di analisi su cui ragionare in un ottica valutativa al fine di offrire al territorio uno strumento di orientamento alle decisioni

Le pagine che seguono hanno lo scopo di pervenire ad una descrizione di dettaglio dei dati presenti nel data base Open Coesione organizzati attorno all'item *Tipologia di intervento* che, più di altri, consente di comprendere a quali attitvità ci si riferisca concretamente e che rapporto esse abbiano con la spesa regionale rivolta agli svantaggiati.

Va detto qui, in via pregiudiziale, che quelle utilizzate sono informazioni sui progetti conclusi. Questo ha due tipi di implicazioni.

La prima è che "altera" la descrizione di quanto avviene attualmente nelle Regioni a causa della più ridotta capacità di rendicontazione delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza. Ne consegue che le attività realizzate in quei territori risultano, in generale sotto dimensionate (rapporto tra l'attuato e il concluso), anche se non è possibile individuare le aree di policy nelle quali si concentrano eventuali ritardi che risultano essere, in ultima analisi, assolutamente casuali e distribuiti senza regole specifiche in tutti i territori.

La seconda implicazione riguarda il fatto che il 2012 e il 2013 rappresentano indubbiamente gli anni nei quali meglio si definisce, in via ultimativa, il profilo della spesa regionale a valere sui Fondi Europei, anche in considerazione del tentativo sistematico messo in atto dalla Regioni di evitare il disimpegno automatico delle risorse finanziarie, ad oggi, non impegnate/spese.

L'analisi svolta qui soffre, quindi, di una incompletezza *d'origine* che ne riduce, in alcuni casi, la forza interpretativa e la coerenza completa con quanto dichiarato dai policy makers nel confronto o con quanto contenuto nei RAE 2010 e 2011, tutte fonti informative scelte allo scopo di integrare al meglio l'insieme delle risorse informative, comunque, disponibili.

L'insieme di esse riconsegna un quadro "non ordinato", ma certamente esaustivo della implementazione delle plicies regionali attuate attraverso il POR FSE che consente, seppur a maglie irregolari, di procedere alla tessitura di un *ragionamento* che si snoda da una prima analisi qualitativa sull'*attuato* per arrivare a dare indicazioni metodologiche sulle attività valutative

realizzabili, a partire da un rapido, ma completo, resoconto delle attività di valutazione realizzate in Italia[28] negli anni sotto osservazione.

Si è proceduto, per migliorare la lettura dei processi descritti, con la individuazione di cluster (gruppi di Regioni) di riferimento per ogni singolo item (tipologia di attività). Tali cluster hanno lo scopo, oltre che di facilitare la lettura dei processi focalizzando e ordinando la spesa delle singole Regioni, altresì, di evidenziare, ove presenti, dei veri e propri profili di specializzazione che possano sostenere sia l'analisi del quadro nazionale degli interventi sia la lettura comparata degli interventi regionali stessi.

In questa prospettiva, il primo grafico proposto di seguito mostra il dato sintetico delle risorse finanziarie spese dalle Regioni a favore dei target svantaggiati. Il cluster (gli istogrammi di colore rosso) individuato, in questo caso, è quello relativo alle Regioni che hanno speso su di essi il 50% e oltre delle risorse complessive al loro disposizione (Fondi FSE). Tra le Regioni spiccano, Emilia Romagna, Sicilia, Veneto, Friluli, Abruzzo e Valle d'Aosta.

All'interno di questo aggregato, Emilia Romagna e Sicilia raggiungono addirittura un risultato del 76% nonostante presentino, con tutta evidenza, caratteristiche dei mercato del lavoro regionali tra loro diversissime. Infine, di un certo interesse analitico è la presenza tra le Regioni che spendono molto meno (intorno al 20%) di Calabria, Puglia, Molise e Basilicata (queste due ultime al 10 %) che presentano una struttura del rischio sociale non lontana da quella della Sicilia e sono tutte situate nel Mezzogiorno.

Questo ci induce a sostenere come, in uno scenario di osservazione più ampio e di natura comparativa, la scelta di *dedicarsi* agli svantaggiati, che definisce l'*imprinting* della spesa regionale, possa essere promossa:

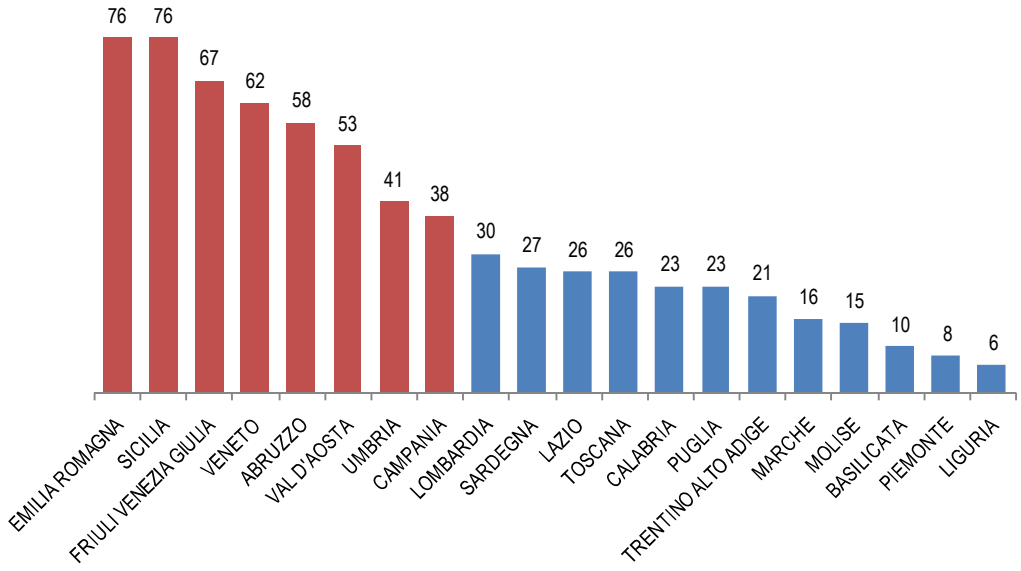
- sia da polices e interventi legati alle caratteristiche specifiche del territorio (Sicila) che prendono, quindi, spunto dalle oggettive difficoltà del mercato del lavoro locale e dalla presenza significativa, in senso assoluto, del target svantaggiato (Sicilia);
- sia da approcci di natura politico-sociale (le direttrici della politica unitaria regionale) che vedono nell'intervento rivolto alle fasce più deboli una delle modalità di riequilibrio della prestazione economica regionale (equità e sviluppo) e il fulcro dell'intervento pubblico finanziato dai Fondi Europei (Emilia Romagna, ma anche Veneto, Friluli, Abruzzo, Valle d'Aosta e Umbria).

Non andrebbero omesse anche altre variabili di contesto, sulle quali ci soffermiamo altrove, relative alla difficoltà di lettura delle modalità con le quali si costruisce l'Agenda di Policy a livello locale (frammentarietà e difficile leggibilità compleessiva).

[28] Questo resoconto specifico sulla valutazione in Italia prende spunto dai Country Report di valutazione sull'accesso all'occupazione e sull'inclusione sociale realizzati da esperti facenti parte del nostro raggruppamento per lo European Evaluation Network (EEN) nel Progetto realizzato da Metis Vienna e The University of Glasgow per la DG Occupazione.

Va anche aggiunto per meglio interporetare le differenze regionali che in questa indagine sono state escluse tutte le spese riconducibili alle azioni di sistema che come noto, pur non potendole inquadrare all'interno dello schema LMP delle politiche attive, rappresentano senz'altro un pilastro per nulla secondario dell'impegno verso quei soggetti che soffrono di una maggiore debolezza di inserimento al lavoro.

Figura 3. Quota risorse spese su target svantaggiati sul totale FSE (quota % sul totale speso nella regione nel periodo 2010-2012)



Fonte - Database Open Coesione. Elaborazioni nostre

Se, invece, guardiamo all'interno della spesa rivolta agli svantaggiati in relazione al tipo di attività realizzata, Grafico che segue, pur con qualche forzatura interpretativa, causata dalla rigidità degli strumenti informativi utilizzati per la ricognizione, non può sfuggire il modello *education first* che caratterizza 7 Regioni, per le quali la spesa per attività di formazione rappresenta non meno del 75% della spesa totale rivolta al target degli svantaggiati. Per tre di esse, Piemonte, Veneto e Lombardia questa percentuale sale a quasi il 100%. Per altre 11 essa si mantiene superiore al 60%, portando la media nazionale al 64%.

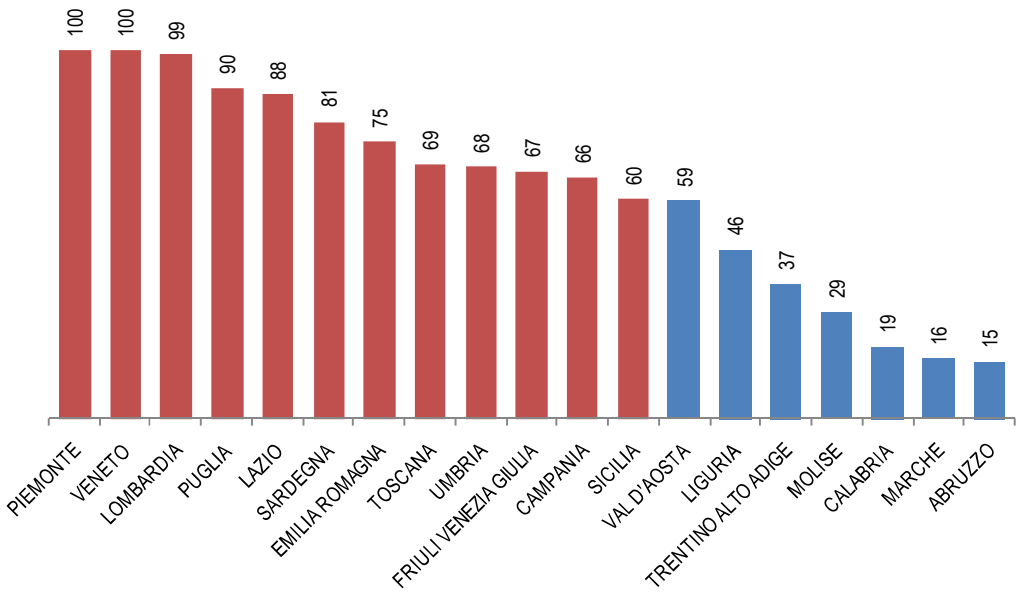
Questa percentuale è il risultato del calcolo di una media aritmetica che comprende quindi anche le prestazioni di Regioni, come ad esempio la Regione Marche o la Regione Abruzzo, che hanno investito in larga misura, in altre direzioni, cioè in attività che possiamo definire non formative, seppur tra loro differenti (es, tirocini e work experiences o incentivi alla creazione di impresa).

Non crediamo sfugga, però, al lettore il senso più generale del discorso che vede la formazione, come vedremo non necessariamente quella tradizionale a catalogo e/o nelle sue varie declinazioni,

essere lo strumento privilegiato in termini di *policy strategica* per migliorare le condizioni di occupabilità degli svantaggiati.

Anticipiamo qui un tema che riprenderemo, sull'importanza, a partire dalla significativa persistenza di determinate logiche della spesa regionale, di potenziare la valutazione sul placement della formazione, attività che potrebbe darci informazioni preziose su *cosa tenere e cosa lasciare* tra le cose che si stanno realizzando.

Figura 4. Quota risorse spese in attività formative (quota % sul totale speso nella regione nel periodo 2010-2012)



Fonte - Database Open Coesione. Elaborazioni nostre

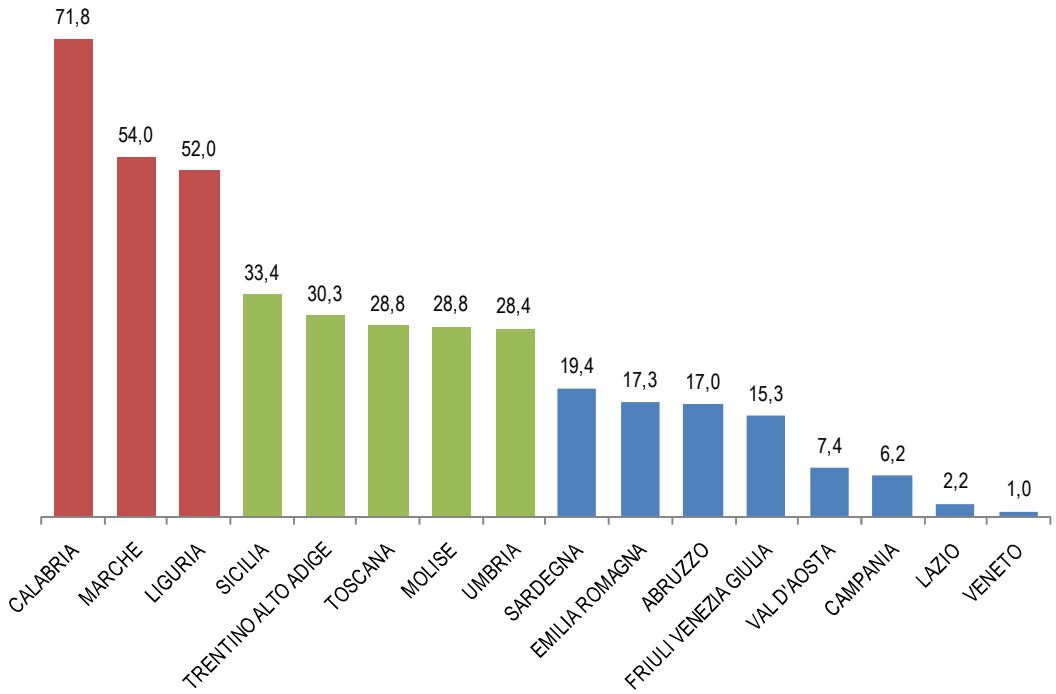
Andando oltre la formazione, il grafico seguente ci descrive alcuni elementi di novità già evidenziati nella prima parte del Rapporto.

Ben 8 Regioni investono per oltre il 30% in attività non formative, centrate su forme di apprendimento *on the job* (Calabria, Marche) o su forme di accompagnamento al lavoro e/o alla formazione centrate su attività personalizzate di informazione, orientamento e consulenza (una parte consistente dei Piani individualizzati - PIP - promossi dai CPI), quindi non più formative in senso *tradizionale*.

Per alcune Regioni queste attività coprono percentuali di spesa consistenti in tre casi superiori al 50% del totale e rappresentano una novità di rilievo nel panorama degli strumenti in uso dalle Regioni in materia di politica attiva.

A queste andrebbe aggiunta, con tutta evidenza, l'apprendistato da noi non preso in considerazione in quanto attività formativa rivolta agli occupati. Peraltro, lo sviluppo impetuoso dell'attenzione dei Policy maker per l'apprendistato - di mestiere – come dell'alto apprendistato, evidenzia chiaramente il *trend* nazionale di favorire tutte quelle pratiche che vedono l'apprendimento come un processo legato all'esperienza lavorativa e alla acquisizione di competenze intese come conoscenze agite in situazione, meglio se lavorative. A questi *vantaggi* vanno anche aggiunti quelli di un precoce contatto con le imprese che consente ai destinatari di conoscere i contesti e di farsi conoscere dagli imprenditori incentivando la loro disponibilità all'assunzione. Infine non andrebbe eluso il tema di come tali esperienze, soprattutto i tirocini e le WE costituiscono comunque una fonte di reddito molto più consistente e duratura del rimborso per la frequenza ai corsi di formazione che pure hanno avuto in questi anni un carattere promozionale e incentivante la presenza ai corsi di formazione "tradizionali"

Figura 5. Borse lavoro, tirocini, work experiences, orientamento, consulenza e informazione (quota % sul totale speso nella regione nel periodo 2010-2012)



Fonte - Database Open Coesione. Elaborazioni nostre

Per quanto, invece, riguarda altre forme che supportano la scelta individuale di accedere a servizi utile a rafforzare i proprio livello di occupabilità, descritta tra le tipologie di Open Coesione come *incentivi alle persone per la formazione,* il grafico mette chiaramente in evidenza la specificità e unicità del cosiddetto Modello Lombardia. Come sappiamo la Regione Lombardia ha deciso di

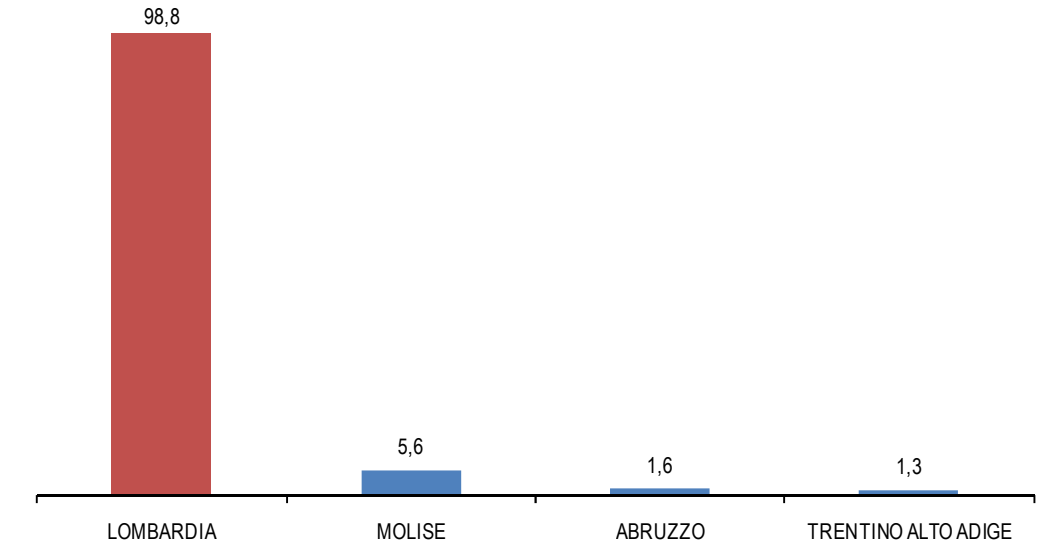
qualificare il proprio intervento attraverso lo strumento Dote e questo rappresenta un elemento di sicura novità della programmazione 2007-2013.

