

REGIONE EMILIA-ROMAGNA
Assemblea Legislativa
Servizio Segreteria Assembleia Legislativa
Oggetto n. 3285
Prot. n. 41764 del 24/10/2012
Comm. ass.re refer. V. Lom
Comm. ass.re consult. VI

IL RESPONSABILE

A. Vochow

Qualità, sicurezza e regolarità del lavoro in Emilia-Romagna

Relazione all'Assemblea Legislativa sullo stato d'attuazione della L. 17/2005 nel triennio 2009-2011

Ottobre 2012

Indice

Abstract

Premessa

- 1. I principi e la struttura della L.R. 17/2005**
 - 1.1 Il sistema di Governance (*L.R. 17/2005 art. 47 comma 1 lett. b*)**
- 2. Il profilo dell'economia e del mercato del lavoro**
- 3. Le misure anticrisi: dal Patto per attraversare la crisi al Patto per la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva (*L.R. 17/2005 art. 47 comma 1 lett. a*)**
- 4. La qualificazione del contratto di apprendistato e del tirocinio formativo e d'orientamento (*L.R. 17/2005 art. 47 comma 1 lett. c*)**
- 5. La promozione e l'incentivazione del lavoro stabile (*L.R. 17/2005 art. 47 comma 1 lett. a*)**
- 6. Gli strumenti per la conciliazione tra lavoro e famiglie: i voucher conciliativi (*L.R. 17/2005 art. 47 comma 1 lett. a*)**
- 7. Il collocamento mirato e l'inserimento al lavoro delle persone con disabilità (*L.R. 17/2005 art. 47 comma 1 lett. b*)**
- 8. Le prestazioni dei Servizi per l'impiego (*L.R. 17/2005 art. 47 comma 1 lett. d*)**
- 9. Il Piano integrato di intervento per la sicurezza (*L.R. 17/2005 art. 47 comma 1 lett. e*)**

Conclusioni

Abstract

Le politiche del lavoro in Emilia-Romagna nell'ultimo triennio sono state finalizzate a fronteggiare e contrastare gli effetti della crisi economica internazionale che, avviata nell'ultimo trimestre del 2008, ha prodotto nella nostra regione nel corso del biennio 2009-2010 una considerevole contrazione dell'occupazione (- 44mila occupati) ed ha interessato dapprima l'industria manifatturiera e delle costruzioni si è quindi estesa ai servizi, in particolare a quelli legati alle produzioni – quale la logistica e i trasporti - e alle attività commerciali a seguito della contrazione dei redditi e dei consumi delle famiglie.

Solo dalla seconda metà del 2010 si ravvisano i primi segnali positivi che continuano fino agli ultimi periodi del 2011. Non si è tornati ad oggi sui livelli pre-crisi dell'occupazione complessiva, seppure siano avvenuti nel frattempo importanti cambiamenti di carattere strutturale. Sono stati soprattutto i giovani a pagare il prezzo della crisi, con i loro contratti di frequente a termine, in posizione dipendente o parasubordinata, che si concludono alla scadenza senza rinnovo oppure in via anticipata. Le posizioni di lavoro atipico - nelle forme a tempo determinato, nelle collaborazioni, nel somministrato, ecc. sono fortemente correlate al ciclo economico. Tra il 2008 e il 2011 si è avuta complessivamente una riduzione dell'occupazione standard – sia dipendente a tempo indeterminato sia indipendente - sostituita, seppur in parte, da impieghi flessibili nella durata e nell'orario.

Alla luce di questo scenario congiunturale la Regione si è impegnata nel dare piena attuazione alla Legge n. 2 del 2009, recante misure urgenti anti-crisi, nonché agli accordi sottoscritti con il Governo, le Regioni e le Province autonome, cui è seguito il **"Patto per attraversare la crisi"** sottoscritto con le Parti Sociali l'8 maggio 2009. Quest'ultimo ha individuato indirizzi e criteri generali per la gestione condivisa delle procedure e degli interventi nelle situazioni di crisi, degli ammortizzatori sociali in deroga e delle politiche attive per il lavoro e l'occupabilità. Il sistema degli ammortizzatori sociali è stato in tal modo esteso alle imprese di minore dimensione e ad alcune tipologie di lavoratori, ed ha consentito di garantire un sostegno al reddito a migliaia di lavoratori e lavoratrici delle aziende in crisi. Fino alla fine del 2011 l'integrazione salariale è stata concessa dalla Regione a 72.606 lavoratori per un totale di 105milioni circa di ore. Accanto a questo regime "di deroga" ha continuato ad operare in modo massiccio quello della cassa integrazione e della mobilità regolati dalla normativa ordinaria. Dal settembre 2008 fino alla fine del 2011 sono stati siglati sul territorio dell'Emilia-Romagna 1.585 accordi sindacali per usufruire della cassa integrazione straordinaria per 78mila lavoratori complessivamente.

La Regione è intervenuta con un ruolo di mediazione tra le parti, promuovendo soluzioni di politica industriale per evitare chiusure di aziende a forte impatto territoriale: vi sono stati infatti 255 casi di procedura concorsuale, 1260 di crisi aziendali e solo una minima parte di processi di ristrutturazione/riconversione.

Accanto alle misure di politica passiva è stato predisposto il "Piano delle politiche attive per attraversare la crisi", con la strutturazione di una pluralità di offerte formative innovative. Sono stati erogati percorsi di formazione e accompagnamento, aggiornamento, approfondimento e specializzazione per area tematica, fruibili per moduli formativi flessibili e personalizzabili. Sono state, inoltre, erogate attività di formazione e accompagnamento per le imprese ed i sistemi di imprese finanziabili attraverso procedure just in time. In complesso la Regione dal 2009 al 2011 ha investito in politiche attive oltre 77.000.000,00 euro, mentre ha trasferito all'INPS che eroga le integrazioni e le indennità salariali – sulla base delle rendicontazioni presentate – 44.648.333,53 euro e sono in corso di trasferimento 5.441.890,98 euro per un complessivo pari a 50.090.224,51 euro.

Nel dicembre 2011 la Regione ha siglato il **"Patto per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"** in un'ottica di rilancio delle politiche del lavoro e per le imprese. Gli assi fondamentali su cui la Regione intende orientare lo sviluppo sono fondati sul sapere, sulla green economy e sul

made in Italy. Centrale è, infatti, il sostegno dell'export, le riforme strutturali delle istituzioni e della pubblica amministrazione, del welfare e del mercato del lavoro ma anche una forte spinta alla ricerca e alla innovazione.

A seguito della stipula del "Patto" il 20 dicembre 2011 è stato sottoscritto l' "**Accordo per l'utilizzo degli ammortizzatori in deroga 2012**", in cui è stato concordato che proseguiranno per tutto il 2012 gli interventi di ammortizzatori sociali in deroga già realizzati nel corso del triennio 2009/2011.

Nell'ambito del nuovo Patto è stato previsto tra l'altro, un **Piano straordinario per l'occupazione dei giovani**, in corso di attuazione per sostenere l'inserimento e la stabilità del lavoro così come l'acquisizione di competenze d'alto profilo per rafforzare le *chances* professionali dei giovani. Piano che segue, con una *vision* adeguata al mutato scenario e alle strategie di sviluppo regionale, l'intervento promosso nel 2008 per la stabilizzazione contrattuale e l'assunzione di lavoratori svantaggiati. Il nuovo programma si innesta sulla qualificazione portata avanti negli anni recenti degli strumenti della transizione dei più giovani dai sistemi formativi al lavoro e in particolare del sistema di apprendistato e del tirocinio d'orientamento e/o formazione che sono stati interessati nel frattempo da importanti modifiche legislative. Il Piano comporta un grosso investimento finanziario, prevede infatti 4 fondi con una dotazione complessiva di 46 milioni di euro: il fondo apprendistato per promuovere la formazione e rafforzare la qualità dei percorsi in apprendistato (pari a 20 milioni di euro), il fondo per l'assunzione e la stabilizzazione di giovani dai 18 ai 34 anni (pari a 20 milioni di euro), il fondo 30-34 anni per promuovere l'assunzione a tempo indeterminato di giovani tra i 30 e i 34 anni (pari a 3 milioni di euro), il fondo "fare impresa" finalizzato alla nascita di nuove imprese (pari a 3 milioni di euro).

Nel rafforzamento della coesione si è poi investito sul versante dei **servizi per il lavoro** sia per affrontare la crisi economica e sostenere il maggior numero di persone in difficoltà occupazionale sia per definirne gli standard delle prestazioni, che sono la premessa per migliorare la qualità del servizio erogato e avviare la costruzione di un sistema misto pubblico-privato centrato sull'accreditamento.

Con i nuovi **indirizzi programmatici** del 2008 si è favorito l'utilizzo del Fondo Regionale per la Disabilità così come l'attuazione piena da parte delle Province delle funzioni del servizio di collocamento mirato delle persone con handicap. Dall'entrata in vigore della L.68/99 fino al 31/12/2010, il flusso complessivo di avviamenti al lavoro di persone con disabilità effettuati in Emilia-Romagna mediante il collocamento mirato ammonta a 38.933 inserimenti lavorativi, con un volume medio annuo di avviamenti superiore a 3.500 unità.

L'impiego delle risorse del Fondo da parte delle Province è centrato sul principio della coprogettazione degli interventi dei diversi attori locali, in un'ottica di interdisciplinarietà e di pieno sviluppo/utilizzo degli strumenti a sostegno del collocamento mirato. Tra i servizi del collocamento mirato si collocano anche i programmi di inserimento lavorativo in cooperative sociali (art. 22, legge regionale n. 17/2005).

Per il triennio 2008-2010 l'impegno finanziario delle Province a carico del Fondo regionale per l'occupazione delle persone con disabilità (FRD) è stato pari a € 12.327.295 che ha consentito di sostenere, con azioni differenziate, 12.248 persone destinatarie degli interventi

Sul versante delle pari opportunità, il cardine centrale è rappresentato dall'erogazione di **voucher conciliativi**. L'intervento, avviato nell'anno scolastico 2008/2009, è volto a ridurre il rischio soprattutto per le giovani madri di dover lasciare il lavoro per le necessità di cura dei bimbi con meno di tre anni e per sostenere nel contempo il raggiungimento dell'obiettivo definito nell'ambito della Strategia Europea per l'Occupazione di inserire nei nidi d'infanzia almeno il 33% dei neonati. In corso di attuazione della misura il numero di famiglie beneficiarie dei voucher è costantemente aumentato nell'arco dei tre anni, passando dalle 500 del 2009/2010 alle 926 del 2010/2011 per arrivare alle 948 del 2011/2012.

Nell'ambito del *Piano integrato di intervento per la sicurezza e il miglioramento della qualità della vita lavorativa*, elaborato con il concorso di tutti gli organismi che hanno funzioni in materia di sicurezza del lavoro – sia istituzionali sia sindacali –, si collocano i *Piani straordinari della formazione* rivolti ai lavoratori maggiormente a rischio infortunistico e ai giovanissimi con una minima esperienza professionale, da un lato, e alle piccole imprese e alle rappresentanze per la sicurezza, dall'altro, per favorire una maggiore coscienza/conoscenza della prevenzione. Con primo piano sono stati impegnati € 4.705.269 euro per la formazione di 6.663 persone, il secondo in corso di realizzazione ha coinvolto sinora per le azioni regionali 2.364 partecipanti per un importo approvato di 980.163,20 euro, mentre le azioni formative promosse dalle Province sono destinate a 3.178 lavoratori per un importo approvato di 1.009.932,76 euro.

Si presenta di seguito una tavola che riporta i dati di sintesi riferiti alle risorse finanziarie impegnate e ai destinatari raggiunti nell'attuazione delle principali politiche attive messe in campo dalla Regione Emilia-Romagna nel triennio in esame.

Risorse finanziarie impegnate annualmente per l'attuazione della Legge 17/2005 e destinatari finali

	RISORSE - Anno (1)				Totale
	2009	2010	2011		
POLITICHE PASSIVE (Ammortizzatori sociali)	€ 10.000.000,00	€ 24.000.000,00	€ 10.648.333,00	€	44.648.333,00
POLITICHE ATTIVE	€ 24.951.518,92	€ 26.220.129,30	€ 20.147.496,09	€	71.319.144,31
FONDO DISABILI NAZIONALE (Risorse nazionali)	€ 5.931.609,28	€ 5.036.696,15	€ 5.887.609,28	€	16.855.914,71
FONDO DISABILI REGIONALE (Risorse regionali)	n.d.	€ 12.327.295,00	€ 13.334.611,47	€	25.661.906,47
APPRENDISTATO (Risorse statali)	€ 16.339.541,19	€ 6.644.122,02	€ 25.757.648,60	€	48.741.311,81
INCENTIVI ALLA STABILIZZAZIONE OCCUPAZIONALE	€ 2.267.200,00	n.d.	n.d.	€	2.267.200,00
SERVIZI PER L'IMPIEGO	€ 14.830.720,00	€ 13.893.360,00	€ 12.255.878,00	€	40.979.958,00
SICUREZZA SUL LAVORO (Risorse statali)	€ 5.606.295,00	€ 1.990.095,96		€	7.596.390,96
VOUCHER CONCILIATIVI (Risorse FSE e Comuni) (2)	€ 1.853.833,00	€ 3.594.557,00	€ 3.553.997,00	€	9.002.387,00

	DESTINATARI - Anno (1)			Totale
	2009	2010	2011	
POLITICHE PASSIVE (Ammortizzatori sociali)	n.d.	n.d.	n.d.	72.606
POLITICHE ATTIVE	n.d.	n.d.	n.d.	53.436
FONDO DISABILI NAZIONALE (Risorse nazionali)	366	251	182	799
FONDO DISABILI REGIONALE (Risorse regionali)	n.d.	12.248	n.d.	12.248
APPRENDISTATO (Risorse statali)	34.656	34.884	43.514	113.054
INCENTIVI ALLA STABILIZZAZIONE OCCUPAZIONALE	745	n.d.	n.d.	745
SERVIZI PER L'IMPIEGO (3)	113.193	n.d.	96.787	209.980
SICUREZZA SUL LAVORO (Risorse statali)	6.663	5.542	n.d.	12.205
VOUCHER CONCILIATIVI (Risorse FSE e Comuni) (2)	500	926	948	2.374

Fonte: Regione Emilia-Romagna

(1) per Anno si intende l'anno di impegno per le risorse finanziarie e di fruizione delle politiche attive o passive per i destinatari

(2) per destinatari si intendono le famiglie beneficiarie dei voucher

(3) per destinatari si intendono i lavoratori presi in carico dai Servizi

Premessa

All'art.47 della L.R. 17/2005 recante "Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro" è prevista una clausola valutativa con cadenza triennale. A tal fine, nel rispetto del dispositivo, si presenta qui quanto è stato realizzato in materia di politiche del lavoro nel triennio 2009-2011 dalla Giunta regionale, alla luce dei confini formali e del sistema di governance delineati dal legislatore e del profilo dello scenario sociale ed economico.

Si analizzano anni di congiuntura economica e finanziaria particolarmente difficili e l'azione regionale è stata centrata tutta sul sostegno delle persone e delle imprese, favorendone l'occupabilità, il rafforzamento delle competenze, l'innovazione e la tenuta sui mercati locali ed internazionali, in un'ottica di coesione, sicurezza, pari opportunità e sviluppo.

Il documento si apre con una necessaria premessa sui principi, sugli obiettivi e sugli strumenti definiti dalla normativa d'interesse. Prosegue poi con una descrizione dei fondamentali del mercato del lavoro attraversato da rilevanti difficoltà che sono state dapprima arginate, governate, con la messa in campo del *Patto per attraversare la crisi* siglato nella primavera 2009 con le Parti istituzionale e sociali, che ha permesso di autorizzare il sostegno la reddito – in deroga alla normativa previgente - di più di 70mila lavoratori di aziende di piccole e medie dimensioni, afferenti per lo più al settore industriale, della logistica e della distribuzione.

