

**MODELLI DI GOVERNANCE REGIONALE PER LA GESTIONE DEGLI AMMORTIZZATORI  
SOCIALI IN DEROGA E APPRENDIMENTI ISTITUZIONALI**

**di**

**Roberto De Vincenzi**

**Valeria Iadevaia**

**Paper for the Espanet Conference**

**“Sfide alla cittadinanza e trasformazione dei corsi di vita:  
precarietà, invecchiamento e migrazioni”**

**Università degli Studi di Torino, Torino, 18 - 20 Settembre 2014**

**Sessione 13**

**Europa, governance socio-economica e crisi**

Roberto De Vincenzi, Isfol, [r.devincenzi@isfol.it](mailto:r.devincenzi@isfol.it)

Valeria Iadevaia, Isfol, [v.iadevaia@isfol.it](mailto:v.iadevaia@isfol.it)

*Le opinioni espresse in questo paper impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente di appartenenza.*

## Indice

Introduzione .....	3
1. Le forme della collaborazione tra pubblico e privato.....	8
2. Il modello friulano predisposto per i trattamenti in deroga .....	10
3. L'apprendimento istituzionale nell'evoluzione del modello friulano.....	12
4. Il modello piemontese predisposto per i trattamenti in deroga.....	15
5. L'apprendimento istituzionale nell'evoluzione del modello piemontese .....	16
6. Conclusioni .....	17
Bibliografia essenziale di riferimento .....	18

## Introduzione

Il contributo si propone, attraverso l'analisi e la comparazione di alcuni modelli regionali messi in atto per la gestione degli ammortizzatori sociali in deroga, di offrire spunti e indicazioni utili per comprendere quali modalità di collaborazione pubblico-privato possono essere adottate per migliorare la *governance* per la gestione delle politiche attive del lavoro e dell'offerta di servizi al lavoro, nell'ottica di contribuire agli obiettivi occupazionali definiti a livello nazionale e comunitario. L'analisi dei casi regionali selezionati è approfondita con alcuni brevi cenni ai modelli regionali messi a punto per la gestione degli interventi e delle misure previste nell'ambito della recente Garanzia Giovani<sup>1</sup>.

Il tema appare di grande attualità anche in considerazione del dibattito in corso suscitato dalla presentazione del Disegno di legge delega in materia di "riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro"<sup>2</sup>.

Le considerazioni avanzate nel presente *paper* scaturiscono dal lavoro di monitoraggio e accompagnamento dell'attuazione dei più recenti programmi nazionali e regionali afferenti alle politiche del lavoro, che, su mandato del Ministero del Lavoro – DG per le politiche passive e attive del lavoro, Isfol ha svolto in collaborazione con Italia Lavoro.<sup>3</sup>

In tale ambito, all'attività ricognitiva operata anche sulle informazioni di carattere quantitativo, è stata affiancata un'analisi delle forme assunte in ciascun contesto territoriale dall'implementazione delle misure d'intervento. Tale approfondimento ha riguardato le modalità organizzative e procedurali definite per la presa in carico, l'accompagnamento ai servizi al lavoro e l'aggiornamento o la riqualificazione professionale, l'analisi dei soggetti pubblici o privati coinvolti, dei loro ruoli e delle modalità di interazione, dei rapporti con il tessuto produttivo e il mondo imprenditoriale.

Per far fronte alla crisi economica che ha interessato l'intera Europa, all'inizio del 2009, in attuazione delle indicazioni provenienti dalla Commissione europea, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ha avviato un programma pluriennale (Programma di contrasto alla crisi occupazionale connesso ai trattamenti in deroga, d'ora in avanti Programma) finalizzato al contenimento della crescente disoccupazione che stava interessando il sistema produttivo e occupazionale del nostro paese. Il Programma era finalizzato da un lato a evitare che le piccole e

---

<sup>1</sup> La Garanzia Giovani (*Youth Guarantee*) è il programma europeo previsto con Raccomandazione del Consiglio europeo del 22 Aprile 2013, per favorire l'occupabilità e l'avvicinamento dei giovani al mercato del lavoro, attraverso l'attivazione di misure volte a facilitare la presa in carico dei giovani tra 15 e 25 anni per offrire loro opportunità di orientamento, formazione e inserimento al lavoro. In Italia, il Piano di attuazione della Garanzia per i Giovani è stato realizzato dalla Struttura di Missione istituita presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e composta da rappresentanti del Ministero e delle sue agenzie tecniche - ISFOL e Italia Lavoro - del MIUR, MISE, MEF, del Dipartimento della Gioventù, dell'INPS, delle Regioni e Province Autonome, delle Province e Unioncamere. Il Piano prevede azioni di informazione e orientamento e di colloquio specializzato finalizzati alla individuazione e offerta di una gamma di possibili percorsi, tra cui: l'inserimento in un contratto di lavoro dipendente, l'avvio di un contratto di apprendistato o di un'esperienza di tirocinio, l'impegno nel servizio civile, la formazione specifica professionalizzante e l'accompagnamento nell'avvio di una iniziativa imprenditoriale o di lavoro autonomo.

<sup>2</sup> Cfr. AAVV, *Il disegno di legge delega sul lavoro e il riparto di competenze tra Stato e regioni: istituzioni e parti sociali si confrontano al CNEL*, in "Notiziario sul Mercato del Lavoro", notiziario trimestrale on-line pubblicato dal CNEL, nuova serie, anno IV, n. 3 - luglio 2014.

<sup>3</sup> Dal 2010 e con cadenza annuale fino al 2013, in occasione degli incontri annuali di FSE (programmazione 2007-2013) le due strutture vigilate dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali hanno presentato alle Regioni, alle Parti sociali e alla Commissione europea, specifici report di aggiornamento circa l'attuazione dell'Accordo tra Stato, Regioni e Province autonome sugli ammortizzatori sociali in deroga e le politiche attive sottoscritto nel febbraio 2009..

medie imprese, a causa della crisi, fossero costrette a licenziare i propri lavoratori e dall'altro sostenere il reddito dei lavoratori meno tutelati (coloro per i quali la normativa vigente non prevedeva indennità di disoccupazione o altre forme di sussidio al reddito per sospensione in caso di crisi aziendale).

Nel febbraio 2009 si è giunti, quindi, alla sottoscrizione dell'Accordo tra Stato, Regioni e Province Autonome sugli ammortizzatori sociali in deroga e le politiche attive<sup>4</sup>, che prevedeva la realizzazione di misure finalizzate a sostenere i lavoratori colpiti dalla crisi economica in atto, attraverso un sistema di integrato di ammortizzatori sociali e di qualificazione e aggiornamento professionale, sia in ottica di rientro nella propria azienda, sia in caso di necessità di ricollocazione in nuovi contesti produttivi. Il Programma, di fatto<sup>5</sup>, ha reso operativo e molto più stringente il "principio della condizionalità", secondo il quale il diritto al trattamento di sussidio al reddito è condizionato alla dichiarazione d'immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale<sup>6</sup>.

Benché previsto da tempo, per la prima volta e in maniera diffusa, si è realizzato uno stretto collegamento tra misure di sostegno al reddito e politiche attive del lavoro. Per accedere alle misure di sostegno al reddito, infatti, i soggetti interessati dovevano rilasciare una dichiarazione d'immediata disponibilità al lavoro e/o a un percorso di politica attiva del lavoro, partecipando a specifici servizi erogati dai centri per l'impiego e ad attività formative, volti a favorire un loro ricollocazione nel mondo del lavoro.

L'Accordo, quindi, pur non rappresentando una vera e propria riforma degli ammortizzatori sociali, ha avviato un nuovo percorso di collaborazione tra Stato e Regioni, basato sulla necessità di coniugare politiche passive, di competenza statale, con politiche attive del lavoro di competenza regionale, ponendo al centro del sistema di welfare il lavoratore o la lavoratrice.