Attraverso di esso, il cittadino diventa titolare di una Dote che può spendere liberamente presso una rete di fornitori pubblici o privati accreditati (servizi di formazione e lavoro) in competizione tra loro. La dicitura incentivi alle persone per la formazione può essere fonte di qualche ambiguità in quanto nello strumento Dote rientrano anche attività finanziate di orientamento e di accompagnamento al lavoro e/o alla formazione che sono da considerarsi non formative[29] in senso stretto. Per questo l'unica dote di natura esclusivamente formativa è Dote formazione, la prima, in ordine temporale, ad essere stata promossa a livello regionale. Per le altre ora previste si tratta di un mix molto ampio (vedi avanti tab.) nel quale vengono messe alla prova strategie di offerta e standardizzazione dei servizi pubblici e privati in maniera nuova e, sicuramente, originale.

I Voucher (tranne quelli per l'accesso ai servizi di conciliazione ormai molto diffusi) che sono la forma di incentivo più diffusa/nota a livello nazionale che assomiglia, per caratteristiche generali alla Dote ha, di solito, un esclusivo carattere formativo. Il suo limitato utilizzo (inferiore all'1% della spesa totale) per le altre Regioni può essere spiegato dal fatto che il voucher formativo si sia caratterizzato, in questi anni, come un beneficio economico diretto che il destinatario è in grado di spendere basandosi, soprattutto, sulla propria conoscenza dell'offerta di formazione di livello territoriale (ridotta asimmetria informativa) conoscenza che, di solito, non caratterizza l'utenza svantaggiata, che viene eventualmente indirizzata presso le Agenzie formative dagli operatori dei Servizi per il lavoro ai quali è chiamato a rivolgersi (riduzione della asimmetria informativa). Esiste, infine, un'ulteriore incentivo che, di solito, viene chiamato *bonus per formazione* che è, di fatto, un voucher, presente nei percorsi di assunzione incentivata e rappresenta un opportunità aggiuntiva finanziata per l''impresa (es. 2000 euro per la formazione della persona assunta) che si aggiunge a quella per l'assunzione. Questo tipo di beneficio, però, rimane *invisibile* perché interno alla spesa per gli incentivi prevista dai bandi e non è scorporato nella rendicontazione delle spese progettuali a livello macro.

[29] Ci sono inoltre attività formative che pur sotto il nome di Dote ad esempio Dote IV anno andrebbero assimilate ad attività che vanno sotto il nome di Formazione individuale per l'Obbligo Formativo.

Figura 6. Incentivi alle persone per la formazione (quota % sul totale speso nella regione nel periodo 2010-2012)

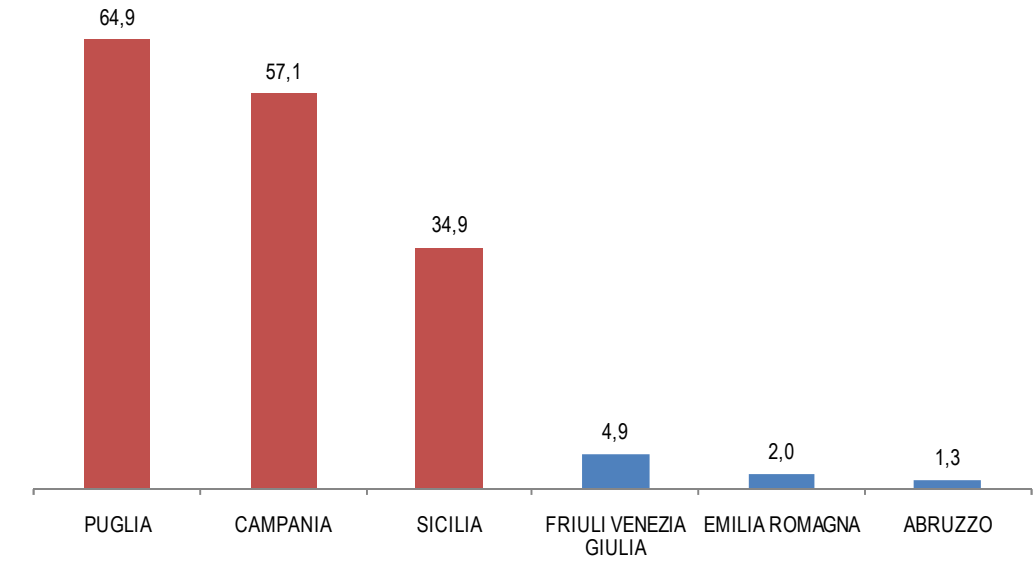


Fonte - Database Open Coesione. Elaborazioni nostre

Tornando alla formazione e concentrandosi sulle diverse fattispecie, assumere certamente rilievo l'attività di formazione per l'obbligo scolastico, che rappresentano il caposaldo delle politiche contro lo svantaggio educativo e formativo soprattutto in quelle aree dove questo tipo di svantaggio è il presupposto di derive più ampie di esclusione sociale.

Il cluster delle Regioni che spendono di più in questa direzione è chiaramente connotato e coinvolge tre delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza. Tra di esse è la Puglia a detenere un interessante primato. Essa da anni ha investito in maniera risoluta nel potenziamento del sistema istruzione e formazione ritenuto strategico per la coesione sociale e lo sviluppo economico regionale futuro. La percentuale di circa il 65% delle risorse spese su questa categoria di intervento connota in maniera davvero specifica l'intera attività di questa Regione nei confronti dei target svantaggiati.

Figura 7. Formazione all'interno dell'obbligo scolastico (quota % sul totale speso nella regione nel periodo 2010-2012)



Fonte - Database Open Coesione. Elaborazioni nostre

La formazione all'interno dell'obbligo formativo, come sappiamo, seppur, in generale risponde a finalità coerenti alla prevenzione dell'esclusione sociale fondata sulla bassa qualificazione dei cittadini soprattutto, come in questo caso, se giovani, si rivolge ad una platea di destinatari di differente fasce di età e orientata all'ottenimento di un titolo più chiaramente spendibile sul mercato del lavoro.

I processi di riforma dei sistemi di istruzione e formazione sono stati sottoposti in questi anni a spinte al cambiamento non del tutto coerenti. A partire dal decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76, che ha sancito le nuove regole del Diritto-Dovere all'istruzione e alla formazione, si è passati, in questi anni, ad una profonda e altalenante ri-regolazione del processo di transizione scuola-lavoro (Legge 40 2007; Decreto Ministeriale n. 139 2007**;** Art 64 comma 4 bis legge 133/2008*)* che ha dato una maggiore omogeneità ai percorsi di istruzione e formazione (considerati separatamente), qualificando sia il sistema della formazione con percorsi di quarto anno (diploma di formazione) sia il sistema istruzione attraverso una rivalutazione significativa degli istituti professionali come scuola cardine e di intersezione tra i due sistemi. Ma non solo. Attraverso le nuove regole sancite anche dagli Accordi e le Intese stipulati nelle Conferenze - Stato Regioni (ultimo fra essi quello del gennaio 2012 che ridefinisce gli elenchi delle figure professionali standard di livello nazionale) si sono create le condizioni per consentire più agevoli passaggi tra i due sistemi e per favorire il conseguimento di titoli (riconosciuti nel sistema EQF europeo) spendibili nel mercato del lavoro. Le numerose combinazioni possibili di raccordo tra i sistemi di istruzione e formazione hanno sia ampliato le possibilità di scelta dei giovani di percorsi sempre più facilmente componibili, sia

favorito la collaborazione tra gli operatori dei due sistemi, sia dato vita ad attività promosse dalle Regioni che, a vario titolo, consentono un più rapido e mirato conseguimento dei titoli.

Restano ancora alcune opacità e differenziazioni che ricadono direttamente sulle caratteristiche acquisite dalla attività a livello regionale e, più in generale, sulla effettiva spendibilità di un numero di titoli sicuramente più esteso, ma non per questo più coerente con le richieste provenienti dal sistema delle imprese di livello regionale[30].

A questo livello sembrano, infatti, persistere e svilupparsi strategie regionali tra loro non assimilabili, seppur connotate dagli stessi obiettivi strategici. Pur con qualche forzatura sono, infatti, riconoscibili con maggiore chiarezza tre modelli regionali. Quello trentino, quello emiliano e quello lombardo che convergono in attività che promuovono tutte il completamento dell'obbligo formativo così come previsto dalla legge nelle sue varie forme e opzioni possibili

Il modello di biennio di formazione professionale adottato dalla Provincia di Trento, pur raccordandosi con la normativa nazionale in ordine alle competenze chiave da acquisire a conclusione dell'obbligo decennale, si configura chiaramente come il primo segmento di un percorso formativo settennale (4+3) alternativo a quelli di tipo scolastico e universitario (5+3+2). Esso si ispira in qualche misura alla filiera di formazione tecnico-professionale che sfocia, in Germania, nel sistema delle Fachochschulen (Scuole di formazione professionale superiore non accademiche);

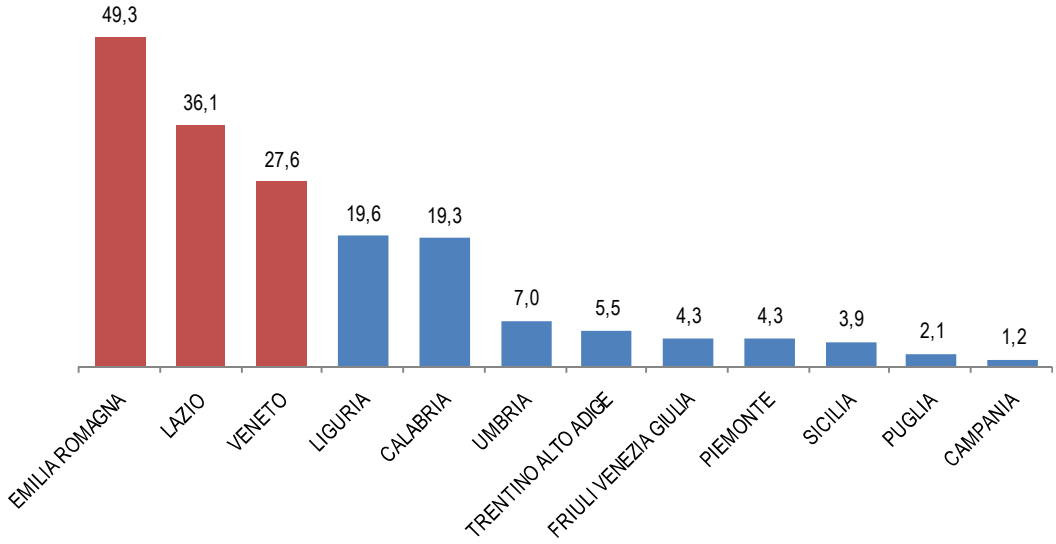
Il modello emiliano promosso dalla recente legge regionale n.5 del 2011 che prevede percorsi di durata triennale che si concludono con la qualifica e percorsi quadriennali che si concludono con il diploma professionale e che consentono gli accessi agli anni integrativi per il passaggio ai livelli di istruzione superiore (università, diploma di scola superiore, IFTS, ITS);

Il modello lombardo che anche in questo caso (come per il sistema dotale) promuove un regime unico a regia regionale (vedi Protocollo di Intesa tra Regione Lombardia e MIUR del 2009) che equipara le scuole pubbliche, private e centri di formazione accreditati tutti in grado, come prevede il decreto ministeriale n. 1O 2009 di offrire corsi e percorsi integrati e di procedere al rilascio della certificazione dei titoli.

Il Grafico evidenzia come l'Emilia Romagna spenda per questa attività quasi il 50% delle sue risorse sui target svantaggiati e lo stesso fanno altre due Regioni strategiche per il nostro sistema economico nazionale e cioè il Veneto e il Lazio.

[30] Altro discorso è l'effetto integrativo e di potenziamento dell'autostima che svolge il conseguimento del titolo sul destinatario delle attività, conseguimento reso più facile dall'esistenza di un numero più elevato di opzioni componibili e integrate tra loro.

Figura 8. Formazione all'interno dell'obbligo formativo (quota % sul totale speso nella regione nel periodo 2010-2012)

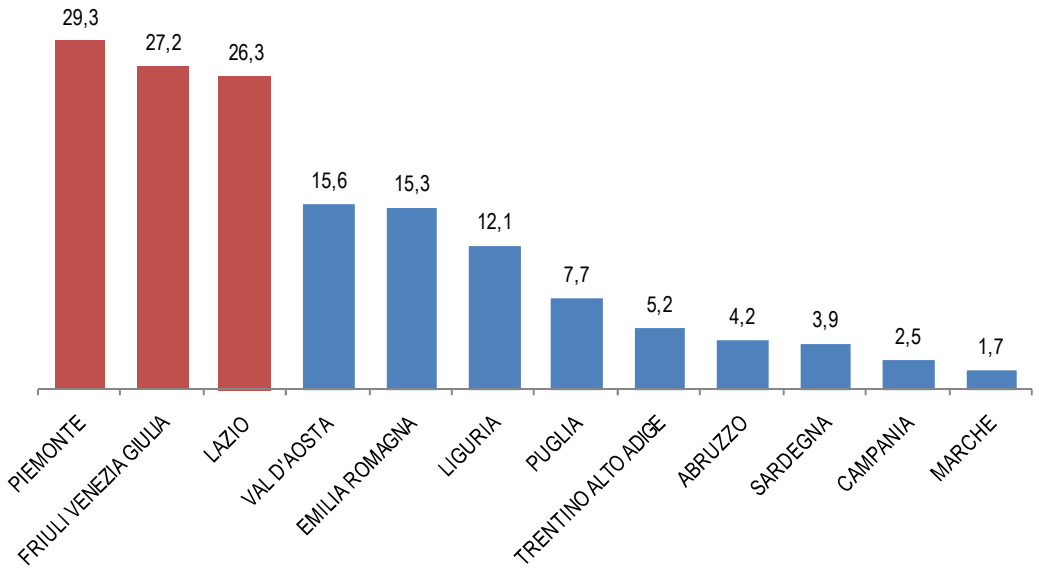


Fonte - Database Open Coesione. Elaborazioni nostre

Per le altre tipologie di formazione sulle quali si concentra l'investimento regionale la figura di seguito mostra il cluster delle Regioni (Piemonte, Friuli e Lazio) che spendono più di ¼ delle loro risorse per attività di formazione professionale "tradizionale", qui denominata formazione post obbligo e post diploma.

Ci si riferisce, per lo più, alla formazione a catalogo e/o a sportello che continua ad avere un suo peso specifico di rilevo nella spesa regionale ma certamente ridimensionato dall'apparire di nuove forme di investimento in formazione .

Figura 9. Formazione post obbligo formativo e post diploma (quota % sul totale speso nella regione nel periodo 2010-2012)



Fonte - Database Open Coesione. Elaborazioni nostre

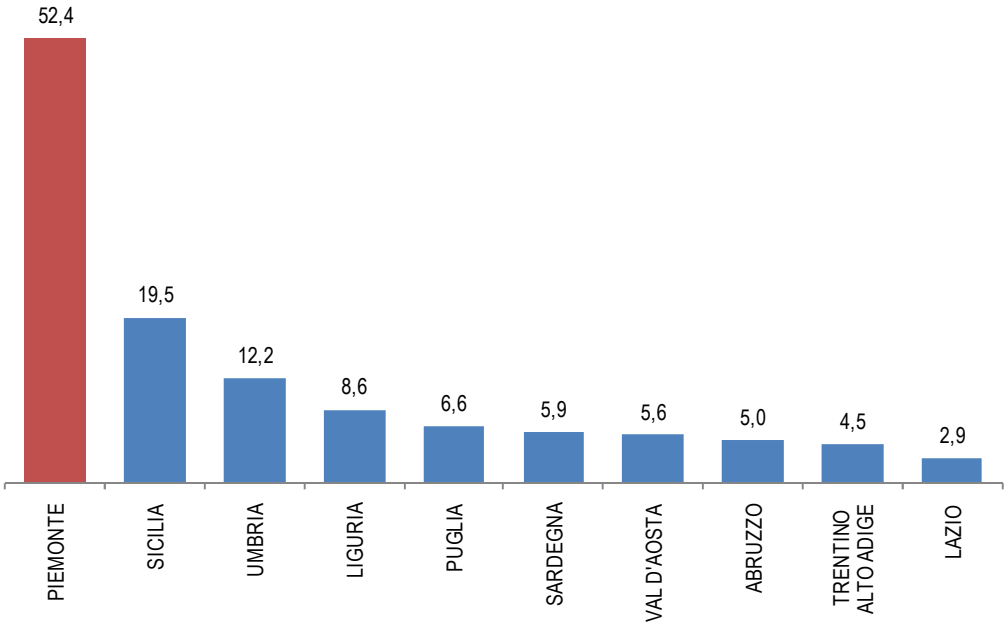
Per quanto riguarda invece la specifica tipologia di formazione che vede un intervento integrato di formazione e accompagnamento alla creazione di impresa emergere una forte specializzazione della Regione Piemonte che investe oltre il 50% delle sue risorse in questa tipologia di formazione.