Un nuovo *Patto per la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva* è stato firmato nel novembre 2011 in un'ottica di rilancio delle politiche per il lavoro e per le imprese. Prevede, tra l'altro, un Piano straordinario per l'occupazione dei giovani, progettato per sostenere l'inserimento e la stabilità del lavoro così come l'acquisizione di competenze d'alto profilo per rafforzare le *chances* professionali. Piano che segue, con una *vision* adeguata al mutato scenario e alle strategie di sviluppo regionale, l'intervento promosso nel 2008 per la stabilizzazione contrattuale e l'assunzione di lavoratori svantaggiati. Il nuovo programma si innesta sulla qualificazione portata avanti negli anni recenti degli strumenti della transizione dei più giovani dai sistemi formativi al lavoro e in particolare del sistema di apprendistato e del tirocinio d'orientamento e/o formazione che sono stati interessati nel frattempo importanti modifiche legislative.

Nel rafforzamento della coesione si è poi investito sul versante dei servizi per il lavoro sia per affrontare la crisi economica e sostenere il maggior numero di persone in difficoltà occupazionale sia per definirne gli standard delle prestazioni, che sono la premessa per migliorare la qualità del servizio erogato e avviare la costruzione di un sistema misto pubblico-privato centrato sull'accreditamento. Con i nuovi indirizzi programmatici del 2008 si è favorito l'utilizzo del Fondo Regionale per la Disabilità così come l'attuazione piena da parte delle Province delle funzioni del servizio di collocamento mirato delle persone con handicap.

Sul versante delle pari opportunità, il cardine centrale è rappresentato dai voucher conciliativi per favorire la permanenza nel lavoro soprattutto delle madri con figli piccoli, con meno di tre anni che spesso sono costrette a lasciare l'occupazione retribuita per l'impossibilità di conciliare i tempi dedicati alla cura e al lavoro. Il voucher interviene a ridurre la spesa di frequenza al nido a carico delle famiglie; ha un valore massimo di € 250 al mese per ogni bambino/a e serve a coprire la differenza di costo tra la retta per la frequenza al nido d'infanzia privato e quella del servizio pubblico.

Nell'ambito del *Piano integrato di intervento per la sicurezza e il miglioramento della qualità della vita lavorativa*, elaborato con il concorso di tutti gli organismi che hanno funzioni in materia di sicurezza del lavoro – sia istituzionali sia sindacali -, si colloca il *Piano straordinario della formazione* rivolto ai lavoratori maggiormente a rischio infortunistico e ai giovanissimi con una minima esperienza professionale, da un lato, e alle piccole imprese e alle rappresentanze per la sicurezza, dall'altro, per favorire una maggiore coscienza/conoscenza della prevenzione.

1. I principi e la struttura della L.R. 17/2005

La legge regionale “Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro” è entrata in vigore nell'agosto 2005, dando attuazione alle nuove competenze legislative attribuite dalla Costituzione alle Regioni nell'ambito della “tutela e sicurezza del lavoro”. La Legge costituzionale n. 3 del 2001 di modifica del Titolo V della Costituzione, collocando la “tutela e sicurezza del lavoro” nell'alveo delle materie ricondotte alla potestà legislativa concorrente delle

Regioni e dello Stato, ha ulteriormente consolidato le competenze regionali, già fortemente ampie, attraverso il processo di decentramento amministrativo promosso dalla Legge n. 59/97. Con questa legge la Regione ha inteso quindi specificare e ricomporre in quadro unitario le competenze regionali precedentemente disciplinate attraverso tre disposizioni normative: la L.R. n. 45/1996, la L.R. 25/98 e la L.R. 14/2000 adeguandole inoltre al mutato contesto nazionale, nel quale erano intervenute nel frattempo due importanti disposizioni normative la Legge 30/2003 e il decreto legislativo 276/2003 di riforma del mercato e dei servizi del lavoro. La Legge 17/2005 risponde quindi all'esigenza di costruire un testo unico regionale sul lavoro con l'obiettivo di contribuire alla promozione dell'occupazione, alla sua qualità e sicurezza, alla valorizzazione delle competenze e dei saperi delle persone, all'affermazione dei loro diritti nelle attività lavorative e nel mercato del lavoro, all'attuazione del principio delle pari opportunità, quali fondamenti essenziali per lo sviluppo economico e sociale del territorio.

In particolare la legge riconosce tra le sue principali finalità

- promuovere la piena occupazione, migliorandone la qualità, la regolarità e la sicurezza;
- favorire l'acquisizione di condizioni lavorative stabili e continuative contrastando le crescenti forme di precarizzazione (dall'art. 8 all'art. 13);
- favorire la conciliazione tra lavoro e impegni familiari (art.14);
- promuovere i diritti dei lavoratori disabili sostenendone un'autentica integrazione lavorativa(dall'art. 17 all'art. 22);
- prevenire e attenuare gli effetti negativi delle crisi aziendali attraverso la riqualificazione dei lavoratori (art.16);
- organizzare il Sistema regionale dei servizi per il lavoro per offrire servizi omogenei e qualificati sull'intero territorio regionale (dall'art. 32 all'art. 40);
- favorire e qualificare l'accesso al lavoro da parte dei giovani attraverso l'apprendistato (dall'art. 27 all'art. 31);
- sostenere la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro (dall'art.41 all'art. 46).

Per realizzare il complesso sistema di interventi, servizi e azioni diretto ad accompagnare le persone e le imprese nei processi di transizione al lavoro, di inserimento e consolidamento professionale, di stabilizzazione delle condizioni lavorative la Regione si avvale del metodo dell'integrazione tra le politiche del lavoro, della formazione, dell'istruzione, del coordinamento con gli altri ambiti delle politiche sociali e sanitarie, della collaborazione istituzionale con gli Enti locali, le Camere di commercio, con le altre istituzioni, con lo Stato e le sue articolazioni decentrate. La legge prevede, infine, quale fondamentale strumento per il governo delle politiche della formazione, dell'istruzione e del lavoro la concertazione con le Parti Sociali.

1.1 Il sistema di governance (L.R. 17/2005 art. 47 comma 1 lett. b)

Il sistema di governance delle politiche del lavoro riprende e conferma l'impianto già delineato per le politiche formative e dell'istruzione nell'ambito della L.R. 12/2003, che definisce le sedi della collaborazione istituzione e della concertazione sociale quali indispensabili strumenti per l'integrazione e il coordinamento delle politiche per l'istruzione, la formazione professionale ed il lavoro. In particolare riconosce nel **Comitato di coordinamento istituzionale (CCI)** la sede di partenariato e di collaborazione istituzionale fra Regione, Province e Comuni. Il Comitato esprime parere sugli indirizzi regionali delle politiche dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro, nonché sui conseguenti atti generali applicativi. La **Commissione regionale tripartita (CRT)** è la sede concertativa di proposta, verifica e valutazione in merito al sistema formativo e alle politiche del lavoro di competenza regionale, con la partecipazione delle organizzazioni sindacali e

datoriali più rappresentative a livello regionale. La **Conferenza regionale per il sistema formativo (CRSF)** rappresenta la sede di confronto e di raccordo sulle politiche e sulla programmazione inerenti il sistema formativo. La Conferenza ha compiti di proposta in ordine agli indirizzi ed alla programmazione degli interventi del sistema formativo e di verifica dei relativi esiti. Essa esprime altresì parere in merito ai piani per l'offerta formativa e per l'organizzazione della rete scolastica.

Il sistema di governance descritto, a partire dal triennio 2007-2010, è stato integrato da nuovi strumenti che hanno permesso di realizzare la condivisione, tra i diversi livelli istituzionali, delle strategie e degli obiettivi. L'impianto basato in particolare su due strumenti – Accordo e Intese – è finalizzato a coordinare le competenze di programmazione generale e territoriale attribuite rispettivamente a Regione ed Enti Locali, e ha rispecchiato i principi che hanno orientato, successivamente, la programmazione unitaria dei Fondi Strutturali.

Pertanto il più recente Accordo 2011-2013 tra Regione e Province ha individuato gli obiettivi generali e le risorse regionali, nazionali e comunitarie per l'attuazione delle politiche di istruzione, formazione e lavoro, mettendo in relazione le risorse complessive con gli obiettivi fissati dai diversi canali di finanziamento e tenendo conto delle differenti competenze e dei contesti socio-economici propri di ciascun territorio provinciale. In coerenza con la prassi consolidata l'Accordo è stato accompagnato dal successivo aggiornamento delle nove "Intese per l'integrazione delle politiche territoriali" che a partire dai programmi provinciali in materia di istruzione, formazione e lavoro hanno permesso di evidenziare gli specifici contributi territoriali al conseguimento degli obiettivi regionali.

Tutti gli Organismi di concertazione e collaborazione istituzionale hanno avuto un ruolo attivo nella programmazione partecipata delle politiche e degli interventi, nonché nel monitoraggio dell'attuazione e nella verifica degli esiti delle stesse. Tutto ciò è possibile evidenziarlo nei verbali delle sedute e nella documentazione tecnica prodotta in sede di Commissione (CCI, CRT, CRSF), di sotto commissione dedicata o di gruppo di lavoro costituito in maniera mirata per produrre un approfondimento indispensabile alla migliore efficacia dell'azione politica.

2. Il profilo dell'economia e del mercato del lavoro

La crisi economica internazionale avviata nell'ultimi trimestre del 2008 ha prodotto nella nostra regione nel corso del biennio 2009-2010 una diminuzione di 44mila occupati che ha interessato dapprima l'industria manifatturiera e delle costruzioni e poi si è estesa ai servizi, in particolare a quelli legati alle produzioni – quale la logistica e i trasporti - e alle attività commerciali a seguito della contrazione dei redditi e dei consumi delle famiglie. Solo nel corso del 2011 si segnala una ripresa del numero dei posti di lavoro di circa 30 mila unità in media annua, che interessa tutti i grandi settori economici ad eccezione delle costruzioni. Si tenga presente tuttavia che, in linea con gli indicatori economici, tra la fine del 2011 e l'inizio del 2012 si arresta la dinamica positiva e il tasso di disoccupazione raggiunge i valori più elevati di tutto il periodo sotto osservazione, con il 7,3% dei primi tre mesi dell'anno corrente, con una crescita tendenziale di 2 punti percentuali.

Tutto ciò è accaduto in concomitanza con una crescita ulteriore della popolazione regionale, rafforzata dai flussi migratori in arrivo nel nostro territorio soprattutto dai Paesi esteri – motivati *in primis* dai ricongiungimenti familiari e dalla necessità di assistenza per la cura soprattutto degli anziani - ma anche dalle altre regioni italiane. L'Emilia-Romagna continua durante la crisi ad essere infatti un forte polo di attrazione per i giovani e le famiglie provenienti da aree del mondo e dell'Italia con maggiori difficoltà, grazie anche agli elevati standard di qualità delle condizioni di vita che la caratterizzano.

Nel 2009 il Prodotto interno lordo regionale ha segnato un andamento negativo più nell'insieme del Paese (-6,1% rispetto a - 5,2%) mentre nei due anni successivi la ripresa è stata, seppur limitata, più consistente (in regione +1,7% nel 2010 e + 0,7% nel 2011, in Italia +1,5% e +0,3%

rispettivamente), grazie soprattutto alla ripresa dell'export che nel 2011 torna sui valori registrati nel 2008. Anche gli investimenti fissi lordi danno un contributo positivo, seppure limitato solo al 2010.

Se nel 2008, all'avvio della shock dell'economia globale, è solo nell'industria in s.s. che si registra un Valore aggiunto negativo (-5,2%), nel 2009 la situazione del settore peggiora (-15,6% per cento) e la flessione si estende alla costruzioni (-9,3%) e ai servizi (-3,2%). Il 2010 costituisce invece l'anno della ripresa che permane, attenuata, per gran parte del 2011. Gli andamenti positivi attraversano tutti i grandi settori dell'economia regionale, fatta eccezione delle costruzioni. I segnali favorevoli sono contenuti, leggermente al di sopra della media italiana ma al di sotto, com'è da molti anni, dell'insieme dell'area Euro e dei Paesi dell'OECD.

Nella prima metà del 2010 torna ad aumentare l'attività dell'industria manifatturiera, soprattutto dei beni intermedi, di frequente orientate all'export. Gli andamenti più favorevoli per la produzione, il fatturato e gli ordinativi si rintracciano nelle industrie meccaniche e dei metalli mentre permangono critici per tutto il sistema moda a cui soprattutto si deve il calo tendenziale dell'ultimo trimestre del 2011. Le PMI insieme alle grandi indicano *performances* migliori rispetto alle piccole con meno di nove addetti.

Sul versante del mercato del lavoro, dopo molti anni di costante crescita sia per gli uomini sia per le donne, il trend positivo per l'occupazione si è interrotto sul finire del 2008 in cui è iniziata un'inversione di tendenza che permane per sei trimestri consecutivi. Solo dalla seconda metà del 2010 si ravvisano i primi segnali positivi che continuano fino agli ultimi periodi del 2011.

Non si è tornati ad oggi sui livelli pre-crisi dell'occupazione complessiva, seppure siano avvenuti nel frattempo importanti cambiamenti di carattere strutturale. Rispetto al 2008 si hanno 13 persone occupate in meno. Gli uomini sono stati più colpiti delle donne, che in effetti aumentano le loro opportunità (-26mila e +13mila rispettivamente), il settore delle costruzioni è stato particolarmente falcidiato (-34mila) e si riducono consistentemente le posizioni di lavoro autonomo, libero professionale e/o imprenditoriale (-57mila) in tutti i grandi settori economici (-9mila nell'industria in senso stretto, -19mila nelle costruzioni, -26mila nelle attività terziarie, -3mila in agricoltura).

L'incremento del lavoro femminile è dovuta in modo esclusivo alla componente straniera, impegnata soprattutto nella cura delle persone e delle famiglie.

La presenza straniera nel mercato del lavoro regionale (comunitari e non comunitari) è cresciuta in modo sensibile in questi ultimi quattro anni: il numero delle persone che lavorano passa da 181mila a 230mila, pari al 12,5% del totale.

Sono soprattutto i giovani a pagare il prezzo della crisi, con i loro contratti di frequente a termine, in posizione dipendente o parasubordinato, che si concludono alla scadenza senza rinnovo oppure in via anticipata.

Le posizioni di lavoro atipico - nelle forme a tempo determinato, nelle collaborazioni, nel somministrato, ecc. - sono fortemente correlate al ciclo economico. Sono le prime ad essere cancellate con i segnali di recessione e ad essere riattivate con la ripresa congiunturale. Vi è di più. Tra il 2008 e il 2011 si è avuta complessivamente una riduzione dell'occupazione standard - sia dipendente a tempo indeterminato sia indipendente - sostituita, seppur in parte, da impieghi flessibili nella durata e nell'orario. Il mercato del lavoro regionale si presenta nel 2011 pertanto con una quota maggiore di contratti con scadenza prefissata (285mila circa in totale, il 14,5%) oppure *part time* (297mila, 15,1%) che, come è noto, non in tutti i casi viene scelto ma spesso subito, soprattutto dalle generazioni più giovani, per mancanza di migliori *chances*. Sono soprattutto gli uomini che vedono ridursi le opportunità a tempo indeterminato, mentre aumenta per loro l'atipico e il *part time*. Per le donne invece si estende soprattutto il tempo parziale.

