

Le politiche attive del lavoro collegate ai trattamenti in deroga: l'attuazione del programma di contrasto alla crisi occupazionale nella Regione Marche

di

Laura Giuliani, Roberto De Vincenzi e Corrado Polli¹

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

Le considerazioni espresse nel presente contributo riflettono esclusivamente le opinioni degli autori senza impegnare la responsabilità dell'Istituto di appartenenza.

¹ Ricercatori ISFOL. Indirizzi email: L.giuliani@isfol.it; r.devincenzi@isfol.it e c.polli@isfo.it

Sommario

Introduzione	3
1. Il dispositivo regionale per l'attivazione delle misure di politica attiva del lavoro per i percettori di sussidio al reddito	7
1.1 Premessa	7
1.2 L'impianto regolamentare, la platea dei soggetti e le procedure.....	7
1.3 Il modello regionale di accompagnamento dei lavoratori: il percorso di politica attiva e la tipologia di servizi offerti	10
2. I dati di attuazione del programma di contrasto alla crisi Regione Marche.	13
2.1 Caratteristiche socio anagrafiche	15
2.2 I servizi di ri-attivazione dei percettori di AASS in deroga	18
3. Qualche considerazione conclusiva alla luce del nuovo assetto per il 2013.	25
Bibliografia minima di riferimento	28

Introduzione

La crisi economica e finanziaria nella quale siamo immersi ha drammaticamente accentuato, negli ultimi anni in Italia, tanto le disuguaglianze sociali quanto l'atavico divario territoriale fra regioni del Centro-Nord e regioni del Mezzogiorno.

Mentre il tema della riforma del *Welfare* diventava ineludibile, le azioni di *policy* a maggiore impatto sul mercato del lavoro nel periodo 2009 – 2012 si sono concentrate soprattutto su coloro che rappresentano gli "insider" del tessuto produttivo. Da quando la crisi economica e finanziaria ha investito anche l'Italia, infatti, l'obiettivo prioritario delle politiche del lavoro intraprese per arginarne gli effetti negativi è stato quello di salvaguardare la struttura produttiva ed occupazionale esistente, garantendo in particolare sussidi al reddito, tanto a coloro che si trovavano nella condizione di sospesi temporaneamente dall'attività produttiva quanto a coloro che ne risultavano definitivamente espulsi (i disoccupati).

Nell'ambito di un sistema di tutele essenzialmente disorganico e frammentato, la possibilità di accesso agli ammortizzatori sociali per le imprese e i lavoratori è stata ampliata, prevedendo il superamento temporaneo, in deroga alla normativa ordinaria, di vari criteri selettivi: settore economico prevalente e dimensione dell'azienda, tipologia del contratto di lavoro, anzianità anagrafica e contributiva del lavoratore, ma anche superamento del *plafon* di ore di cassa integrazione disponibili alle aziende ammissibili dalla normativa ordinaria.²

Il massiccio ricorso agli strumenti di sussidio al reddito, in deroga alla normativa ordinaria, è stato previsto dal decreto legge n. 185 del 2008 recante "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale", convertito nella Legge n. 2 del 2009. È in virtù di questo dispositivo normativo che lo spazio e il ruolo delle politiche del lavoro, nel nostro Paese, sono andate incontro a un processo di profonda ridefinizione.

Le misure di contrasto alla crisi occupazionale introdotte dalla legge 2/2009, suggellate dall'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009 e reiterate il 20 aprile 2011, hanno agito prioritariamente su due fronti: l'ampliamento del sistema delle tutele, di fatto ingessato e per lo più disomogeneo, e l'adozione di un approccio integrato fra politiche attive del lavoro e politiche passive di sostegno al reddito, attraverso una programmazione finanziaria congiunta fra Stato e Regioni³.

Sul primo versante, è stata prevista un'estensione della platea dei beneficiari degli ammortizzatori in deroga, che ha coinvolto imprese e lavoratori che non potevano accedere agli strumenti ordinari previsti dalla normativa vigente. Per quanto riguarda le imprese, è altresì da premettere che si tratta di imprese (piccole nel caso del manifatturiero e di qualsiasi dimensione per il settore

² La cassa integrazione guadagni (ordinaria e straordinaria) è finanziata attraverso un contributo fisso posto a carico del datore di lavoro. Per finanziare i trattamenti di sussidio al reddito per sospensioni straordinarie è previsto (in quanto divenuta prassi d'intervento in un gran numero di vertenze per aziendali affrontate dal Ministero del Lavoro) l'intervento finanziario dello Stato. Inoltre, i datori di lavoro che si avvalgono degli interventi (tanto ordinari che straordinari) di integrazione salariale devono versare un contributo addizionale calcolato in percentuale sull'importo delle integrazioni stesse. Il contributo addizionale non è dovuto quando le cause che hanno determinato il ricorso alla CIG sono considerate "oggettivamente non evitabili".