Continuando in questo esercizio di ricerca delle specializzazioni regionali ci imbattiamo in quella della Regione Umbria che investe oltre il 40% delle sue risorse nella attività rivolta a coloro che cercano di reinserirsi nel mondo del lavoro. Anche in questo caso la leva utilizzata è quella della formazione, per lo più di tipo tradizionale, oltre che erogata attraverso bonus formativi e work experiences.

Infine un cenno ad una categoria di spesa denominata altri interventi di formazione che contraddistingue la spesa di tre Regioni su percentuali molto elevate che vanno dal 69% della Toscana al 66% del Veneto, al la Sardegna al 53%.

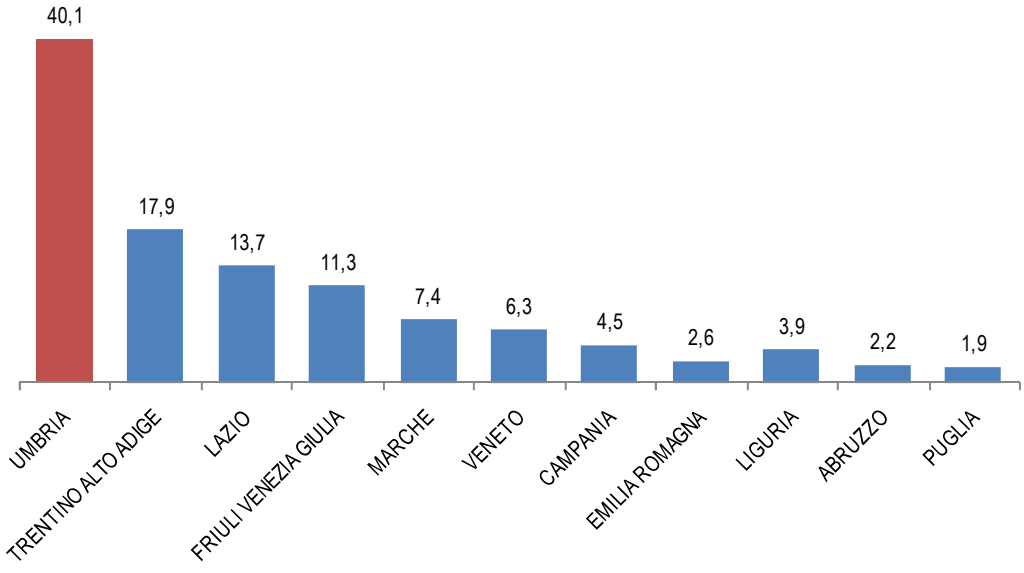
Si tratta di contenitori differenti tra loro che, per il caso del Veneto, riguardano attività di formazione di figure professionali specifiche o attività di formazione realizzata da Enti significativi nello scenario dell'offerta regionale. Nel caso della Sardegna ci si riferisce al PROGRAMMA MASTER AND BACK AVVISO PUBBLICO 2009 - PERCORSI DI RIENTRO per il quale sono stati investiti 36 milioni di euro. Infine nel caso della Toscana, come si dirà anche in seguito si tratta di un contenitore che evidenzia una de - specializzazione della spesa, all'interno della quale confluiscono attività di formazione differenti per caratteristiche di spesa e di destinatari.

Figura 10. Percorsi formativi integrati per l'inserimento lavorativo e la creazione di impresa (quota % sul totale speso nella regione nel periodo 2010-2012)



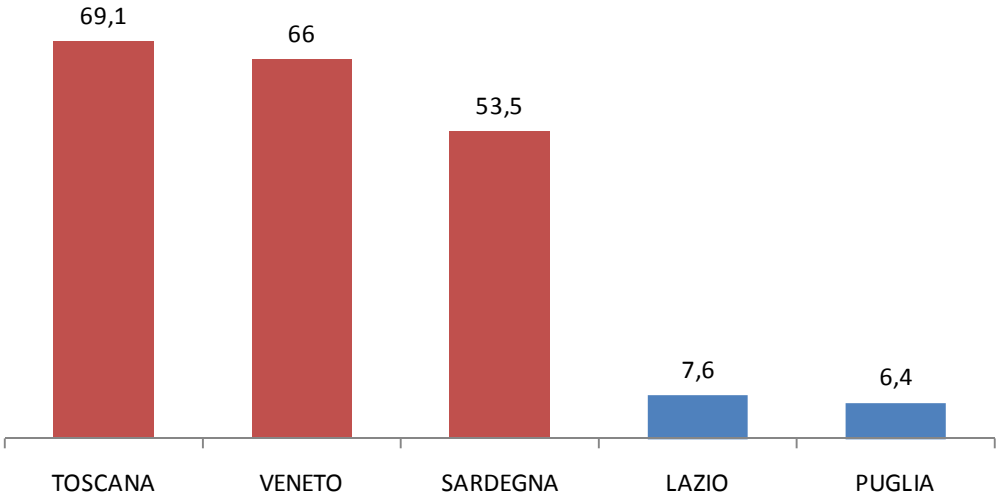
Fonte - Database Open Coesione. Elaborazioni nostre

Figura 11. Formazione finalizzata al reinserimento lavorativo (quota % sul totale speso nella regione nel periodo 2010-2012)



Fonte - Database Open Coesione. Elaborazioni nostre

Figura 12. Altri interventi di formazione (quota % sul totale speso nella regione nel periodo 2010-2012)



Fonte - Database Open Coesione. Elaborazioni nostre

Passando, per concludere questa parte dedicata al monitoraggio qualitativo della spesa delle Regioni, alla questione degli strumenti di politica attiva denominati *incentivi* si può dire che ci troviamo di fronte, sostanzialmente, a due tipi di strumenti. Il primo riguarda gli **incentivi alle persone per il lavoro autonomo**. Il secondo riguarda gli **incentivi alle imprese per l'assunzione**. Si tratta di due strumenti, come noto, di natura molto diversa.

Gli incentivi alle persone, in questi anni, hanno assunto connotazioni evolutive. Essi sono passati dal Prestito d'onore agli incentivi alla creazione di impresa di prima generazione che presupponevano tempi di restituzione e garanzie specifiche da parte del beneficiario. Spesso il loro scarso impiego o successo era attribuito proprio alla difficoltà di restituzione dei beneficiari e alla rigidità delle regole imposte dal sistema bancario di riferimento.

Siamo, più di recente, pervenuti ad una nuova generazione di strumenti di ingegneria finanziaria, specificamente rivolti a soggetti *non bancabili*, cioè con basse o nulle capacità di restituzione (fondo perduto), partendo dall'idea di promuoverne l'occupabilità attraverso una responsabilizzazione diretta nella creazione di una specifica attività imprenditoriale. Tali aiuti si configurano, oggi, come risorse a fondo perduto erogate da strutture *ad hoc,* quali, ad esempio, Fondi di Garanzia a carattere regionale. Si tratta di organismi finanziari *in house* nati e finanziati con risorse FSE (Asse Occupabilità). Le quote previste di cofinanziamento da parte del proponente sono variabili da Regione a Regione, ma, comunque, non superano il 25% dell'ammontare complessivo della spesa da sostenere. La leva finanziaria ha ovviamente lo scopo di stimolare una competizione tra differenti target (i giovani, le donne, gli immigrati, over 50, o altri target specifici)

su temi e aree di investimento selezionate o in relazione alle caratteristiche di nicchia dell'area produttiva prescelta, o in relazione alla sua forza innovativa e sostenibilità nel tempo .

Non in moltissimi casi, sono previste forme di accompagnamento allo start up o formazione all'imprenditoria come prerequisito per il finanziamento (es. Abruzzo). I servizi di accompagnamento che dovrebbero anche valutare l'andamento dello start up imprenditoriale sono, di solito, offerti dall'ente finanziatore.

Il cluster di Regioni contenuto nel Grafico che segue evidenzia un impegno deciso della Regione Abruzzo nella direzione descritta (con le due edizioni del Progetto Fare Impresa) e della regione Marche (con i suoi interventi - incentivi alla creazione di impresa e prestito d'onore[31]).

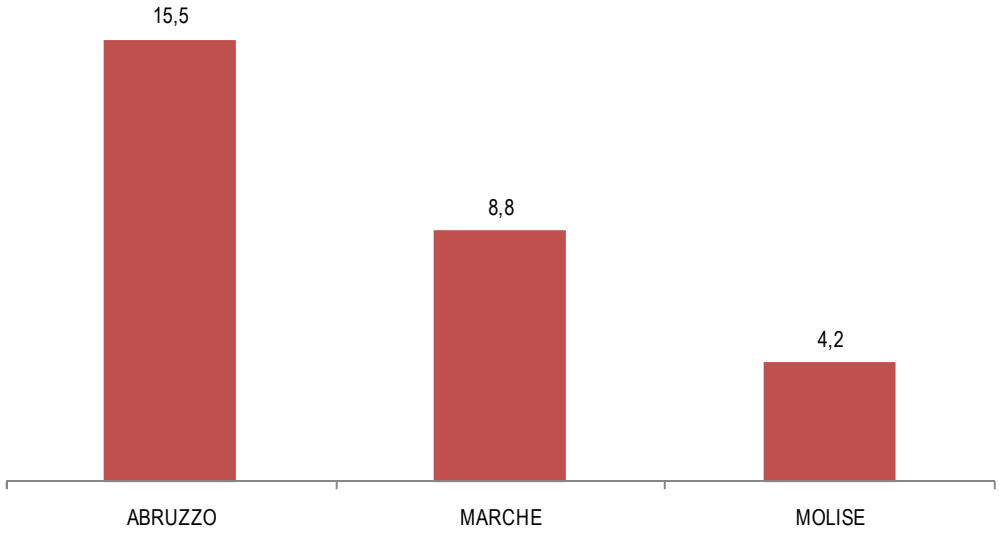
Il Data Base Open Coesione, come più volte sostenuto, contiene informazioni sui progetti conclusi. Le attività dei Fondi di Garanzia per il Microcredito nelle Regioni Basilicata, Calabria, Sardegna, Puglia, Abruzzo sono appena state promosse per cui la mancata conclusione dei progetti indebolisce la forza esplicativa di un trend, quello dello sviluppo del Microcredito, in realtà, molto importante che caratterizza, oggi, le politiche regionali soprattutto nelle Regioni del Mezzogiorno.

Esso definisce un percorso di creazione di nuovi posti di lavoro attraverso interventi di agevolazione finanziaria abbastanza lontani dalla attività formative più o meno tradizionali del passato.

Va da sé, che questo trend ha portato alla rapida promozione di attività di sistema in corso di realizzazione (come ad esempio il Progetto *Capacity Building* promosso dalla Funzione Pubblica) che hanno lo scopo di creare appositamente cabine di regia regionali in grado di sviluppare e mettere al lavoro competenze di pregio proprio sul tema della gestione finanziaria e dell'accompagnamento dei progetti di Microcredito per soggetti fragili (svantaggiati) .

[31] Peraltro la Regione Marche ha promosso una attività di valutazione comparativa tra i due strumenti realizzata dal Valutatore indipendente IRS - Fondazione Brodolini.

Figura 13. Incentivi alle persone per il lavoro autonomo (quota % sul totale speso nella regione nel periodo 2010-2012)



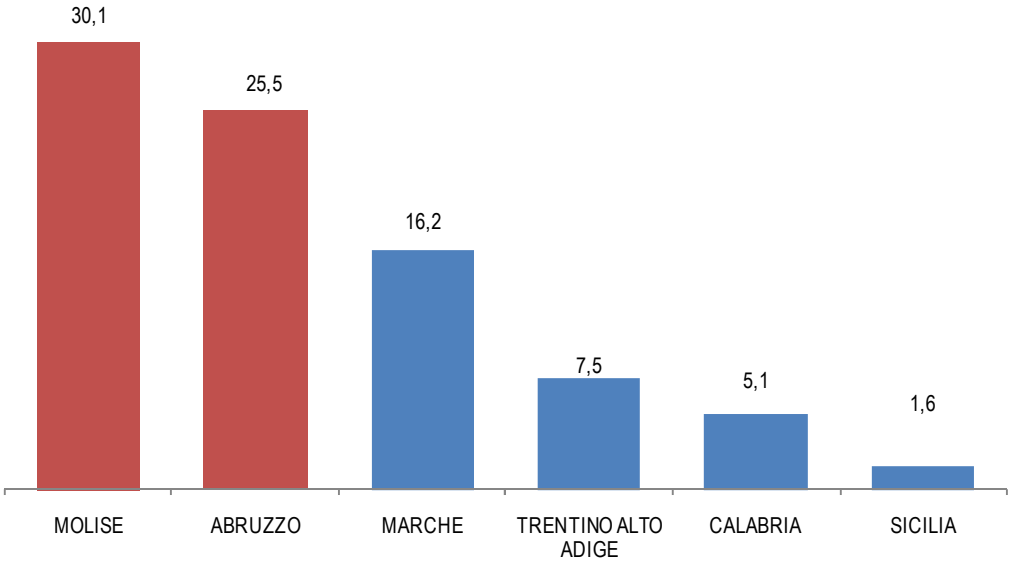
Fonte - Database Open Coesione. Elaborazioni nostre

Concludiamo, con il riferimento al cluster delle Regioni che investono sugli incentivi alle imprese per l'assunzione dei soggetti svantaggiati. La lettura che ci viene offerta dalla banca dati Open Coesione soffre, anche in questo caso, di alcune limitazioni. La prima di natura pratica e che essa non documenta le attività svolte da Agenzie o Enti di natura nazionale, nel nostro caso Italia Lavoro, che insistono sulle Regioni con progetti nazionali che hanno articolazione locale (regionale). Ci riferiamo al progetto Welfare to work, al progetto Ar.co al Progetto Pari che prevedono tutti incentivi alle imprese con risorse nazionali o con avvisi che mettono spesso, in sinergia, sulla questione incentivi, differenti tipologie di risorse finanziarie (regionali e nazionali).

La seconda limitazione descrittiva segue lo stesso ragionamento fatto per gli incentivi alla creazione di lavoro autonomo. Cioè la tempistica di conclusione/rendicontazione dei progetti spesso non coerente con l'effettivo avanzamento delle attività a livello locale indebolisce il peso specifico di questo strumenti che, ad esempio in Calabria[32], rappresentano, in assoluto, lo strumento maggiormente in uso tra quelli disponibili sul terreno dell'incentivazione per la creazione diretta di posti di lavoro

[32] Vedi RAE 2010 e 2011

Figura 14. Incentivi alle imprese per l'occupazione (quota % sul totale speso nella regione nel periodo 2010-2012)



Fonte - Database Open Coesione. Elaborazioni nostre

La tabella seguente sintetizza quanto annunciato sulla presenza di alcune specializzazioni regionali. Ovviamente si tratta di ancoraggi esplicativi che non vogliono irrigidire l'analisi alla ricerca di semplificazioni eccessive quanto consentire una lettura di approcci di policies più o meno espliciti.

La concentrazione su un'unica tipologia di intervento che, comunque, è bene sottolinearlo non equivale a dire unica tipologia di strumento in uso, potrebbe, peraltro, trovare spiegazioni molteplici al limite del *caso per caso.* In alcuni casi, infatti, come Puglia e Lombardia, essa è il risultato di una precisa priorità di policy rintracciabile nella documentazione istituzionale coerente con l'analisi di scenario regionale. Nel caso delle Marche o della Calabria essa è il risultato, a valle, di pratiche di valorizzazione di attività non formative, valorizzazione che trova, ciò nondimeno, motivazioni differenti tra le due Regioni, nel caso della Sardegna è, addirittura, il risultato della concentrazione della spesa su un singolo progetto/obiettivo, nel caso della Toscana la lettura interna del dato evidenzia, semmai, una de-specializzazione dell'intervento, che risulta distribuito su attività tra loro molto diverse senza che nessuna di esse riesca ad evidenziare una qualche concentrazione significativa (superiore all'1%) della spesa[33].

[33] È evidente come in questo caso si sconti anche il limite descrittivo della Banca dati per come è strutturata per la raccolta delle differenti informazioni.

Tabella 26. Regioni che evidenziano concentrazioni di spesa su una singola tipologia di attività ≥ al 40% del totale regionale sulla categoria degli svantaggiati

Regioni	Tipologia di intervento	Percentuale di spesa sul totale %
Lombardia	Incentivi alle persone per la formazione	98,8
Calabria	Borse lavoro, tirocini, work experiences, orientamento, consulenza, informazione	71,8
Toscana	Altri interventi di formazione	69,1
Veneto	Altri interventi di formazione	66,0
Puglia	Formazione all'interno dell'obbligo scolastico	64,9
Campania	Formazione all'interno dell'obbligo scolastico	57,1
Marche	Borse lavoro, tirocini, work experiences, orientamento, consulenza, informazione	54,0
Sardegna	Altri interventi di formazione	53,5
Piemonte	Percorsi formativi integrati per l'inserimento lavorativo e la creazione di impresa	52,4
Liguria	Borse lavoro, tirocini, work experiences, orientamento, consulenza, informazione	52,0
Emilia Romagna	Formazione all'interno dell'obbligo formativo	49,3
Umbria	Formazione finalizzata al reinserimento lavorativo	40,1

Fonte - Database Open Coesione. Elaborazioni nostre

Le informazioni sui destinatari. L'utilizzo dei Rapporti Annuali di Esecuzione

Come è apparso evidente dal'analisi svolta una delle difficoltà che si incontrano nella ricostruzione delle policies regionali è quella di una individuazione esaustiva e centrata dei destinatari delle attività, destinatari reali e potenziali, rispetto ai quali procedere a qualsiasi ulteriore ragionamento sull'efficacia delle azioni o sui tassi di copertura delle attività, nonché sull'efficienza dei Programmi.