Si accentua il processo di terziarizzazione del mercato del lavoro (62,7% del complesso degli occupati, 1 punto percentuale in più del 2008), così come nell'insieme del Nordest e del Paese, seppure si resta su una quota più ridotta rispetto all'Italia (67,8%). L'industria in senso stretto - comprensiva della manifattura e dell'energia - è soggetta ad una pesante crisi produttiva mentre sul versante occupazionale gli effetti sono contenuti dal massiccio ricorso agli ammortizzatori sociali

ordinari e in deroga che hanno garantito il sostegno al reddito dei lavoratori in cassa integrazione, oltre che in mobilità. Tra il 2009 e il 2011 sono state autorizzate solo alle imprese dell'Emilia-Romagna circa 260milioni di ore d'integrazione salariale, pari a 52.410 unità standard di lavoro annui, equivalenti ad un numero teorico di lavoratori impegnati per un intero annuo a tempo pieno. L'80% delle ore è stato richiesto dalle imprese di trasformazione industriale, soprattutto della meccanica e poi del sistema moda e della ceramica.

La crescita della popolazione in età lavorativa associata alla contrazione dei posti di lavoro ha prodotto una riduzione del tasso di occupazione nel biennio 2009-2010 con una ripresa poi nel 2011 in cui il saggio si colloca al 67,9%, che è tuttavia più basso di 2,3 punti percentuali rispetto al 2008. Per i giovani con meno di 35 anni, la quota di occupati è del 56,3% nel 2011, - 7,7 punti percentuali del 2008.

La disoccupazione aumenta ed investe nel 2011 110mila persone, il 5,3 per cento della popolazione attiva, 45mila in più in valore assoluto rispetto a tre anni prima. Sono valori più contenuti rispetto al 2010 in cui era stato raggiunto il 5,7%. Si tratta di 52mila uomini e 58mila donne, con tassi pari al 4,5% e al 6,2% per cento rispettivamente. Per la gran parte hanno perso una precedente occupazione e molte sono iscritte nelle liste di mobilità, a seguito di un licenziamento collettivo o individuale. Tra il 2009 e il 2011 in effetti il flusso d'iscrizione annuo è di circa 25mila unità e a dicembre 2011 ve ne permangono, in condizione di disoccupazione, poco più di 46mila.

Per i più giovani con meno di 35 anni la disoccupazione è pari al 10% nella media del 2011, 4,8 punti percentuali in più del 2008 e quasi il doppio del totale delle forze di lavoro. Meno anni si hanno poi e più è elevata la probabilità di restare senza lavoro. Al crescere dell'età in effetti le opportunità d'inserimento professionale aumentano, seppure in posizioni più facilmente a termine.

Nella prima metà dell'anno in corso il saggio di disoccupazione torna nuovamente ad aumentare e giunge al 6,8% in complesso nella media del semestre, al 6,3% per gli uomini e al 7,5% per le donne. Si tratta dei valori più elevati registrati dall'inizio della crisi. Le persone in cerca di lavoro tra gennaio e giugno 2012 sono in media 144mila. Il loro incremento è dovuto anche all'aumentata offerta di lavoro da parte della popolazione, su livelli mai raggiunti in precedenza – più di 2.100.000 cittadini sono attivi nel mercato del lavoro regionale – a cui non corrisponde un'adeguata creazione di posti di lavoro.

3. Le misure anticrisi: dal Patto per attraversare la crisi al Patto per la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva (L.R. 17/2005 art. 47 comma 1 lett. a)

Alla luce del quadro descritto, le politiche del lavoro sono state negli ultimi anni prevalentemente indirizzate a fronteggiare e contrastare gli effetti della crisi nel mercato del lavoro regionale. E' stato quindi cruciale creare le condizioni per la piena attuazione della legge nazionale n. 2 del 2009, recante misure urgenti anti-crisi, nonché degli accordi sottoscritti dalla Regione Emilia-Romagna con il Governo, le Regioni e le Province autonome in data 12 febbraio 2009, e successivamente con il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali in data 16 aprile 2009, cui è seguito il **"Patto per attraversare la crisi"** sottoscritto con le Parti Sociali l'8 maggio 2009. Quest'ultimo individua indirizzi e criteri generali per la gestione condivisa delle procedure e degli strumenti di intervento nelle situazioni di crisi, degli ammortizzatori sociali in deroga e delle politiche attive per il lavoro e l'occupabilità. Il sistema degli ammortizzatori sociali è stato infatti ampliato con la L. 2/2009 per essere esteso alle imprese di minore dimensione e ad alcune tipologie di lavoratori, in specie con contratti a termine – senza tuttavia produrre un impianto universalistico centrato sull'equità – ed ha consentito di garantire un sostegno ad reddito a migliaia di lavoratori e lavoratrici delle aziende in crisi. Si è esteso in tal modo a tutte le imprese della regione la possibilità di affrontare la crisi, dando avvio a processi di ristrutturazione e riorganizzazione aziendale oppure di sospendere/rallentare la produzione, sostenendo nel contempo il reddito dei loro lavoratori. Le

persone sospese dall'attività oppure licenziate per esubero del personale hanno potuto in tal modo usufruire di un sostegno al reddito pari all'80% dell'ultima retribuzione e, contemporaneamente, di fruire di servizi per il lavoro e di formazione per rafforzare le competenze professionali. Fino alla fine del 2011 l'integrazione salariale è stata concessa dalla Regione, a seguito di accordi tra le rappresentanze sindacali di 9.870 unità produttive, a 72.606 lavoratori per un totale di 105milioni circa di ore. Per il 65% si tratta di aziende artigiane. I settori maggiormente interessati sono stati la meccanica, con un terzo circa del totale dei lavoratori, il sistema moda, della logistica e del commercio, che hanno pesato per un decimo circa ciascuno sul monte ore complessivo. Le aree territoriali più interessate sono state quelle comprese tra le province di Bologna, Modena e Reggio Emilia unitamente a Forlì-Cesena.

Il sistema delle concessioni, messo in campo dalla Regione, ha garantito il sostegno al reddito ad un numero di lavoratori che nella prima parte dell'anno 2010 ha raggiunto la punta massima di 34mila unità. Nel secondo semestre 2010 inizia una lenta discesa e nel marzo 2012 si calcola che solo poco meno di 12mila lavoratori hanno necessità di integrazione salariale tramite il sistema degli ammortizzatori in deroga.

Si tenga presente che accanto a questo regime "di deroga" ha continuato ad operare in modo massiccio quello della cassa integrazione e della mobilità regolati dalla normativa ordinaria. Dal settembre 2008 fino alla fine del 2011 sono stati siglati sul territorio dell'Emilia-Romagna 1.585 accordi sindacali per usufruire della cassa integrazione straordinaria per 78mila lavoratori complessivamente. La Regione è intervenuta con un ruolo di mediazione tra le parti, proponendo e promuovendo soluzioni di politica industriale per evitare chiusure di aziende a forte impatto territoriale: vi sono stati infatti 255 casi di procedura concorsuale, 1260 di crisi aziendali e solo una minima parte di processi di ristrutturazione/riconversione. Le imprese maggiormente rappresentate sono della meccanica, della ceramica, del commercio-ristorazione e delle costruzioni.

Sul versante della mobilità extra-aziendale, a seguito di licenziamenti collettivi oppure individuali per dichiarazioni di esubero di personale, la Regione ha garantito lo svolgimento delle procedure per l'accesso alle liste di circa 25mila lavoratori all'anno che, rimasti disoccupati, hanno così avuto diritto di percepire il sostegno al reddito, per una durata variabile tra uno e tre anni in funzione dell'età, oppure solo di usufruire della "dote" incentivante per una nuova assunzione a costi più ridotti per l'eventuale nuova impresa.

Accanto alle misure di politica passiva, in attuazione degli accordi stipulati con le istituzioni e le parti sociali, è stato predisposto il "Piano delle politiche attive per attraversare la crisi", approvato con delibera n. 1124 dell'11/8/2009, che ha previsto la strutturazione di una pluralità di offerte formative innovative, primariamente destinate ai lavoratori e alle imprese interessate dagli ammortizzatori sociali in deroga, tuttavia rivolto anche ai lavoratori beneficiari di ammortizzatori ordinari e ai lavoratori a progetto che operavano presso imprese interessate dalla crisi. In particolare sono erogati percorsi di formazione e accompagnamento, aggiornamento, approfondimento e specializzazione per area tematica, fruibili per moduli formativi flessibili e personalizzabili. Sono state, inoltre, previste attività di formazione e accompagnamento per le imprese ed i sistemi di imprese impegnate ad affrontare la crisi in situazioni differenti che pertanto richiedono strumenti di intervento differenziati, finanziabili attraverso procedure just in time. In questa prospettiva il complesso delle politiche attive messe in campo dalla Regione ha avuto la finalità principale di contrastare gli effetti della crisi sul tessuto produttivo regionale attraverso il potenziamento dell'adattabilità e occupabilità delle persone, il sostegno alle imprese ed ai sistemi di imprese che investono nei processi di riorganizzazione e innovazione.

I $\frac{3}{4}$ delle persone che hanno usufruito degli ammortizzatori in deroga sono stati presi in carico dai centri per l'impiego della regione che hanno fornito di una serie di servizi, dai più semplici, quale l'erogazione delle informazioni per la ricerca di lavoro, l'accesso alla formazione, ecc fino ai più complessi, quali l'incontro domanda e offerta di lavoro, l'accesso all'intermediazione e i percorsi

personalizzati di accompagnamento al lavoro ovvero ricollocazione. Si tratta di 53.436 persone, il 74% del totale, 31.859 uomini e 21.577 donne. Queste ultime sono più attive nell'usufruire dei servizi pubblici per il lavoro (79% a fronte del 70% degli uomini) e nel partecipare ad iniziative formative per la qualificazione/riqualificazione delle competenze (7.924, il 37% a fronte di 9.958 maschi, il 31%, per un totale di 17.882, il 33%).

Dal punto di vista finanziario la Regione ha attivato azioni di politiche attive a partire dal 2009 fino a tutto il 2011 impegnando risorse di Fondo Sociale Europeo per complessivi 35.713.144,31 euro più 3.053.000,00 euro di risorse regionali (nel 2009).

Inoltre tra le politiche attive rientrano anche i trasferimenti alle Province per il funzionamento dei servizi per l'impiego pari a € 34.000.000 (12 milioni nel 2009 e nel 2010 e 10 milioni nel 2011). Vi sono state poi risorse destinate all'adeguamento dei sistemi informativi e per creare le interconnessioni telematiche tra i servizi per il lavoro e per la formazione, onde favorire la semplificazione dei processi amministrativi e la fruizione delle informazioni e dei servizi da parte dell'utenza destinataria delle politiche attive del lavoro; in tale ambito la spesa è stata di 1.549.200 euro all'anno dal 2009 al 2011 e pertanto nel triennio complessivamente pari a 4.647.600 euro.

In totale la Regione dal 2009 al 2011 ha attivato politiche attive per 75.996.744,31 euro.

A questo impegno finanziario, si aggiungono le risorse destinate al sostegno al reddito dei lavoratori colpiti dalla crisi. La Regione ha trasferito all'INPS che eroga le integrazioni e le indennità salariali – sulla base delle rendicontazioni presentate – 44.648.333,53 euro e sono in corso di trasferimento 5.441.890,98 euro per un complessivo pari a 50.090.224,51 euro.

Nel dicembre 2011 la Regione ha siglato il **"Patto per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"** ed ha definito i criteri base necessari per affrontare e superare la crisi: lavoro e impresa, qualità sociale e sostenibilità dello sviluppo. Il nuovo accordo è stato sottoscritto dalla Regione, Upi, Anci, Uncem e Lega Autonomie, Unioncamere, associazioni imprenditoriali, organizzazioni sindacali regionali, Abi e rappresentanti del terzo settore. Gli assi fondamentali su cui la Regione intende orientare lo sviluppo sono fondati sul sapere, sulla green economy e sul made in Italy. Centrale è, infatti, il sostegno dell'export, le riforme strutturali delle istituzioni e della pubblica amministrazione, del welfare e del mercato del lavoro ma anche una forte spinta alla ricerca e alla innovazione.

A seguito della stipula del "Patto per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", il 20 dicembre 2011 è stato sottoscritto l' **"Accordo per l'utilizzo degli ammortizzatori in deroga 2012"**, in cui è stato concordato che proseguiranno per tutto il 2012 gli interventi di ammortizzatori sociali in deroga già realizzati nel corso del triennio 2009/2011.

Nell'ambito del nuovo Patto è stato definito il **"Piano per l'accesso al lavoro dei giovani, la continuità dei rapporti di lavoro, il sostegno e la promozione del fare impresa"** in attuazione di un obiettivo strategico che vede i giovani e le donne come risorse ed energie su cui puntare per un futuro orientato alla sostenibilità e all'innovazione. Il Piano prevede 4 fondi con una dotazione complessiva di 46 milioni di euro:

- il **fondo apprendistato** di 20 milioni di euro per promuovere la formazione e gli incentivi per rafforzare la qualità dei percorsi d'apprendistato professionalizzante, per la qualifica e di alta formazione e ricerca;
- il **fondo per l'assunzione e la stabilizzazione** di 20 milioni di euro che prevede un incentivo fino a 12.000 euro per l'assunzione a tempo indeterminato di giovani dai 18 ai 34 anni;
- il **fondo "30-34 anni"** di 3 milioni per promuovere l'assunzione a tempo indeterminato di giovani tra i 30 e i 34 anni a seguito di percorsi individuali di formazione, realizzati

prevalentemente in impresa nella fase di pre-inserimento, finalizzati all'acquisizione di competenze coerenti con le esigenze espresse dall'impresa.

- **il fondo "fare impresa"** di 3 milioni di euro per giovani tra i 18 e i 34 anni finalizzato alla nascita di nuove imprese, ad integrazione delle opportunità di finanziamento previste nell'ambito delle politiche industriali della Regione e in stretta collaborazione con i servizi già presenti sul territorio. Con il fondo si finanzia ai giovani che intendono intraprendere un'attività autonoma percorsi formativi e consulenziali, individuali e personalizzabili nella durata e nei contenuti.

Il Piano per il lavoro dei giovani che si attua a partire dal 2012 prende le mosse delle esperienze realizzate negli anni passati sia in materia di apprendistato che di politiche per la promozione del lavoro stabile.

4. La qualificazione del contratto di apprendistato e del tirocinio formativo e d'orientamento (L.R. 17/2005 art. 47 comma 1 lett. c)

Con il Decreto Legislativo 14 settembre 2011 n. 167 recante il "**Testo unico dell'apprendistato**", entrato in vigore il 25 ottobre 2011 il legislatore ha abrogato tutte le norme previgenti in materia ed ha individuato un periodo transitorio (fino al 25/4/2012) entro il quale le Regioni e la Contrattazione nazionale collettiva del lavoro devono recepire le nuove regole. La Regione Emilia-Romagna, a tal fine, è stata impegnata in questi primi mesi del 2012 a mettere in atto le iniziative per regolamentare, di concerto con le Parti sociali, la componente formativa del nuovo apprendistato nelle tre tipologie previste: *i) per la qualifica e per il diploma professionale ii) professionalizzante o di mestiere iii) di alta formazione e ricerca*. Dal Ministero del lavoro sono stati attribuiti alla Regione 19 milioni di euro per la formazione degli apprendisti nel 2012.