L'attuazione di questo "nuovo sistema" ha posto gli amministratori locali di fronte alla sfida di garantire non solo un pacchetto d'interventi di politica attiva efficaci, ma anche una rete di servizi pubblici e privati per il lavoro, efficiente e innovativa, in grado di prendere in carico un numero sempre più ampio di lavoratori e di accompagnarli, con un approccio individualizzato, in percorsi di attivazione, riqualificazione e aggiornamento delle competenze, al fine di migliorarne l'occupabilità e assicurarne un reinserimento rapido nel mondo del lavoro, in linea con le indicazioni della Commissione Europea.<sup>7</sup>

Lo sforzo che è stato messo in campo, vista la dimensione assunta dalla recessione con il crescente numero di soggetti coinvolti, è stato ingente e di una portata mai vista in precedenza. Ha richiesto, da parte delle amministrazioni locali, non solo una revisione e riprogrammazione degli interventi e delle misure di politica attiva, che sono stati ampliati e differenziati in funzione della specificità del target di riferimento e della eterogeneità dei loro bisogni, ma anche un potenziamento della rete

---

<sup>4</sup> Programma prorogato con l'Intesa sottoscritta in Conferenza Stato Regioni nell'Aprile del 2011 e in vigore fino al 31 dicembre 2012.

<sup>5</sup> Per ragioni connesse ai vincoli rendicontativi del FSE (utilizzato anche per una componente di sussidio al reddito).

<sup>6</sup> Il principio di condizionalità, introdotto per i lavoratori disoccupati con l'art. 1, comma 2 del d.lgs. 181/2000 ed esteso a tutti i lavoratori sussidiati (anche per riduzione dell'orario di lavoro) con l'ex art. 19, comma 10 del d.l. 185/2008, modificato dall'art. 4 della Legge 92/2012 è stato definito con l'obiettivo di ridurre gli effetti di disincentivo alla ricerca attiva di lavoro subordinando lo stato di disoccupazione e le connesse prestazioni di sostegno al reddito, all'accettazione di congrue proposte di lavoro e/o alla partecipazione a percorsi di politica attiva. Sulla condizionalità si veda: Spattini S., *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la Legge 28 giugno 2012, n. 92*, Collana Adapt-Centro Studi Marco Biagi, Giuffrè, Milano, 2012, pagg. 171-178.

<sup>7</sup> Cfr. Tra gli altri, Commissione europea COM(2010) 682/2010 "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: un contributo europeo verso la piena occupazione" - 23/11/2010.

dei servizi al lavoro, indiscutibilmente sottodimensionata,<sup>8</sup> per far fronte all'ampliamento della platea degli utenti.

Solo per citare alcuni dati, nel periodo 2009-2012, sono stati 842.072 i lavoratori e le lavoratrici che hanno ricevuto almeno un trattamento, mentre oltre 156.000 sono state le unità produttive che hanno utilizzato almeno un trattamento.

Tabella 1 – Numero di **lavoratori** che hanno avuto **almeno un trattamento** tra il 2009 e il 2012 per regione di ubicazione dell'Unità produttiva e tipo di trattamento

Regione di residenza	Cassa Integrazione pagamenti diretti in deroga (CIG_D)		Indennità di mobilità in deroga (MOB_D)		Lavoratori compresi CIG_D+MOB_D	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Lombardia	145.730	20,5	9.771	7,5	1.872	1,2
Veneto	79.247	11,1	21.815	16,7	2.903	2,9
Emilia Romagna	79.794	11,2	3.238	2,5	1.705	2,1
Piemonte	69.034	9,7	6.318	4,8	1.150	1,5
Puglia	39.825	5,6	20.905	16	900	1,5
Lazio	49.782	7	9.914	7,6	3.797	6,4
Toscana	51.017	7,2	4.569	3,5	518	0,9
Marche	38.310	5,4	7.595	5,8	1.309	2,9
Campania	32.095	4,5	3.460	2,6	363	1,0
Abruzzo	20.406	2,9	10.112	7,7	818	2,7
Sicilia	21.266	3	4.673	3,6	190	0,7
Sardegna	17.440	2,5	8.032	6,1	515	2,0
Umbria	20.292	2,9	1.401	1,1	376	1,7
Calabria	11.855	1,7	8.882	6,8	555	2,7
Liguria	15.062	2,1	1.754	1,3	281	1,7
Friuli V.G.	11.410	1,6	2.172	1,7	306	2,3
Molise	3.035	0,4	3.285	2,5	181	2,9
Basilicata	3.059	0,4	1.633	1,2	81	1,7
Trentino A.A.	2.137	0,3	1.042	0,8	58	1,8
Valle D Aosta	522	0,1	183	0,1	15	2,1
<b>Italia</b>	<b>711.318</b>	<b>100</b>	<b>130.754</b>	<b>100</b>	<b>17.893</b>	<b>2,1</b>

Fonte: Elaborazioni Isfol e Italia Lavoro S.p.A. su dati INPS – Sistema informativo percettori

<sup>8</sup> Per una fotografia della situazione strutturale dei Centri pubblici per l'impiego, si veda: [http://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Documents/Rapporto\\_monitoraggio\\_SPI\\_2013.pdf](http://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Documents/Rapporto_monitoraggio_SPI_2013.pdf)

Tabella 2 – Numero di **Unità locali produttive** che hanno utilizzato **almeno un trattamento** tra il 2009 e il 2012 per regione di ubicazione dell'Unità e tipo di trattamento

Regione	Tipo trattamento			Totale
	Solo CIG_D	Solo Mob_D	CIG_D e Mob_D	
Lombardia	21.633	4.981	1.181	27.795
Veneto	11.939	10.043	2.555	24.537
Emilia Romagna	13.461	643	694	14.798
<b>Piemonte</b>	<b>9.255</b>	<b>2.861</b>	<b>756</b>	<b>12.872</b>
Toscana	8.816	2.911	551	12.278
Puglia	2.812	8.675	542	12.029
Marche	6.894	3.874	1.122	11.890
Abruzzo	2.747	3.881	536	7.164
Sardegna	1.817	3.581	365	5.763
Lazio	3.037	1.819	340	5.196
Umbria	3.758	588	328	4.674
Calabria	795	3.011	159	3.965
<b>Friuli V.G.</b>	<b>1.839</b>	<b>1.228</b>	<b>196</b>	<b>3.263</b>
Liguria	1.590	716	168	2.474
Sicilia	1.416	823	48	2.287
Campania	1.437	404	54	1.895
Molise	207	1.453	108	1.768
Trentino A.A.	402	686	51	1.139
Basilicata	112	374	26	512
Valle D Aosta	125	94	9	228
<b>Totale</b>	<b>94.092</b>	<b>52.646</b>	<b>9.789</b>	<b>156.527</b>

Fonte: Elaborazioni Isfol e Italia Lavoro S.p.A. su dati INPS – Sistema informativo percettori

La vera sfida da parte delle amministrazioni locali (chiamate oggi a rinnovare tale impegno con il programma *Garanzia Giovani*) è stata quella di far fronte al sottodimensionamento dei servizi al lavoro, soprattutto relativamente alla fase di presa in carico dei soggetti e di accompagnamento ai percorsi di politica attiva. Sfida alla quale le amministrazioni regionali hanno risposto in maniera differente, mettendo in atto modelli di gestione e governance che, in diversi casi, hanno rappresentato l'occasione per innovare o razionalizzare la strutturazione dei servizi e le modalità organizzative, in altri hanno determinato un semplice adattamento del funzionamento ordinario del sistema al target specifico dei beneficiari di ammortizzatori in deroga. Va comunque evidenziato che la realizzazione e gestione del Programma anticrisi, nato dall'Accordo del 2009, è stata portata a termine non senza profonde criticità. Se è vero che molti sono stati gli elementi positivi, è anche vero che non sono mancate condizioni di debolezza che hanno reso poco efficace, in alcuni casi inutile, l'offerta dei servizi rivolta ai lavoratori sospesi o espulsi dalle aziende in crisi.<sup>9</sup> Si tratta di condizioni di debolezza, ormai strutturali (nelle competenze del management, nell'organizzazione, nell'etica professionale, nella motivazione, etc.) che caratterizzano alcune