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

terziario) per le quali non è previsto il versamento della quota fissa del contributo che alimenta il fondo INPS per le prestazioni di sostegno al reddito e dunque, le prestazioni di sussidio al reddito in deroga gravano totalmente sulle finanze pubbliche.⁴ Rispetto ai lavoratori e alle lavoratrici le misure introdotte hanno previsto il coinvolgimento (quando necessario) di apprendisti e somministrati oltre che i dipendenti a tempo indeterminato e determinato.⁵

Sul secondo versante, è stato introdotto – in via sperimentale – un “imprescindibile” nesso fra le politiche passive di sostegno al reddito in deroga e le politiche attive del lavoro, finalizzate ad aggiornare e potenziare le competenze dei soggetti colpiti dalla crisi e al reinserimento lavorativo. Meccanismo centrale di questo processo è stato l’adozione di un principio di condizionalità per beneficiare dei trattamenti in deroga, con riferimento alle due fattispecie della cassa integrazione guadagni (per i lavoratori sospesi e dunque ancora in costanza di rapporto di lavoro) e dell’indennità di mobilità (per i soggetti licenziati per crisi aziendale). La partecipazione agli interventi di politica attiva – sotto forma di servizi per l’impiego e servizi formativi – è divenuta, per il soggetto sussidiato dall’ammortizzatore in deroga, condizione indispensabile per beneficiare del sostegno al reddito.

All’interno di un sistema di *governance* del mercato del lavoro che assegna alle Regioni funzioni di programmazione e attuazione delle politiche attive e della formazione professionale per meglio aderire alle caratteristiche dei mercati locali del lavoro⁶, il “principio della condizionalità”⁷ è intervenuto in modo significativo

⁴ Per il finanziamento della CIG è dovuto un contributo sulla retribuzione pari allo 0,90% suddiviso per lo 0,60% a carico del datore di lavoro e per lo 0,30% a carico del lavoratore. Oltre a tale contributo, calcolato sulle retribuzioni, è dovuto anche il contributo addizionale (art. 8 comma 1, D.L. n. 86/1988) calcolato sugli importi messi a conguaglio, che è pari al:

- 3% per le imprese fino a 50 dipendenti;
- 4,5% per le imprese con più di 50 dipendenti.

Raddoppia dal primo giorno del 25° mese successivo a quello in cui è fissata la data di decorrenza del trattamento (art. 1 della L. n. 223/1991, commi 4 e 8). Il contributo addizionale è altresì raddoppiato, con effetto immediato, in caso di inottemperanza al decreto ministeriale che stabilisce il meccanismo di rotazione. In questa ipotesi, trascorsi 24 mesi dalla data di decorrenza del trattamento, il contributo è maggiorato del 150% (Circ. INPS 5 ottobre 1991, n. 240 e Circ. INPS n. 26 maggio 1992, n. 141).

L’INPS con il Messaggio n. 2599 dell’1.12.2008 ha fornito alcune precisazioni in merito alla contribuzione dovuta nel caso dei trattamenti di CIG concessi in deroga. Questi datori di lavoro sono escluse del versamento del contributo dello 0,90% e devono versare solo il contributo addizionale limitatamente al periodo per il quale usufruiscono del trattamento di integrazione salariale in deroga. Cfr: <http://www.consulentidellavoro.it/pdf/ebookammortizzatorisociali.pdf>

⁵ Sul trattamento economico di apprendisti e somministrati, il dettato normativo prevedeva (e auspicava) l’intervento degli Enti Bilaterali (art. 19 L. 2/2009) anticipando di qualche anno l’obiettivo di costruire un welfare negoziale che affiancasse quello pubblico a cui si ispira l’art. 3, comma 11 della L. 92/2012 (riforma Fornero) sull’istituzione – per altro obbligatoria – dei fondi di solidarietà bilaterali.

⁶ Ai sensi del decreto legislativo 469/1997 e della riforma del Titolo V della Costituzione ad opera della legge costituzionale n. 3/2001, per quanto attiene la ripartizione delle competenze fra i diversi livelli di governo in materia di politiche del lavoro, spetta alle Regioni una potestà legislativa concorrente in tema di tutela e sicurezza del lavoro, nonché una potestà esclusiva – sebbene l’interpretazione non sia condivisa all’unanimità – in materia di istruzione, formazione professionale e politiche del lavoro (collocamento, impiego pubblico e privato, promozione dell’occupazione).

⁷ Principio secondo il quale il diritto al trattamento di sussidio al reddito è condizionato dall’immediata disponibilità sia allo svolgimento che alla ricerca di un’attività lavorativa. Sulla condizionalità introdotta per i lavoratori disoccupati con l’art. 1, comma 2 del d.lgs. 181/2000, estesa a tutti i lavoratori sussidiati (anche per riduzione dell’orario di lavoro) con l’ex art. 19, comma 10 del d.l. 185/2008 e modificata dall’art. 4 della Legge 92/2012. Quest’ultima esplicita (nell’ambito del concetto di attivazione per cercare lavoro) l’elemento della partecipazione ad una misura di riattivazione (politica attiva). 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. Anastasia B., Mancini M. e Trivellato U., *Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell’arte tra riformismo strisciante, inerzie dell’impianto categoriale e incerti orizzonti di flexicurity*, in Trivellato U. (a cura di), *Regolazione, Welfare e Politiche del lavoro*, CNEL, Roma, 2008,

nella riconfigurazione del ruolo dei diversi attori in gioco e dell'insieme dei processi e delle procedure attivati. Sotto i riflettori di una regia regionale, l'individuo si è ritrovato al centro di un intervento pubblico, articolato in un *mix* complesso di azioni messe in atto da soggetti competenti (pubblici e privati autorizzati), deputati all'erogazione di servizi per l'impiego e servizi di formazione professionale, scarsamente integrati sul territorio quando non addirittura autoreferenziali. La personalizzazione dei servizi di politica attiva è divenuta il fulcro della rinnovata strategia delle politiche attive del lavoro, nel segno dell'auspicata convergenza fra le esigenze dei cittadini e i bisogni del tessuto produttivo locale.