La precedente normativa nazionale in materia (DLgs 276/2003 e ss.mm.) ha trovato piena attuazione in Regione. Già con le leggi regionali n. 12 del 2003 e n. 17 del 2005, era stata sancita la rilevanza dell'istituto dell'apprendistato quale contratto di lavoro dedicato ai giovani tramite cui si accede ad una opportunità formativa, strategica per lo sviluppo di competenze che possono agire favorevolmente nella costruzione di percorsi di carriera professionali ad alta qualificazione. L'istituto è utilizzato da tutti i settori economici, con peso preponderante dall'industria (25%), in specie metalmeccanica), dalla filiera turistica (36%), e dalle costruzioni (14%) e dalle imprese artigiane e commerciali.

La disciplina in vigore negli anni scorsi prevedeva ugualmente tre tipologie di apprendistato:

- in diritto-dovere per i giovani fino a 17 anni compiuti,
- professionalizzante per giovani con meno di 30 anni, maggiorenni oppure 17enni in possesso di una qualifica professionale,
- in alta formazione per giovani laureati con meno di 30 anni.

Per l'**Apprendistato in diritto-dovere**, rivolto ai giovanissimi con meno di 18 anni, la Regione ha investito soprattutto per la loro permanenza all'interno dei sistemi educativo e/o formativo e non ha programmato pertanto un'offerta di formazione specifica.

Comunicazioni di assunzioni con contratto di apprendistato

Anno	Apprendisti			<18 anni
	Maschi	Femmine	Totale	
2007	33.815	24.571	58.386	7516
2008	25.906	20.265	46.171	4960
2009	17.246	14.369	31.615	2572
2010	19.431	15.073	34.504	2197
2011	20.420	15.603	36.023	1983

Fonte: Sistema informativo lavoro Emilia-Romagna, estrazione dal DWH 11.5.2012

Le comunicazioni sulle assunzioni inviate in questi anni dalle imprese ai centri per l'impiego della regione Emilia-Romagna mettono in risalto come la scelta di favorire la presenza dei giovanissimi all'interno dei percorsi formativi sia stata favorevole; in effetti gli inserimenti aziendali con contratto di apprendistato in diritto-dovere scendono dal 10,7% del totale del 2008 al 5,5% del 2011, con un valore assoluto pari a 1.983 avviamenti su 36.023 in complesso.

Per l'**Apprendistato professionalizzante** che è quello maggiormente utilizzato, d'interesse soprattutto dei giovani qualificati ovvero diplomati, in accordo con le Parti sociali, ha stabilito invece che i profili formativi di riferimento per la programmazione della formazione professionale fossero compresi nel **Sistema Regionale delle Qualifiche (SRQ)**, un repertorio - in costante aggiornamento - elaborato dalla Regione con le rappresentanze sindacali delle imprese e dei lavoratori che ricomprende le competenze professionali caratterizzanti il sistema economico-produttivo emiliano-romagnolo.

Giovani occupati con contratto di apprendistato professionalizzante e in formazione tramite il Catalogo regionale

Anno	Apprendisti occupati al 31 ottobre	Apprendisti iscritti a percorsi formativi	Apprendisti che concludono il percorso formativo
2007		24.046	18.860
2008	61.613	42.310	28.959
2009	53.930	34.656	27.824
2010	50.523	34.884	26.526
2011	47.439	43.514	32.130

Fonte: ISFOL, Monitoraggio sull'apprendistato

Le opportunità formative sostenute dalla Regione sono state finalizzate prioritariamente a sviluppare le competenze tecnico-professionali che migliorano il grado di occupabilità dei giovani e la loro capacità di operare su processi lavorativi complessi. Per questa via si è sostenuta la qualificazione delle competenze interne alle imprese, come richiesto dalle sfide competitive dei mercati internazionali e nel contempo si sono rafforzate le chances professionali della forza lavoro

più giovane, inserita di frequente in aziende artigiane di tipo industriale . Al fine di raggiungere tali obiettivi la Regione ha reso disponibile ad apprendisti ed imprese un “Catalogo regionale” di offerta formativa costruita sulla base delle proposte presentate dagli Enti di formazione accreditati o autorizzati dalla Regione stessa. Del Catalogo fruiscono gli apprendisti assunti entro il 25 aprile 2012 sulla base della normativa previgente al nuovo Testo Unico. I giovani che hanno avuto accesso alla formazione sono stati in tal modo poco più di 113mila nel triennio 2009-2011 e più di 86mila hanno concluso il percorso entro il 2011. Se una parte che ha iniziato a frequentare nel 2011 concluderà quest’anno ve ne è un’altra che seppur iscritta non ha portato a compimento il percorso in quanto ha concluso il contratto di lavoro in anticipo. Vi è infatti una elevata mobilità tra i giovani apprendisti, soprattutto se afferenti ad imprese del turismo.

La Regione ha riconosciuto a tutti gli apprendisti che scelgono l’offerta formativa regionale un co-finanziamento delle attività formative per un massimo di 500 Euro. La parte dei costi non coperta dal finanziamento regionale resta a carico del datore di lavoro. Dall’ultimo trimestre del 2009 la Regione, tenendo conto della crisi economico-finanziaria che ha interessato tutti i settori produttivi, ha elevato il finanziamento regionale portandolo al limite massimo di 1.000 euro.

Per l’**Apprendistato in alta formazione**, la Regione ha sottoscritto con le Università e le Parti sociali in data 20 aprile 2005, un accordo per una prima sperimentazione in Emilia-Romagna, per l’attuazione del contratto di alto apprendistato per l’acquisizione del titolo di Master di primo o secondo livello. La Regione ha, inoltre, provveduto ad acquisire dagli Atenei l’offerta dei master universitari, attraverso l’emanazione di diversi Bandi, attribuendo ai 106 apprendisti assunti in alta formazione un assegno formativo di 6.000 euro per la copertura dei costi universitari del master frequentato. Successivamente si è ritenuto di regolamentare anche il conseguimento del titolo di Dottore di ricerca, attraverso la sottoscrizione in data 5 luglio 2011 tra gli Atenei, le Parti Sociali regionali e la Regione Emilia-Romagna di un ulteriore Protocollo d’intesa. Con la stessa modalità prevista per i Master, si è proceduto ad acquisire dagli Atenei le proposte formative per i Dottorati di ricerca, dedicate agli apprendisti assunti in alta formazione, definendo in 2.500 euro il valore dell’assegno formativo da attribuire agli apprendisti per la frequenza di ogni anno di dottorato la cui durata è variabile tra i 24 e i 48 mesi.

L’impegno finanziario complessivo per la qualificazione delle competenze dei giovani assunti con contratto di apprendistato è stato pari a 48.741.312 euro nel triennio 2009-2011, centrato pressoché in toto sulla tipologia più diffusa, quella professionalizzante. Solo 340.000 euro sono stati programmati per l’apprendistato in alta formazione e 947.100 euro infine per garantire tutta l’attività di assistenza tecnica a supporto del sistema di formazione professionale dedicata.

Le risorse sono di provenienza statale, con un contributo minimo di origine comunitaria.

Risorse finanziarie impegnate per l'apprendistato

	2009	2010	2011
Totale	€ 16.339.541,19	€ 6.644.122,02	€ 25.757.648,60

Disaggregazione per finalità

	2009	2010	2011
Appr. In diritto-dovere	----	----	----
Appr. professionalizzante	€ 16.339.541,19	€ 6.481.722,02	€ 24.632.948,00
Appr. alta formazione	----	€ 40.000,00	€ 300.000,00
Azioni di sistema	----	€ 122.400,00	€ 824.700,00

Disaggregazione per fonti di finanziamento

	2009	2010	2011
Risorse nazionali	€ 1.633.954,19	€ 6.604.122,02	€ 25.630.948,60
Risorse comunitarie	----	€ 40.000,00	€ 116.700,00

Fonte: ISFOL, Monitoraggio sull'apprendistato

Un ulteriore istituto strategico per le politiche del lavoro regionale rivolte *in primis* ai giovani è il **tirocinio formativo e/o d'orientamento** regolato dal D.Lgs 142/98. Le leggi regionali n.12/2003 e n. 17/2005 ne confermano la valenza formativa e ne riconoscono il valore di strumento di politica attiva.."finalizzato... a sostenere le scelte professionali e a favorire l'acquisizione di competenze mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro". Costituisce in effetti di frequente la prima esperienza d'inserimento formativo in azienda oppure, più di rado, è un'occasione di reinserimento per un soggetto adulto rimasto disoccupato che necessita di rafforzare le proprie competenze. Non è un contratto di lavoro e pertanto non prevede una remunerazione, ma al massimo un rimborso spese. Il percorso di formazione *on the job* può essere promosso da una serie di soggetti definiti dal legislatore (centri per l'impiego, università, istituzioni scolastiche, enti di formazione, comunità terapeutiche, cooperative sociali e servizi d'inserimento lavorativo per disabili) e concordato con l'azienda ospitante che deve individuare un tutor aziendale che ha la responsabilità di accompagnare il tirocinante nel suo percorso all'interno dell'impresa affinché l'esperienza sia valorizzata e centrata pienamente sull'acquisizione di nuove competenze professionali e relazionali spendibili nel mercato del lavoro.

Comunicazioni di attivazione di tirocinio

	Maschi	Femmine	Totale
2008	6.539	8.771	15.310
2009	6.078	7.876	13.954
2010	7.776	8.600	16.376
2011	7.638	8.039	15.677

Fonte: Sistema Informativo Lavoro Emilia-Romagna

Secondo quanto emerge dai dati desumibili dal modulo di monitoraggio del Sistema Informativo Lavoro della Regione Emilia-Romagna risultano attivati, nel 2011, 15.6774 tirocini, rivolti per poco più della metà a donne. È soprattutto il settore dei servizi – sia pubblici sia privati – che li promuove, con poco più del 71% del totale. Con le ripercussioni della crisi economica internazionale anche per questa tipologia d'inserimento formativo nel mercato del lavoro, si verifica una flessione significativa nel 2009, l'anno di maggiore difficoltà occupazionale per l'Emilia-Romagna. Nel 2010 si assiste ad un recupero che compensa completamente la perdita mentre nel

2012 si ha una nuova, leggera riduzione dovuta anche ad incertezze nel quadro normativo generate con l'emanazione del D.Lgs 138 dell'agosto 2011, con cui il legislatore nazionale, all'art. 11, ha introdotto una modifica significativa, limitando l'uso dell'istituto. I tirocini formativi e di orientamento possono essere in tal modo promossi unicamente da soggetti in possesso degli specifici requisiti previsti, in via preventiva, dalla normativa regionale. Dalla data di entrata in vigore del decreto, i tirocini formativi e di orientamento "non curriculari" debbono inoltre riguardare soltanto i giovani neo diplomati o neo laureati, essere promossi non oltre dodici mesi dal conseguimento del titolo di studio e non durare più di 6 mesi, comprese le proroghe. Successivamente il Ministero del Lavoro ha emanato la **Circolare n. 24 del 12/09/2011** che fornisce disposizioni circa l'interpretazione delle nuove norme. Nello specifico si afferma che è possibile continuare a promuovere i "tirocini di cosiddetto reinserimento/inserimento al lavoro", rivolti ai disoccupati, compresi i lavoratori in mobilità, e agli inoccupati, con una disciplina specifica integralmente affidata alle Regioni. Questa tipologia di tirocini non è però mai stata regolamentata nella normativa precedente, né nazionale né regionale, poiché sia la L. 196/97 e il relativo regolamento attuativo (Decreto n. 142/98), sia la L.R. 17/2005, regolano esclusivamente i "tirocini formativi e di orientamento", benché tra i destinatari figurino i disoccupati e inoccupati. A fronte di questa situazione, la Regione Emilia-Romagna ha impugnato, all'inizio del 2012, l'art. 11 del DLgs 138/2011 dinanzi alla Corte Costituzionale per lesione della competenza regionale, in quanto la materia dei tirocini è esclusiva delle Regioni, come conferma la sentenza della Corte Costituzionale n. 50/2005. Si è molto investito altresì per favorire l'applicazione delle normative regionali nelle imprese pubbliche e private del nostro territorio, acquisendo in tal senso garanzie dai competenti organi di vigilanza e controllo nazionali. Si è pertanto in attesa che sia definita una chiara cornice nazionale entro cui rivisitare, se opportuno, l'intervento regionale.

Numero di tirocinanti e percentuale di occupati a seguito dell'esperienza formativa per genere e anno

	N. Tirocinanti			Percentuale di occupati a conclusione del tirocinio		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
2008	5.883	7.892	13.775	66,8%	73,6%	70,7%
2009	5.523	7.125	12.648	61,4%	68,2%	65,2%
2010	7.039	8.014	15.053	53,3%	58,7%	56,2%

Fonte: Regione Emilia-Romagna su dati Siler

Le persone coinvolte nel corso di un anno in un percorso di tirocinio sono in numero inferiore alle comunicazioni che pervengono ai centri per l'impiego della regione in quanto un singolo individuo può beneficiare di più esperienze. Dal 2008 al 2011, tuttavia, intorno 90% dei tirocinanti ha attivato solo inserimento aziendale, senza differenze di genere.

Nel 2010 le persone che ne hanno beneficiato sono 15.053, con la quota femminile più alta di quella maschile, 8.014 rispetto 7.039. Considerando l'età, oltre l'80% ha meno di 34 anni e circa la metà non supera i 24 anni. Da un'analisi condotta nel corso del 2011 su questo collettivo emerge come il 30,4% ha poi immediatamente firmato un contratto di lavoro nella stessa impresa (31,2% per le donne e 29,5% per gli uomini) mentre il 25,8% ha avuto l'opportunità di accedere ad un lavoro retribuito in un'altra azienda. Un posto di lavoro tramite il canale della formazione *on the job* è stato così garantito al 56,2% dei tirocinanti avviati nel 2010, un valore più contenuto rispetto a coloro che avevano iniziato un percorso formativo aziendale nei due anni precedenti.

Nella progettazione del tirocinio, per valorizzarne al massimo la valenza formativa e la sua spendibilità nel mercato del lavoro, la Regione ha promosso e implementato una modalità coerente

con gli standard definiti nel Sistema Regionale delle Qualifiche (D.G.R. n. 2175/2009), che è utilizzato anche in riferimento al contratto di apprendistato, in quanto costituisce il repertorio – in costante aggiornamento – delle competenze professionali che caratterizzano il sistema economico-produttivo della regione. In tal modo l'esperienza del tirocinio entra a far parte del percorso curriculare della persona, le cui capacità e conoscenze esercitabili nel lavoro sono acquisite sia in esito ad un percorso d'apprendimento formale, quale la partecipazione al un corso, sia nell'ambito di un'attività lavorativa che anch'essa può essere formalizzata e certificata.. Una qualifica professionale può essere in tal modo conseguita anche in più fasi, a seguito di certificazioni parziali che rilasciano “certificati di competenze” che attestano apprendimenti utili per il suo conseguimento.

5. La promozione e l'incentivazione del lavoro stabile (L.R. 17/2005 art. 47 comma 1 lett. a)

In coerenza con le dinamiche occupazionali riscontrate nel corso del decennio precedente, ed in particolare con l'accentuazione dell'insicurezza contrattuale e reddituale per una fascia rilevante di lavoratori, in prevalenza giovani, donne e soggetti con svantaggio sociale, la Regione ha predisposto, con DGR 346/2008 un bando sia per **interventi di stabilizzazione occupazionale** sia per iniziative rivolte ai destinatari del **Programma Ministeriale "PARI, Programma d'azione per il re-impiego di lavoratori svantaggiati"**.

Tale bando prevedeva incentivi per le aziende che assumessero a tempo indeterminato le seguenti categorie di lavoratori:

- disoccupati di lunga durata (almeno 12 mesi);
- lavoratori discontinui, privi di un rapporto stabile;
- disoccupati con gravi problemi sociali e sanitari;
- monogenitori disoccupati con figli minori a carico.