<sup>9</sup> Per una analisi dell'attuazione del Programma anticrisi comprensiva anche di una descrizione dettagliata dei singoli modelli regionali si rimanda a: De Vincenzi R., Irano A. e Sorcioni M. (a cura di), *Ammortizzatori sociali in deroga e politiche attive del lavoro: l'attuazione, gli esiti e gli effetti dell'Accordo Stato Regioni 2009-2012*, I libri del FSE, Vol. I e II, Rubettino, Soveria Mannelli, 2014.

amministrazioni, non necessariamente meridionali, che non sono riuscite a mantenere il passo della gran parte delle altre amministrazioni titolari<sup>10</sup>. In Italia, infatti, le politiche del lavoro e della formazione professionale sono state decentrate molti anni fa, prima ancora della riforma del Titolo V della Costituzione. Sul territorio nazionale sono nati e progressivamente maturati, una pluralità di modelli organizzativi e procedurali sia a livello regionale (specie per la parte che riguarda i processi programmatori e di gestione complessiva dei programmi finanziati dai Fondi strutturali europei), sia a livello provinciale, per la parte riguardante la gestione diretta dei Servizi per il lavoro (e dei singoli Centri pubblici per l'impiego) e (non ovunque) per la gestione dei Bandi e Avvisi della formazione professionale.<sup>11</sup>

Prima di passare all'analisi delle forme di collaborazione tra pubblico e privato pianificate nel contesto delle politiche attive del lavoro e della formazione professionale, è opportuno ricordare come, il tema della capacità di governo delle risorse pubbliche sia stata oggetto dell'intervento recente del legislatore. Con l'art. 10 della L. 125/2013<sup>12</sup> è istituita l'Agenzia per la Coesione Territoriale. L'Agenzia (che sarà operativa entro la fine del 2014) avrà tra le sue competenze il monitoraggio sistematico degli interventi, l'accompagnamento e supporto delle amministrazioni centrali e regionali titolari degli interventi finanziati dai fondi strutturali e dal Fondo sviluppo e coesione. Potrà, infine, assumere poteri sostitutivi (art. 10 comma 14bis) nel caso in cui si verificino gravi inadempienze o ritardi ingiustificati nella gestione degli interventi previsti nel nuovo ciclo di programmazione 2014-2020.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> La "capacità istituzionale" espressa dalle 21 amministrazioni titolari e responsabili (19 regioni e due province autonome) degli investimenti pubblici per le politiche del lavoro e della formazione professionale, così come in altri settori ben più consistenti in termini di risorse, non è la stessa. L'eterogeneità dei sistemi regionali e locali di erogazione delle misure riflette la diversa capacità di governo (prima ancora che di *governance*) espressa dalle singole amministrazioni. Per un'analisi aggiornata della tematica, si veda: Lepore A., *Il divario nord-sud dalle origini a oggi. Evoluzione storica e profili economici*, in AA.VV., *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, 2012, pagg. 347-361.

<sup>11</sup> Gli interventi di formazione professionale a finanziamento pubblico sono realizzati da soggetti accreditati ai singoli sistemi di accreditamento regionale. Nell'ambito delle politiche attive del lavoro, il mercato dell'offerta d'interventi formativi e, specie negli ultimi anni, anche dei servizi per il lavoro si caratterizza per la presenza massiccia e radicata di strutture di diretta emanazione delle associazioni di categoria (datoriali e sindacali) e del mondo cattolico. Comunemente, tali strutture, anche al fine di distinguerle dai soggetti privati (società o cooperative), sono identificate con il termine di "enti". Nel presente *paper* è adottata questa terminologia.

<sup>12</sup> Legge del 30 ottobre 2013, n. 125 (in G.U. n. 255 del 30 ottobre 2013) - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni.

<sup>13</sup> Sul dibattito in corso circa l'operatività dell'Agenzia si veda: Intervista a Fabrizio Barca, *Fondi Ue: si renda operativa l'Agenzia per la Coesione*, rilasciata a FASI.biz EU Media il 18 aprile 2014 e l'articolo di Amedeo Lepore, *L'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno. Lineamenti di una storia e di una strategia economica*, pubblicato in <http://blog.rubbettinoeditore.it/> il 10 gennaio 2014.

## 1. Le forme della collaborazione tra pubblico e privato

Tra i punti di forza del Programma di contrasto alla crisi connesso agli ammortizzatori in deroga va innanzitutto evidenziato come la sua complessità abbia richiesto, in tutte le realtà regionali, il coinvolgimento di un ampio ventaglio di soggetti pubblici e privati, seppur a livelli differenti e con riferimento alle specifiche competenze. Le amministrazioni regionali (attraverso le Direzioni del lavoro e della formazione professionale e le Agenzie regionali del lavoro) hanno assunto il compito di regia delle operazioni, della loro progettazione, finanziamento e monitoraggio. Agli enti locali e alle amministrazioni provinciali sono stati affidati compiti di gestione degli interventi e, attraverso i Centri per l'Impiego e/o di strutture private, di accompagnamento dei lavoratori a percorsi di riconversione/aggiornamento professionale, nonché di ricerca di nuove opportunità di lavoro. Agli enti di formazione sono state affidate le attività di qualificazione e aggiornamento professionale. Le imprese, anche con il sostegno delle associazioni imprenditoriali e sindacali, sono state attivamente coinvolte nella progettazione dei piani di ristrutturazione aziendale per il mantenimento dei livelli occupazionali. Lavoratori e lavoratrici sono stati parte attiva del sistema, nella definizione dei propri percorsi di riqualificazione professionale e nella partecipazione alle attività di politica attiva. Naturalmente c'è stato il forte coinvolgimento dell'INPS, il quale, oltre a erogare le risorse finanziarie nei confronti dei beneficiari delle misure di sostegno al reddito, è intervenuto, anche con miglioramenti in corso d'opera, sui processi informativi che dovevano veicolare i flussi dei trattati verso Centri per l'Impiego.

Per la prima volta le modalità di intervento e le procedure previste hanno visto la partecipazione di tutti questi soggetti nelle varie fasi di progettazione, gestione e monitoraggio degli interventi, richiedendo una collaborazione fattiva e continua, in un'ottica di integrazione delle politiche a più livelli: politiche del lavoro e della formazione, politiche attive e politiche passive, politiche del lavoro e politiche dello sviluppo.

Le modalità con cui tali soggetti hanno interagito, i loro ruoli e livelli di coinvolgimento sono stati differenti da regione a regione e, da questo punto di vista, l'analisi dei modelli regionali messi in atto per dare attuazione al Programma di contrasto alla crisi offre interessanti spunti e utili indicazioni per il futuro. In particolare, l'esperienza realizzata ha reso esplicite le modalità di collaborazione pubblico-privato che possono essere adottate per migliorare la *governance* per la gestione delle politiche attive del lavoro e dell'offerta di servizi al lavoro (presa in carico, accompagnamento e aggiornamento o riqualificazione professionale).

La ricognizione e l'analisi dei modelli regionali condotta da Isfol e Italia Lavoro su incarico del Ministero del Lavoro<sup>14</sup> ha consentito di ricondurre a tre principali tipologie i modelli di *governance* adottati nei ventuno contesti regionali.