I dati sui destinatari sono evidentemente presenti nei sistemi informativi regionali, sui quali diremo nelle pagine seguenti a proposito delle attività di valutazione realizzate in Italia nel triennio 2010-12, ma sono resi disponibili solo nei Rapporti Annuali di Esecuzione e/o nei Rapporti di valutazione che fanno ad essi riferimento in ragione degli obiettivi e del disegno stesso di valutazione.

Nei RAE essi sono raccolti secondo logiche di accountability come destinatari di finanziamenti realizzati attraverso gli Assi Prioritari e gli Obiettivi Specifici della politica regionale. Come anticipato nel primo capitolo, essi non consentono una lettura completa per target di svantaggio anche se permettono una vista dettagliata sul genere, l'età e lo stato occupazione e di attività dei destinatari.

In considerazione poi del nostro interesse specifico di ricerca, risulta impossibile fare quelle operazioni statistiche che ridefiniscono con maggiore sicurezza i destinatari svantaggiati soprattutto per quanto riguarda l'Asse Capitale Umano, che contiene al suo interno un numero consistente di destinatari che non sono da noi presi in considerazione a causa all'elevato titolo di studio.

Le tabelle seguenti utilizzano pertanto i dati riassuntivi dei destinatari degli assi Occupabilità (2010) e Inclusione Sociale (2011).

Va precisato che in relazione alla difficoltà che i POR hanno presentato, in questi anni, di individuare i cluster destinatari potenziali all'interno della popolazione residente per poi dare risposte significative alla conseguente individuazione dei tassi di copertura effettivi delle attività finanziati dal POR, i dati qui presentati hanno una significatività solo nell'ottica di una pesatura di massima dei numeri assoluti, essendo, di fatto, gli unici dati *ufficiali* accessibili ma soprattutto comparabili, per tutte le Regioni.

Fatta questa premessa, la tabella sugli avviati nell'Asse Occupabilità (2010) ci indica in circa 310 mila i destinatari coinvolti nelle attività finanziate dal 2007 di cui 264 mila disoccupati e 34 mila disoccupati di lunga durata, circa 28 mila immigrati e circa 10 mila disabili in gran parte non indicati nel totali di tabella regionali.

Purtroppo, a minare seriamente la affidabilità di questi dati, comunque pubblici e validati dai Comitati di sorveglianza, sono i dati della Regione Calabria che sembra aver utilizzato tra i disoccupati i cittadini che si sono rivolti ai CPI e tra i disabili un numero di difficile interpretazione.

Ciò premesso, come detto prima, l'utilità di queste tabelle è, per le altre Regioni, quello di riuscire a dare un ordine di grandezza delle persone che transitano nelle attività finanziate dai POR. Il loro transito, come sappiamo, non equivale al trovare il lavoro o all'ottenimento del titolo. La distanza tra queste informazioni e l'effettiva sostanza dell'efficacia delle politiche appare abissale, non colmata nemmeno dalle attività valutative realizzate sui target che, come vedremo, soffrono non di rado, della stessa difficoltà di andare oltre il mero dato amministrativo che, di per sé, nulla racconta se non utilizzato in un contesto di raccolta dotato di senso.

Va, comunque, sottolineata qui una contraddizione *virtuosa,* che vede le Regioni in possesso di informazioni di dettaglio sui destinatari.

Allora forse dovremmo sostenere che la scarsa diffusione di informazioni sui destinatari di reale supporto alle policies può scaturire dalla combinazione negativa di una scarsa domanda di valutazione delle Amministrazioni e una scarsa capacità dei Valutatori di spingere in direzione di un miglioramento della prestazione dei sistemi informativi. Inoltre, i destinatari non sono né molti, né pochi se osservati attraverso l'assenza di informazioni sul loro specifico universo di riferimento. Ne consegue una autoreferenzialità del dato che non aiuta, in questa sede, la scoperta dell'efficacia ma anche, più semplicemente dell'efficienza intesa solo come volumi di spesa o di persone che precede il concetto di efficacia più ampio che, invece, aggiunge al contesto di analisi la variabile sul costo ottimale delle prestazioni.

Nel caso dei dati degli avviati nell'Asse Inclusione Sociale il ragionamento è leggermente diverso potendosi risalire al numero dei destinatari per singola tipologia di intervento. Ma sulla loro distribuzione e sulla rispondenza di essa a specifici risultati rischia di apparire una forzatura interpretativa da evitare. Anche la relazione tra costo totale e numero dei destinatari potrebbe non risultare corretta.

Tabella 27. Occupabilità RAE 2010. Destinatari avviati al 31.12.2010

	Avviati Asse Occupabilità			Disoccupati		Disoccupati di lunga durata		Inattivi		Inattivi coinvolti In attività di formazione		Età 15-24		Età 25-54		Età 55-64		Immigrati		Disabili	
	M	F	Tot	Tot	F	Tot	F	Tot	F	Tot	F	Tot	F	Tot	F	Tot	F	Tot	F	Tot	F
Piemonte	..	..	**..**	17.490	9.848	n.a.	n.a.	1.110	625	863	478	9.631	4.978	9.417	5.840	138	50	1.681	948	n.a.	n.a.
Valle d'Aosta	1449	1678	**3.127**	101	50	n.a.	n.a.	185	91	130	57	251	114	n.a.	n.a.	62	35	35	11	n.a.	n.a.
Lombardia	14.843	19.059	**33.902**	29.021	16.953	4.350	3.198	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	7.150	3.689	n.a.	n.a.	4.704	1.921	8.392	4.243	205	80
Bolzano	717	1.593	**2310**	510	430	126	112	707	404	525	344	666	376	n.a.	n.a.	136	75	308	125	n.a	n.a.
Trento	10.873	7.746	**18.619**	9.327	3.373	1.014	322	207	138	112	65	1.049	494	n.a.	n.a.	1.739	476	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Veneto	717	1593	**2310**	510	430	126	112	707	404	525	344	666	376	na.	n.a.	136	75	308	125	n.a.	n.a.
Friuli-Venezia Giulia	7.389	7.875	**15.264**	10.866	5.826	210	95	2.642	1.212	996	482	5.430	2.400	n.a.	n.a.	191	115	4.111	1.760	49	27
Liguria				10.953	6.621	3.136	1.987	6.623	3.016	6.024	2.710	7.517	3.333	10.510	6.651	395	225	n.a.	n.a.	263	98
Emilia-Romagna	18.474	14.276	**32.750**	15.723	8.184	4.477	2.669	16.956	6.055	16.956	6.055	23.285	8.305	9.215	5850	250	121	2.134	552	332	119
Toscana	9.215	12.897	**22.112**	14.772	9.241	4.491	3.040	6.832	3.316	2.946	1.365	9.908	4.684	n.a.	n.a	377	206	1.179	588	488	235
Umbria	1.269	2.082	**3.351**	2.540	1.641	n.a	n.a.	612	322	417	225	1.014	487	2.296	1.574	38	19	19	2	n.a.	n.a.
Marche	2821	5432	**8253**	6.113	4.115	1.974	1.392	376	242	376	242	1.629	1.005	n.a.	n.a.	100	57	286	107	1.118	831
Lazio	6.913	11.159	**18.072**	12.314	7.554	n.a	n.a.	5.159	3.200	4.654	2.775	6.262	3.677	n.a.	n.a.	1.221	655	507	279	173	71
Abruzzo	734	1072	**1806**	941	546	34	18	60	32	33	16	389	199	n.a	n.a.	12	10	21	4	1	0
Molise	98	101	**199**	199	101	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	6	2	167	94	26	5	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Campania	11.118	1.581	**12.699**	1.611	611	359	31	52	7	n.a.	n.a.	336	10	n.a.	n.a.	883	76	n.a.	n.a.	35	0
Puglia	578	1.456	**2034**	1870	1321	n.a.	n.a.	85	71	5	4	480	318	n.a.	n.a.	112	70	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Basilicata	604	1.936	**2540**	2.468	1.916	486	381	5	4	1	1	702	511	n.a.	n.a.	8	6	2	2	47	35
Calabria*	63.255	66420	**129.675**	126.499	63.800	13.559	7.520	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	22.493	12.588	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	8.930	4.424	7.600	3.863
Sicilia	454	91	**545**	200	33	76	13	269	45	n.a.	n.a.	273	45	272	46	n.a.	n.a.	16	3	n.a.	n.a.
Sardinia	871	961	**1832**	412	268	48	39	10	6	10	6	220	108	1.476	805	131	47	0	0	2	0
Totale	**152392**	**159008**	**311400**	**264440**	**142682**	**34466**	**20979**	**42597**	**19190**	**34573**	**15169**	**99537**	**47699**	**33353**	**20860**	**10659**	**4244**	**27929**	**13173**	**10313**	**5359**

Fonte RAE Regioni 2010 – ns elaborazioni da Fulvio Pellegrini e Alberto Vergani (2012) *Access to Employment Thematic Country Report* – Italy Evaluation Expert Network – Metis Vienna - University of Glasgow per la DG Occupazione

Tabella 28. Inclusione sociale. RAE 2011 Destinatari avviati al 31.12.2011

	Totale Avviati per genere			Disoccupati		Disoccupati di lunga durata		Inattivi		Inattivi coinvolti in attività formative		Minoranze		Immigrati		di cui Rom		Disabili		Altri svantaggiati	
	M	F	Tot	Tot	F	Tot	F	Tot	F	Tot	F	Tot	F	Tot	F	Tot	F	Tot	F	Tot	F
Piemonte	9.010	7.237	**16.427**	9.978	4.324	n.a.	n.a.	5.322	1.943	3.664	1.485	n.a.	n.a.	7.585	4.889	n.a.	n.a.	717	310	8.125	2.038
Valle d'Aosta	n.a.	167	**487**	174	72	43	24	31	6	27	2	n.a.	n.a.	102	10	n.a.	n.a.	77	39	62	n.a.
Lombardia	8.460	5.553	**14.013**	1.655	144	45	2	2.640	303	2.404	289	n.a.	n.a.	1.877	303	n.a.	n.a.	1.004	423	5.583	1.570
Bolzano	470	383	**863**	335	181	171	86	301	113	292	100	0	0	6	5	0	0	198	88	157	36
Trento	1.569	1.091	**2.660**	1.302	498	192	67	649	280	347	184	0	0	0	0	0	0	1.036	550	1.624	541
Veneto	1.783	1.316	**3.099**	779	367	0	0	1.576	476	1.537	457	0	0	0	0	0	0	193	64	872	437
Friuli-Venezia Giulia	2.002	1.032	**3.034**	1.737	621	30	8	1.115	336	41	15	n.a.	n.a.	224	67	n.a.	n.a.	1.872	805	809	104
Liguria	n.a.	n.a.	**16.634**	8.042	3.899	2.113	1.046	6.432	2.633	4.660	1.876	n.a.	n.a.	765	454	n.a.	n.a.	8.212	3.732	7.657	3.562
Emilia-Romagna	7.838	6.743	**14.581**	10.863	5.250	4.391	2.002	3.123	1.201	3.123	1.201	n.a.	n.a.	2.516	1.533	120	84	5.704	2.436	4.452	1.789
Toscana	2.380	2.408	**4.788**	2.989	1.504	1.100	547	1.095	420	842	303	1	1	250	185	n.a.	n.a.	1.482	624	1.003	338
Umbria	5.435	3.413	**8.848**	2.517	1.244	n.a.	n.a.	6.239	2.102	4.250	1.525	n.a.	n.a.	550	288	n.a.	n.a.	3	1	380	155
Marche	3.485	3.963	**7.448**	2.574	1.583	694	453	4.692	2.231	4.692	2.231	n.a.	n.a.	2.164	970	n.a.	n.a.	540	301	396	318
Lazio	4.274	3.442	**7.716**	2.566	1.219	n.a.	n.a.	4.693	1.957	4.484	1.876	n.a.	n.a.	594	299	24	13	2.533	997	1.476	647
Abruzzo	445	703	**1.148**	647	381	n.a.	n.a.	266	180	263	177	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	921	565
Molise	n.a.	n.a.	**92**	92	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Campania	920	192	**1.112**	685	n.a.	181	n.a.	427	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	42	n.a.	27	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Puglia	378	42	**420**	n.a	n.a.	n.a.	n.a.	420	42	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.			420	42
Basilicata	1.566	1.605	**3.171**	2.182	1.135	352	163	889	399	529	274	0	0	80	53	0	0	262	86	463	94
Calabria	1.493	1.651	**3.144**	1.976	1.002	n.a.	n.a.	898	497	688	404	28	13	138	63	38	13	881	335	343	59
Sicilia	1.976	1.617	**3.593**	2.536	1.344	812	448	1.057	158	n.a.	n.a.	1	n.a.	319	71	4	n.a.	594	224	2.549	1.049
Sardinia	1.693	1.447	**3.140**	2.261	993	674	279	91	35	58	20	n.a.	n.a.	97	52	87	49	302	134	1.014	361
Totale	**55.177**	**44.005**	**116.418**	**55.820**	**25.761**	**10798**	**5125**	**41.956**	**15.312**	**31.901**	**12.419**	**30**	**14**	**17.309**	**9.242**	**300**	**159**	**25610**	**11149**	**38.306**	**13.705**

Fonte RAE Regioni 2011 – ns elaborazioni da Alberto Vergani e Fulvio Pellegrini (2012) *Social Inclusion Thematic Country Report* – Italy Evaluation Expert Network – Metis Vienna - University of Glasgow per la DG Occupazione

(segue tabella 28) Asse Inclusione Sociale. Destinatari avviati al 31.12.2011 suddivisi per fasce d'età

	15-24		25-54		55-64		Isced 1-2		Isced 3		Isced 4		Isced 5-6	
	Tot	F	Tot	F	Tot	F	Tot	F	Tot	F	Tot	F	Tot	F
Piemonte	7.926	2.723	8.294	4.455	207	59	13.929	5.887	2.194	1.159	42	30	262	161
Valle d'Aosta	10	5	n.a.	n.a	13	10	53	12	62	34	n.a.	n.a.	66	53
Lombardia	1.596	371	n.a.	n.a.	5.653	2.817	4.083	852	1.902	735	8	1	170	60
Bolzano	253	117	n.a.	n.a.	33	10	575	233	187	98	47	29	54	33
Trento	874	373	n.a.	n.a.	109	38	1.819	695	753	349	17	9	71	38
Veneto	1.717	528	n.a.	n.a.	78	28	1.701	557	892	410	n.a.	n.a.	464	322
Friuli-V. Giulia	528	147	n.a.	n.a.	240	102	1.582	503	937	349	59	26	105	65
Liguria	2.952	1.229	12.942	6.280	740	239	12.327	5.139	3.659	2.107	11	11	637	491
Emilia Romagna	4.870	2.163	9.244	4.417	467	163	10.238	4.452	3.686	1.905	n.a.	n.a.	657	386
Toscana	1.326	539	n.a.	n.a.	214	96	3.005	1.295	1.302	733	n.a.	n.a.	481	380
Umbria	7.720	2.818	1.014	551	91	40	7.714	2.929	581	345	4	1	118	65
Marche	5.305	2.530	n.a.	n.a.	97	42	5.398	2.554	1.414	919	31	20	576	458
Lazio	4.819	1.988	n.a.	n.a.	110	46	5.827	2.373	1.091	567	n.a.	n.a.	798	502
Abruzzo	257	114	n.a.	n.a.	23	16	214	104	371	218	n.a.	n.a.	330	238
Molise	n.a.	n.a.	22	n.a.	10	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Campania	376	n.a.	n.a.	n.a.	54	n.a.	756	n.a.	268	n.a.	75	n.a.	13	n.a.
Puglia	37	0	n.a.	n.a.	28	3	395	36	0	0	0	0	1	0
Basilicata	785	378	n.a.	n.a.	317	153	2.599	1.252	509	308	1	0	62	45
Calabria	1.505	866	1.639	785	n.a.	n.a.	1.516	710	954	691	536	150	138	100
Sicilia	1.070	453	2.394	982	129	46	1.884	584	1.273	676	181	94	39	31
Sardinia	867	338	1.698	832	117	42	1.797	710	661	353	60	48	136	90
Totale	**44.793**	**17.680**	**37.247**	**18.302**	**8.730**	**3.950**	**63.483**	**24.990**	**20502**	**10797**	**1.072**	**419**	**5178**	**3518**

Fonte RAE Regioni 2011 – ns elaborazioni da Alberto Vergani e Fulvio Pellegrini (2012) *Social Inclusion Thematic Country Report* – Italy Evaluation Expert Network – Metis Vienna - University of Glasgow per la DG Occupazione

Tabella 29. Destinatari avviati al 31.12.2011 suddivisi per tipologie di intervento - Asse Inclusione Sociale