Dall'analisi svolta sul finire dell'anno 2007 era emerso, infatti, uno scenario sul mercato del lavoro caratterizzato dall'ottimo posizionamento generale rispetto agli indicatori occupazionali europei (Strategia europea per l'occupazione), con la presenza, tuttavia, di alcune criticità alle quali si voleva rispondere con l'intervento in questione. In particolare la fascia dei disoccupati di lunga durata risultava consistente, con più di 19mila unità, cioè quasi un terzo dell'intero collettivo di persone alla ricerca di lavoro in Emilia-Romagna. In aumento, per ambedue i generi, risultava altresì la disoccupazione degli over 45: vi erano infatti 6mila donne e 3mila uomini con più di 50 anni che cercavano attivamente il lavoro, per la metà da più di dodici mesi. In condizione di svantaggio, inoltre, vi erano soggetti con particolari difficoltà di natura reddituale dovute anche alla loro condizione familiare; rilevante in tal senso il caso del(le) disoccupati/e soli/e e con figli a carico (i cosiddetti “mono genitori disoccupati”) il cui stock complessivo, ancorché di ridotta entità, attestandosi comunque sulle 2.100 unità, era composto per lo più da donne (2mila). Risultavano sempre critiche le opportunità d'accesso e permanenza al lavoro di circa 18mila soggetti svantaggiati, con storie di alcolismo o di tossicodipendenza, in carico ai servizi socio-assistenziali territoriali, così come delle circa 3mila persone con esperienze di detenzione carceraria. Tra di essi erano presenti poco più di 3.500 donne e numerosi over quarantenni. A questi gruppi in difficoltà nell'inserimento professionale, se ne affiancavano altri, più numerosi, la cui problematica era legata alla minore stabilità lavorativa. Significativo risultava, oltre ai 163mila occupati dipendenti a termine, lo stock dei lavoratori impiegati con contratti di collaborazione – circa 40mila - svolgenti, di fatto, la propria attività con modalità simili a quelle di lavoratori subordinati.

Consistenza dei gruppi target del piano per il lavoro stabile

	Maschi	Femmine	Totale
Persone in cerca di lavoro	17.000	31.000	48.000
- di cui: over 50 anni	3.000	6.000	9.000
disoccupati di lunga durata	8.264	10.897	19.161
monogenitori	100	2.000	21.000
Occupati dipendenti a tempo determinato	70.935	92.516	163.451
Occupati con contratto di collaborazione	18.552	20.955	39.507
Popolazione detenuta	3.081	100	3.181
Utenza tossicodipendenti servizi sociali	10.495	2.064	12.559
Utenza alcolodipendenti servizi sociali	3.776	1.398	5.174

Fonte: Regione Emilia-Romagna su dati Istat e dei sistemi informativi socio-sanitari

Per i lavoratori discontinui, al fine circoscrivere la platea e incentivare l'assunzione a tempo indeterminato solo dei soggetti costantemente attivi nel mercato del lavoro ed escludere così coloro che cercavano un'occupazione saltuaria ovvero stagionale come integrazione del reddito familiare - quali casalinghe, studenti, pensionati - è stata ideata la definizione di "[...] persone che nei precedenti 24 mesi abbiano percepito un reddito lordo complessivo inferiore ad un valore di 35.000 Euro e che per almeno 18 mesi dei 24 siano stati impegnati con forme giuridiche di lavoro diverse dal rapporto subordinato a tempo indeterminato [...]".

L'intervento si è concluso nel 2010 per quanto riguarda le assunzioni dei disoccupati con gravi problemi sociali o sanitari e dei monogenitori disoccupati con figli minori a carico e nel 2011 per le assunzioni di disoccupati di lunga durata e lavoratori privi di un rapporto stabile.

Sono state presentate domande per la stabilizzazione di 1.553 lavoratori, di cui 1.146 precari. Ne sono state ammesse 923 mentre 630 sono state escluse. Alle 923 domande ammesse sono seguite 745 assunzioni o trasformazioni a tempo indeterminato di rapporti di lavoro preesistenti. A quelle non ammesse invece sono seguite 333 assunzioni.

Delle 745 assunzioni a tempo indeterminato nelle imprese ammesse a beneficiare dell'incentivo, 623 hanno riguardato precari e disoccupati di lunga durata, 122 disoccupati in condizioni di svantaggio e persone in condizioni familiari disagiate.

Le risorse disponibili per finanziare l'intervento sono state utilizzate in modo parziale. Per soddisfare completamente le richieste di agevolazioni provenienti dalle domande ammissibili a contributo, sarebbero stati sufficienti € 2.267.200, circa la metà degli stanziamenti accertati nel bilancio regionale 2009. Questo tiraggio insufficiente dell'intervento è da attribuire sia al numero ridotto di domande che sono pervenute sia al numero elevato di domande respinte.

Il ridotto numero di domande è plausibilmente, almeno in parte, determinato dalla coincidenza temporale - non prevedibile al momento della implementazione dell'intervento- tra sviluppo concreto dell'azione e avvio della crisi economica.

Una parte decisamente maggioritaria delle domande ha riguardato lavoratrici donne, il cui peso è prevalente nel lavoro atipico. C'è una forte dispersione per titoli di studio dei lavoratori. Alta è la percentuale di laureati, soprattutto fra i precari. Più di un terzo delle assunzioni sono part-time, molte di più che nel mercato del lavoro e riguardano in misura maggiore donne e chi è in possesso di titoli di studio alti. La fascia d'età prevalente va dai 25 ai 40 circa; significativa è anche la presenza di lavoratori anziani, oltre i 40 e persino oltre i 50. Le domande riguardano in netta

maggioranza lavoratori del comparto dei servizi, anche al netto di commercio e ristorazione e ricettività e in tal modo si spiega l'alta percentuale di part-time mentre nel manifatturiero prevale il tempo pieno. Il peso delle grandi imprese nel numero delle domande è molto alto. Le forme giuridiche prevalenti delle imprese sono la società di capitali (39,5%) e la società cooperativa (21,35%). Anche fra le cooperative prevale la grande dimensione.

Le domande non ammesse ammontano a 630 su 1.553, cioè il 40,6% del totale e la maggior parte si riferisce alla categoria dei precari a cui mancava il requisito previsto dal bando di almeno 18 mesi di occupazione a termine nei 24 mesi precedenti l'incentivazione.

La propensione ad assumere in forma stabile tra le imprese che hanno ricevuto l'incentivo è del 64% contro il 58% riscontrata tra quelle non ammesse. Si tratta di una differenza positiva ancorché non elevata. L'esercizio è stato ripetuto sul gruppo di domande che si riferiscono solo ad assunzioni effettuate dopo la presentazione della domanda stessa (anche prima dell'effettiva assegnazione dell'incentivo). In questo caso l'unità target è composta da 133 domande e l'unità di controllo da 46 domande. Il risultato è che la propensione ad investire risulta del 31% per l'unità target e del 16% per l'unità di controllo. In questo caso la maggiore differenza fra i due valori segnala anche una maggiore efficacia dell'incentivo a modificare le scelte delle imprese.

Si è infine ripetuto l'esercizio per entrambi i gruppi di cui sopra considerando la situazione al 31 dicembre 2009 per tenere conto delle eventuali cessazioni. Il tasso di cessazione appare leggermente più alto per le imprese che non hanno ricevuto l'incentivo. Le differenze nella propensione ad assumere sono di conseguenza leggermente più elevate segnalando una maggiore efficacia dell'incentivo a distanza di tempo.

In definitiva l'incentivo ha mostrato di avere una seppure limitata efficacia nell'aumentare la propensione ad assumere in forma stabile. L'impatto complessivo sul numero assoluto di stabilizzazioni è stato però, come s'è detto, limitato in funzione del basso numero di domande e dell'alto tasso di non ammissione.

Dalla valutazione *ex post* dell'iniziativa è emerso come l'intervento possa essere migliorato, modificando alcuni aspetti del bando, di cui si è tenuto conto nell'ambito del nuovo programma d'incentivazione disposto nel Piano straordinario per l'occupazione dei giovani emanato con la DGR n. 413/2012. In particolare si è cambiato ed ampliato il requisito dei 18 mesi di impiego con forme giuridiche diverse dal rapporto a tempo indeterminato, non più richiesto nell'arco di 24 mesi bensì di 36 mesi ed è stato elevato l'importo degli incentivi per tutti i potenziali beneficiari ed in particolare per le categorie diverse da quella dei precari. E' fondamentale tuttavia per un migliore esito dell'iniziativa poter contare su di una favorevole congiuntura economica.

Oltre all'iniziativa fin qui descritta promossa nel 2008 e dispiegatasi negli anni successivi, si sono progettate nel contempo le azioni di re-impiego nell'ambito dell'azione di sistema del Ministero del lavoro denominata **Welfare to work**. Nel giugno 2011 con la DGR n. 826/2011 sono state approvate le disposizioni regionali in materia. L'intervento si sostanzia di tre linee di azione:

1) erogazione di incentivi alle aziende per l'assunzione a tempo indeterminato delle seguenti tipologie di lavoratori/lavoratrici in condizione di svantaggio sul mercato del lavoro:

- disoccupati svantaggiati ovvero persone con gravi problemi sociali o sanitari certificati dalle competenti strutture pubbliche (es. dipendenza da alcolismo o tossicodipendenza, ex detenuti, area penale esterna, ecc.);
- mono genitori disoccupati ovvero persone che vivono sole con uno o più figli minori a carico.

2) erogazione, su richiesta, di azioni formative personalizzate ai lavoratori/lavoratrici -- oggetto dell'assunzione o della promessa di assunzione da parte dell'azienda;

3) erogazione di azioni formative finalizzate all'auto impiego per i soggetti che intendano avviare un'impresa o un'attività autonoma e abbiano presentato apposita domanda accolta dalla Provincia di riferimento.

Agli enti di formazione che, tramite le apposite procedure di evidenza pubblica, si sono candidati ad erogare la formazione verranno liquidati in nome e per conto dei lavoratori/lavoratrici assegni formativi di importo variabile in relazione al numero di ore di formazione da erogarsi. Durante la formazione ai lavoratori/lavoratrici oggetto dell'assunzione o della promessa di assunzione sarà erogato a cura dell'INPS, con cui si è costruito un rapporto convenzionale, un sostegno al reddito dell'importo di € 450 lordi mensili per un massimo di 10 mesi.

Le risorse finanziarie messe a disposizione dal Ministero sono di € 3.000.000 ripartiti nel seguente modo: *i)* € 1.750.000,00 per contributi all'assunzione (a bilancio regionale), *ii)* € 1.250.000 per sostegno al reddito (assegnati all'INPS). A questi si sommano altri € 2.500.000,00 del POR 2007/2013 del Fondo Sociale Europeo per gli assegni formativi.

Le domande di contributo dichiarate ammissibili dalle Province sono 183 per un totale di € 749.600, cioè meno della metà del finanziamento programmato.

Entro la fine del 2011 sono state inserite in un percorso formativo 110 persone assunte o con promessa d'assunzione; queste ultime, conclusa l'esperienza dovranno stipulare il contratto di lavoro a tempo indeterminato entro 30 giorni dal termine.

Le domande per l'auto impiego ammesse sono 61 e 58 persone entro il 2011 hanno iniziato la relativa formazione.

A giugno 2012 le azioni formative sono in corso e si concluderanno entro ottobre 2012.

6. Gli strumenti per la conciliazione tra lavoro e famiglie: i voucher conciliativi (L.R. 17/2005 art. 47 comma 1 lett. a)

In applicazione dell'art. 10 della L.R. 17/2005, che prevede l'erogazione, da parte della Regione, di assegni di servizio volti a favorire l'accesso e la permanenza nel mercato del lavoro, nonché la progressione di carriera di persone a rischio di esclusione per carichi di cura, la Regione ha promosso il progetto "Voucher di conciliazione". L'intervento, avviato nell'anno scolastico 2008/2009, è volto a ridurre il rischio soprattutto per le giovani madri di dover lasciare il lavoro per le necessità di cura dei bimbi con meno di tre anni e per sostenere nel contempo il raggiungimento dell'obiettivo definito nell'ambito della Strategia Europea per l'Occupazione di inserire nei nidi d'infanzia almeno il 33% dei neonati. Si colloca in un contesto in cui, seppure l'Emilia-Romagna sia la Regione italiana con la maggiore capillarità di servizi dedicati, presenta negli anni in cui l'azione è stata ideata e progettata - tra il 2007 e il 2008 - una lista d'attesa per l'inserimento nei nidi d'infanzia dei Comuni composta da circa 6.000 bambini e un costo medio complessivo del servizio sia nel pubblico sia nel privato intorno a € 850 al mese, con una forte variabilità intercomunale.

Il progetto consiste nell'erogazione di assegni di servizio (voucher) alle famiglie residenti o domiciliate in Emilia-Romagna per l'inserimento dei propri figli con meno di tre anni nei servizi educativi privati autorizzati, a condizione che entrambi i genitori o uno solo, in caso di famiglie mono genitoriali, siano occupati e che il nucleo familiare abbia dichiarato un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) in corso di validità non superiore a € 35.000,00. Il voucher interviene a ridurre la spesa di frequenza al nido a carico delle famiglie; ha un valore massimo di € 250 al mese per ogni bambino/a e serve a coprire la differenza di costo tra la retta per la frequenza al nido d'infanzia privato e quella del servizio pubblico.

La copertura finanziaria è assicurata da risorse della programmazione 2007/2013 del Fondo sociale europeo, pari a € 3.000.000,00 per ciascuna annualità, integrate da contributi comunali.

L'attuazione del progetto avviene mediante bandi annuali emanati dalla Regione Emilia-Romagna e rivolti ai 38 Comuni capo distretto per le politiche socio-sanitarie, ai sensi della L.R. n. 2/2003 e del Piano sociale e sanitario regionale 2008/2010, cioè i soggetti che sono stati designati a ricevere e

gestire i finanziamenti regionali di cui i beneficiari intermedi sono i Comuni aggregati nei singoli distretti e i finali sono invece le famiglie dell'Emilia-Romagna in possesso dei requisiti sopra indicati.

A seguito della validazione delle candidature da parte della Regione Emilia-Romagna, i Comuni emanano propri bandi rivolti alla cittadinanza per accedere al voucher, in esito ai quali approvano le graduatorie dei beneficiari e le inviano alla Regione che impegna le risorse necessarie e si occupa dei trasferimenti finanziarie e delle procedure di rendicontazione. L'assegno conciliativo può essere erogato dal Comune direttamente alla famiglia oppure al gestore del nido, che in questo caso farà pagare alla famiglia una retta ridotta, decurtata del valore del voucher.

Nello sviluppo dell'azione politica, la Regione per la prima volta ha fatto riferimento ai Comuni capofila dei distretti sociali come soggetti intermedi. Tutto ciò ha comportato la messa a punto di procedure e modalità innovative ma particolarmente complesse. La partecipazione dei numerosi attori istituzionali ha infatti costituito un elemento di criticità, soprattutto per quanto riguarda l'azione di coordinamento che i comuni capofila sono tenuti ad esercitare nei confronti dei comuni del loro territorio che partecipano al progetto, insieme alla complessità del procedimento amministrativo che sostiene l'operazione. Nell'anno scolastico 2008/2009 è stata pertanto avviata una prima sperimentazione nei Comuni di Bologna e Modena per testare il modello d'intervento anche nei suoi caratteri procedurali, tenuto conto che si è dovuta costruire una metodologia contabile e rendicontuale adatta alle norme del Fondo Sociale Europeo che è il principale canale di finanziamento. Le famiglie beneficiarie in tal caso sono state 27 per un totale di 146 voucher attivati e € 36.500 di risorse FSE impegnate. Il pagato è stato pari a € 33.912.