La necessaria integrazione fra politiche passive e attive del lavoro, e nell'ambito di quest'ultime fra servizi per l'impiego e servizi formativi, in assenza di un quadro nazionale di riferimento relativamente a metodi e procedure, ha dischiuso la possibilità di sperimentare differenti modelli di *governance* a livello regionale e locale. Coinvolte direttamente nel finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga tramite l'utilizzo del Fondo Sociale Europeo (FSE), Regioni e Province sono andati incontro – non senza fatica – a un imponente processo di ridefinizione e adeguamento delle proprie programmazioni e relativi processi amministrativi, nell'intento di garantire la corretta e funzionale sinergia tra le diverse misure, la qualità delle azioni e la loro sostenibilità finanziaria.

In questo rinnovato contesto, la modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro e dei servizi pubblici dell'impiego in particolare ha risposto all'esigenza di creare le condizioni più propizie all'attuazione di politiche attive del lavoro volte a sostenere l'occupabilità e la transizione professionale degli individui. Tra il 2009 e il 2012 si è assistito ad un potenziamento/ri-organizzazione del sistema dei servizi per l'impiego, chiamati a svolgere un ruolo fondamentale per la presa in carico dei percettori di ammortizzatori sociali in deroga e per l'erogazione degli interventi di politica attiva. E spesso, dato l'oggettivo sottodimensionamento del sistema nazionale dei servizi competenti il lavoro, ciò è avvenuto a discapito di altre tipologie di lavoratori sussidiati.

Ma, nell'ambito delle misure in deroga, l'adozione di un differente approccio alle politiche del lavoro all'insegna dell'integrazione si è tradotta, nelle singole realtà territoriali, in nuovi modelli organizzativi in grado di ridefinire l'architettura dei servizi erogati, al di là dell'emergenza imposta dalla crisi?

Il presente contributo intende ricercare una risposta a tale interrogativo, promuovendo una riflessione su benefici e limiti derivanti dalle sperimentazioni regionali compiute fino ad oggi, per realizzare efficaci sistemi territoriali di politiche del lavoro, nell'ambito della cornice di riferimento tracciata dall'Accordo Stato-Regioni del 2009.

In questa prospettiva, il *paper* dà conto dei risultati scaturiti dall'analisi effettuata, nel periodo 2009-2012, su uno specifico contesto territoriale – la Regione Marche – come esito della prima fase conoscitiva (ricognitiva) di un processo sperimentale in corso di realizzazione, finalizzato alla condivisione di percorsi di analisi valutativa *ad hoc* sugli interventi di politica attiva collegati ai trattamenti di sussidi al reddito in deroga, nell'ottica di istituzionalizzare pratiche di *policy evaluation*.⁸

<http://www.portalecnel.it>; Treu T., *Riequilibrio delle tutele e flexicurity*, in Magnani M. e Tiraboschi M., *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla Legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012.

⁸ La sperimentazione in corso presso la Regione Marche, che coinvolge Isfol e Italia Lavoro S.p.A., si concluderà a dicembre 2013 e produrrà una report finale dedicato all'illustrazione del processo di interoperabilità di banche dati amministrative, del *data linkage* e delle sue potenzialità conoscitive e valutative. La finalità più generale della sperimentazione, che per la parte più valutativa si avvarrà anche delle informazioni sulle Comunicazioni Obbligatorie, risiede nella definizione e diffusione, ad

Il *paper* è strutturato in due parti. Nella prima viene fornito un quadro aggiornato sullo stato della programmazione e dell'implementazione delle politiche di riattivazione dei lavoratori sospesi ed espulsi dall'attività produttiva, focalizzando l'attenzione sull'insieme di attori (istituzionali e non), sulle procedure e le regole, i contenuti, le sedi e i contesti, in cui prendono corpo gli interventi di politica attiva collegati ai trattamenti in deroga. Da tale disamina emerge un modello di politiche attive centrato sugli attori pubblici, in qualità di principali – sebbene non esclusivi – erogatori di un'offerta di servizi al lavoro e di servizi formativi, che lascia comunque aperta la possibilità di sperimentare modalità di *governance* all'insegna della costituzione di reti decisionali miste pubblico/private.

Nella seconda parte vengono presentate alcune evidenze empiriche sull'attuazione, nel quadriennio considerato, delle misure di politica attiva destinate ai percettori di ammortizzatori sociali in deroga. L'analisi proposta in tale ambito focalizza l'attenzione su una popolazione di lavoratori trattati dalle misure in deroga, composto da circa 36 mila individui sussidiati, presi in carico dai servizi per il lavoro, il quale rappresenta circa il 75% del totale dei sussidiati attraverso ammortizzatori sociali in deroga nel periodo complessivo 2009 - 2012. Di questa popolazione vengono delineate le caratteristiche socio-anagrafiche e messi in luce i diversi percorsi di accompagnamento realizzati nell'ambito delle politiche attive regionali, nella prospettiva ancora *in fieri* di affrontare, nella più ampia cornice di una riforma complessiva del sistema di *Workfare*, il delicato tema della misurazione dell'efficacia delle politiche pubbliche, come elemento conoscitivo fondamentale alla possibilità di dare risposte adeguate ai bisogni reali dei cittadini a garanzia dell'integrazione sociale e politica.