Regioni	Categorie di spesa	Totale finanziamenti sull'Asse Inclusione Sociale	Avviati al 31.12.2011
Piemonte		96.748.043	16427
	formazione post obbligo formativo e post diploma		6
	orientamento, consulenza e informazione		325
	percorsi formativi integrati per l'inserimento lavorativo		12595
	percorsi scolastici all'interno dell'obbligo formativo		3501
Val d'Aosta		4.492.757	487
	altre forme di work experiences		106
	borse di lavoro		6
	costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli di integrazione		120
	formazione finalizzata al reinserimento lavorativo		204
	formazione permanente		27
	Tirocini		9
	formazione post obbligo formativo e post diploma		15
Lombardia		37.583.026	14013
	Percorsi per l'integrazione sociale e lavorativa dei detenuti		3380
	Doti formative		100
	percorsi integrati per l'inserimento lavorativo		100
	Percorsi personalizzati per i disabili		290
	Doti successo formativo		4784
	Doti successo formativo		4630
	Altre doti (successo formativo)		94
	Dote IV anno		129
	Dote IV anno		185
	Dote Detenuti		309
	Dote Soggetti deboli giustizia minorile		93
Bolzano		9.746.674	863
	formazione post obbligo formativo e post diploma		44
	Formazione continua		149
	altra formazione all'interno dell'obbligo formativo		38
	formazione finalizzata al reinserimento lavorativo		361
	formazione permanente		144
	piani di inserimento professionale		40
	percorsi formativi integrati per l'inserimento lavorativo		49
	orientamento, consulenza e informazione		38
Trento		21.823.077	2660
	formazione post obbligo formativo e post diploma		147

	percorsi integrati di inserimento lavorativo		480
	percorsi scolastici formativi in obbligo formativo		166
	formazione finalizzata al reinserimento lavorativo		662
	piccoli incentivi alle imprese sociali		1068
	altre attività di potenziamento dell'istruzione e della formazione professionale		137
Veneto		**10.416.572**	**3099**
	formazione post obbligo formativo e post diploma		1507
	formazione continua		527
	formazione finalizzata al reinserimento lavorativo		830
	orientamento e consulenza		235
Friuli-Venezia Giulia		**12.158.081**	**3034**
	altra formazione all'interno dell'obbligo formativo		557
	formazione post obbligo formativo e post diploma		1054
	formazione permanente e aggiornamento professionale e tecnico		379
	incentivi alle persone per la formazione		1044
Liguria		**29.604.063**	**16634**
	percorsi integrati per l'inserimento lavorativo		2619
	reinserimento lavorativo		142
	orientamento e consulenza		13209
	work experiences		664
Emilia-Romagna*		**57.023.728**	**14.581**
Toscana		**22.538.595**	**4788**
Umbria		**21.935.119**	**8848**
	borse di lavoro		47
	altra formazione all'interno dell'obbligo formativo		2575
	formazione all'interno dell'obbligo scolastico		267
	formazione finalizzata al reinserimento lavorativo		317
	formazione permanente e aggiornamento professionale e tecnico		847
	assistenza sociale ed altri servizi alla persona		4729
	Tirocini		66
Marche		**14.786.710**	**7448**
	alta formazione post ciclo universitario		21
	formazione permanente e aggiornamento professionale e tecnico		1650
	altra formazione all'interno dell'obbligo formativo		3239
	borse di lavoro		896
	formazione finalizzata al reinserimento lavorativo		806
	incentivi alla trasformazione di forme di lavoro atipico		67
	incentivi alle persone per la formazione		163
	altri contributi all'occupazione		137
	percorsi formativi integrati per l'inserimento lavorativo		222
	incentivi alle imprese		3
	altre forme		244

Lazio		**60.624.529**	**7716**
	altra formazione all'interno dell'obbligo formativo		3839
	altre forme		16
	altri sostegni per il mercato del lavoro		114
	Formazione all'interno dell'obbligo scolastico		411
	formazione finalizzata al reinserimento lavorativo		348
	formazione nell'ambito dei contratti di formazione lavoro		17
	formazione per la creazione di impresa		80
	formazione continua		56
	formazione permanente		11
	formazione post -obbligo formativo e post-diploma		1731
	Orientamento, consulenza e formazione		373
	Percorsi scolastici formativi all'interno dell'obbligo formativo		720
Abruzzo		**22.788.930**	**1148**
	borse lavoro		249
	percorsi formativi integrati per l'inserimento lavorativo		94
	Tirocini		361
	contributi all'occupazione		126
	incentivi per la formazione		310
	incentivi per la conciliazione		8
	Contributi ed incentivi al lavoro		444
Molise		**5.847.400**	**22**
	Incentivi		22
Campania		**50.417.570**	**1112**
	formazione finalizzata al reinserimento lavorativo		891
	altri strumenti formativi		221
Puglia		**18.890.000**	**420**
Basilicata		**52.781.727**	**3171**
	formazione post-obbligo formativo		2380
	formazione all'interno dell'obbligo scolastico		459
	altri strumenti formativi		75
	formazione per l'inserimento lavorativo		230
	altri contributi all'occupazione		27
Calabria*		**35.457.916**	**3144**
Sicilia		**78.445.000**	**3593**
	percorsi formativi integrati per l'inserimento lavorativo		3593
Sardegna		**75.553.668**	**3140**
	percorsi formativi integrati per l'inserimento lavorativo		2298
	altri servizi alle imprese		842

*dai al 30 giugno 2011 ** I Rapporti Annuali di esecuzione del 2011 di Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Puglia, Basilicata, Calabria

I destinatari osservati attraverso l'analisi dei Bandi/Avvisi regionali

Nel corso delle attività di ricerca effettuate per la realizzazione del presente Rapporto sono stati analizzati, come descritto nel Cap. 4, tutti i Bandi e gli Avvisi emanati dalle Regioni nel triennio di osservazione rivolti agli svantaggiati. La tabella seguente mostra i dati di sintesi di quanto raccolto permettendo un'ulteriore vista sulle modalità, le specificità dell'implementazione delle politiche contro lo svantaggio osservate, in questo caso, attraverso una visuale più generale che può dare visibilità alle dinamiche prevalenti su tutto il territorio nazionale.

Tabella 30. Bandi /avvisi in numero assoluto e in percentuale emanati dalle Regioni riferiti ai target (2010-2012)

Tipologia di destinatario	Percentuale bandi/avvisi sul totale
Donne	17%
Giovani	48%
Over 50	11%
Stranieri	10%
Disabili	16%
Svantaggiati (L. 381/1991)	7%
Svantaggiati (UE)	16%
Altri Target (disoccupati, inoccupati, adulti	40%
Altro	15%

Fonte: nostre elaborazioni

Gli elementi più rilevanti che emergono riguardano, da una parte, una forte concentrazione di attività sul target dei giovani (48%), dall'altra, una altrettanto significativa concentrazione (40%) su Bandi *omnibus* che indicano insiemi di destinatari senza definire, tra essi, priorità stringenti..

La lettura dei profili regionali potrebbe illuminare ulteriormente le intenzionalità esplicite ed implicite (risultati ex post) nonché specificare le strategie in atto riaggregando le informazioni secondo logiche di natura territoriale. Crediamo, però, che l'elemento decisivo, qui, sia il forte investimento in direzione dei giovani che emerge sia dalle linee di implementazione (bandi) sia dalle intenzionalità emerse dal confronto con i Policy maker che sottolineano la chiara consapevolezza dell'utilità di un impegno specifico e aggiuntivo verso questo target.

Va, infatti, precisato che le pari opportunità pur richiamate con enfasi tra le priorità trasversali della Programmazione 2007-2013 non si riverberano sulle pratiche concrete relative al lavoro. Diremmo, ma questo esula in parte dalla nostra ricerca specifica, che l'intervento sulle donne tende a concentrarsi maggiormente sugli aspetti della conciliazione e del sostegno alla genitorialità promossi attraverso

specifici interventi progettuali (in attuazione della legge 53/2000) sia quelli promossi dal Dipartimento Pari Opportunità con i finanziamenti previsti l'Accordo Stato Regioni del 2010 sul tema, sia quelli che si concentrano nella concessione individuale di voucher di conciliazione che tanta parte hanno in alcune regioni dell'area Convergenza (es. Calabria).

Ad un livello sottostante, non evidenziabile dalle modalità di raccolta e restituzione utilizzate qui, potrebbe essere, altresì, rintracciata una spinta verso pratiche di discriminazione positiva verso le donne, come peraltro anche verso gli over 50, se ci si riferisce alla valutazione di merito delle offerte tecniche presentate in risposta ai Bandi, nei quali vengono esplicitamente richiamati criteri premianti la scelta di privilegiare questi target nella progettualità realizzata.

Infine si può definire come scarso o nullo l'impegno specifico delle Regioni, se si eccettua l'esperienza calabrese, verso le Minoranze Rom e Sinti. Certamente, i membri, soprattutto minori appartenenti a queste minoranze, sono raggiunti con attività ordinarie di rientro in formazione o di supporto alla formazione in obbligo scolastico. In questo casi, però, i destinatari vengono spesso identificati come stranieri piuttosto che come Rom.

Per promuovere e stimolare una inversione di tendenza significativa in questo ambito di policy è stato approvato nel 2012 il Documento denominato *Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti - attuazione comunicazione Commissione Europea n.173/2011* coordinato dal Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione di concerto con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'Interno, della Salute, dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e della Giustizia che preliminarmente mira al rilancio delle politiche antidiscriminatorie attraverso la costituzione di quattro Tavoli sugli specifici problemi dell'abitazione, dell'istruzione, del lavoro e della salute.

Lo specifico del target giovani. I Piani Giovani Regionali

Concludiamo l'analisi dei destinatari sviluppando un breve approfondimento sull'impegno regionale in relazione ai giovani. Questo approfondimento ci appare utile e necessario in considerazione del fatto che le politiche giovanili, a partire dalla fine dal 2011, si stiano sviluppando nella forma di strategia di supporto concentrandosi nella realizzazione dei Piani Giovani Regionali che, si configurano, quindi, come vere e proprie matrici progettuali sul target (di seguito riportati in un box i contenuti di dettaglio dei singoli Piani).

Ma al di là del grado di strutturazione presente nei singoli Piani in relazione agli obiettivi, alle Misure in cantiere e alle risorse utilizzabili essi manifestano nelle premesse e nelle conclusioni l'esistenza di una precisa consapevolezza della straordinarietà, in senso negativo, della condizione dei giovani a livello territoriale. A tale straordinarietà, si dice, bisogna rispondere con azioni che fanno propri la tempestività, l'analisi di dettaglio della domanda, la corretta localizzazione e le definizione concreta delle caratteristiche del fabbisogno. Ma, soprattutto, il richiamo diretto e/o indiretto va all'innovatività delle proposte e alla loro capacità di integrarsi e trainare gi intervento già in atto attraverso il ricorso a strumenti di policy ordinari.

Investimenti consistenti[34] vanno, pertanto, attraverso i Piani in direzione del rafforzamento delle *pratiche ordinarie* rivolte ai giovani quali il sostegno alla formazione, al conseguimento dei titoli e all'acceso al lavoro tramite le forme più tipiche dell'apprendistato e delle *pratiche straordinarie*, quali la creazione di fondi garanzia specifici per l'imprenditoria giovanile, la ripresa di forme di sostegno quali il prestito d'onore, il supporto all'alfabetizzazione informatica, alla partecipazione sociale anche attraverso portali informatici e Comunità virtuali, all'accesso ai servizi offerti dalla Regione per i quali sono previste carte di accesso personalizzate.

Ma non solo. Lo sviluppo dell'attenzione politico istituzionale verso i giovani ha spinto due Regioni a produrre specifiche leggi di supporto alle politiche giovanili . Si tratta della L R *Legge per l'autonomia dei giovani e sul Fondo di garanzia per le loro Opportunità n*. 105-067 del 1 marzo 2012 approvata dalla Regione Friuli Venezia Giulia e la Legge della Regione Marche 5 dicembre 2011, n. 24 (1) *Norme in materia di politiche giovanili*.

Tali interventi regolativi aprono, certamente, a nostro avviso, ad un percorso destinato a generalizzarsi a livello delle politiche locali. Come in tutti gli interventi settoriali e di target, queste leggi sembrano avere lo scopo di costruire le condizioni istituzionali e finanziarie per una riserva di strumenti e di risorse economiche da indirizzare verso i giovani, delineando, così, accessi preferenziali maggiormente duraturi nel tempo.

I piani regionali verso i giovani: una ricostruzione delle misure previste

LAZIO
1. Programmazione delle politiche del lavoro, della formazione e dell'orientamento
2. Sviluppo del sistema regionale delle competenze
3. Potenziamento del sistema dei servizi per il lavoro (CPL, istruzione superiore, università)
4. Azioni di sistema per la promozione dell'apprendistato nella Regione Lazio
5. Sistema informatico per la gestione della formazione degli apprendisti (S.App.)
6. Servizi e politiche attive per l'emersione del lavoro irregolare
7. Inserimento in azienda di capitale umano altamente qualificato
8. Creazione di nuova occupazione tramite il contratto di apprendistato nei comparti produttivi propri della tradizione italiana
9. Formazione on the job dei giovani nei mestieri a vocazione artigianale
10. Accompagnamento e supporto ai giovani in condizioni lavorative non stabili verso la creazione di nuove imprese nei settori strategici dell'economia regionale
11. Supporto ai dottori di ricerca per la creazione di impresa a vantaggio dell'innovazione
12. Accompagnamento e supporto ai giovani verso la creazione di nuove imprese nei comparti produttivi propri della tradizione italiana (misura nazionale)
13. Accompagnamento e supporto ai giovani verso la creazione di nuove imprese nei comparti produttivi propri della tradizione

[34] Lazio 46 mil., Piemonte 10.5 mil, Emilia Romagna 46 mil., Lombardia 4.2 mil., Molise 3.7 mi. Friuli Venezia Giulia, 4.2. Anche il Trentino, le Marche, la Liguria e la Toscana hanno un proprio Piano giovani, che nella documentazione rintracciabili in rete, non presentano gli impegni di spesa.

italiana (misura regionale)

14. Sperimentazione per la formazione di giovani assunti con contratto di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale nel comparto del turismo

15. Formazione di giovani assunti con contratto di apprendistato professionalizzante o di mestiere

16. Sperimentazione per la formazione di giovani assunti con contratti di apprendistato di alta formazione e ricerca

17. Programma per la mobilità internazionale dei giovani

18. Azioni per l'inserimento/reinserimento di giovani espulsi dalle aziende in crisi

19. Azioni di supporto all'accesso ed alla frequenza di attività formative.

PIEMONTE

1. Deduzione IRAP per l'assunzione di giovani

2. sostegno finanziario giovani imprenditori sul territorio

3. stages di durata semestrale presso le direzioni regionali per giovani laureati/laureandi di I e II livello

4. Inserimento nelle principali misure riconducibili al Piano per la competitività di elementi di priorità e/o di premialità a favore dei giovani imprenditori

5. intervento mirato alla strutturazione degli incubatori universitari piemontesi, dei centri di assistenza tecnica (CAT) e delle organizzazioni sindacali al fine di aumentare e rafforzare le competenze e le strutture necessarie per sostenere l'imprenditorialità zero/low tech nelle attività di sviluppo e crescita produttiva e commerciale

6. consentire ai giovani piemontesi diplomati tecnici, laureati di I e II livello, dottorandi e dottoratidi lavorare in qualità di agenti commerciali all'estero per imprese piemontesi che tentano l'inserimento e il consolidamento in nuovi mercati internazionali, con particolare riferimento ai Paesi BRIC e CESVIC (Paesi lontani ed alta crescita)

7. Incremento e rilancio dell'imprenditorialità giovanile (imprese a conduzione o a prevalente partecipazione giovanile) e del lavoro autonomo giovanile tramite il coinvolgimento attraverso voiucher di mentori, imprenditori o professionisti già affermati sul mercato con esperienza pluriennale

8. Attivazione di tirocini formativi e di orientamento per giovani neodiplomati e neolaureati entro i 12 mesi dal conseguimento del titolo di studio

9. realizzazione di tirocini formativi e di orientamento individualizzati (anche all'estero) composti da periodi di didattica in aula e formazione in azienda per giovani laureati (laurea triennale) e giovani laureati che hanno conseguito la laurea magistrale o a ciclo unico

10. Concessione di finanziamenti a tasso agevolato per investimenti nello sviluppo di: società cooperative formate da giovani lavoratori autonomi; consorzi in forma cooperativa di imprese giovanili (imprese individuali, società di persone e società di capitali)

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

1. Apprendistato in dirtitto-dovere, professionalizzante, alto

2. Incentivi alla trasformazione o all'assunzione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato di lunga durata (24 mesi) di contratti atipici

3. Incentivi alla trasformazione o all'assunzione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato di lunga durata (24 mesi) di giovani

4. Potenziamento ed implementazione del Fondo Giovani finalizzato con particolare attenzione ai stage e tirocini, ed al finanziamento di borse di studio/lavoro, a favore di giovani che intendono intraprendere professioni nell'ambito artistico-culturale, ma anche al sostegno di coloro che vogliono avviare una carriera agonistica, attraverso la definizione di convenzioni con il Comitato Olimpico Italiano

5. Creazione della banca tirocini-stage mediante censimento delle aziende disponibili ad ospitare giovani in tirocinio formativo e di transizione al lavoro

6. promozione di stage e tirocini di qualità post-diploma e post-laurea

7. Servizi di orientamento e consulenza

8. interventi formativi o tirocini mirati verso donne, in particolare per quelle in possesso di titoli di studio meno richiesti dal mercato del lavoro; e incentivi alla sostituzione di donne che usufruiscono di congedi o riduzioni di orari di lavoro per ragioni di cura, con altre giovani donne non occupate

9. valorizzazione del lavoro autonomo e dell'imprenditorialità giovanile attraverso servizi di informazione e sensibilizzazione, servizi di formazione e accompagnamento, contributi e prestiti d'onore

EMILIA ROMAGNA

1. Interventi a sostegno occupazione giovanile: Formazione in apprendistato (fino a 29 anni); Formazione pre- inserimento (30 - 34 anni)

2. Interventi a sostegno del fare impresa: Azioni per l'autoimpiego e la creazione di impresa ad accesso individuale; Azioni di accompagnamento a sostegno delle strategie di sviluppo delle imprese; Azioni di formazione degli imprenditori complementare/ integrativa alla formazione fi nanziata dai fondi interprofessionali

3. Incentivi all'assunzione: Agevolazione fi nanziaria alle imprese che assumeranno nel 2012 con contratto a tempo indeterminato i giovani, anche come trasformazione di altre forme contrattuali, compresa l'assunzione a tempo indeterminato degli apprendisti