L'erogazione del voucher conciliativo: beneficiari e spesa

Anno scolastico	Famiglie beneficiarie	N° voucher mensili in complesso	Risorse Fondo Sociale Europeo impegnate	Risorse dei Comuni
2009/2010	500	5.096	€ 1.094.253.00	€ 759.580.00
2010/2011	926	9.754	€ 2.240.996.00	€ 1.353.561.00
2011/2012	948	9.903	€ 2.269.000.00	€ 1.284.997.00

Fonte: Regione Emilia-Romagna

Nel corso degli anni il numero di famiglie beneficiarie dei voucher all'inizio di ogni anno scolastico è costantemente aumentato nell'arco dei tre anni di attuazione del progetto, passando dalle 500 del 2009/2010 alle 926 del 2010/2011 per arrivare alle 948 del 2011/2012. C'è da annotare tuttavia che si registra una contrazione del numero di famiglie beneficiarie al termine dell'anno scolastico di riferimento rispetto al numero iniziale, a seguito sia dei fisiologici abbandoni e rinunce, sia purtroppo a causa degli effetti della crisi economica che ha fatto perdere a molti genitori il requisito dell'occupazione.

Il progetto prosegue anche nell'anno scolastico 2012/2013, quarto e ultimo anno di attuazione coperto dalla programmazione del FSE 2007/2013.

La politica regionale del voucher per i nidi d'infanzia è stato oggetto di una missione valutativa ex art. 50 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa, approvata nel settembre 2011, in seduta congiunta, dalle Commissioni assembleari "Turismo Cultura Scuola Formazione Lavoro Sport" e "Politiche per la salute e Politiche sociali". Il lavoro è stato realizzato a seguito di una istruttoria tecnica per giungere a definire lo studio di fattibilità che ha permesso di formulare le domande valutative a cui dare risposta. Riguardano le difficoltà nell'implementazione incontrate dai vari organismi coinvolti nella rete istituzionale, il livello di soddisfazione delle famiglie beneficiarie e

l'impatto sui modelli gestionali ed organizzativi dei nidi privati, centrali per il successo dell'iniziativa.

7. Il collocamento mirato e l'inserimento al lavoro delle persone con disabilità (L.R. 17/2005 art. 47 comma 1 lett. b)

La legge regionale n. 17/2005 prevede l'utilizzo di un insieme articolato di strumenti e dispositivi tecnici e normativi, che rispondono a una complessa strategia di sostegno all'inserimento lavorativo delle persone con disabilità, ai diversi livelli di competenza istituzionale.

La dimensione, la diffusione e l'operatività del sistema regionale sono testimoniati dai numeri relativi ai consistenti volumi di iscrizioni al collocamento mirato ed avviamenti al lavoro. La competenza istituzionale è delle Province che la esercitano nell'ambito del servizio dedicato all'inserimento lavorativo, ascrivito ai centri per l'impiego e nell'alveo definito dalle linee d'indirizzo e dalle norme a scala nazionale e regionale.

In Emilia-Romagna sono iscritte al collocamento mirato complessivamente 34.506 persone con disabilità (al 31/12/2010¹), con un'incidenza della componente femminile pari al 50,9%. L'andamento delle persone iscritte nell'arco di tempo che copre l'intero periodo di applicazione della legge (2000-2010) evidenzia una crescita pressoché continua: dai 16.156 iscritti disabili dell'anno 2000, ai 34.506 del 2010, con un incremento medio annuo dell'8,3%.

Dall'entrata in vigore della L.68/99 fino al 31/12/2010, il flusso complessivo di avviamenti al lavoro di persone con disabilità effettuati in Emilia-Romagna mediante il collocamento mirato ammonta a 38.933 inserimenti lavorativi, con un volume medio annuo di avviamenti superiore a 3.500 unità.

L'impatto dell'attuale contesto di crisi economica e di stretta occupazionale si avverte anche sull'istituto del collocamento mirato. Rispetto all'anno 2007 (in cui si sono avuti 4.596 avviamenti), nel biennio successivo si assiste a una diminuzione delle assunzioni, fino a giungere ai 2.908 avviamenti effettuati nel 2009, con la successiva lieve ripresa nel 2010.

Per i *datori di lavoro privati* soggetti all'obbligo d'inserimento lavorativo delle persone con disabilità, la quota di riserva ammonta a 34.400 unità (al 31/12/2010), con la percentuale di posti scoperti che si è ridotta in modo cospicuo nel triennio 2008-2010 dal 29,7% al 24,0%. Per i *datori di lavoro pubblici*, la quota di riserva è pari a poco più di 8.300 unità, con la percentuale di posti scoperti che nel triennio 2008-2010 si riduce da 30,4% a 28,6%. In entrambi i casi aumenta pertanto nel tempo il tasso di copertura della quota di riserva, pur in presenza di un contesto di crisi.

Con l'art. 22 della L.R. 17/2005 la Regione Emilia-Romagna ha disposto l'assunzione di persone con disabilità per le quali si registri una maggiore difficoltà d'inserimento tramite i canali ordinari disponendo un originale sistema convenzionale promosso dalle Province con le rappresentanze territoriali delle imprese e dei lavoratori, nonché con le associazioni di rappresentanza e tutela delle cooperative sociali. L'obiettivo è di garantire programmi di inserimento individuali presso cooperative sociali e loro consorzi di persone con disabilità psichica o in condizione di particolare gravità. L'impresa in obbligo d'assunzione tramite il collocamento mirato può per una quota fino al 30% non procedere all'inserimento in azienda in cambio di una esternalizzazione di parte d'attività verso una cooperativa sociale che inserisce così lavoratori per un numero ed un costo commisurati al valore della commessa. Siffatto meccanismo consente alle persone con gravi disabilità di usufruire di più ampie opportunità lavorative, all'impresa di ottemperare per una quota al massimo del 30% all'obbligo di assunzione, alla cooperativa di sostenere i costi del lavoro di persone

¹ Si tratta del dato più recente disponibile. La rilevazione dei dati per l'anno 2011 è tutt'ora in corso

assunte “per conto ovvero in sostituzione dell’impresa” e alla Provincia di rispondere alla funzione istituzionale di garantire per tutti il diritto al collocamento mirato.

Si tratta di una rilevante esperienza in fase di progressivo consolidamento, mediante la quale (al 30/09/2011) si sono attivate complessivamente 221 convenzioni/programmi dall’entrata in vigore della legge, che hanno coinvolto 388 lavoratori (di cui 120 in convenzioni ancora in essere), 89 cooperative sociali e 148 imprese.

Rispetto all’operatività di questo istituto e al fine di renderlo più efficace, funzionale e diffuso, la Regione ha valutato sul versante normativo i suoi possibili miglioramenti per renderlo più fruibile dal punto di vista delle procedure e della praticabilità da parte delle imprese.

Attuazione dei programmi di inserimento lavorativo in cooperative sociali ex art. 22, L.R. 17/2005 dall’entrata in vigore della legge. Dati regionali di riepilogo al 30/09/2011 – Valori assoluti e percentuali

		2006	2007	2008	2009	2010	2011 (30/09)	Totale
Numero convenzioni/programmi attivati	v.a.	4	22	30	40	68	57	221
	%	1,8	10,0	13,6	18,1	30,8	25,8	100,0
Lavoratori interessati	v.a.	8	43	40	67	105	125	388
	%	2,1	11,1	10,3	17,3	27,1	32,2	100,0
<i>di cui: in convenzioni in essere al 30/09/2011</i>								120
Media lavoratori interessati per convenzione		2,0	2,0	1,3	1,7	1,5	2,2	1,8
Cooperative sociali "tipo B" interessate	v.a.	4	7	15	20	23	20	89
	%	4,5	7,9	16,9	22,5	25,8	22,5	100,0
Imprese interessate	v.a.	4	9	20	30	41	44	148
	%	2,7	6,1	13,5	20,3	27,7	29,7	100,0

Fonte: Servizio Lavoro Regione Emilia-Romagna, elaborazioni su dati forniti dalle Province aggiornati al 30/09/2011

Le fonti primarie di finanziamento degli interventi per favorire l’inserimento e l’accompagnamento al lavoro sono due: i) il **Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili** (FND), previsto dalla L. 68/99, che finanzia la fiscalizzazione dei contributi previdenziali e assistenziali per un periodo pluriennale variabile a seconda del grado di disabilità del lavoratore e l’adeguamento del posto di lavoro (ex art. 13); ii) il **Fondo regionale per l’occupazione delle persone con disabilità** (FRD), normato all’art. 19 della L.R. 17/2005, finanziato *in primis* dai contributi dei datori di lavoro che richiedono di essere esonerati dall’obbligo del collocamento mirato, utilizzato, a seguito dell’emanazione di indirizzi triennali, per rafforzare l’azione volta ad assicurare il diritto al lavoro.

Il FND ha avuto storicamente una cospicua dotazione da parte dello Stato, che per gli esercizi finanziari 2009 e 2010 è stata di 42 milioni di euro complessivi ripartiti fra le Regioni.

Per l’esercizio finanziario 2011, la legge di stabilità n. 220/2010 e il successivo decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze del 21/12/2010 hanno diminuito il fondo nazionale a 11,7 milioni di euro, ulteriormente ridotti a poco più di 2 milioni con il DPCM del 28/01/2011. Alle Regioni a statuto ordinario nel 2011, per il contenimento della spesa pubblica sono stati ulteriormente ridotti i trasferimenti statali di 4 miliardi di euro e nei tagli effettuati è rientrato anche il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili, che è stato quindi azzerato dal precedente Governo.

Per l’esercizio 2011 non vi è stato pertanto alcun trasferimento di risorse dal Ministero del lavoro. La Regione Emilia-Romagna, tuttavia, grazie ad una accorta gestione contabile delle risorse

stanziare negli anni precedenti è riuscita a garantire la piena copertura delle agevolazioni per l'esercizio 2011 con uno stanziamento di poco inferiore a 6 milioni di euro.

Risorse del Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili destinate alla Regione Emilia-Romagna. Esercizi finanziari 2009-2011

Esercizio finanziario	Trasferimenti dallo Stato (in €)	Nuove assunzioni agevolate
2009	5.931.609,28	366
2010	5.036.696,15	251
2011	5.887.609,28	182
TOTALE	16.855.914,71	799

Fonte: Regione Emilia-Romagna

Per il triennio 2009-2011 sono stati trasferiti alle imprese € 16.855.915 per il rimborso forfettario delle spese per l'adeguamento dei posti di lavoro e la fiscalizzazione pluriennale degli oneri relativi a 799 nuove assunzioni effettuate con un costo medio unitario di 21mila euro.

Le risorse del Fondo regionale per l'occupazione delle persone con disabilità (FRD) sono finalizzate al supporto e alla qualificazione degli inserimenti professionali, mediante progetti che hanno una ricaduta sulle persone e sui contesti di lavoro. Se considerati nel loro insieme, in una relazione di interdipendenza e complementarietà, tutti gli interventi attivati con il FRD hanno come obiettivo l'inserimento lavorativo. Attraverso misure che mirano ad incrementare l'occupabilità della persona disabile, in relazione alle sue condizioni di salute e alla diagnosi funzionale si cerca di offrire una concreta opportunità di svolgere una attività lavorativa e il percorso di integrazione e di inserimento si configura come un processo inclusivo di costituzione di una relazione sociale tra la persona e il mondo del lavoro.

La programmazione e l'impegno delle risorse del Fondo regionale per l'occupazione delle persone con disabilità sono posti in capo alle Province, come anche le procedure di rendicontazione tecnica di dettaglio sull'andamento e sulle modalità di spesa. E' la Provincia che provvede, sulla base della programmazione effettuata e delle risorse assegnate, e sentite le sedi concertative, alla definizione e pubblicazione dei bandi, all'espletamento delle procedure di evidenza pubblica e all'individuazione dei beneficiari intermedi e finali. La programmazione avviene a seguito di un processo partecipativo che vede impegnate, in particolare, le Commissioni Provinciali Tripartite che sono composte, oltre dalla Provincia, dalle Organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori e dalle principali associazioni di rappresentanza delle persone con disabilità.

La Regione definisce con gli indirizzi triennali i criteri di riparto del FRD tra le Amministrazioni provinciali e le tipologie di azioni finanziabili, cura il trasferimento delle risorse e verifica altresì che le risorse vengano utilizzate e procede ai mandati di liquidazione di ciascuna annualità secondo le modalità indicate nella delibera n. 965/2011. Provvede altresì alla verifica dell'efficacia/efficienza degli interventi e, più in generale, dei servizi per il collocamento mirato attraverso l'analisi dei dati di monitoraggio rilevati su base provinciale.

L'impiego delle risorse del Fondo da parte delle Province è centrato sul principio della coprogettazione degli interventi dei diversi attori locali (nella misura di almeno il 30% delle risorse assegnate), con particolare riguardo alla collaborazione tra il sistema lavoro ed i sistemi della salute e del sostegno sociale, in un'ottica di interdisciplinarietà e di pieno sviluppo/utilizzo degli strumenti a sostegno del collocamento mirato. Tali politiche di rete si concretizzano, ad esempio, pur nelle specifiche caratterizzazioni locali, in un rapporto costante ed intenso tra gli uffici delle

Amministrazioni provinciali che si occupano di inserimento lavorativo e le strutture delle Aziende USL che hanno in carico diverse tipologie di utenti con disabilità, e in alcuni casi coinvolgono anche con le cooperative sociali del territorio.

Tra i servizi del collocamento mirato, accanto agli strumenti attivati con le risorse del Fondo regionale vi sono anche i programmi di inserimento lavorativo in cooperative sociali (art. 22, legge regionale n. 17/2005) cui si è fatto riferimento nelle pagine precedenti.

Per il triennio 2008-2010 l'impegno finanziario delle Province a carico del Fondo regionale per l'occupazione delle persone con disabilità (FRD) è stato pari a € 12.327.295 che ha consentito di sostenere, con azioni differenziate, 12.248 persone destinatarie degli interventi

L'impegno finanziario e i destinatari per il triennio 2008-2010 del Fondo Regionale per l'occupazione delle persone con Disabilità

<i>Tipologia di interventi</i>	<i>Impegno finanziario (in €)</i>	<i>Destinatari</i>
Azioni per l'inserimento lavorativo	7.964.831,30	10.062
Incentivi alla stabilizzazione occupazionale	2.795.778,28	714
Sostegno della mobilità e spostamenti casa-lavoro	1.113.204,20	1.149
Sostegno alle iniziative volte ad incrementare l'occupazione delle persone con disabilità (promozione della responsabilità sociale dell'impresa)	153.890,00	326
Adattamenti di posti di lavoro e personalizzazione delle modalità organizzative	54.451,58	13
Formazione ai sensi della L.R. 12/2003	245.140,00	145
Totale	12.327.295,36	12.248

Fonte: Regione Emilia-Romagna su dati forniti dalle Province

Più della metà dei finanziamenti è stato orientato allo sviluppo di azioni direttamente volte all'inserimento lavorativo per poco più di 10mila destinatari. Una cifra cospicua, prossima a 2,8milioni di euro è stata indirizzata invece ad incentivare la stabilità occupazionale di 714 persone e oltre 1milione per garantire la mobilità casa-lavoro di 1.149 occupati.

Per il nuovo periodo di programmazione 2011-2013 del FRD ci sono maggiori risorse finanziarie. L'importo stanziato dalla Regione è pari a 40 milioni di euro, ripartiti fra le Province (D.G.R. n. 965/2011), cui ha fatto seguito nel 2012 un'integrazione di 13 milioni di euro. Si tratta di uno stanziamento notevolmente al di sopra del precedente triennio 2008-2010 (pari a 12 milioni di euro), conseguente alla maggiore disponibilità generata dalle fonti di finanziamento (in particolare, i contributi dei datori di lavoro per gli esoneri, aumentati con la crisi, e gli importi delle sanzioni amministrative).