altre realtà amministrative, di metodologie applicate per la misurazione degli effetti delle politiche del lavoro sul più rapido e migliore re-inserimento lavorativo degli individui coinvolti. Il gruppo di lavoro impegnato nella sperimentazione Marche è composto da: Marisa Fabietti, Mauro Terzoni, Fabio Montanini e Marco Canonico della Regione Marche-Assessorato Istruzione, Formazione e Lavoro; Maurizio Sorcioni, Giuseppe De Blasio e Stefano Canestrari di Italia Lavoro S.p.A.; Laura Giuliani, Emiliano Rustichelli, Roberto De Vincenzi e Corrado Polli di Isfol.

1. Il dispositivo regionale per l'attivazione delle misure di politica attiva del lavoro per i percettori di sussidio al reddito

1.1 Premessa

Nel secondo semestre del 2008, la Regione Marche, in considerazione delle dinamiche negative del mercato locale del lavoro registrate in riferimento ai settori nevralgici dell'economia territoriale – il calzaturiero e il tessile-abbigliamento – ha iniziato a definire una strategia complessiva di fronteggiamento della crisi fondata su un insieme di interventi volti ad agire, in maniera selettiva, su quei gruppi che ne risultavano maggiormente colpiti. La gamma di misure orientate a contrastare gli effetti negativi della crisi economica sull'occupazione ha trovato così una prima definizione nel cosiddetto "*Piano anti-crisi*" della Regione Marche, varato a settembre (2008) e articolato in quattro linee di intervento a sostegno delle famiglie e delle aziende in difficoltà: i "contratti di solidarietà difensivi" a favore dei lavoratori e delle imprese; i "contributi di solidarietà" a favore delle famiglie; gli interventi mirati ad agevolare l'accesso al credito da parte delle piccole e medie aziende; gli ammortizzatori sociali in deroga e gli anticipi della cassa integrazione guadagni.

A completare il quadro delle strategie di contrasto della crisi economica messe a punto dall'Amministrazione Regionale sono intervenute le misure di politica attiva destinate ai beneficiari di ammortizzatori sociali in deroga. Il *framework* per l'attivazione di tali misure in attuazione dell'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009 è stato formalizzato nel settembre 2009, quando la Regione Marche ha approvato specifiche linee guida tanto per l'applicazione del predetto Accordo, quanto per l'applicazione delle procedure di semplificazione approvate dalla Commissione Europea in ordine alla rendicontazione a costi forfettari (unità di costo *standard*) degli interventi cofinanziati con FSE.

Con Delibera regionale n. 1450 del 21 settembre 2009 la Regione Marche ha definito i criteri e le modalità di realizzazione dell'operazione denominata "sostegno al reddito e alle competenze dei lavoratori", prevista dall'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009. Ed è sulla base di questi criteri e in accordo con le Parti Sociali che la Regione ha sperimentato, nel periodo 2009-2012, interventi di politica attiva del lavoro, ispirati a un approccio integrato e fondati sul principio di condizionalità.

1.2 L'impianto regolamentare, la platea dei soggetti e le procedure

Nel quadriennio 2009-2012, la Regione Marche ha garantito continuità all'operazione di sostegno al reddito e alle competenze dei lavoratori, definendo e rinnovando annualmente, d'intesa con le Parti Sociali, le procedure finalizzate all'implementazione, nel territorio, delle misure di politica attiva in favore dei percettori di ammortizzatori sociali in deroga.

Tali disposizioni, come già detto, hanno trovato applicazione in combinato disposto ai criteri e alle modalità di attivazione, gestione e fruizione dei servizi per l'impiego e dei servizi formativi, riflettendo l'architettura istituzionale e organizzativa dei ruoli/competenze della Regione e delle Province, prevista dalla legge regionale n. 2/2005 in materia di occupazione, tutela e qualità del lavoro. Tale architettura prevede che i processi di attivazione e gestione delle politiche del lavoro, nonché di erogazione dei relativi servizi, siano affidati, al pari di quanto avviene per la formazione professionale, alle Province (art. 7), nel rispetto delle funzioni di programmazione e di indirizzo in materia, esercitate dalla Regione (art. 2).

È all'interno di questa cornice di riferimento più generale che ha trovato sostanzialmente corpo un'azione di *governance* tesa a valorizzare in modo significativo il ruolo degli attori pubblici nella realizzazione delle misure di politica attiva. Sebbene le *Linee guida regionali* abbiano difatti prefigurato un sistema dei servizi al lavoro potenzialmente articolato in un *mix* di attori pubblici e privati⁹, dal 2009 al 2012 fulcri operativi del modello di implementazione delle politiche attive sperimentato nel territorio sono state le 13 strutture operative delle Province – i Centri per l'impiego, l'orientamento e la formazione (CIOF) – deputate a svolgere un ruolo fondamentale e preponderante nella gestione ed erogazione tanto dei servizi per l'impiego quanto dei servizi formativi¹⁰.