Uno dei modelli più diffusi, adottato soprattutto nelle regioni del Sud (Molise Campania, Calabria, Basilicata, Puglia, Sardegna), ma anche in alcune regioni e province del centro nord (Trento, Liguria, Abruzzo, Lazio) è di tipo "pubblico esclusivo". Esso è basato sul ruolo centrale assegnato ai Servizi pubblici per l'impiego (SPI) e alle relative strutture territoriali (Centri pubblici per l'impiego - CPI) responsabili della presa in carico del lavoratore e del loro inserimento in percorsi di orientamento, formazione o accompagnamento organizzati sul territorio. La presa in carico è accompagnata dalla stipula, con ciascun lavoratore o lavoratrice coinvolta, del Patto di servizio, contenente l'indicazione, in termini di obiettivi generali e di impegni di reciproca responsabilità e, successivamente, dalla definizione del Piano o Progetto (c.d. Piano di Azione Individuale) in cui viene indicato il percorso di politica che il lavoratore è tenuto a seguire.

---

<sup>14</sup> Per un'analisi di dettaglio dei singoli modelli regionali si rimanda al Vol II del già citato: De Vincenzi R., Irano A. e Sorcioni M. (a cura di), *Ammortizzatori sociali in deroga e politiche attive del lavoro*, 2014



All'estremo opposto troviamo il modello che equipara pubblico e privato, rilevato in due sole regioni, Lombardia e Veneto, nelle quali l'accREDITamento all'albo regionale dei soggetti competenti all'erogazione dei servizi per il lavoro ha rappresentato l'unica via per accedere al sistema locale del lavoro. In questo modello, dunque, i soggetti responsabili per la presa in carico degli individui sono gli enti accREDITati, che possono essere soggetti pubblici, privati o un raggruppamento di enti pubblici e privati. Nelle regioni in cui è prevalso quest'orientamento, si è inteso favorire lo sviluppo di un sistema concorrenziale tra operatori pubblici e privati nell'offerta dei servizi per il lavoro, di fatto posti sullo stesso piano.

In una posizione intermedia troviamo un modello di tipo "misto", basato cioè sulla cooperazione tra pubblico e privato. Tale modello è stato adottato prevalentemente dalle regioni del centro nord (Valle d'Aosta, Piemonte, Provincia di Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Marche, Sicilia). In questo caso, ai Centri pubblici per l'impiego si è affiancata e integrata, in maniera differenziata tra le varie regioni, l'attività di strutture private accREDITate che hanno operato in modo complementare rispetto agli attori istituzionali. Le istituzioni territoriali hanno fatto riferimento ad operatori privati accREDITati non solo per l'erogazione di attività di formazione e di orientamento, ma anche per integrare la propria rete di sportelli per l'erogazione di servizi al lavoro.

Il "modello misto"<sup>15</sup> appare particolarmente interessante perché attraverso la realizzazione di forme di collaborazione tra pubblico e privato si è cercato di offrire una possibile ed efficace risposta all'emergenza occupazionale, ridefinendo obiettivi, ruoli e specificità di ciascun attore sociale coinvolto secondo una logica di sussidiarietà orizzontale.

Le caratteristiche, i punti di forza, ma anche i limiti del modello misto pubblico/privato sono ben rappresentati da due casi regionali, il Friuli Venezia Giulia e il Piemonte, che appaiono particolarmente significativi per la loro originalità, potendo rappresentare, in questa fase di riorganizzazione del sistema di governo del mercato del lavoro, due interessanti prototipi di riferimento.

---

<sup>15</sup> Per riprendere la terminologia utilizzata da: Marocco M., *Servizi per l'impiego e accREDITamenti regionali*, Giuffrè, Milano 2012

## 2. Il modello friulano predisposto per i trattamenti in deroga

La soluzione adottata dalla Regione Friuli Venezia Giulia si distingue per la sua specificità legata alle modalità di cooperazione e di integrazione tra pubblico e privato. Tali modalità sono state definite partendo dal tipo di trattamento da attivare e, dunque, dal target dei lavoratori, che, lo ricordiamo, potevano essere occupati sospesi (in cassa integrazione) o disoccupati (iscritti alle liste di mobilità). La particolarità del modello friulano è rappresentata, infatti, dall'aver previsto una procedura di attivazione degli interventi di politica attiva differenziata in base al tipo di trattamento e, di conseguenza, un diverso coinvolgimento di soggetti nella fase di presa in carico: i servizi pubblici per l'impiego, nel caso dei lavoratori disoccupati; gli enti e i soggetti privati accreditati nel caso dei lavoratori e delle lavoratrici in cassaintegrazione.

Nel caso dei lavoratori sospesi dal lavoro (in cassaintegrazione), l'obiettivo è stato quello di evitare la cancellazione dei posti di lavoro, sostenendo interventi di ripresa e sviluppo delle imprese. Di conseguenza, non si è trattato di ricercare nuove opportunità occupazionali quanto, piuttosto, di prevedere adeguati momenti formativi ed informativi, in sinergia tra impresa e lavoratore, gestiti dagli enti di formazione, anch'essi accreditati.

Di contro, nel caso dei lavoratori posti in mobilità,<sup>16</sup> essendo l'obiettivo primario la creazione di una nuova prospettiva occupazionale, si è inteso favorire processi di riqualificazione e di reimpiego dei lavoratori che avevano perso il posto di lavoro. In questo caso, quindi, l'intervento è stato affidato ai CPI che hanno provveduto all'accoglienza, ri-attivazione e accompagnamento al re-inserimento lavorativo, con la compartecipazione degli enti di formazione, ai quali è stata affidata la realizzazione di attività formative di sostegno alla riqualificazione o all'aggiornamento professionale. In questo modo, il modello di *governance* friulano ha consentito di tener conto di tutti gli attori sociali e istituzionali coinvolti e delle loro competenze e capacità specifiche.

Nel caso della cassaintegrazione, il primo attore a essere coinvolto nel processo di programmazione regionale è l'azienda in crisi, che ha l'obbligo di definire con le parti sociali un accordo in cui, oltre al "piano delle sospensioni" (ossia le ore di sospensione individuale)<sup>17</sup>, sono indicate le aree tematiche di formazione funzionali al fabbisogno del singolo lavoratore e lavoratrice. E' dunque nell'azienda che il lavoratore sottoscrive la "disponibilità alla partecipazione ad attività di formazione/orientamento", vincolante per l'ottenimento del sostegno al reddito. Spetta al lavoratore o lavoratrice l'obbligo di recarsi, entro 3 giorni dall'inizio della sospensione, presso uno degli enti di formazione accreditati e attuatori dell'offerta formativa, con copia della dichiarazione di disponibilità e del verbale di accordo sindacale con allegata la programmazione delle sospensioni. Diversamente da altri contesti regionali, la disponibilità della programmazione delle sospensioni e dell'esplicitazione dei fabbisogni formativi hanno rappresentato gli elementi di forza del modello friulano, favorendo un'efficace definizione degli interventi formativi maggiormente personalizzati. Presso l'ente di formazione il lavoratore, infatti, partecipa al modulo di orientamento per la definizione e la scelta dei corsi di formazione, coerenti con il programma formativo individuato e con i fabbisogni formativi esplicitati nel verbale di accordo sindacale.

Nel caso del trattamento dei disoccupati iscritti alle liste di mobilità, il lavoratore, che in questo caso presenta esigenze di ricollocazione nel mercato del lavoro, viene preso in carico dal Centro

---

<sup>16</sup> Oggi, con la riforma degli AASS introdotta dalla L. 92/2012, i trattamenti per mobilità, così come l'indennità di disoccupazione con requisiti normali o ridotti, sono progressivamente sostituiti dall'ASpl (Assicurazione Sociale per l'Impiego) e dalla mini-ASpl.