Le Province attuano la programmazione sulla base dei seguenti principi definiti nei nuovi Indirizzi regionali:

- sostegno integrato delle risorse disponibili a livello locale, attraverso la coprogettazione degli interventi dei diversi attori locali competenti (Servizi provinciali, Comuni, AUSL, ecc.), in un'ottica di pieno sviluppo degli strumenti a sostegno del collocamento mirato, anche per ambiti territoriali, in raccordo con i Piani di zona e con quanto disposto dal piano sociale e sanitario;

- 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.

La costruzione di reti territoriali da parte delle Amministrazioni provinciali, tipizzate in modo originale nei vari territori (ad esempio si ha il SIIL a Ravenna e i Nuclei Territoriali a Reggio Emilia con modelli organizzativi e sistemi di relazioni differenti) è volto a favorire l'erogazione di un servizio di mediazione integrato per l'inserimento lavorativo e a contribuire nel contempo allo sviluppo di comportamenti socialmente responsabili da parte delle imprese. La rete di supporto è composta dalle istituzioni pubbliche, enti locali, servizi per l'impiego, associazioni imprenditoriali, servizi socio-sanitari, associazioni delle persone disabili e dei loro familiari che agiscono, per la progettazione individualizzata di percorsi di transizione e accompagnamento al lavoro, mettendo in campo le rispettive competenze e gli strumenti di cui sono dotati. La presenza di operatori specializzati che si occupano della promozione e della realizzazione dei percorsi in azienda e di consulenza alle imprese favorisce poi la tenuta della rete e una maggiore efficacia degli interventi. Per quanto attiene la prima annualità di assegnazione delle risorse FRD, il totale programmato dalle Province è pari a 11.190.429 euro, corrispondenti all'83,9% del totale delle risorse assegnate (l'importo che rimane ancora da programmare è pari a 2.142.904 euro).

Regione Emilia-Romagna. Ripartizione delle risorse del Fondo regionale per le persone con disabilità (triennio 2011-2013, assegnazione anno 2011 secondo la classificazione delle attività finanziabili ex d.G.R. n. 965/2011 – Risorse assegnate, programmate e in coprogettazione al 30/11/2011)

Attività finanziabili ex d.G.R. n. 965/2011, Allegato 1, punto 3, lett. b)-p)	Importo risorse programmate (assegnazione FRD 2011)		di cui: in co-progettazione		
	v.a.	% (colonna)	v.a.	% (colonna)	% (riga)
b) Inserimenti lavorativi (Azioni di supporto all'inserimento lavorativo)	1.120.000,00	10,0	30.000,00	0,6	2,7
c) Piani di inserimento lavorativo	3.021.309,00	27,0	2.304.763,50	44,7	76,3
d) Incentivi alla stabilizzazione occupazionale	630.000,00	5,6	50.000,00	1,0	7,9
e) Sostegno a iniziative volte a incrementare l'occupazione delle persone con disabilità	751.254,33	6,7	67.300,00	1,3	9,0
f) Adattamenti del posto di lavoro, personalizzazione delle modalità organizzative	90.000,00	0,8	0,00	0,0	0,0
g) Incentivazione dell'utilizzo di modalità concordate di telelavoro	0,00	0,0	0,00	0,0	-
h) Percorsi di formazione	2.017.120,46	18,0	623.823,00	12,1	30,9
i) Interventi e percorsi formativi a carattere orientativo e/o professionalizzante	1.170.000,00	10,5	1.026.000,00	19,9	87,7
j) Promozione di tirocini	914.661,00	8,2	806.411,00	15,6	88,2
k) Azioni di tutoraggio	246.466,00	2,2	202.466,00	3,9	82,1
l) Riconoscimento di incentivi a sostegno della mobilità casa-lavoro	480.000,00	4,3	0,00	0,0	0,0
m) Sostegno all'autoimprenditorialità	180.000,00	1,6	0,00	0,0	0,0
n) Azioni previste nell'ambito di eventuali accordi di programma territoriali	20.000,00	0,2	20.000,00	0,4	100,0
o) Contributi a cooperative sociali di tipo B e/o ass.ni delle persone con disabilità [...] per politiche di cui all'art. 12 della l.r. n. 29/1997	240.618,66	2,2	30.000,00	0,6	12,5
p) Altre azioni	309.000,00	2,8	0,00	0,0	0,0
Totale programmato	11.190.429,45	100,0	5.160.763,50	100,0	46,1
Totale risorse assegnate FRD 2011	13.333.332,98				
Differenza fra risorse assegnate e programmate	2.142.903,53				
Incidenza % risorse programmate su assegnate	83,9				
Incidenza % risorse co-progettate su assegnate	38,7				

Fonte: Regione Emilia-Romagna, rilevazione al 30/11/2011 effettuata presso le Province.

In termini di interventi/misure rispetto a cui le Province hanno programmato l'impiego delle risorse assegnate, si evidenzia quanto segue:

- in relazione al totale delle risorse programmate, il 27,0% è stato destinato alla realizzazione di *piani di inserimento lavorativo*, mentre la quota destinata a *percorsi di formazione* incide per il 18,0%; con percentuali simili (attorno al 10%) si caratterizzano sia gli *interventi e percorsi formativi a carattere orientativo e/o professionalizzante*, sia gli *inserimenti lavorativi intesi come azioni di supporto all'inserimento lavorativo*;
- in relazione al totale delle risorse programmate in coprogettazione, il 44,7% è stato destinato alla realizzazione di *piani di inserimento lavorativo*, mentre con un valore di incidenza inferiore alla metà vi sono gli *interventi e percorsi formativi a carattere orientativo e/o professionalizzante* (19,9%); la quota destinata alla *promozione di tirocini* corrisponde al 15,6%, con la quota di risorse per *percorsi di formazione* che si colloca al 12,1%.

8. Le prestazioni dei Servizi per l'impiego (L.R. 17/2005 art. 47 comma 1 lett. d)

La Regione Emilia Romagna in attuazione di quanto previsto dalla L.R. 17/2005, relativamente al sistema regionale dei servizi per il lavoro, dopo un complesso lavoro di analisi tecnica e un lungo processo di collaborazione istituzionale e di concertazione sociale ha formalizzato nel dicembre del 2009 gli standard delle prestazioni e dei servizi erogati dai Centri per l'impiego delle Province (CpI) nell'ambito del Patto di servizio con l'utente in cerca di lavoro. La finalità principale dell'adozione degli standard è di consolidare e potenziare il sistema dei servizi, garantendo prestazioni omogenee ed adeguate su tutto il territorio regionale mediante regole di funzionamento cui devono attenersi sia soggetti pubblici - i centri per l'impiego provinciali - sia i soggetti privati accreditati. L'adozione degli standard è poi la premessa indispensabile per il monitoraggio e la valutazione della performance dei servizi che rappresentano il presupposto per migliorare la qualità e il grado di efficacia e di efficienza delle azioni sviluppate con gli utenti alla ricerca di lavoro.

La crisi finanziaria ed economica avviata a fine 2008 ha avuto un forte impatto sul sistema dei Servizi Pubblici per l'Impiego e pertanto il processo d'innovazione che doveva prendere le mosse dai nuovi standard è stato rallentato e sono cambiate le priorità. Nel corso dell'ultimo triennio, infatti, si è assistito ad un'impennata del numero di iscrizioni alle liste di disoccupazione che sono passate da 56mila nel 2007 a 110mila nel 2011. La pressione esercitata dall'utenza sui centri per l'impiego, data dal flusso delle persone disoccupate che rilasciano la dichiarazione d'immediata disponibilità e dai percettori di ammortizzatori sociali in deroga (AASSD) sospesi dalle attività per crisi aziendali è stata pari a quasi 150 mila unità nel 2011. Le soluzioni organizzative adottate per farvi fronte hanno richiesto un riposizionamento organizzativo degli operatori impegnati nelle attività *front e back office* senza ricorrere a risorse esterne e pertanto i processi di innovazione hanno subito un forte rallentamento.

Nei primi dieci mesi del 2011 si sono avute 109.928 dichiarazioni di immediata disponibilità al lavoro da parte delle persone disoccupate e inoccupate a cui si è fatto fronte con l'erogazione di più di 100mila prestazioni da parte degli operatori dei CpI, di cui buona parte sono concentrate tra attività specialistiche di tipo orientativo per investire nella qualificazione professionale e nell'auto promozione cui si affianca l'accesso all'intermediazione per la ricerca di un posto di lavoro. Le politiche e gli interventi di orientamento, insieme alle politiche formative sono visti in effetti come un processo continuo che deve accompagnare le persone nelle diverse transizioni dai sistemi educativi al lavoro oppure tra i lavori. I centri per l'impiego tra gennaio e ottobre 2011, a seguito della stipula dei patti di servizio, hanno realizzato 22.320 colloqui orientativi e 18.422 prestazioni di orientamento ed auto promozione mentre sono quasi 3.400 le azioni di accompagnamento all'inserimento professionale oppure formativo.

Tutte le attività, sia di tipo specialistico che amministrativo, sono garantite da 648 persone occupate nei centri per l'impiego con contratti di lavoro a *full* o *part time*.

Prestazioni erogate in Emilia-Romagna nel periodo 01/01/2011 – 31/10/2011

Totale prese in carico (DID): 109.928

Prestazioni	Totali regionali
Accesso ai Servizi	13.836
Accesso al sistema di intermediazione	30.103
Avviamento a selezione negli Enti Pubblici e nella P.A.	46
Azioni di accompagnamento all'inserimento professionale e alla formazione	3.411
Collocamento mirato	1.015
Colloquio orientativo	22.320
Erogazione di informazioni	1.495
Gestione delle liste di mobilità	104
Gestione dello stato di disoccupazione	1.591
Incontro domanda/offerta	8.634
Orientamento e auto-promozione	18.422

Fonte: Regione Emilia-Romagna su dati del Sistema Informativo Lavoro Emilia-Romagna

Per la valutazione del *placement*, delle persone che si sono rivolte al centro per l'impiego, nella tavola che segue si misura l'esito dell'intermediazione ovvero il numero di lavoratori assunti entro dodici mesi successivi alla presa in carico da parte dei Servizi per l'impiego. Emerge come l'accesso all'occupazione riguardi una percentuale oscillante tra l'84% del 2011 e il 91% del 2009, valori particolarmente elevati anche in anni di crisi del mercato del lavoro.

Lavoratori assunti in Emilia-Romagna a seguito di presa in carico dai Servizi negli anni 2007- 2009 e 2011

	Anni		
	2007	2009	2011
Lavoratori presi in carico	69.033	113.193	96.787
<u>Lavoratori assunti</u>	<u>60.709</u>	<u>102.395</u>	<u>81.516</u>

Fonte: Regione Emilia-Romagna su dati SILER

L'elevato *placement* è accompagnato nel frattempo da una forte contrazione delle segnalazioni di *vacancy* da parte delle imprese a seguito della crisi economica, seppure i servizi di intermediazione siano in grado di rispondere con tempestività alla quasi totalità delle richieste, inviando alle imprese delle "rose" di nominativi di lavoratori/lavoratrici disponibili e "preselezionati".

Nella tabella seguente è riportato il numero dei lavoratori che i Centri segnalano alle imprese a seguito di richieste per coprire i posti vacanti. Si può notare come la crisi degli ultimi anni abbia notevolmente ridotto le istanze delle aziende: si passa da circa 24mila del 2007 riguardanti poco meno di 40mila posti di lavoro a 15mila quasi del 2011 per soli 19mila lavoratori. La carenza di

lavoro e l'aumento delle persone disoccupate inoltre hanno fatto sì che alle domande delle imprese si sia risposto segnalando una lista di nominativi più ampia e soddisfacendo per di più una maggiore percentuale di richieste: si è giunti nel 2011 a fornire nominativi per il 74% dei posti da ricoprire mentre nel periodo pre-crisi – in specifico nel 2007 - si riusciva a soddisfare con la rosa dei lavoratori presenti in banca dati solo il 59% delle *vacancies*.

Richieste di personale inoltrate dalle aziende ai Centri per l'impiego dell'Emilia-Romagna e lavoratori segnalati

	2007	2009	2011
Richieste di personale	23.893	14.190	14.940
Posti disponibili	39.534	19.152	18.526
Richieste di personale evase	16.335	9.895	10.325
Posti disponibili evasi	23.122	12.472	13.613
Lavoratori segnalati	51.606	48.089	50.562
Lavoratori segnalati assunti	4.870	3.205	2.982

Fonte: Regione Emilia-Romagna su dati Siler

Il dato su cui riflettere riguarda il numero dei lavoratori assunti a seguito delle segnalazioni fatte alle imprese dagli operatori dei centri per l'impiego della regione. Risulta particolarmente basso.

Si guardi ad esempio il 2011 in cui comunque le dinamiche sono simili a quelle degli anni precedenti: a fronte di circa 15mila richieste delle aziende riguardanti quasi 19mila posti di lavoro da ricoprire sono stati segnalati dagli operatori del servizio "Preselezione" dei centri per l'impiego circa 51mila lavoratori e di questi ne sono stati assunti quasi 3mila, pari al 6% .Tramite il servizio pubblico si sono coperte così solo il 16% delle *vacancies* intercettate.

Quest'ultimo dato parrebbe in contraddizione con quanto indicato in precedenza: a fronte di un limitato risultato dell'attività di intermediazione si ha invece una quota di assunzioni elevatissima dopo la "presa in carico" da parte dei centri per l'impiego delle persone alla ricerca di lavoro. Emerge così che i servizi erogati dai Cpl possono determinare opportunità occupazionali indipendentemente da un'intermediazione diretta. Ai Servizi per l'impiego è infatti, assegnata un'importante funzione non rinvenibile nel sistema privato dei servizi per il lavoro, cioè quella di incrementare il "potenziale" di occupabilità dei soggetti non immediatamente intermediabili sul mercato del lavoro, attraverso specifici "trattamenti" di politiche attive. L'obiettivo assegnato al sistema pubblico è sostanzialmente quello di ridurre la distanza che separa il disoccupato dalla condizione di occupato.

Il canale d'ingresso al lavoro delle persone disoccupate in Emilia-Romagna per genere e classe di età nel 2008-2009. Valori assoluti percentuali

	Genere		Classi di età				Totale
	M	F	<25	25-34	35-44	>44	
Canali istituzionali	15,7	17,2	14,4	19,5	16,5	12,7	16,5
Canali informali	43,5	38,3	45,7	32,0	39,4	54,7	40,6
Iniziativa personale	31,6	24,0	36,4	30,0	24,1	18,7	27,4
Concorso pubblico	4,1	14,6	1,8	12,1	15,2	6,2	10,0
Altri canali	5,0	5,8	1,8	6,5	4,9	7,6	5,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale v.a.	23.911	30.898	9.240	20.808	14.255	10.508	54.809

Fonte: Regione Emilia-Romagna

È noto altresì come l'accesso al lavoro nel nostro Paese, e pertanto anche nella nostra regione dipenda moltissimo dalla rete di relazioni parentali e personali. Ciò trova conferma nei risultati dell'indagine campionaria sulle persone disoccupate nell'arco dei diciotto mesi compresi tra il 2008 e il primo semestre del 2009. L'informazione che essa fornisce è la capacità di *placement* dei SPI riferita ai soggetti che rilasciano la dichiarazione di disponibilità al lavoro e che utilizzano, tuttavia, una pluralità di canali per l'ingresso nel mercato del lavoro. I dati confermano la caratteristica consolidata che il canale di ingresso più importante è quello di tipo "informale", cioè la rete parentale e amicale: il 40,6% dei soggetti ha trovato lavoro in questo modo. I canali formali, ossia i servizi pubblici per l'impiego, le agenzie private, le agenzie formative, ecc., forniscono un apporto alquanto limitato per l'accesso al mercato del lavoro, giacché solo il 16,5% vi trova la via per accedere all'occupazione.