In altri termini, il modello marchigiano ha rispecchiato un percorso di "presa in carico" dei percettori dei trattamenti in deroga da parte dei CIOF, principali – sebbene non esclusivi – gestori ed erogatori di un'offerta di servizi al lavoro e di azioni formative, di cui si è sostanziato il percorso di politica attiva.

Nel periodo considerato, le risorse complessivamente stanziare per il cofinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga da parte dello Stato e della Regione Marche sono state pari a 140 milioni di euro.

Le tavole seguenti danno conto delle disposizioni contemplate dall'Intesa sottoscritta tra la Regione Marche e le Parti Sociali il 25 gennaio 2012, offrendo una sintesi della definitiva morfologia assunta dalla politica regionale di contrasto alla crisi, mediante le specifiche intese annuali raggiunte con le Parti Sociali, nell'arco del quadriennio 2009-2012. Tali disposizioni risultano il frutto di una progressiva universalizzazione della platea dei beneficiari, in termini di tipologie di aziende per la Cassa integrazione in deroga (d'ora in avanti CIG in deroga) e soggetti destinatari dell'indennità di mobilità in deroga, rispecchiando peraltro un *trend* registrato su scala nazionale.

Tavola 1 - Platea dei soggetti per il trattamento di CIG in deroga

Aziende beneficiarie	<p>aziende di qualsiasi settore produttivo, con una o più sedi operative nei Comuni del territorio della Regione Marche, che ai sensi della normativa vigente sono escluse dall'utilizzo degli strumenti ordinari di sostegno al reddito dei lavoratori (aziende artigiane; aziende industriali al di sotto dei 15 dipendenti subordinatamente all'esaurimento degli strumenti ordinari; imprese cooperative; aziende e associazioni del terziario, dei servizi e dello spettacolo¹¹; aziende del commercio e del turismo con meno di 50 dipendenti; studi professionali);</p> <p>aziende che hanno esaurito i periodi di CIGS o CIGO, incluse quelle industriali con un numero complessivo di lavoratori ricompreso fra 16 e 100 (nel computo</p>
----------------------	---

⁹ Secondo le Linee Guida regionali, i servizi al lavoro possono essere erogati dai seguenti soggetti:

- Centri per l'impiego, l'orientamento e la formazione (CIOF), in modo diretto o attraverso personale esterno, selezionato mediante procedura di evidenza pubblica (o lavoro interinale);
- agenzie (private) per il lavoro autorizzate, selezionate mediante una gara d'appalto;
- società specializzate, attraverso affidamento esterno di singole attività.

Ai sensi della Delibera Regionale n. 992/2010 di integrazione alle Linee Guida (D.G.R. 1450/2009), gli enti di formazione accreditati nel territorio sono stati abilitati ad erogare direttamente alcuni servizi all'impiego propedeutici alla definizione del Piano di azione individuale (bilancio di competenze e individuazione dei fabbisogni formativi), previa selezione con avvisi pubblici.

¹⁰ In virtù della Legge regionale n. 2/2005, ai CIOF è affidato non solo l'esercizio delle funzioni per l'impiego, ma anche quello delle funzioni in materia di formazione professionale, per l'espletamento delle quali si avvalgono anche di apposite strutture (centri locali per la formazione). I CIOF marchigiani operano attraverso 13 sedi principali e 21 sedi decentrate. Il personale in servizio presso i 13 CIOF risulta complessivamente costituito da circa 400 operatori, gran parte dei quali (90%) con un rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Il numero medio di risorse umane per singolo CIOF è pari a 31 (Fonte: Monitoraggio 2010 Servizi per l'impiego nelle Marche).

¹¹ L'inclusione delle aziende operanti nello spettacolo entro la categoria delle aziende beneficiarie costituisce una novità dell'Intesa istituzionale-territoriale del 2012, rispetto a quella del 2011.

	dei lavoratori vanno ricompresi gli apprendisti, i lavoratori a domicilio, i dirigenti e i lavoratori part-time) ¹² .
Lavoratori beneficiari	Tutti i lavoratori subordinati con qualifica di operaio, impiegato e quadro (lavoratori a tempo indeterminato; lavoratori a tempo determinato; apprendisti, lavoratori somministrati; lavoratori a domicilio in regime di monocommessa; soci delle cooperative con rapporto di lavoro subordinato; lavoratori con contratto di inserimento; lavoratori delle imprese artigiane interessati da una riduzione dell'orario di lavoro), in possesso di un'anzianità minima aziendale, pari a 90 giorni lavorativi presso l'azienda che presenta l'istanza di CIG in deroga ¹³ .

Tavola 2 - Platea dei soggetti per il trattamento di indennità di mobilità in deroga