MOLISE

1. project work innovazione: contributo servizio di placement dell'università per risorse professionali; percorso di tirocinio

2. apprendimento per competenze: apprendistato professionalizzante ed apprendisto per percorsi di alta formazione come strumenti di inserimento occupazionale

3. placement scuole secondarie

4. autoimprenditorialita'

5. percorsi sperimentali di orientamento e formazione integrata finalizzati alla creazione di impresa

TOSCANA

1. Promuovere l'emancipazione dei giovani dalla famiglia di origine, attraverso l'erogazione di contributi per l'affitto per i giovani nuclei familiari con figli e per altre forme di convivenza (coppie, singles, gruppi di studenti, etc.) e per la trasformazione del contratto d'affitto in acquisto prima casa; in entrambi i casi gli interventi saranno finalizzati ai giovani in età compresa tra i 30 ed i 34, tenendo in considerazione il livello del reddito dei possibili beneficiari

2. Potenziare le opportunità legate al diritto allo studio – formazione, apprendimento, specializzazione mediante:
- orientamento allo studio finalizzato alla diminuzione della dispersione e dell'abbandono degli studenti universitari e sostegno ai giovani per l'acquisizione di competenze specialistiche di alto profilo (borse di studio, dottorati di ricerca di livello internazionale, voucher alta formazione)
- potenziamento del sistema del diritto allo studio universitario anche tramite la revisione dell'attuale sistema di erogazione delle borse di studio e sostegno alla mobilità internazionale, con particolare riferimento agli studenti meritevoli in condizioni economiche svantaggiate (contributi aggiuntivi alla borsa di studio per periodi di studio all'estero)
- concessione di garanzie sui prestiti d'onore erogati per percorsi formativi di alta specializzazione per favorire lo sviluppo dei propri "talenti" attraverso l'accesso ad un fondo di garanzia dedicato presso Fidi Toscana; la fascia di età dei beneficiari andrà dai 22 ai 35 anni
- sistema istruzione e formazione professionale (IeFP) nell'ambito dei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale organizzati dalla Regione Toscana
- corsi di Istruzione formazione tecnica superiore (IFTS) finalizzati ad assicurare una formazione tecnica e professionale oltre ad un adeguato grado di conoscenze e competenze culturali e tecnico-scientifiche. I corsi prevederanno il potenziamento dell'attività formativa con un ampio ricorso all'alternanza tra formazione d'aula e formazione nei contesti lavorativi

3. Costruire percorsi per l'inserimento nel mondo del lavoro tramite:
- contributi per lo svolgimento del servizio civile volontario con il finanziamento di progetti relativi ai settori sanità, ambiente, istruzione, cultura, aiuto alla persona, protezione civile, immigrazione, tutela dei consumatori, pari opportunità, commercio equo e solidale, cooperazione internazionale; la fascia d'età dei beneficiari riguarda i giovani dai 18 ai 30 anni (compresi i giovani cittadini extracomunitari), per i diversamente abili ampliata ai 35 anni
- tirocini retribuiti con contributo regionale, comprendendo anche una borsa di studio; i tirocini saranno cofinaziati dalla Regione e da soggetti aderenti alla sperimentazione dell'iniziativa
- contributo una tantum per l'assunzione di giovani laureati e dottori di ricerca finalizzato alla stabilizzazione del lavoro precario
- apprendistato finalizzato all'ottenimento della qualifica di apprendista entro i 24 anni; prevedere percorsi di alto apprendistato, ovvero inserimento in azienda con contratto di apprendistato di giovani laureandi o dottorandi
- misure relative all'erogazione di vouchers formativi per l'alta formazione per l'iscrizione a master, dottorati di ricerca sia in ambito nazionale che internazionale
- finanziamento di percorsi di alta formazione/lavoro e di ricerca/sperimentazione: finalizzati a costruire esperienze curriculari che prevedano la mobilità di dottorandi e ricercatori fra diverse istituzioni (università di formazione, imprese, altri organismi di ricerca);
- fondo incentivazione all'occupazione a favore di imprese per promuovere: a) il rinnovo di un anno di contratti a tempo

determinato o la trasformazione di contratti di collaborazione in contratti a tempo determinato di un anno per aziende in crisi; b) la trasformazione di contratti in essere in contratti a tempo indeterminato sia full time che part – time
- voucher alle madri per la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro (per la frequenza di servizi educativi per la prima infanzia di bambini – 3/36 mesi – iscritti nelle liste di attesa dei servizi educativi comunali)

4. Facilitare l'avviamento d'impresa e l'attività imprenditoriale con:
- modifiche al fondo di sostegno all'imprenditoria giovanile
- ridefinizione del fondo speciale a favore di giovani tirocinanti e professionisti con riferimento all'ampliamento sia dei settori di intervento che della fascia di età dei beneficiari (fino a 40 anni)
- interventi a sostegno della costituzione di nuove imprese agricole finalizzate anche al ricambio generazionale
- rifinanziamento del fondo di sostegno per i lavoratori atipici per consentire ai giovani l'accesso al credito finalizzato ad interventi relativi alla propria condizione familiare, alloggiativa, scolastica, formativa e di salute e per l'acquisto di beni strumentali che ne aumentino la possibilità di assunzione in pianta stabile

5. Accrescere l'opportunità di sostenere esperienze formative e lavorative all'estero (Youth on the move):
- promuovendo l'acquisizione di competenze all'estero, gli stage all'estero per studenti IFTS e, attraverso vouchers per la mobilità transnazionale a fini lavorativi, le work experiences all'estero
- cofinanziando la Marie Curie Action "COFUND" che sovvenziona programmi di ricerca su temi definiti, miranti ad attrarre ricercatori esperti in Toscana, a consentire lo sviluppo di progetti di ricercatori toscani presso istituzioni di ricerca europee e a favorire il ritorno in toscana di ricercatori che hanno sviluppato all'estero il proprio percorso di carriera
- promuovendo la presentazione di proposte progettuali alle chiamate a progetto (calls for proposal) delle altre azioni Marie Curie gestite direttamente a livello europeo

FRIULI VENEZIA GIULIA

1. Interventi per l'autonomia abitativa

2. Formazione, ricerca e innovazione: strumenti di raccordo tra le politiche attive della formazione, della ricerca e innovazione e del lavoro; promuove interventi finalizzati a sostenere l'attività di ricerca, innovazione, trasferimento di conoscenze e competenze tecnologiche da parte dei giovani nelle Università, nei centri di ricerca e nelle imprese; interventi a favore dei giovani per sostenere i costi di registrazione di nuovi brevetti con significativo contenuto innovativo; promuove lo studio delle lingue straniere e il loro apprendimento permanente

3. Politiche del lavoro: misure dirette a favorire la stabilizzazione occupazionale dei giovani che non hanno ancora compiuto il trentaseiesimo anno di età; incentivi all'occupazione dei giovani in possesso di elevata qualificazione professionale o impiegati nel settore della ricerca

4. Sostegno alla formazione di giovani talenti e al loro rientro in regione: finanziamento di progetti destinati al rientro dall'estero e dalle altre regioni italiane dei giovani talenti della regione che si sono distinti nei settori di competenza; borse di studio finalizzate al sostegno di percorsi di alta formazione in centri di eccellenza all'estero;

5. Cittadinanza attiva e mobilità internazionale: promozione e supporto di attività legate alla mobilità giovanile europea e internazionale nei settori dell'istruzione, della formazione e della cittadinanza attiva, in coerenza con i programmi europei che le sostengono; sostegno scambi giovanili, attività di volontariato, progetti d'iniziativa giovanile, seminari e corsi transnazionali ideati, pianificati e realizzati dai giovani, dai loro gruppi, anche informali, e dalle loro associazioni

6. Incentivi per l'internazionalizzazione delle professioni: concessione di contributi a giovani per scambi di esperienze professionali, di durata non superiore a due anni, da realizzarsi attraverso tirocini, stages e periodi di formazione presso studi professionali in regione e all'estero

7. Interventi per l'imprenditoria giovanile attraverso il sostegno di progetti d'impresa, il passaggio generazionale, incubatori ed accelleratori di impresa, collaborazione con università e scuole

8. Interventi in ambito sociale e per la promozione della salute

9. interventi in ambito culturale

10: Alfabetizzazione informatica

11. Sostegno ai centri di aggregazione giovanile

12: Istituzione della giornata regionale dell'arte giovanile per valorizzare le capacità creative e artistiche e il pluralismo di espressione dei giovani

13: Intervential fine di abbattere le spese sostenute dai giovani per l'esercizio di attività sportiva

14: Carta giovani che consente l'accesso in forma agevolata a iniziative, attività e servizi, con particolare riguardo a quelli sostenuti dalla Regione

15: Fondo di garanzia per le opportunità dei giovani al fine di favorire le opportunità di studio, formazione, inserimento lavorativo e sociale dei giovani, nonché per sviluppare e diffondere la cultura dell'autonomia imprenditoriale e agevolare l'accesso alle professioni

16: Portale regionale giovani: costituisce il sistema di comunicazione informatica ufficiale della Regione in materia di politiche giovanili, diretto al miglioramento dell'accesso alle informazioni e alla partecipazione dei giovani ed è inserito nella home page del sito internet istituzionale della Regione

17. Informagiovani: svolgono funzioni di centro informativo plurisettoriale, di raccolta di dati sulla condizione giovanile e di centro servizi. Sono gestiti da enti locali, enti pubblici, associazioni giovanili iscritte al registro di cui all'articolo 11 e da enti privati senza fine di lucro

LIGURIA

1. prevenire la dispersione scolastica e sostenere il successo formativo affiancando ai percorsi di qualifica biennali e triennali, "programmi di pre - apprendistato" che prevedano metodologie differenti da quelle scolastiche, rispondendo a quella fascia di giovani che non riesce a entrare o fuoriesce dai percorsi biennali e triennali e che così potrà avere in esito l'attivazione di un contratto di lavoro o il rientro nel sistema formativo

2. Valorizzare lo strumento del tirocinio in un'ottica di qualità rivisitando la normativa regionale in materia attraverso il confronto con istituzioni, enti bilaterali, associazioni datoriali e sindacali, Università

3. Favorire la nascita e lo sviluppo di nuove imprese giovanili attraverso la messa a punto di strumenti, incentivi, e metodologie che pongano attenzione alla qualità delle competenze, della formazione iniziale e del tutoraggio durante lo start up, alle problematiche di genere, di accesso al credito, al rapporto virtuoso tra le generazioni, all'internazionalizzazione.

4. Promuovere e sostenere percorsi di Orientamento lungo tutto l'arco della vita che mettano in contatto i giovani direttamente con le imprese per conoscere le attività lavorative richieste dal mercato del lavoro, individuando i percorsi di studio più adeguati, le competenze e le capacità personali necessarie.

5. Sostenere lo sviluppo del potenziale di innovazione e creatività dei giovani attraverso l'attivazione di percorsi di alta formazione per insegnanti della scuola (di tutti i gradi) e formatori su innovazione e creatività e il sostegno di giovani nello sviluppo di progetti di design o di applicazione di tecnologie dell'informazione, della comunicazione e della conoscenza a favore delle imprese liguri

6. Creare nuovi spazi e mettere a disposizione risorse umane dedicate ai giovani nell'ambito dei servizi al lavoro delle province con l'obiettivo di accompagnarli nella ricerca attiva del lavoro.

7. Attivare un coordinamento regionale con Province, Istituzioni e Parti sociali per la 'governance' del sistema di comunicazione sulle opportunità
per i giovani e per le imprese, sulla cultura della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, sulle pari opportunità di genere, sul tema dell'internazionalizzazione e dei rapporti virtuosi tra generazioni.

8. Sostenere l'utilizzo dell'Apprendistato (nelle sue nuove declinazioni normative) attivando un tavolo regionale con istituzioni, enti bilaterali, associazioni datoriali e sindacali, Università, che, nel rispetto del nuovo quadro legislativo, individui le azioni necessarie per la sua diffusione sul territorio

9. Facilitare, con il supporto e l'assistenza dei servizi pubblici al lavoro, l'occupazione duratura dei giovani attraverso la partecipazione a programmi nazionali e ricorrendo a finanziamenti comunitari che consentano la realizzazione di percorsi di inserimento professionale e la messa a disposizione di bonus per l'assunzione a tempo indeterminato riservati alle persone che non hanno un lavoro stabile.

10. Migliorare la qualità dell'occupazione favorendo le condizioni di sicurezza professionale e di reddito per i giovani che si affacciano al mercato del lavoro, anche attraverso piani di sviluppo locale/ settoriale che abbiano tra i propri obiettivi prioritari l'occupazione giovanile.

11. Favorire il mantenimento dei posti di lavoro e la creazione di nuova occupazione nell'ambito dei mestieri tradizionali di qualità a rischio di estinzione attraverso azioni di orientamento, formazione, work experiences, aiuti all'occupazione, aiuti alla creazione di impresa, misure di accompagnamento per la sostenibilità di impresa nonché attività di diffusione e realizzazione di eventi e creazione di reti.

LOMBARDIA

1. Sviluppare e potenziare la rete degli ostelli e i percorsi di attrattività turistico culturale per i giovani;

2. Potenziare la rete e le progettualità riferite agli scambi europei, con particolare attenzione alla formazione non formale, al volontariato, alla mobilità giovanile;

3. Sostenere le eccellenze per lo sviluppo di competenze e professionalità, in una logica di filiera.

4. Sostenere l'imprenditività giovanile, sia con azioni per favorire lo start up d'impresa, sia il consolidamento dell'imprenditorialità giovanile;

5. Sostenere l'occupazione giovanile, promuovendo l'inserimento professionale dei giovani under 30 e al contempo rafforzare la qualità del capitale umano presente in azienda , la capacità di innovazione e il know-how delle imprese;

6. Favorire il rientro dei giovani talenti all'estero, sperimentando modalità che consentano un rientro dei giovani sul nostro lombardo.

7. Favorire l'emersione e il potenziamento dell'associazionismo giovanile, anche attraverso forme di riconoscimento dell'impegno sociale;

8. Favorire lo sviluppo di un sistema di qualità delle associazioni giovanili;

9. Promuovere il concetto di legalità attraverso forme di cittadinanza attiva.

10. Favorire percorsi di socializzazione e aggregazione che qualifichino il tempo libero come occasione di crescita, con un'attenzione non solo a contrastare i fattori di rischio, ma soprattutto a promuovere i fattori protettivi;

11. Potenziare i collegamenti istituzionali che consentano ai giovani di fruire per più tempo degli spazi già disponibili e da loro riconosciuti;

12. Riconoscere le nuove forme aggregative dei giovani, anche con riferimento alle nuove tecnologie (forum, blog, web-radio…)

13. Creare condizioni favorevoli per promuovere la salute e stili di vita sani,

14. Sviluppare iniziative mirate a sostenere la creatività giovanile, attraverso iniziative di formazione, documentazione, promozione e ricerca, nonché apertura al mercato professionale, anche facendo circolare i contatti tra i giovani e imprese, locali pubblici, altri spazi di produzione di attività artistiche creative.

15. Sviluppare iniziative mirate a dare impulso a percorsi di inserimento nel mondo del lavoro e all'imprenditoria giovanile attraverso iniziative per l'avvicinamento dei giovani ad arti e mestieri della tradizione culturale locale, captando le esigenze del territorio;

16. Sviluppare occasioni di formazione sia in ambito formale che complementare al sistema tradizionale di apprendimento, con particolare attenzione alla conoscenza di professioni innovative e a esperienze di «pre-formazione», valorizzando il metodo del «fare per apprendere»;

17. Riconoscere la specificità del territorio, anche con attenzione all'occupazione e all'imprenditoria di giovani agricoltori e allo sviluppo del sistema produttivo agro-alimentare;

18. Potenziare i servizi di orientamento e informazione sulle opportunità, anche con un'attenzione a sviluppare forme di comunicazioni tecnologicamente avanzate;

19. Favorire la transizione alla vita adulta attraverso misure che consentano l'autonomia abitativa, anche attraverso gli elementi individuati dai Regolamenti Regionali 27 marzo 2006 n.5 e 20 giugno 2011 n.3, ai quali i Comuni possono ricorrere per migliorare l'offerta in base alle differenti situazioni locali;

20. Sperimentare formule per l'accesso a sistemi di credito agevolato

21. Promuovere la partecipazione e il protagonismo dei giovani, finalizzate ad affermare, a diffondere e a consolidare la cultura della cittadinanza e lo sviluppo di comunità , attraverso iniziative dirette a: Favorire forme di cittadinanza attiva; Favorire lo sviluppo di un senso di appartenenza, quale prerequisito per una partecipazione responsabile; Far emergere e sostenere l'associazionismo giovanile; Incentivare l'impegno sociale; sperimentare nuove metodologie di coinvolgimento dei giovani; Favorire occasioni di apertura e confronto con realtà giovanili nazionali ed europee .