Un ulteriore punto di vista per l'analisi del sistema regionale dei centri per l'impiego è quello economico, ovvero delle risorse finanziarie investite per il suo funzionamento e per l'erogazione dei servizi di politica attiva del lavoro. La ricostruzione dei costi, nelle sue diverse dimensioni e tipologie, e pertanto delle risorse immesse nel sistema, è una condizione imprescindibile per una valutazione degli esiti. In capo al Fondo Sociale Europeo sono stati impegnati dal 2009 al 2011 oltre 40 milioni di euro e quasi il 80% hanno finanziato interventi rivolti alle persone.

Tra gli interventi per la qualificazione e lo sviluppo della rete dei servizi e in attuazione dell'art.38 della L.R.17/2005, la Regione Emilia-Romagna ha realizzato il Sistema Informativo Lavoro (SILER), adottato da tutte le Province e in uso pertanto in tutti i centri per l'impiego della regione. Il SILER è un fattore di integrazione delle politiche del lavoro, in una logica che concepisce i servizi per il lavoro come l'attuazione di un insieme complesso di adempimenti, provvedimenti e interventi di politica attiva dettati da norme e regole di carattere nazionale, regionale e provinciale. Il SILER è un sistema federato: ciascun polo provinciale è autonomo e, tramite servizi di cooperazione applicativa, può interoperare con il polo Regionale e con gli altri poli provinciali. Il SILER è un sistema modulare in cui si possono logicamente distinguere due componenti applicative strettamente integrate tra loro: la prima dedicata a gestire tutti gli eventi amministrativi ovvero a presiedere all'applicazione della normativa nazionale e regionale e alla sua gestione; la seconda componente si occupa della gestione dei servizi erogati dai Centri per l'impiego, quali i servizi di orientamento, di raccolta delle disponibilità e delle competenze dei lavoratori, di raccolta delle offerte di lavoro provenienti dalle aziende e dell'incrocio tra domanda e offerta, e in generale di attivazione di interventi di politica attiva. Viene utilizzato sia per le attività di front-office che per quelle di back-office. Gli automatismi e i controlli del sistema assicurano sicurezza e qualità dei dati, mentre una adeguata parametrizzazione garantisce la necessaria flessibilità verso le diverse possibili impostazioni organizzative dei servizi adottate dalle Province. Sono attivi inoltre scambi informativi con il sistema regionale della Formazione Professionale.

Un ulteriore sottosistema realizzato è il "SIL regionale" con funzioni dedicate al Servizio Lavoro della Regione Emilia-Romagna, in particolare per la gestione della Cassa Integrazione Guadagni (CIG) ordinaria e straordinaria in deroga, della mobilità ex LL. 223/91 e 236/93, con cui vengono verificate e approvate le domande d'inserimento dei lavoratori nelle liste apposite inoltrate dalle aziende oppure ai Centri per l'Impiego. Sono inoltre disponibili funzionalità di reportistica, di esportazione dei dati verso l'INPS per il pagamento delle indennità di sostegno al reddito e di inoltre dei medesimi ai poli provinciali per la gestione delle politiche attive. Tale sistema è in cooperazione applicativa con il SARE e i SIL provinciali, completando il flusso di gestione delle tematiche relative al Lavoro. È stato inoltre realizzato e messo in produzione il sistema di monitoraggio statistico del SILER; questo sottosistema, utilizzato sia dalla Regione che dalle Province, è costituito da un *datawarehouse* alimentato periodicamente con i dati del SILER opportunamente normalizzati.

Il SARE è una applicazione autonoma, strettamente integrata con il SILER, che gestisce tutte le comunicazioni che le aziende sono obbligate a produrre in riferimento all'assunzione, proroga, trasformazione e cessazione di un rapporto di lavoro alle dipendenze o parasubordinato, ai prospetti informativi per l'applicazione della L. 68/99 sul collocamento mirato delle persone con disabilità, alle domande per l'accesso alla cassa integrazione in deroga ordinaria e straordinaria, alle domande di autorizzazione di mobilità a seguito di licenziamenti collettivi.

Un opportuno sistema, denominato Porta di Dominio Regionale, si interpone tra il dominio regionale e il mondo esterno, ricevendo e smistando i relativi flussi di dati/informazioni, composti dalle comunicazioni provenienti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e/o dalle altre Regioni e dirette verso l'Emilia-Romagna e, allo stesso tempo, smaltendo in uscita le comunicazioni provenienti dalla Regione e dirette a soggetti esterni quali INPS, INAIL, Ministero del Lavoro e Uffici Territoriali di Governo per i lavoratori extracomunitari.

Per quanto attiene le risorse impegnate a supporto del funzionamento del SILER, La Regione ha investito nel 2009 € 1.896.720, nel 2010 € 1.893.360, nel 2011 €1.907.078.

9. Il Piano integrato di intervento per la sicurezza e il miglioramento della qualità della vita lavorativa (***L.R. 17/2005 art. 47 comma 1 lett. e***)

In attuazione della L.R. 17/2005 che, al Capo VII introduce il concetto di Sistema integrato di sicurezza del lavoro, collegandolo strettamente a quello di regolarità, e in coerenza con la strategia europea per la promozione della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro ("Migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro:strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro"), la Regione Emilia-Romagna sta delineando la propria strategia generale di intervento nell'ambito della sicurezza sul lavoro, che trova attuazione nel "Piano integrato di intervento per la sicurezza e il miglioramento della qualità della vita lavorativa", con l'obiettivo di garantire una maggiore tutela dei lavoratori attraverso una efficiente ed efficace programmazione degli interventi secondo il principio dell'integrazione delle risorse, che può essere perseguita sia a livello settoriale – ovvero integrazione delle risorse tra i vari soggetti che in differenti ambiti hanno responsabilità in materia di sicurezza – sia a livello territoriale, tra soggetti diversi che operano su uno stesso territorio.

Una parte importante di questa strategia è costituita dalla formazione alla sicurezza, che anche la L.R. 2/2009 (Tutela e sicurezza del lavoro nei cantieri edili e di ingegneria civile), all'art 3, riconosce come una delle azioni atte a promuovere la sicurezza nei cantieri edili.

All'interno di questa strategia di intervento si colloca il "*Piano straordinario della Formazione per la Sicurezza*", approvato con la deliberazione n. 744/2009. Il Piano è stato elaborato sulla base dell'Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano (ai sensi dell'art. 11 comma 7 del Decreto legislativo 9 aprile 2008 n.81) per individuare le priorità per il finanziamento di attività di promozione della cultura e delle azioni di prevenzione della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Con il Piano la Regione Emilia Romagna ha inteso promuovere il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- definire un quadro complessivo ed unitario degli interventi attuati, ai sensi del già citato Accordo del 20 Novembre 2008, in materia di formazione sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro;
- programmare azioni e prevedere standard formativi che costituiscano la base per i successivi interventi di formazione che la Regione attuerà in materia di sicurezza;
- rivolgere la formazione, attraverso interventi specificamente progettati, a coloro che non rientrano tra i destinatari di altri interventi formativi finanziati a vario titolo dalla Regione o dalle Province;

- dedicare particolare attenzione alla formazione dei giovani, degli imprenditori delle piccole e medie imprese, dei lavoratori autonomi e dei soggetti che sono ritenuti più vulnerabili e maggiormente esposti a rischi;
- garantire, in raccordo con le Province, una regia unitaria e organica degli interventi formativi, secondo una prospettiva di programmazione comune per tutto il territorio regionale.

Nella definizione delle priorità per il finanziamento delle attività di formazione, all'interno dei cluster di destinatari previsti dall'Accordo, con il Piano si sono presi a riferimento i seguenti criteri:

- le categorie di soggetti deboli, quali i lavoratori stranieri e i lavoratori stagionali del settore agricolo;
- gli imprenditori delle piccole e medie imprese, nonché i lavoratori autonomi e parasubordinati;
- i giovani con meno di due anni di esperienza lavorativa, per i quali si ritiene necessario procedere alla diffusione della cultura della sicurezza.

In relazione a queste categorie di destinatari è stata assegnata una ulteriore priorità agli interventi destinati ai lavoratori dei settori a più elevato rischio di incidenti, infortuni e malattie professionali, vale a dire: agricoltura, edilizia, meccanica, trasporti.

Per quanto riguarda le istituzioni scolastiche e formative, si sono privilegiati gli interventi finalizzati alla "formazione dei formatori", ovvero sia dei soggetti (dirigenti scolastici e direttori degli enti di formazione professionale, docenti del sistema scolastico e formativo) che, per il ruolo ricoperto, possono contribuire alla diffusione della cultura della sicurezza e alla promozione di migliori condizioni lavorative. Si è ritenuto, pertanto, di non finanziare attività formative rivolte direttamente agli studenti delle scuole e agli allievi della formazione professionale.

Coerentemente con le priorità espresse, si sono individuati i seguenti gruppi di destinatari degli interventi formativi:

- Lavoratori stranieri;
- Lavoratori stagionali del settore agricolo;
- Datori di lavoro delle piccole medie imprese, piccoli imprenditori;
- Lavoratori autonomi e lavoratori parasubordinati;
- Lavoratori giovani che abbiano, complessivamente, meno di due anni di esperienza lavorativa, indipendentemente dal tipo di contratto di assunzione, ad eccezione degli apprendisti ai quali è diretta una specifica attività formativa;
- Rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza
- Presidi e dirigenti scolastici, direttori degli enti di formazione professionale e loro preposti;
- Insegnanti e docenti della formazione professionale che non svolgono il ruolo di RSPP.

Le risorse pubbliche messe a disposizione per la realizzazione delle iniziative afferenti al Piano sono pari a € 5.606.295, provenienti, come si vede dalla tabella seguente, da fonti nazionali e comunitarie. Di questi ne sono stati impegnati € 4.705.269 per la formazione di 6.663 persone

Fonte di finanziamento	Risorse in €
Risorse nazionali art.11 comma 7 Dlgs 81/2008	4.294.000
Risorse nazionali Legge 236/93	1.022.295
POR FSE Asse IV – Capitale Umano	250.000
Risorse dell'Ufficio Scolastico Regionale	40.000
TOTALE	5.606.295

Nel 2010 la Regione ha approvato il secondo Piano straordinario per la sicurezza in corso di realizzazione, che per quanto attiene le azioni regionali rivolte alla formazione per le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza ed ai piani formativi interaziendali e settoriali ha visto sinora l'approvazione di nove operazioni che coinvolgono 2.364 partecipanti per un importo approvato di 980.163,20 euro, mentre le azioni in corso di realizzazione mediante avvisi provinciali sono destinate a 3.178 lavoratori per un importo approvato di 1.009.932,76 euro.

Conclusioni

La disponibilità e l'implementazione negli anni scorsi di sistemi di monitoraggio e valutazione ha reso possibile una prima disamina sullo stato di attuazione della legge regionale sulle politiche e i servizi per il lavoro. Si tratta tuttavia di una strumentazione che richiede un costante aggiornamento ed una manutenzione evolutiva, essendo centrata non solo su sistemi informativi gestionali ma anche su indagini di customer satisfaction, indagini campionarie, ecc..

Garantire una maggiore efficacia della politica regionale richiede sistemi adeguati a misurare anche in termini qualitativi i risultati degli interventi messi in campo e pertanto è necessario che i servizi a ciò dedicati sia strutturati e non episodici. La crisi finanziaria obbliga tuttavia a contenere la spesa in infrastrutture immateriali – quali i sistemi informativi, centrali per le attività di monitoraggio - e in acquisizione di competenze di tipo tecnico-metodologico, che sono basilari per rispondere al dettato normativo della stesura di clausole valutative, previste sempre più nella legislazione e nei regolamenti emanati a partire dal livello regionale fino a quello comunitario.

Le politiche del lavoro della Regione sono state centrali in questi anni per contenere al massimo gli effetti negativi della crisi internazionale e contemporaneamente porre le basi per sostenere l'innovazione e favorire il mantenimento di alti livelli di coesione, equità e sviluppo. La recessione che ha interessato dapprima il settore industriale e poi a cascata gli altri comparti economici ha reso necessario riorganizzare tra la fine del 2008 e gli inizi del 2009 il sistema degli ammortizzatori sociali e dei servizi per l'impiego per garantire a decine di migliaia di persone occupate in imprese in difficoltà oppure licenziate di poter avere un sostegno al reddito e nel contempo un percorso di accompagnamento verso un nuovo lavoro oppure solo un rafforzamento, tramite lo strumento della formazione, delle competenze professionali possedute. A livello regionale si è garantito un sostegno al reddito a più di 70mila lavoratori e lavoratrici, grazie all'attivazione degli ammortizzatori in deroga previsti dalla L. 2/2009. I $\frac{3}{4}$ di questi sono stati poi presi in carico dai centri per l'impiego che hanno loro fornito dei servizi più o meno specialistici, a seconda delle caratteristiche professionali degli utenti. A circa 18mila è stata poi data l'opportunità di partecipare ad un percorso di formazione per il rafforzamento delle loro competenze professionali. Ciò ha richiesto un intenso lavoro di riprogrammazione e riallineamento dei servizi per il lavoro e per la formazione, di concertazione con le parti sociali, di rivisitazione e riorganizzazione dei processi, delle norme e dei servizi regionali preposti alla gestione di tali attività. Nel contempo l'attività ordinaria dei servizi rivolti alle persone in cerca di occupazione è continuata in un contesto di più ampie difficoltà dovuta alla recessione economica che ha aumentato il numero dei disoccupati e degli inoccupati e nel contempo ha ridotto le occasioni di lavoro. E' stata in effetti più contenuta l'attività di mediazione vera e propria dei servizi per l'impiego mentre ha trovato conferma la loro importante funzione d'incrementare l'occupabilità delle persone con la messa in campo adeguate azioni di politica attiva (orientamento, formazione, autopromozione, collocamento mirato delle persone con disabilità, ecc.).

Si è investito poi nella qualificazione degli strumenti di transizione dei giovani dai sistemi formativi al lavoro, in specie sull'apprendistato e sul tirocinio, che sono stati oggetto di revisione nell'ambito delle più recenti riforme degli istituti giuslavoristici, sulle politiche di conciliazione dei tempi di cura e di lavoro e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro.

Se negli anni scorsi si è dovuto procedere alla formulazione ed attuazione di nuove linee di politica attiva del lavoro, per il futuro, l'emanazione della legge di riforma del mercato del lavoro n. 92/12,

unitamente a quanto disposto all'art. 17 del decreto legge 95 del 2012 - convertito con L. 35/12 - richiede un'ulteriore e più ampia azione di innovazione e riorganizzazione dell'azione regionale. La mancata riconferma alle Province delle competenze in materia di servizi per l'impiego e la nuova legislazione sul sistema degli ammortizzatori sociali che dispone una forte integrazione tra le politiche passive di sostegno al reddito e le politiche attive del lavoro – il disoccupato perde l'indennità se rifiuta un'offerta di formazione ovvero di lavoro – imporranno la riprogettazione e l'implementazione di una nuova rete istituzionale e di soggetti per il funzionamento dei servizi per il lavoro. Il quadro normativo è tuttora in evoluzione, si è infatti in attesa che sia completato il processo di riforma con l'emanazione di una serie di decreti e/o circolari attuative che consentano di avere una visione chiara e completa per l'applicazione del dettato normativo.