Tipologia di destinatari	<p>Possono fruire del trattamento di indennità di mobilità in deroga:</p> <ul style="list-style-type: none"> i lavoratori dipendenti di aziende aventi sedi operative nel territorio della Regione Marche, che hanno subito un licenziamento collettivo, plurimo o individuale per giustificato motivo oggettivo, connesso a riduzione, trasformazione, o cessazione di attività di lavoro nel corso dell'anno 2012 (i lavoratori subordinati, anche a tempo determinato, compresi gli apprendisti; i lavoratori somministrati, in caso di cessazione del rapporto di lavoro con l'agenzia somministratrice; i soci lavoratori di cooperative, esclusi dall'utilizzo degli ammortizzatori sociali in base alla vigente normativa, e che abbiano instaurato con la cooperativa un rapporto di lavoro subordinato); i lavoratori che si siano dimessi per giusta causa in riferimento alle fattispecie previste dal CCNL; i lavoratori a tempo determinato, cessati per scadenza di contratto, a condizione che siano in possesso dei requisiti previsti per l'accesso al trattamento; i lavoratori subordinati ammessi al trattamento di mobilità ex Legge 223/91, o di disoccupazione ordinaria che hanno esaurito i predetti trattamenti nel corso del 2012 e che maturino il diritto effettivo alla pensione nei 12 mesi successivi¹⁴.
Requisiti del lavoratore	<p>I requisiti soggettivi per accedere al trattamento sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> non avere diritto a percepire altri ammortizzatori sociali; avere un'anzianità aziendale di almeno 12 mesi, di cui almeno 6 di attività lavorativa effettivamente prestata (inclusi i periodi di sospensione del lavoro per ferie, festività e infortuni)¹⁵.

Sotto il profilo procedurale, vale inoltre la pena di segnalare alcuni passaggi fondamentali. L'attivazione dell'intervento di politica attiva in favore dei

¹² Frutto dello specifico accordo fra Regione Marche e Parti Sociali, intervenuto il 26/03/2012 ad integrazione delle disposizioni varate attraverso l'intesa istituzionale-territoriale del 25/01/2012, è l'estensione della CIGD alle aziende industriali in possesso dei seguenti requisiti e condizioni:

- hanno un numero complessivo di lavoratori ricompreso fra 16 e 100;
- hanno esaurito il periodo massimo di CIG ordinaria;
- non possono accedere alla CIGS per le motivazioni di seguito illustrate: a) hanno già usufruito di 12 mesi di CIGS per crisi aziendale con l'impossibilità tecnica di presentare una nuova istanza con diversa causale; b) la crisi che investe l'azienda non permette di rispettare l'intervallo previsto dalla legge fra le due istanze di CIGS con causale di crisi aziendale; c) hanno necessità di superare, attraverso CIG in deroga, il quinquennio di legge che rappresenta il limite massimo e complessivo di 36 mesi di ammortizzatore sociale concedibile; d) hanno una parte di personale escluso da contratti di solidarietà difensivi eventualmente applicabili dall'azienda al fine di evitare licenziamenti.

¹³ Al fine di tale computo, si tiene conto: per i lavoratori somministrati anche dei periodi non continuativi maturati presso la società somministratrice, così come, in caso di successione negli appalti, anche dei periodi lavorativi presso le varie ditte appaltatrici; per i lavoratori provenienti da rapporto di apprendistato anche dei periodi di apprendistato.

¹⁴ È questa l'unica categoria di beneficiari prevista ex novo dall'Intesa istituzionale-territoriale del 2012.

¹⁵ L'anzianità aziendale può essere maturata anche nel corso di più rapporti di lavoro di carattere non continuativo con lo stesso datore di lavoro, non antecedenti la data del 11/04/2009 (data di entrata in vigore della legge n. 33/2009). Nel computo vanno incluse anche le mensilità accreditate dallo stesso datore di lavoro alla gestione separata INPS al lavoratore che abbia percepito con contratti di collaborazione a progetto in monocommittenza un reddito superiore a € 5.000,00.

lavoratori in CIG in deroga, fino al 2012, ha previsto che il datore di lavoro, sulla base dell'accordo sindacale raggiunto e dell'acquisizione delle dichiarazioni di disponibilità dei lavoratori a partecipare a un intervento di riqualificazione professionale o a un'offerta di lavoro congruo, avanzasse alla Regione Marche richiesta formale di autorizzazione per la CIGD. Effettuata l'istruttoria, la Regione Marche dava comunicazione dell'esito (per via telematica secondo un formato *standard* comprensivo di informazioni dettagliate relative al lavoratore) tanto al datore di lavoro quanto all'INPS e a CIOF di competenza per Provincia, titolare della presa in carico del lavoratore per l'erogazione delle misure di politica attiva. Le imprese, dal canto loro, erano tenute a comunicare con cadenza mensile all'INPS regionale e alla Regione Marche (a consuntivo, entro il 20° giorno del mese successivo alla sospensione), l'utilizzo effettivo dell'ammortizzatore sociale concesso.

L'effettiva "presa in carico", come vedremo dettagliatamente nel paragrafo successivo, era definita dalla sottoscrizione di un piano di azione individuale (PAI), in cui trovavano definizione le attività di politica attiva. Sottoscritto il PAI, le Province/CIOF avevano l'onere di comunicare, a loro volta, tanto all'INPS quanto alla Regione Marche, tramite specifico indirizzo telematico ("anticrisifse@regione.marche.it"), l'elenco dei nominativi dei soggetti presi in carico.

Per contro, l'attivazione dell'intervento di politica attiva in favore dei lavoratori in *mobilità in deroga* ha previsto che il lavoratore avanzasse richiesta formale di autorizzazione per l'indennità di mobilità all'INPS competente per territorio, secondo un formato *standard* comprensivo anche dell'attestazione di disponibilità a partecipare a un intervento di riqualificazione professionale o a un'offerta di lavoro congruo. Ai fini della presa in carico del lavoratore per l'erogazione delle misure di politica attiva, il provvedimento di autorizzazione da parte dell'INPS, provvisto di dati relativi al lavoratore, veniva comunicato alla Regione Marche, per essere poi trasmesso da quest'ultima al CIOF di competenza per Provincia.