MARCHE

1. Strumenti di informazione ed orientamento: Coordinamento regionale degli sportelli Informagiovani

2: Portale giovani Marche

3. Interventi per l'autonomia abitativa attraverso: a) la previsione negli interventi di edilizia agevolata o sovvenzionata di una riserva di alloggi da destinare ai soggetti di età compresa tra i diciotto e trentacinque anni; b) la realizzazione di progetti di coabitazione tra giovani o tra le diverse generazioni; c) il sostegno ai progetti di autocostruzione di abitazione da parte delle giovani generazioni

4. Politiche attive del lavoro dirette: ad incentivare l'occupazione dei giovani, a superare le condizioni di precariato nonché a sostenere un'occupazione stabile e di qualità; a sostiene progetti di Enti pubblici e soggetti privati destinati al rientro dall'estero di giovani talenti marchigiani che si sono distinti nei settori di competenza; l'internazionalizzazione delle professioni attraverso la concessione di contributi per scambi di esperienze professionali da realizzarsi attraverso tirocini, stages e periodi di formazione presso studi professionali all'estero

5. Interventi per l'imprenditoria mediante: l'approvazione di un bando volto a finanziare le migliori idee imprenditoriali innovative presenti sul territorio; progetti volti a favorire la propensione all'imprenditorialità dei giovani; avvicinare i giovani al mondo dell'imprenditoria; favorire il passaggio generazionale nel sistema delle imprese

6. Interventi in materia culturale attraverso iniziative ed eventi che pongono in luce le capacità e il genio creativo delle nuove generazioni

7. Partecipazione politica dei giovani attraverso il sostegno di progetti volti alla formazione politica dei giovani amministratori locali e favorisce spazi di confronto, discussione ed elaborazione di idee tra i giovani e le istituzioni

VENETO

1. Orientamento per studenti della Scuola Secondaria di Primo Grado, mediante: attivazione di nuove ed organiche modalità di progettazione, utilizzo e validazione di interventi e di strumenti di orientamento; realizzazione di attività curricolari caratterizzate dall'utilizzo sistematico di pratiche laboratoriali e diffusione delle metodologie orientative ritenute più idonee a fornire ai giovani strumenti efficaci per una scelta adeguata; interventi periodici di aggiornamento, anche in rete, attraverso il coinvolgimento attivo di tutto il personale della scuola (dirigenti, docenti e personale ata); predisposizione, promozione, verifica della correttezza, efficacia ed efficienza dell'utilizzo di strumenti informatici/informativi condivisi

2. Accompagnamento all'inserimento lavorativo degli studenti della Scuola Secondaria di Secondo Grado, attraverso il Patto Prima Occupazione che prevede percorsi strutturati finalizzati ad un inserimento stabile e coerente con il percorso di istruzione/formazione del soggetto. Il Patto prevede: un tirocinio estivo di durata pari a due settimane, da effettuarsi prima della conclusione dell'anno scolastico; un tirocinio formativo di durata pari a tre mesi, eventualmente prorogabile di altri tre mesi, da avviare entro tre mesi dalla conclusione dell'anno scolastico; un contratto di apprendistato professionalizzante di durata non inferiore a quanto previsto dalla disciplina nazionale, regionale e di settore – contrattazione collettiva e accordi interconfederali – in tema di apprendistato professionalizzante e non superiore a tre anni, da stipulare al termine del percorso formativo.

3. Placement scolastico: creazione e verifica successiva dell'efficacia di nuovi servizi che integrino la funzione orientativa con quella formativa, ampliandola anche alla funzione dell'inserimento lavorativo; supporto, creazione e verifica successiva dell'efficacia di azioni fondate sulla cooperazione scuola-mondo del lavoro per la gestione delle attività d'incontro tra domanda e offerta di lavoro; utilizzo del servizio web di consultazione dei curricula, attraverso la piattaforma "Clic Lavoro Veneto", accessibile dai siti istituzionali delle scuole; monitoraggio e raccolta dei suggerimenti per il miglioramento ed adeguamento in itinere del servizio stesso.

4. Verifica dell'Efficacia dei Risultati di Apprendimento Scolastico: accompagnamento all'adozione delle Linee Guida del Riordino del secondo ciclo, con la definizione condivisa tra scuola e mondo del lavoro di risultati di apprendimento caratterizzanti i diversi indirizzi; promozione di una maggiore integrazione e complementarietà tra ordinamenti scolastici e offerta IeFP basata su risultati di apprendimento conseguiti attraverso la didattica per competenze; attività di ricerca-azione sugli esiti occupazionali dei giovani diplomati presso Istituti dell'Istruzione Tecnica; supporto alle attività di ricerca-azione attraverso gli strumenti informatici della Regione del Veneto.

La valutazione delle politiche regionali: una rassegna e le principali evidenze

In questo parte si intende, in maniera sintetica ed essenziale, dare conto delle attività valutative realizzate dalle Regioni negli anni oggetto della nostra indagine. Lo sforzo di natura *metavalutativa* è orientato a sintetizzare gli elementi salienti ai fini del nostro discorso sulle policy regionali presenti nei Rapporti i valutazione realizzati nel 2010-2012 (di cui riportiamo in elenco esaustivo di sotto). Essi hanno riguardato prevalentemente la Programmazione regionale in generale (Rapporti annuali) e/o specifici aspetti dell'intervento in relazione ad una precisa richiesta da parte della Committenza regionale.

Elenco dei Rapporti di valutazione realizzati in Italia nel triennio 2010-2012

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	Programma Operativo Regionale FSE, Azioni di Sistema – Obiettivo "Competitività Regionale e Occupazione" **Rapporto annuale di valutazione 2008-2010**
	Programma Operativo Nazionale FSE "Governance e Azioni di Sistema" – Obiettivo "Convergenza" **Rapporto annuale di valutazione 2008-2010**
Valle d'Aosta	POR FSE – Servizio di Valutazione Indipendente della Regione Valle d'Aosta **Rapporto di valutazione intermedia 2011**
Piemonte	POR FSE della Regione Piemonte **Rapporto di valutazione 2007-2010 (Dicembre 2011)**
Lombardia	POR FSE della Regione Lombardia **Rapporto di valutazione 2010 (Maggio 2011)**
	POR FSE della Regione Lombardia **Valutazione della Dote Fomazione-Lavoro (Febbraio 2011)**
	POR FSE della Regione Lombardia

	Rapporto tematico di valutazione - "il Fondo Jeremie: Funzionamento e primi risultati"(Novembre 2011)
Veneto	POR FSE della Regione Veneto **Secondo rapporto annuale di valutazione 2011 (Maggio 2011)**
	POR FSE della Regione Veneto **Report sull'esito degli allievi dei corsi finanziati con FSE nel triennio 2008-2010 (2012)**
	POR FSE della Regione Veneto **Terzo rapporto annuale di valutazione (Maggio 2012)**
Trento	POR FSE – Servizio di Valutazione Indipendente della Provincia di Trento **Documento di valutazione della coerenza dell'attuazione del POR FSE (Luglio 2011)**
	POR FSE – Servizio di Valutazione Indipendente della Provincia di Trento **Valutazione e Monitoraggio del Servizio Ad-Personam (Marzo 2011)**
	POR FSE – Servizio di Valutazione Indipendente della Provincia di Trento **Analisi Storica e valutazione degli effetti e degli impatti degli interventi formativi (Dicembre 2010)**
	POR FSE - Servizio di Valutazione Indipendente della Provincia di Trento **Indagine valutativa di tipo qualitativo "Gli effetti lordi sui/sulle destinatari/e, la soddisfazione ed i modelli di intervento delle attività 3G.09 (ex-detenuti/e, durata 24-600 ore, annualità 2009, 2010 e 2011) e 3G.10 (ex-tossicodipendenti, durata 24-600 ore, annualità 2009, 2010 e 2011)"**
	POR FSE - Servizio di Valutazione Indipendente della Provincia di Trento **Report Finale – "Iniziative di accompagnamento scientifico, progettuale ed operativo per la realizzazione di interventi a cofinanziamento del FSE destinati ad accompagnare un periodo di congiuntura negativa" (Dicembre 2010)**
Bolzano	POR FSE – Servizio di Valutazione Indipendente della Provincia di Bolzano **Secondo rapporto di valutazione (Luglio 2010)**
Toscana	POR FSE della Regione Toscana **Rapporto di valutazione 2010 (Aprile 2011)**
	POR FSE della Regione Toscana **Rapporto di valutazione 2011 (Maggio 2012)**
Marche	POR FSE della Regione Marche **Attività di valutazione in itinere del POR FSE 2007-2013 (Aprile 2011)**
	POR FSE della Regione Marche **La valutazione di efficacia degli interventi a sostegno dell'occupabilità finanziati a valere sull'Asse III Inclusione sociale (Giugno 2011)**
	POR FSE della Regione Marche **Rapporto di valutazione dello stato di attuazione della misura regionale di sostegno alla creazione d'impresa. Confronto con il Prestito d'Onore (Novembre 2011)**
	POR FSE della Regione Marche **Rapporto di valutazione sull'efficacia delle azioni di sostegno al reddito e alle competenze dei lavoratori coinvolti in crisi (Ottobre 2011)**
	POR FSE della Regione Marche **Attività di valutazione in itinere (Maggio 2012)**
Umbria	POR FSE della Regione Umbria **La valutazione delle azioni di orientamento in Umbria nel periodo 2010-2011 (Novembre 2011)**
Lazio	POR FSE della Regione Lazio **Coerenza e andamento del POR FSE rispetto alla priorità strategiche comunitarie e nazionali con indicazione dello stato di attuazione (2011)**
	POR FSE della Regione Lazio **Analisi del contributo del POR FSE alla formazione professionale e all'inserimento lavorativo dei giovani (20-34 anni) – 2011**
	POR FSE della Regione Lazio **Focus sugli interventi regionali volti a promuovere l'occupazione femminile e la parità di genere (2011)**
	POR FSE della Regione Lazio **Indagine sul grado di soddisfazione e sull'efficacia degli interventi anticrisi finanziati dal POR FSE in attuazione dell'accordo Stato-Regioni del Febbraio 2009 (2011)**
Sardegna	POR FSE – Valutazione Indipendente della Regione Sardegna: il Sistema Pubblico dei Servizi per il Lavoro della Regione Sardegna **Una ricerca all'interno del piano di valutazione unitario (2011)**

In questo esercizio di lettura dei rapporti di valutazione, un primo dato che emerge è che oggi le valutazioni hanno risposto maggiormente a logiche di accountability e meno a logiche di learning sui temi chiave delle politiche per l'occupazione ed in modo particolare sui temi dello svantaggio. Sono infatti pochi quei rapporti valutativi che offrono informazioni aggiuntive a quanto contenuto nei RAE[35] sui destinatari naturali delle politiche per l'occupabilità, in particolar modo, quelle specificatamente orientate all'accesso all'occupazione dei disoccupati, degli inattivi, dei giovani, delle donne, degli immigrati, dei disoccupati di lunga durata, dei disabili e degli over 50.

Tutti i Rapporti, infatti, fanno riferimento alle difficoltà economiche che caratterizzano il contesto attuativo. Essi vengono considerati fattori che inibiscono potenzialmente il pieno raggiungimento dei risultati negli interventi realizzati, soprattutto, considerando la concentrazione della spesa sulle attività, in maggioranza rivolte, a coloro che già lavorano[36].

Gli elementi chiave a cui possiamo, pertanto, fare riferimento, sono:

- La firma dell'Intesa Stato - Regioni sugli ammortizzatori sociali in deroga e sulle politiche attive del 2009 e del 2010-11 che ha previsto l'utilizzo di 8.000 milioni (di cui 2.650 a valere sull'ESF) per il sostegno al reddito, per il reimpiego dei lavoratori disoccupati o sospesi a causa della crisi economica; e per la realizzazione di interventi di politica attiva del lavoro;
- la realizzazione del Programma Nazionale Welfare to Work (WTW), oggi presente in tutte le Regioni (tranne la Valle d'Aosta), dedicato all'attuazione di questa Intesa e alla promozione di misure per l'accesso all'occupazione per i lavoratori *svantaggiati,*[37] previste dalla legge Biagi (legge 30/2003 e dgls. 276/2003)[38]
- i processi di cambiamento organizzativo che interessano i Servizi per l'Impiego pubblici e privati, primi fra tutti l'accreditamento di questi ultimi a svolgere nuove funzioni di politica attiva. In molte Regioni questo fondamentale processo è appena iniziato.
- lo sviluppo di nuove modalità di fruizione di forme di sostegno al reddito dei destinatari (di tipo condizionale), vincolate cioè alla partecipazione obbligatoria ad iniziative di politica attiva.
- le nuove forme di collaborazione tra Servizi pubblici e privati per il lavoro per garantire un offerta, definita nei Masterplan dei Servizi per il lavoro regionale, sempre più standardizzata per la promozione dell'occupabilità (formazione, creazione di posti di lavoro attraverso l'autoimpiego, incontro domanda e offerta di lavoro, Servizi alle imprese).

L'insieme di queste attività, legate anche alla crisi economica, ha modificato di fatto, per quanto riguarda gli interventi per l'occupazione, la tempistica di attuazione delle Regioni.

---

[35] i RAE, realizzati in tutte le Regioni a partire da un *form*at condiviso, sono sicuramente la fonte informativa più utilizzata per fornire una vista sintetica sull'implementazione. Essi contengono dati di natura amministrativa sull'avanzamento fisico, finanziario e procedurale del Programma e l'indicazione dei destinatari

[36] In un caso (Regione Marche) il rapporto precisa che le iniziative contro la crisi non hanno modificato in maniera sostanziale le decisioni attuative e i risultati del programma

[37] Tra di esse nel programma (WTW) la forma più utilizzata e quella di incentivi legati all'assunzione, alla forma, alla durata del contratto e al target (es. disoccupati di lunga durata, donne, giovani, over 50).

[38] Questo Programma nel 2010 ha realizzato interventi, di cui però non abbiamo disponibili prodotti di valutazione, soprattutto nelle Regioni del Sud d'Italia.

Fatta questa premessa, riferendoci ai principali **fattori di successo** della performance dei finanziamenti del FSE a livello regionale evidenziati nei Rapporti, sono considerati di successo dai valutatori quei risultati che non peggiorano di molto gli indicatori di performance registrati negli anni precedenti (es. n. dei destinatari rientrati in formazione, valori di placement, etc.), stante la gravità della crisi che ha colpito così duramente l'economia del Paese.

Gran parte dei fattori positivi individuati possono essere considerati, altresì, prevalentemente legati al contesto e non alla qualità dei singoli strumenti utilizzati, la quale non viene quasi mai indagata in maniera specifica[39].

Tra questi i principali sembrano essere:

- *la capacità di creazione di opportunità di lavoro preesistente agli interventi nei mercati del lavoro locali.*

Si riconferma come la tenuta del tessuto economico, sociale e locale con le sue caratteristiche *labour oriented* produce migliori risultati, in generale, in contesti storicamente più ricchi di opportunità di lavoro[40].

Questo sembra avvenire anche in condizioni realizzative molto più critiche del passato e anche quando la crisi economica deprime gran parte degli indicatori del mercato del lavoro. Seppur non espressamente richiamate dai valutatori, in questi territori sembrano agire, se osservate nel loro complesso, variabili extraeconomiche, quali: la fiducia nelle istituzioni; la disponibilità delle imprese ad essere parte in causa nei percorsi di inserimento lavorativo (i.e. disponibilità ad essere sede di work experiences o tirocini); la percezione della positività dei percorsi realizzati in passato come anche nel presente.

E' evidente che la mancata possibilità di un'effettiva comparazione di questi fattori con quelli in azione in Regioni e contesti territoriali maggiormente in difficoltà (Obiettivo Convergenza e/o Mezzogiorno) indebolisce la forza esplicativa di quanto qui si sostiene. Questa sembra, però, essere una pista di lavoro da tenere in considerazione.

- *il profilo dei destinatari*

Sembrano avere più successo iniziative rivolte a destinatari con titoli di studio più elevati. Tra gli strumenti più efficaci le borse lavoro, i tirocini e soprattutto le borse di ricerca (es. Marche and Trento), così come, la formazione personalizzata (prov. Aut di Trento, Dote Formazione lavoro Lombardia).

I risultati di occupazione tra le persone più svantaggiate presentano livelli più bassi che per gli altri target.

Il fattore età produce effetti non omogenei e in parte contraddittori. In alcuni casi aumenta la stabilità del lavoro con il crescere dell'età (Trento), in altri diminuisce, invece, il placement (Marche). Il fattore genere

[39] Fa eccezione la ricerca valutativa sul sistema dote in Lombardia che ha l'obiettivo di testare un modello di intervento definendo nuove modalità di incontro tra cittadino e servizi e tra servizi pubblici e privati

[40] Le Marche sono la Regione che in rapporto alla popolazione residente ha prodotto maggiori opportunità lavorative (comunicazione di avvenuta assunzione ai PES) a dimostrazione di una vivacità del mercato del lavoro regionale che ha origini storiche o la Lombardia considerata uno dei quattro motori dell'Europa. Semmai la persistenza di fattori positivi e di successi, in contesti economici favorevoli, dovrebbe spingere la valutazione ad isolarli evidenziando maggiormente i fattori di riproducibilità

non produce effetti omogenei, se non una tendenziale minore capacità di placement per le donne, compensata, in generale, da specifiche misure ad esse rivolte;

- *la fiducia nei Servizi per il lavoro*

Il processo di riforma del mercato del lavoro in atto in Italia sembra stia modificando progressivamente i comportamenti organizzativi dei Servizi per l'impiego e gli atteggiamenti dell'utenza verso essi. Alcune delle indagini di costumer satisfaction rivolte agli utenti dei Servizi per il lavoro (i.e Lombardia, Marche, Sardegna) evidenziano un crescita della fiducia dei destinatari e delle imprese verso i Servizi per il lavoro.