<sup>17</sup> La sospensione, infatti, rispetto all'orario di lavoro può variare da un minimo di 3 ore settimanali ad un massimo corrispondente al totale delle ore di lavoro previste dai CCNL (38 o 40 ore in base ai settori e comparti produttivi). In quest'ultimo caso si fa comunemente riferimento a "sospensioni a 0 ore di lavoro lavorate".

pubblico per l'Impiego, presso il quale rilascia la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro e/o a un percorso di politica attiva del lavoro, sottoscrive il Patto di Servizio e definisce, insieme all'operatore pubblico, il Piano di Azione Individuale (PAI). Nel PAI sono riportate le misure di politica attiva a cui il lavoratore è chiamato a prendere parte.

Il CPI, inoltre, sempre nell'ambito delle misure in deroga, ha offerto, in misura assai più contenuta, ulteriori servizi di orientamento, tra i quali servizi di ricerca attiva lavoro, finalizzati a sostenere il lavoratore nella ricerca di un nuovo lavoro, e servizi di incontro domanda/offerta, volti a facilitare il lavoratore nell'incontro con i datori di lavoro che hanno presentato richieste di personale coerenti con il profilo professionale del disoccupato in trattamento.

Ulteriore punto di forza di questo modello è la valorizzazione delle specifiche competenze dei vari soggetti pubblici o privati coinvolti. La soluzione di indirizzare i lavoratori e le lavoratrici verso canali differenti e idonei a soddisfare i loro specifici bisogni, rispetto alla politica attiva da attivare (riqualificazione professionale o ricerca di una nuova occupazione), non solo ha consentito di far fronte al sottodimensionamento della rete dei servizi pubblici per l'Impiego, ma ha permesso di definire meglio i compiti e i ruoli dei soggetti coinvolti nell'attuazione delle iniziative, facilitando la realizzabilità delle azioni, riducendo i tempi di attuazione e garantendo, di fatto, una più efficace correlazione tra obiettivi, azioni previste e risorse disponibili.

Tuttavia, va evidenziato che la specializzazione operativa adottata dalla regione, ossia la netta separazione fra le due tipologie di soggetti (pubblici e privati) che - rispetto ai due target d'utenza - operano in maniera distinta nella fase di presa in carico, benché sia risultata una soluzione efficace dal punto di vista operativo, ha comunque comportato alcune criticità. Una conseguenza di questa "specializzazione per target di riferimento", infatti, è data dal fatto che l'assenza di una fase iniziale di profilazione del lavoratore effettuata dal soggetto pubblico o comunque da un soggetto "neutrale" (non interessato ai ricavi derivanti dalla presa in carico del disoccupato), ha, in alcuni casi, determinato un'offerta al lavoratore di prestazioni non necessarie, per esempio attività formative, solo perché remunerate all'ente.

Un altro limite riscontrato è connesso alla difficoltà di gestire il lavoratore nella sua eventuale fase di passaggio da una condizione di lavoratore sospeso ad una condizione di lavoratore in mobilità.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Per quanto riguarda il Friuli Venezia Giulia, nell'ambito dei trattamenti in deroga attivati nel quadriennio 2009-2012, il passaggio dalla cassaintegrazione alla mobilità ha riguardato 306 lavoratori pari al 2,3% del totale dei lavoratori trattati corrispondenti a 13 mila e 500 individui (11.410 cassaintegrati in deroga e 2.172 in mobilità in deroga). Cfr. tabella 1.

### 3. L'apprendimento istituzionale nell'evoluzione del modello friulano

E' con l'obiettivo di valorizzare l'esperienza realizzata nella gestione degli ammortizzatori in deroga, superandone limiti e criticità, che la regione Friuli Venezia Giulia, nell'implementazione del recente *Piano Integrato di Politiche per l'Occupazione e per il Lavoro (PIPOL)*<sup>19</sup>, ha puntato sul rafforzamento e potenziamento di un sistema di rete e di dialogo tra i soggetti coinvolti nella gestione dei servizi al lavoro, quale ulteriore passo in avanti nella messa a punto di un modello integrato e partecipativo.

Il recente Piano regionale, infatti, nel ribadire la centralità della persona e nel perseguire la personalizzazione dei servizi, è stato progettato integrando le competenze: del sistema regionale pubblico dei servizi per il lavoro e dell'orientamento; del sistema scolastico e universitario regionale; degli enti di formazione professionale accreditati; degli enti e dei soggetti privati accreditati come competenti all'erogazione dei servizi al lavoro; dei servizi sociali territoriali; secondo una logica di rete definita "cooperazione attuativa", che ha trovato la propria declinazione nell'ambito di una serie di accordi o protocolli d'intesa tra le parti.

Come per la gestione degli ammortizzatori in deroga, il più recente modello di attuazione del Piano Integrato di Politiche per l'Occupazione e per il Lavoro è stato disegnato sulla base dell'attivazione di percorsi differenti in funzione dei target di beneficiari, suddivisi in cinque fasce:

- Fascia 1: giovani a rischio di dispersione scolastica o formativa o drop out.
- Fascia 2: giovani NEET.
- Fascia 3: neodiplomati della scuola secondaria superiore e neoqualificati leFP.
- Fascia 4: neolaureati.
- Fascia 5: disoccupati, lavoratori sospesi o posti in riduzione di orario con ricorso alla CIGS, alla CIG in deroga o al trattamento di cui all'articolo 3, commi 17 e 18, della legge 92/2012.

Sulla base del principio della cooperazione attuativa, per ciascuna fase del processo prevista - registrazione, accoglienza e post accoglienza<sup>20</sup> - sono coinvolti soggetti diversi, in funzione del target di beneficiari.

La prima fase, quella della registrazione, che può avvenire anche on line ed è comunque volontaria, può essere realizzata presso i seguenti soggetti, secondo lo schema indicato.

---

<sup>19</sup> Il Piano, approvato con Delibera n. 731/2014 successivamente modificata con delibera n. 827/2014, si pone l'obiettivo, attraverso una serie di misure integrate di politiche attive del lavoro, di sostenere l'accesso o il rientro nel mercato del lavoro di giovani al di sotto dei 30 anni e di lavoratori disoccupati, percettori o meno di ammortizzatori sociali, sospesi o posti in riduzione dell'orario di lavoro. Il Piano si compone di 4 Progetti: a) PON IOG FVG che rappresenta la realizzazione in Friuli Venezia Giulia del Programma Operativo Nazionale Iniziativa per l'Occupazione Giovanile (PON IOG) che costituisce l'attuazione sul territorio italiano delle indicazioni comunitarie volte a favorire l'occupazione giovanile e derivanti dalla comunicazione della Commissione europea del 12 marzo 2013 Youth Employment Initiative – YEI - Iniziativa per l'occupazione giovanile e dalla Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 22 aprile 2013 Youth Guarantee - Garanzia per i giovani b) FVG Progetto giovani che rappresenta la specifica risposta della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia ai richiamati orientamenti comunitari in tema di occupazione giovanile e che trova fonte di finanziamento nel programma esterno parallelo del POR FESR 2007/2013 rientrante nel PAC nazionale; c) FVG Progetto occupabilità prosecuzione del "Piano d'azione per la ricollocazione lavorativa di disoccupati" che ha inteso sostenere la realizzazione di operazioni di carattere informativo, orientativo e formativo finalizzate alla collocazione o ricollocazione lavorativa di disoccupati, di lavoratori in cassa integrazione, di lavoratori in mobilità, attraverso l'azione integrata del sistema dei Centri per l'impiego e del sistema formativo regionale, ora anche con l'allargamento ai servizi privati al lavoro accreditati; d) IMPRENDERO' 4.0 che mira alla promozione della cultura imprenditoriale e al sostegno dei processi di creazione d'impresa e lavoro autonomo, di passaggio generazionale e trasmissione d'impresa.