1.3 Il modello regionale di accompagnamento dei lavoratori: il percorso di politica attiva e la tipologia di servizi offerti

Si è già detto che dal 2009 al 2012 tutti i beneficiari dei trattamenti in deroga di sussidio al reddito – senza distinzione – sono stati tenuti a presentarsi presso i CIOF, ai fini della "presa in carico" e dell'avvio al percorso di politica attiva.

Ma quale è stato il modello regionale di accompagnamento dei lavoratori nell'attuazione dell'operazione di sostegno al reddito e alle competenze dei lavoratori?

Il primo *step* del percorso di politica attiva è stato individuato nel "colloquio di accoglienza", finalizzato a verificare i requisiti del destinatario, illustrargli l'operazione di sostegno al reddito e alle competenze dei lavoratori, nonché acquisire la dichiarazione di disponibilità alla partecipazione a un percorso di orientamento e formazione. In esito al colloquio di accoglienza è stata prevista la stipula di un patto di servizio fra percettore e attore pubblico – Provincia/CIOF – responsabile dell'attivazione degli interventi di politica attiva. In questa fase l'operatore del CIOF prendeva nota (attraverso apposito *format*), dell'anagrafica del beneficiario, raccogliendo una serie di informazioni quali età, cittadinanza, titolo di studio, tipologia del contratto, nonché numero di ore di politica attiva necessarie ai fini dell'equilibrio fra politiche attive e indennità di partecipazione¹⁶.

¹⁶ Si ricorda che l'indennità di partecipazione, in applicazione dei principi di equilibrio e proporzionalità, doveva configurarsi, di norma, di valore inferiore o uguale al valore della politica

Una volta effettuate queste operazioni di carattere per lo più "formale", il beneficiario delle misure di politica attiva veniva indirizzato verso un percorso individualizzato e comunque diversificato in base alla condizione di sospeso o disoccupato¹⁷. La presa in carico "effettiva" risultava definita dalla sottoscrizione di un Piano di Azione Individuale (PAI), in cui trovavano declinazione quel *mix* di servizi al lavoro e di (eventuali) servizi formativi, di cui si componeva il percorso personalizzato di politica attiva. L'insieme di queste attività erano il prodotto di un processo di condivisione fra destinatario e operatore del CIOF, conseguente all'erogazione/ fruizione dei servizi individualizzati di orientamento, bilancio delle competenze e individuazione dei fabbisogni, che avevano carattere di obbligatorietà e propedeuticità rispetto alla sottoscrizione del PAI¹⁸.

In generale, le Linee Guida regionali hanno prefigurato un accompagnamento alle politiche attive, differenziato in base alla tipologia di utenza, alla durata della sospensione (per i percettori di CIG in deroga) e alle competenze possedute dal soggetto. Più in particolare, una volta valutati i bisogni formativi dei singoli, è stato compito degli operatori dei CIOF segmentare l'utenza in tre categorie, come di seguito definite: a) lavoratori sospesi per periodi di durata breve (fino a un mese nel 2009 e fino a due mesi, ovvero 346 ore, dal 2010 al 2012), per i quali non si rendevano necessari percorsi strutturati di qualificazione successivi all'attività svolta dai Servizi per l'Impiego; b) lavoratori sospesi per periodi di durata superiore a due mesi (ovvero superiore a 346 ore), aventi delle competenze adeguate e spendibili nel mercato del lavoro, per i quali, come sopra, non risultavano necessari percorsi strutturati di riqualificazione; c) lavoratori in mobilità, già espulsi dal mercato del lavoro, per i quali si rendeva necessaria la fruizione di vari servizi per l'impiego, nonché l'accesso, in relazione alle competenze possedute, a percorsi di aggiornamento professionale o percorsi di riqualificazione.

Nel primo caso – lavoratori sospesi fino a 2 mesi – il percorso di politica attiva si sostanzia nell'esclusiva fruizione, da parte del percettore, del colloquio di accoglienza iniziale (anche di gruppo), senza l'accesso a percorsi di qualificazione e aggiornamento delle competenze. Nel secondo caso – lavoratori sospesi per oltre 2 mesi – il percorso di politica attiva contemplava un *mix* di servizi al lavoro e servizi formativi, questi ultimi finalizzati soprattutto all'aggiornamento delle competenze, mentre, nel caso dei lavoratori in mobilità, il percorso di politica attiva assumeva la veste di una componente molto variabile in funzione delle esigenze espresse dal destinatario del trattamento e delle competenze in suo possesso.

Guardando più da vicino la tipologia dei servizi per l'impiego, i percettori di ammortizzatori sociali in deroga potevano accedere a un'articolata gamma di azioni/strumenti di politica attiva del lavoro, come la consulenza orientativa specifica, la consulenza a un'idea imprenditoriale o ricerca di lavoro, tirocini formativi, borse lavoro e/o di ricerca. Tutti i beneficiari dei trattamenti in deroga, inoltre, potevano avvalersi dei finanziamenti per il sostegno all'imprenditorialità.

attiva del singolo destinatario, e che della sua erogazione, tramite INPS, è stata responsabile l'Autorità di Gestione. Non a caso, per disciplinarne le modalità, è stata sottoscritta una Convenzione *ad hoc* fra INPS e Regione Marche il 24 giugno 2009.