Essi vengono considerati più affidabili che in passato[41] e sono spesso la fonte informativa preferita/privilegiata sulle opportunità, insieme a Internet e la stampa quotidiana;

- *La personalizzazione dell'intervento*

Un altro dei processi leggibili attraverso quanto riportato in alcune delle esperienze analizzate (Lombardia soprattutto) è la valorizzazione della scelta individuale del destinatari in merito ai fornitori dei servizi per l'occupabilità e la decisione, in accordo con gli operatori del Servizio (pubblico o privato), sul tipo di attività da realizzare. Queste attività sono concordate in un vero e proprio Patto di servizio, la cui diffusione consente di allineare l'Italia alle altre esperienze europee soprattutto per quanto riguarda i doveri dei lavoratori nella ricerca attiva del lavoro (sistemi condizionali nella erogazione di servizi e sostegni economici). Ad una osservazione più attenta di natura diacronica sembra peraltro evidenziarsi come la variabile strategica in questo caso sia la presenza di un sistema di servizi per il lavoro sufficientemente adeguato a rispondere alla domanda dei cittadini;

Al di là dell'obbligo a partecipare ad iniziative di politica attiva, le ricerche valutative effettuate (Marche e Lombardia soprattutto) dimostrano come la soddisfazione degli utenti resta alta anche nei casi di insuccesso della politica attiva[42].

Questo potrebbe essere spiegato da: un mutato rapporto di fiducia tra utente e servizio, veicolato da un approccio personalizzato all'offerta di prestazioni; e dal fatto che la partecipazione e il coinvolgimento in una progetto personalizzato sono fattori che sviluppano negli utenti comportamenti più attivi nella ricerca del lavoro, indipendentemente dai risultati conseguiti nel progetto, che tendono a durare per un certo tempo[43];

- *la dimensione territoriale delle esperienze*

Tranne che in Lombardia, dove i risultati occupazionali sono buoni ma dove le analisi controfattuali sul rendimento degli strumenti utilizzati non premiano particolarmente l'efficacia di tali strumenti, tra le Regioni

[41] Cfr. Pellegrini F., *Politiche, governance e organizzazione dei servizi per l'impiego. Istruzioni per l'uso nelle aree metropolitane*, Quaderni SPINN – Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Roma, 2005

[42] Placement lordo al 50 % e soddisfazione per le prestazioni del servizio superiori all'80%

[43] A partire dalle analisi che sono state svolte in questo senso un interessante percorso di ricerca potrebbe essere quello di scoprire quali sono gli episodi biografici e i comportamenti istituzionali e organizzativi che più di altri stimolano l'abbandono alla ricerca del lavoro

dove si è fatta valutazione, i migliori risultati sembrano evidenziarsi in contesti territoriali di piccola dimensione. Al loro interno le attività sembrano più leggibili probabilmente perché favorite da una governance dei processi di politica pubblica meno frammentata e più gestibile oltre che da relazioni tra gli stakeholders maggiormente consolidate (es. Marche);

- *Il buon funzionamento dei sistemi informativi*

L'assenza sostanziale di critiche alle possibilità di accesso alle informazioni evidenzia la tenuta complessiva dei sistemi informativi che potrebbero consentire di sviluppare differenti e nuove attività di valutazione. L'esperienza della Regione Marche testimonia, come in presenza di informazioni non troppo dissimili da quelle in possesso di altri sistemi informativi regionali, sia possibile portare a termine, se competenze del valutatore e precisione della domanda riescono ad incontrarsi, valutazioni di pregio.

In conclusione, nonostante, va ribadito, la limitatezza quantitativa delle valutazioni analizzate non consente ne autorizza alcun tipo di generalizzazione, i fattori che ci appaiono più facilmente estraibili dalle ricerche valutative sono:

- fattori contestuali cioè legati alla ricchezza specifica delle opportunità già in passato presenti nel mercato del lavoro locale[44];
- fattori legati alla specifica declinazione di strumenti che negli ultimi anni sembrano aver dato risultati migliori che vengono in parte confermati dalle analisi (borse lavoro, tirocini, borse di ricerca, work esperiences). Essi sono: la forte contiguità e integrazione tra esperienza formativa e esperienza lavorativa; la durata dell'intervento formativo; un atteggiamento di fiducia verso il destinatario nei casi di avviamento di impresa.
- la personalizzazione che non è solo un metodo di intervento[45] (ci riferiamo ad esempio ai Piani personalizzati di servizio) ma è anche un elemento esplicativo: i risultati di placement vanno di volta in volta rintracciati in combinazioni originali tra variabili anagrafiche, di genere, di livello di istruzione e di specifiche caratteristiche della Misura di riferimento.

Alcune osservazioni conclusive

L'analisi svolta sulle politiche regionali ci riconsegna un quadro dove i fattori emergenti sembrano essere la differenziazione e la specializzazione dei profili di policy nonché la frammentazione delle tipologie di intervento. Crediamo, infatti, si possa parlare pienamente di politiche del lavoro plurali legate fortemente ai contesti regionali di riferimento in relazione a:

[44] Consci della possibilità di richiamare la semplice validità del'Matthew Effect (cumulatività delle differenze) riteniamo che questo sia una delle determinanti chiave nel qualificare i risultati conseguiti

[45] Anche la ricerca effettuata dalla M sui destinatari di interventi quali il prestito d'onore e la creazione d'impresa ci dice come i migliori risultati tendono ad evidenziarsi nell'uso di quegli strumenti più individualizzati (prestito d'onore) che presuppongono un più basso carico di responsabilità in relazione ad alcuni vincoli di restituzione quali la capacità economica di restituzione del prestito del destinatario, le garanzie previste dall'impegno alla creazione di posti di lavoro

- la storia di lunga durata dei territori (capacità del tessuto imprenditoriale, caratteristiche del mercato del lavoro);
- la *capacity building* intesa come modalità di organizzazione della programmazione, di selezione dell'agenda di policy, delle capacità di spesa e di rendicontazione, delle modalità di realizzazione di servizi e reti di sostegno all'attuazione;
- le specifiche caratteristiche delle azioni di politica attiva realizzate che privilegiano, in ragione delle teorie prevalenti tra gli stakeholders, alcuni interventi che hanno l'obiettivo di agire su quei contesti/problemi ritenuti centrali e discriminanti per l'azione pubblica.

Allo stesso tempo, come abbiamo visto, si sviluppano parallelamente tendenze verso caratteri di *isomorfismo istituzionale* che vedono la prevalenza di alcune tendenze comuni nelle politiche attive regionali che possono essere rintracciate ne:

- la tendenziale evoluzione verso interventi meno centrati sulla esclusività della formazione tradizionale;
- l'apparire di pratiche *work-based* che hanno nell'azione formativa *on the job* il loro fulcro metodologico (work experiences, tirocini);
- il forte sviluppo di sostegno all'autoimprenditoria e al lavoro autonomo come strategia essenziale allo sviluppo dei territori e alla creazione di nuovi e migliori posti di lavoro;
- l'affermarsi di pratiche fondate sulla personalizzazione degli interventi e nel potenziamento della capacità di scelta del destinatario in relazione all'offerta di servizi disponibile a livello territoriale;
- lo sviluppo e consolidamento di forme di collaborazione e competizione tra servizi per il lavoro pubblici e privati che ha stimolato in alcune, seppur ancora poco numerose situazioni territoriali, processi di standardizzazione dei servizi, di creazioni di pacchetti flessibili di offerta;
- il potenziamento delle attività legate alla transizione scuola-lavoro e all'arricchimento delle opzioni in relazione all'acquisizione di titoli di studio, alcuni dei quali di nuova generazione (es. diploma tecnico professionale).

La presenza di un elemento imprevisto, cioè l'aggravarsi della crisi economica e sociale e la necessità di riconvertire una parte molto consistente delle risorse del FSE in attività di difesa della base occupazionale esistente. Tutte le Regioni hanno, quindi, risposto, a partire dall'accordo Stato Regioni del 2009 sugli ammortizzatori sociali, con un forte impegno in ragione del potenziamento delle capacità di accoglienza e accompagnamento dei numerosissimi lavoratori colpiti dalla crisi, verso percorsi di riconversione di competenze e/ di reinserimento mirato nel mercato del lavoro.

In questo enorme impegno di salvaguardia del *core* del nostro mercato del lavoro le politiche regionali e, in generale, le filosofie che hanno animato gli accordi di natura nazionale poi replicate nel corso del triennio hanno riconfermato, se ce ne fosse stato bisogno, la vocazione lavoristica delle nostre politiche per l'occupazione, cioè la vocazione ad investire in maniera più sistematica e risoluta a favore della tutela

del posto di lavoro *di chi già lavora* piuttosto che a favore della creazione di nuove opportunità lavorative *per chi non lavora*.

La ridotta quota di risorse impegnate per i target svantaggiati, in relazione al totale delle risorse investite attraverso i finanziamenti FSE dei POR (vedi cap. 4) ci richiama la persistenza di un approccio di salvaguardia del lavoro basato sulla tutela del reddito del *breadwinner*, cioè del maschio lavoratore capofamiglia.

Ricordiamo qui come, parlando di svantaggiati in senso stretto facciamo, comunque, riferimento, come osservato nel capitolo 1 di questo Rapporto, ad una platea che conta 4 milioni di individui, tutt'altro che residuale anche in rapporto al numero del lavoratori trattati con le attività relative agli interventi previsti dagli ammortizzatori in deroga.

Non mancano controtendenze, ad oggi, ancora ammantate di retorica delle politiche pubbliche, che ha portato alla promozione di Piani rivolti solo ai giovani sempre più considerati, e a ragione, l'anello debole del nostro mercato del lavoro.

Questi piani, certamente, rappresentano un elemento di novità che mostra un progressivo mutamento delle priorità delle agende di policy regionali che, però, restano ancora alle enunciazioni e agli accantonamenti di risorse finanziarie, fenomeni positivi in ogni caso, laddove possono preludere ad interventi effettivi a livello territoriale.

Persiste, infine, un debole e scarsamente significativo, ricorso alla valutazione delle efficacia delle politiche che si configura come una carenza destinata a persistere nel tempo con tutti i rischi/danni che questo comporta. Pensiamo come si discuta in questi mesi sempre più del prossimo ciclo di programmazione 2014-2020 stante un ritardo preoccupante della spesa delle risorse della programmazione precedente e stante anche la sostanziale incapacità di individuare con certezza le pratiche, gli strumenti, gli obiettivi da traghettare verso la prossima stagione progettuale e quelli, invece, da abbandonare.

Complice e artefice di questa scarsa fortuna della valutazione la presenza di sistemi informativi in grado di raccogliere, sì, in maniera efficiente e affidabile le informazioni sui destinatari, sulla spesa, ma che sembrano ancora poco orientabili a rispondere a domande più complesse sugli impatti e sulla efficacia dei risultati sui destinatari e sui contesti. Ci riferiamo al placement della formazione (visto che è l'attività più praticata), agli impatti occupazionali in assenza o in presenza di forme di incentivazione delle imprese, sul valore aggiunto della creazione di impresa e sulla sua sostenibilità nel tempo, nonché sulla capacità di coordinare queste iniziative con embrioni, anche solo abbozzati, di politica industriale di livello nazionale.

Nei documenti nei quali si parla di futuro (es. Piano Coesione 2012) vengono richiamati alcuni di questi elementi di svolta che coincidono, sostanzialmente, con la richiesta di potenziare e diffondere l'uso degli strumenti più innovativi che si sono affacciati nello scenario delle tipologie di intervento più utilizzate nel corso della presente programmazione.

Alcuni elementi di criticità più evidenti possono, comunque, essere richiamati qui come testimonianza di modi specifici di immaginare l'evoluzione delle politiche del lavoro a livello locale e nazionale.

È fuor di dubbio che, per quanto riguarda gli svantaggiati, prevalga ancora un approccio che fa coincidere l'intervento ad essi rivolto con il cosiddetto potenziamento dell'occupabilità. Questo potenziamento passa prevalentemente per la formazione anche se oggi, come si è detto più volte, si apre, a forme che privilegiano un rapporto più aperto e diretto con l'esperienza lavorativa.

Non si vuole qui demonizzare la formazione la cui promozione, seppur rischia in molti casi di rispondere ad una spinta trainata dell'offerta di formazione piuttosto che dalla domanda, trova nel miglioramento delle competenze di base dei cittadini e nel conseguimento dell'obbligo di istruzione e formazione i suoi capisaldi. Per le fasce di coloro che sono in possesso solo di bassi titoli di studio di scarso valore, la formazione, va riconfermato e rafforzato qui, continua ad avere un ruolo cardine. Le maggiori perplessità sorgono, invece, a partire dalla constatazione ormai consolidata nell'esperienze europee dell'utilità di procedere verso il modello *work first*, un modello che ritiene, semplificando, che il miglior modo di cercare lavoro e cominciare ove possibile e lavorare, Il modello *work first si oppone al modello di filiera* tipico del nostro Paese che potremmo definire *education first,* nel quale la formazione precede, per molto tempo, l'inserimento lavorativo con ridottissime opportunità di scambio e di sovrapposizione tra i due processi.

Forse, quindi, per i soggetti svantaggiati forte deve essere il richiamo al tendenziale superamento di un modello di potenziamento dell'occupabilità esclusivamente centrato sulla formazione.

Assumono rilievo in questo discorso due corollari:

- il primo è quello che vede la necessità sempre crescente di sviluppare forme di intervento che integrino i due momenti di formazione e lavoro ribaltando il peso tra le componenti costitutive (più lavoro meno formazione, forse meglio, si direbbe, più lavoro a scopo formativo);
- il secondo è quello che suggerisce di affrontare con *coraggio istituzionale e intuizione strategica* la paura delle ridondanza degli interventi su singoli destinatari preferendo sempre la equa distribuzione delle risorse piuttosto che un loro impiego più efficiente ed efficace.

In alte parole si vuole qui sostenere che, in regime di risorse scarse, non saremo in grado, forse, di rispondere alle esigenze di tutti coloro che si rivolgono ai servi per il lavoro in questo momento di grave difficoltà.

Non possiamo, però, rinunciare alla possibilità, in molti casi vitale per l'efficacia stessa dei risultati, di concentrare in maniera specializzata e coerente il nostro intervento verso destinatari che *potrebbero farcela* solo se accompagnati opportunamente e con una certa continuità nel tempo (un po' di più e meglio). Bisognerebbe, cioè, non aver paura di rischiare di dare *troppo a pochi*.

Le alternative che oggi sono sotto gli occhi di tutti, e che potremmo chiamare *trappola dello svantaggio,* è quello di preferire, comunque, la logica , di dare *poco a molti*, spesso senza sapere bene con quali risultati, ottenendo, per tale via, effetti di natura esclusivamente distributiva coerenti solo con un presunto e teorico discorso di equità.

È probabile che alcuni non ce la faranno comunque. Ad essi bisogna rivolgersi con strumenti straordinari basati sul sostegno al reddito che si aggiungono e non sostituiscono alle politiche ordinarie; per tutti gli altri che, se opportunamente accompagnati, potrebbero, farcela, seppur a certe condizioni, bisogna

superare la soglia, al di là della quale, le persone apprendono a fare da sè e l'autonomia acquista per esse senso e valore.

Rimanere al di sotto della soglia dell'efficacia minima dell'intervento, produce, invece, effetti scoraggianti sui destinatari e indubbio spreco di risorse. Appare evidente che tutto questo vada preparato da un stagione nella quale si selezionano le cose migliori prima di utilizzarle a più ampio spettro. È questa una modalità per aumentare quello che potremmo chiamare un *investimento in capitali di rischio di natura istituzionale*. Più integrazione, più aiuti, più ridondanze positive, più valutazione.

Certamente, perché questo funzioni, c'è bisogno di un sistema di servizi per il lavoro più efficiente. Tale efficienza, come l'efficacia delle pratiche, possono essere promosse dalla competizione tra fornitori pubblici e privati, ma anche attraverso un ricorso a forme innovative di affidamento dei destinatari a coloro che sono/si dimostrano più capaci di collocarli.

Peraltro, all'interno dell'interesse dell'intervento che rimane pubblico, la capacità di agenzia risulta essere, di fatto, indipendente dalla natura giuridica del fornitore.

Last but not least, promuovere un ritorno alla ricerca sul contesto e sui motori del cambiamento economico e sociale locale. La crisi ha cambiato le regole del gioco e le politiche locali lavorano con informazioni sui target obsolete e spesso povere di spessore qualitativo. La presenza sempre crescente di bandi omnibus e pluridestinatario dimostrano la difficoltà delle politiche di trovare il loro pubblico di riferimento. Va da sè che senza una chiarezza sul pubblico di riferimento non ha senso porsi la domanda sui risultati, perché, prima di tutto, non sapremo su chi misurarli. Bene fa chi, come abbiamo tentato di fare anche noi, cerca di distinguere tra i destinatari, nonché di specializzare i fabbisogni, di individuare i cluster di riferimento delle politiche (i pubblici) soprattutto quelle contro lo svantaggio culturale educativo, sociale ed economico.

Un esempio per tutti può evidenziare i rischi di una approccio poco attento e informato. Alla ricerca di bandi per i destinatari svantaggiati ci siamo imbattuti in svantaggiati in quanto giovani da 15 a 34 anni, in quanto lavoratori anziani da 40 a 45 e da 50 in su. In altre parole i lavoratori regolari non svantaggiati, se prendiamo alla lettera queste indicazioni, sembrano essere quelli dai 35 ai 39 anni. Certamente questo non aiuta a capire ce sono i destinatari delle politiche men che meno a renderle efficaci.

Un ultimo suggerimento che ci viene dall'analisi realizzata in queste pagine è la tendenziale irriducibilità della tensione tra globale e locale, tra i livelli regionali e i sottolivelli, tra il livello regionale e il contesto nazionale.

La declinazione locale delle politiche è un esito ma, anche un prerequisito.

La tensione tra i livelli è un bene conoscitivo se vengono promosse competenze di osservazione e di comparazione, se vengono sedati i campanilismi cosi come se vien dato nuovo slancio etico alla raccolta soddisfazione della domanda dei cittadini, soprattutto di quelli con difficoltà più grandi.