<sup>20</sup> Tale fase comprende attività di orientamento specialistico, attività di carattere formativo, misure per l'inserimento lavorativo, altre misure.

Schema 1: Coinvolgimento degli operatori dei servizi al lavoro nella fase di registrazione

Beneficiario <sup>21</sup>	Tipologia di soggetto
Giovani NEET, con esclusione dei laureati (Fascia 2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centri per l'impiego (CPI)</li> <li>• Centri di Orientamento Regionale (COR)</li> </ul>
Neodiplomati della scuola secondaria superiore e neoqualificati IeFP (Fascia 3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centri per l'impiego (CPI)</li> <li>• Centri di Orientamento Regionale (COR)</li> <li>• Enti scolastici e centri di formazione</li> </ul>
Neolaureati (Fascia 4 e laureati della Fascia 2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Università, nell'ambito degli sportelli gestiti unitariamente alle Province</li> </ul>
Disoccupati, lavoratori sospesi o posti in riduzione di orario con ricorso alla CIGS, alla CIG in deroga o al trattamento di cui all'articolo 3, commi 17 e 18, della legge 92/2012 (Fascia 5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centri per l'impiego (CPI)</li> </ul>

Fonte: Piano Integrato di Politiche per l'Occupazione e per il Lavoro (PIPOL) Regione Friuli Venezia Giulia

La seconda fase, quella dell'accoglienza, è rivolta a tutte le persone che aderiscono al PIPOL, con l'eccezione dell'utenza adulta delle misure per l'auto-imprenditorialità, che sono oggetto di specifici servizi.

Nell'offerta dei servizi di accoglienza, i CPI operano in rete con i Centri di Orientamento Regionali e con i soggetti erogatori delle attività di carattere formativo. Il meccanismo prevede un ruolo centrale dei CPI che verificano le registrazioni pervenute e, attraverso modalità *on line*, indirizzano il beneficiario verso l'ente competente presso cui si svolgerà il servizio di accoglienza, sulla base della ripartizione delle competenze di seguito indicato.

Schema 2: Coinvolgimento degli operatori dei servizi al lavoro nella fase di accoglienza

Beneficiario	Tipologia di soggetto
Giovani NEET (Fascia 2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centri per l'impiego (CPI) in rete con i Centri di Orientamento Regionale (COR) e con le con le ATI erogatrici delle attività di carattere formativo.</li> </ul>
Neodiplomati della scuola secondaria superiore e neoqualificati IeFP (Fascia 3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centri per l'impiego (CPI) in rete con i Centri di Orientamento Regionale (COR) e con le con le ATI erogatrici delle attività di carattere formativo.</li> </ul>
Neolaureati (Fascia 4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Università degli studi di Trieste e di Udine dove cooperano addetti dell'ateneo e del CPI.</li> </ul>
Disoccupati, lavoratori sospesi o posti in riduzione di orario con ricorso alla CIGS, alla CIG in deroga o al trattamento di cui all'articolo 3, commi 17 e 18, della legge 92/2012 (Fascia 5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centri per l'impiego (CPI) in rete con i Centri di Orientamento Regionale (COR) e con le con le ATI erogatrici delle attività di carattere formativo.</li> </ul>

Fonte: Piano Integrato di Politiche per l'Occupazione e per il Lavoro (PIPOL) Regione Friuli Venezia Giulia

<sup>21</sup> Per quanto concerne l'utenza rientrante nella FASCIA 1 la registrazione avviene secondo le modalità stabilite nell'ambito di uno specifico accordo sottoscritto tra la Regione e l'Ufficio scolastico regionale, così come pure l'accesso ai successivi servizi di accoglienza che vedono il ruolo centrale dei COR e si sviluppano secondo le modalità stabilite dallo specifico accordo sottoscritto tra la Regione e l'Ufficio scolastico regionale.

I servizi di accoglienza si concludono con la predisposizione di un documento, sottoscritto anche dall'individuo beneficiario<sup>22</sup>, in cui sono indicati i servizi di post-accoglienza che possono prevedere, tra l'altro:

- a) misure orientative di carattere specialistico, affidate ai Centri di Orientamento regionali per la parte orientamento specialistico e ad ATI composte da enti di formazione accreditati per i percorsi di rimotivazione.
- b) misure di carattere formativo, affidate a enti di formazione, anche in ATI;
- c) misure per l'inserimento lavorativo, la cui realizzazione è affidata a servizi privati al lavoro accreditati;
- d) altre misure.

L'aspetto innovativo introdotto per l'attuazione del Piano Integrato è rintracciabile a livello di procedure e di organizzazione del processo di implementazione delle politiche del lavoro regionali. Nello specifico, la presa in carico da parte dei soggetti privati avviene a conclusione della fase di accoglienza presso la rete pubblica dei servizi al lavoro. Questo meccanismo consente di superare il rischio, evidenziato nella gestione degli ammortizzatori sociali in deroga, di un'offerta di servizi non pienamente rispondente ai reali bisogni del soggetto beneficiario, ma finalizzata solo alla remunerazione economica dei soggetti privati erogatori di interventi formativi. La fase di accoglienza e di primo orientamento rimane, dunque, in capo al soggetto pubblico che individua i bisogni dell'utente e lo indirizza verso gli operatori in grado di offrire servizi rispondenti alle sue esigenze.

Ulteriore aspetto interessante del Piano predisposto nel 2014 dalla Regione Friuli Venezia Giulia riguarda le misure di accompagnamento al lavoro rivolte ai NEET, la cui realizzazione sarà affidata a servizi privati al lavoro accreditati. Si tratta di una tipologia d'intervento sperimentale<sup>23</sup> la cui attuazione è legata alla soluzione di una serie di aspetti connessi alla sua fattibilità tecnica, ma che rappresenta una prima sperimentazione di carattere esteso della partecipazione dei servizi privati al lavoro accreditati sul territorio regionale<sup>24</sup> a misure integrate di politica attiva del lavoro.

---

<sup>22</sup> Ovvero dai genitori in caso di soggetti minorenni.

<sup>23</sup> Già nel biennio 2011-2012 l'Amministrazione regionale, d'intesa con le Province, aveva coinvolto un soggetto accreditato allo svolgimento di servizi al lavoro individuato mediante gara, affidandogli, in collaborazione con le Amministrazioni provinciali, lo svolgimento di azioni per sostenere il reinserimento lavorativo di lavoratori in difficoltà. L'iniziativa in questione, che ha avuto inizio nel giugno 2011, ha previsto l'affidamento al soggetto aggiudicatario di oltre 1800 lavoratori in tutta la regione, per un periodo massimo di 6 mesi, durante i quali sono stati erogati servizi di supporto e sostegno nella ricerca di una nuova occupazione.

<sup>24</sup> Nel Friuli il processo di accreditamento degli operatori per la fornitura di servizi al lavoro stato previsto dalla legge regionale 18/2005 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro), e consente ad operatori diversi dai servizi pubblici di partecipare attivamente alla rete dei servizi per il mercato del lavoro riconoscendo l'idoneità a erogare servizi al lavoro (ad esempio, tra gli altri, i servizi di incontro fra domanda e offerta di lavoro, di prevenzione della disoccupazione di lunga durata e sostegno alla ricollocazione professionale). Al 30 aprile 2014 risultano accreditati 14 soggetti che si caratterizzano per lo svolgimento di attività di somministrazione di lavoro, intermediazione, ricerca e selezione di personale o supporto alla ricollocazione professionale.

#### 4. Il modello piemontese predisposto per i trattamenti in deroga

Il secondo caso regionale analizzato è quello della Regione Piemonte che, per la gestione degli ammortizzatori in deroga ha implementato un meccanismo in cui i CPI, pur operando in collaborazione con operatori riuniti in Associazione Temporanea (AT), hanno mantenuto un ruolo centrale.

Il sistema prevede che il lavoratore sospeso (in cassaintegrazione) si deve rivolgere al Centro pubblico per l'Impiego (CPI) territorialmente competente per effettuare un colloquio preliminare, sottoscrivere il Patto di Servizio e definire il Piano di Azione Individuale (PAI). Nel PAI è individuato il percorso di politica attiva, la cui gestione è delegata a un organismo esterno al CPI con competenze specialistiche in materia di formazione e di politiche del lavoro e dell'orientamento.

Tuttavia, va evidenziato che le Amministrazioni provinciali, chiamate a definire le modalità di erogazione dei servizi per il lavoro e formativi e i carichi per ciascun soggetto, si sono mosse con sensibili differenze, sulla base anche delle risorse presenti a livello locale. Nello specifico, mentre in alcune province i servizi al lavoro sono rimasti di esclusiva competenza dei Servizi pubblici per l'impiego (il caso di Alessandria); in altre ha prevalso un modello misto pubblico-privato con il coinvolgimento delle Associazioni temporanee (AT), in altre ancora, Cuneo e Verbania, tutte le attività sono state affidate alla stessa Associazione Temporanea (AT).

In ogni area di riferimento individuata a livello sub-provinciale la gestione del progetto integrato è stata affidata ad un unico soggetto che raggruppava, attraverso la costituzione di un'Associazione Temporanea, gli operatori in possesso dei requisiti necessari all'erogazione dei servizi medesimi. Ciascun raggruppamento doveva essere composto da almeno due agenzie formative accreditate per la formazione e/o per l'orientamento e un'agenzia per il lavoro autorizzata ex D.Lgs. 276/03 all'erogazione di servizi/attività finalizzate alla ricollocazione professionale. In tale impianto, la programmazione e l'attuazione dei servizi sul territorio facevano capo alle Province che, attraverso i CPI, assicuravano il coordinamento e la supervisione dell'intero processo di gestione, erogando direttamente (con proprio personale) i servizi di accoglienza e di primo filtro, attraverso la personalizzazione del servizio, e affidando l'erogazione degli ulteriori servizi a soggetti terzi selezionati, pur mantenendo un forte presidio organizzativo.

Il sistema piemontese ha rafforzato il concetto di concertazione pubblico/privata, valorizzando il ruolo dei servizi pubblici e, al contempo, consolidando la collaborazione con altri soggetti del mercato del lavoro (enti, agenzie private, imprese, parti sociali). Il rafforzamento dell'integrazione tra servizi di accompagnamento al lavoro e servizi formativi ha, inoltre, consentito lo sviluppo di percorsi innovativi di riconversione e ristrutturazione delle competenze e delle professionalità.

Ulteriore elemento di forza del sistema piemontese è consistito nell'aver affidato la realizzazione del PAI alla cura di un *Case manager*. Questi, messo a disposizione dal soggetto attuatore, era chiamato a garantire i termini del Piano, a operare le eventuali modifiche in itinere e a fungere da interfaccia tra referenti del CPI, rispetto al quale era responsabile, in termini organizzativi, del percorso formativo, e lavoratore, rispetto al quale rappresentava un punto di riferimento del percorso di riqualificazione. La presenza del *Case manager* ha consentito di creare un rapporto di fiducia tra lavoratori, sistema pubblico e sistema privato.

Tuttavia non sono mancati elementi di debolezza, rappresentati principalmente dalla difficoltà di intervento nei casi frequenti di sospensioni (cassaintegrazione) brevi e a "singhiozzo", per la scarsa tempestività nella comunicazione delle sospensioni da parte delle aziende e dalla difficoltà nel reperire i fabbisogni aziendali.

## 5. L'apprendimento istituzionale nell'evoluzione del modello piemontese

Come nel caso del Friuli Venezia Giulia, anche il Piemonte ha cercato di valorizzare gli elementi di forza e superare gli elementi di debolezza con l'attuazione del Piano Garanzia Giovani Piemonte (GGP)<sup>25</sup>. Il Piano si propone di valorizzare le specifiche funzioni e risorse di cui sono portatori i diversi attori della rete all'interno di una strategia comune. Il modello di funzionamento realizzato si basa sui seguenti principi fondamentali:

- l'adesione volontaria da parte dei potenziali beneficiari, che sono informati in merito a obiettivi e servizi previsti dalla GGP con modalità e canali diversi (da Agenzia Piemonte Lavoro, Centri per l'Impiego, operatori accreditati per i servizi al lavoro, agenzie formative, istituzioni scolastiche, università, associazioni),
- l'erogazione di servizi finalizzati esclusivamente alla realizzazione di tirocini, inserimento lavorativo e inserimento in percorsi di formazione finalizzati all'occupazione<sup>26</sup>,
- la possibilità di accedere all'iniziativa solo ad operatori (soggetti accreditati per i servizi al lavoro<sup>27</sup> e CPI) che aderiscono Carta dei Servizi GGP e operano in osservanza degli standard di servizio definiti ai sensi della D.G.R. n. 66/3576 del 19 marzo 2012, e che mettono a disposizione documentate opportunità per i giovani (di lavoro, di tirocinio, di apprendistato, o di formazione finalizzata all'occupazione).

La partecipazione degli operatori privati accreditati per i servizi al lavoro (SAL) alla GGP è avvenuta presentando domanda di candidatura all'Agenzia Piemonte Lavoro (APL), in risposta ad un avviso pubblico, per l'istituzione dell'elenco dei soggetti abilitati ad operare nell'ambito del Progetto GGP. Mentre per quanto riguarda i CPI, sono state le Province a comunicare all'Agenzia Piemonte Lavoro le strutture che partecipano al Progetto.

Nel complesso gli operatori pubblici e privati coinvolti e che hanno aderito alla carta dei servizi GGP sono i Centri per l'impiego (negli appositi spazi "Youth Corner"), gli Operatori Accreditati ai Servizi al Lavoro, le Agenzie formative accreditate a livello regionale, l'Agenzia Piemonte Lavoro che, oltre a gestire il Portale dedicato alla Garanzia Giovani Piemonte, ha un punto informativo presso la sede regionale e attiva sul territorio punti informativi temporanei (TYGP - temporary youth guarantee places), in collaborazione con i Centri per l'Impiego, le Scuole, le Università ed altri attori pubblici e privati. Potranno essere previsti, inoltre, ulteriori punti e servizi dedicati all'iniziativa che aderiranno con specifici profili di servizio.

Ovviamente la Garanzia Giovani è appena stata attivata e non è ancora possibile esprimere una valutazione sull'efficacia (in termini di adeguatezza rispetto agli obiettivi del programma) dei modelli di governance messi in atto a livello regionale.

---

<sup>25</sup> La Garanzia Giovani Piemonte, approvata con la D.G.R n. 17/7047 del 27 gennaio 2014 "Approvazione Indirizzi Strategici in attuazione della Garanzia Giovani e della Direttiva pluriennale per la realizzazione del Progetto Straordinario "Garanzia Giovani Piemonte – GGP". Anni 2014 - 2015. Spesa prevista Euro 5.600.000,00 POR FSE 2007/2013", è un programma integrato di politiche attive del lavoro rivolte a giovani disoccupati e inoccupati tra i 15 e i 24 anni finalizzato a facilitarne l'accesso alle opportunità di lavoro.

<sup>26</sup> Per erogare servizi formativi gli operatori devono essere accreditati ai sensi della DGR n. 29/3181 del 19 giugno 2006. I Cpl e gli operatori di servizi al lavoro privi dell'accreditamento per la formazione, possono attivare PAI che prevedano la partecipazione a percorsi formativi esclusivamente in A.T.S. con soggetti attuatori degli stessi in possesso di tale requisito.

<sup>27</sup> Operatori accreditati per i servizi al lavoro ai sensi della D.G.R.n. 30/4008 del 11 giugno 2012.



## 6. Conclusioni

I sistemi di governance messi a punto nelle due regioni esaminate, sia per la gestione degli ammortizzatori in deroga, sia per l'attuazione della Garanzia Giovani, offrono interessanti e ulteriori spunti di riflessione al dibattito in corso sulla riforma dei servizi per l'impiego.

I due sistemi esaminati evidenziano, innanzitutto, una capacità organizzativa e procedurale espressa dall'amministrazione responsabile dei programmi di politica del lavoro.

Laddove si è proceduto all'integrazione tra soggetti pubblici e privati, che operano non in competizione tra loro, ma in un'ottica di cooperazione attuativa (quella del Friuli Venezia Giulia) e di progetto Integrato (del Piemonte), i diversi attori intervengono con più "efficienza realizzativa", ciascuno secondo le proprie specificità e competenze, con l'obiettivo di migliorare il funzionamento del mercato del lavoro locale.

Le criticità derivanti dalla netta separazione dei ruoli degli operatori attuata in Friuli Venezia Giulia per la gestione dei servizi offerti ai lavoratori in cassa integrazione e in mobilità, hanno evidenziato che soggetti pubblici e soggetti privati nel campo dei servizi al lavoro, hanno due ruoli diversi, non intercambiabili, ma certamente di tipo integrativo: i servizi pubblici, in quanto soggetti "neutrali" (non legati all'interesse economico rappresentato dall'appalto di servizi), operano garantendo e assicurando i reali bisogni degli utenti (sia persone che imprese), mentre i privati (legati all'interesse economico rappresentato dall'appalto di servizi), possono intervenire a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro grazie: alla loro migliore conoscenza delle esigenze delle imprese e dei lavoratori associati (nel caso degli enti) o clienti (nel caso delle società private); alla più rapida capacità di intervento sul territorio; e alle loro specifiche competenze.

Per migliorare il funzionamento del mercato del lavoro occorre essere in grado di offrire una pluralità di servizi in grado di rispondere a bisogni differenti, dall'orientamento, all'accompagnamento, all'inserimento lavorativo, alla riqualificazione professionale e alla certificazione delle competenze, e questo richiede competenze specifiche e peculiari che solo una pluralità di soggetti che operano in rete e in sinergia possono offrire.

La mancanza di coordinamento e di integrazione tra i soggetti che oggi operano nel mercato del lavoro spesso spinge gli utenti a rivolgersi a più soggetti per aumentare la possibilità di trovare un impiego<sup>28</sup>, con la conseguenza di duplicazioni di servizi offerti e di informazioni. I questo senso i modelli di governance messi in atto dalle due regioni esaminate per la gestione della Garanzia Giovani rappresentano lo sforzo di regolare in maniera integrata e collaborativa l'insieme dei servizi al lavoro e dei soggetti che vi operano, valorizzando le loro specifiche competenze, con l'obiettivo di rendere "attive" le persone e supportarle nella delicata fase di passaggio dalla scuola al lavoro e da un lavoro a un altro lavoro.

Quello che emerge dall'analisi condotta è dunque, che per una gestione efficace dei servizi al lavoro non conta tanto il numero degli operatori abilitati, quanto la realizzazione di un sistema integrato di servizi e di operatori, in una logica di rete che non solo colleghi tutti i soggetti presenti (sia pubblici che privati), ma che li metta in grado di operare sulla base di standard qualitativi e mediante il supporto di infrastrutture informatiche che favoriscano lo scambio in tempo reale di informazioni e il dialogo reciproco.

---

<sup>28</sup> Per un approfondimento su tali aspetti vedasi: Provincia di Torino (Osservatorio Provinciale sul Mercato del Lavoro), *Non chiamatelo collocamento. Esiti occupazionali degli utenti dei servizi per il lavoro a partire dall'analisi delle comunicazioni obbligatorie*, 2014, disponibile online al link <http://www.provincia.torino.gov.it/>

## Bibliografia essenziale di riferimento

- AAVV, *Il disegno di legge delega sul lavoro e il riparto di competenze tra Stato e regioni: istituzioni e parti sociali si confrontano al CNEL*, in “Notiziario sul Mercato del Lavoro”, notiziario trimestrale on-line pubblicato dal CNEL, nuova serie, anno IV, n. 3 - luglio 2014;
- Agenzia regionale del lavoro e della formazione professionale Friuli Venezia Giulia, *Crisi occupazionale e riforma dei servizi per il lavoro*, Collana Politiche del lavoro: studi e ricerche, 2008
- Barca F., *Un’agenda per la riforma della politica di coesione*, Rapporto indipendente predisposto su richiesta del Commissario europeo alla politica regionale, aprile 2009, <http://www.dps.tesoro.it>;
- Bergamante F., Marocco M., *Lo stato dei Servizi pubblici per l’impiego in Europa*, Isfol, Occasional Paper n. 13 - marzo 2014;
- Camera dei deputati, *Documento approvato dalla XI Commissione permanente (lavoro pubblico e privato) a conclusione della indagine conoscitiva sulle misure per fronteggiare l’emergenza occupazionale*, Doc. XVII - n. 1, 16 ottobre 2013;
- CE, *Public Employment Services’ Contribution to EU 2020 – PES 2020 Strategy Output paper*, 2012
- CE, , *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - un’agenda per nuove competenze e per l’occupazione: un contributo europeo verso la piena occupazione*, COM(2010) 682/;
- CE, *The role of the Public Employment Services related to Flexicurity in The European Labour Markets* , 2009;
- Dente B., *Le decisioni di policy*, Il Mulino, Bologna, 2011;
- De Vincenzi R., Irano A. e Sorcioni M. (a cura di), *Ammortizzatori sociali in deroga e politiche attive del lavoro: l’attuazione, gli esiti e gli effetti dell’Accordo Stato Regioni 2009-2012*, I libri del FSE, Vol. I e II, Rubettino, Soveria Mannelli, 2014;
- Lepore A., *Il divario nord-sud dalle origini a oggi. Evoluzione storica e profili economici*, in AA.VV., *Elementi di diritto pubblico dell’economia*, Cedam, 2012;
- Lepore A., *L’Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno. Lineamenti di una storia e di una strategia economica*, pubblicato in <http://blog.rubettinoeditore.it/> il 10 gennaio 2014;
- Lippi A. , *La valutazione delle politiche pubbliche. Dai contesti d’uso al problema degli impatti* , Il Mulino, Bologna, 2007;
- Mayntz R., *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in “Rivista italiana di Scienza della Politica”, a. XXIX, n. 1, aprile 1999;
- Marocco M., *Servizi per l’impiego e accreditamenti regionali*, Giuffrè, Milano 2012;
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Rapporto monitoraggio SPI 2013*, pubblicato in <http://www.cliclavoro.gov.it/>;
- Provincia di Torino (Osservatorio Provinciale sul Mercato del Lavoro), *Non chiamatelo collocamento. Esiti occupazionali degli utenti dei servizi per il lavoro a partire dall’analisi delle comunicazioni obbligatorie*, 2014, disponibile online al link <http://www.provincia.torino.gov.it/>;
- Spattini S., *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la Legge 28 giugno 2012, n. 92*, Collana Adapt-Centro Studi Marco Biagi, Giuffrè, Milano, 2012;