¹⁷ Se le Province si avvalevano dell'opzione di selezionare, tramite avvisi pubblici, enti di formazione accreditati per l'erogazione di alcuni servizi per l'impiego, era comunque lo stesso CIOF ad "assegnare" il lavoratore all'ente di formazione.

¹⁸ Il percorso di accompagnamento del beneficiario dei trattamenti in deroga, sebbene individualizzato e condiviso, non è tuttavia risultato orientato verso i fabbisogni professionali del mercato locale del lavoro. Diversamente da quanto si è verificato in taluni contesti territoriali, gli accordi aziendali finalizzati alle sospensioni in deroga nella Regione Marche, per esempio, non hanno previsto l'esplicitazione dei fabbisogni individuali di aggiornamento/riqualificazione dei beneficiari del trattamento; informazione senza dubbio preziosa per gli operatori dei CIOF, ai fini di un'offerta di servizi formativi coerenti con i relativi fabbisogni dei singoli.

Classificata l'utenza secondo i criteri appena enunciati (*target* di utenza, durata della sospensione e competenze possedute), i CIOF potevano indirizzare le due categorie di lavoratori per cui era previsto l'accesso ai servizi formativi (i lavoratori sospesi per periodi di durata superiore a due mesi e i lavoratori in mobilità) verso quattro tipologie di offerta formativa:

- il *voucher* formativo per fruire dell'attività di formazione personalizzata a catalogo, attualmente disciplinata dalla delibera n. 1644/2011 (consultabile sul sito www.istruzioneformazioneelavoro.it);
- le attività formative direttamente erogate dai CIOF;
- le attività formative attuate da strutture accreditate, selezionate con avviso pubblico per "chiamata a progetti" o con gara d'appalto (in coerenza con i criteri approvati nel documento di revisione/attuazione del POR, di cui alla D.G.R. n. 1029/2011);
- il *voucher* formativo per fruire di attività di formazione personalizzata, utilizzando l'elenco provinciale dei corsi autorizzati, ai sensi dell'art. 10 della L.R. n. 16/1990, approvato da ciascuna Provincia relativamente al territorio di propria competenza.

Di queste azioni finalizzate all'aggiornamento e/o al rafforzamento delle competenze del soggetto, l'attività di formazione personalizzata a catalogo ha rappresentato la modalità di erogazione di servizi formativi a cui le Province marchigiane hanno fatto, senza dubbio, maggiormente ricorso. Tale modalità ha previsto l'emanazione, da parte di ciascuna Amministrazione Provinciale, di avvisi pubblici per la concessione di incentivi finalizzati alla frequenza di corsi di formazione, sulla base di domande individuali che potavano essere presentate senza alcun vincolo temporale (bando aperto o procedura "a sportello"), a partire dalla data di sottoscrizione del PAI e dunque in esito alla definizione del percorso formativo¹⁹.

Le attività formative direttamente erogate dai CIOF hanno invece riguardato interventi formativi di breve durata, per l'erogazione dei quali ciascun CIOF ha disposto di una quota annuale pari a 250.000,00 euro.

Più lentamente e in maniera meno omogenea a livello provinciale hanno preso corpo le attività formative attuate da strutture accreditate. I bandi atti a selezionare gli enti accreditati per l'erogazione degli interventi formativi hanno disciplinato le modalità di gestione dei relativi progetti, prevedendo, a volte, anche la delega agli stessi dell'erogazione di alcuni servizi per l'impiego²⁰.

Vale infine la pena di ricordare che la fruizione dell'offerta formativa da parte del beneficiario del trattamento in deroga ha implicato il rilascio delle relative attestazioni/certificazioni previste a livello europeo (o quanto meno della dichiarazione relativa alle competenze acquisite), mentre nel caso del percettore

¹⁹ Sotto il profilo procedurale, le domande di accesso alla formazione individualizzata a Catalogo sono state esaminate secondo l'ordine cronologico di arrivo presso i CIOF, mentre quelle ammissibili a finanziamento sono state oggetto di valutazione sulla base dei criteri approvati dal Comitato di Sorveglianza e dettagliati dalla D.G.R. n. 1552/2009. La costruzione e l'annuale aggiornamento del Catalogo regionale per lo sviluppo della formazione individuale di cui alla delibera regionale n. 1644/2011 chiamano in causa la selezione, tramite avvisi pubblici, di progetti formativi presentati da enti accreditati, i cui contenuti devono essere riconducibili a macro-aree tematiche individuate in sede di bando. L'offerta formativa inserita a Catalogo viene pertanto a configurarsi come attività formativa autorizzata. È questa la ragione per cui, a partire dal 2011, è stata introdotta la possibilità – originariamente non prevista dalle Linee guida regionali – di ricorrere anche all'elenco dei corsi autorizzati, approvato da ciascuna Provincia in riferimento al territorio di propria competenza.

²⁰ Nel caso dei cosiddetti progetti-quadro per area di competenza territoriale dei CIOF, per esempio, i bandi hanno fissato un numero minimo di destinatari e sovente hanno definito le caratteristiche dell'offerta formativa in termini di articolazione e contenuto dei moduli.

di CIGD la "durata minima" di ogni azione formativa doveva risultare correlata al numero di ore di sospensione dal lavoro.

2. I dati di attuazione del programma di contrasto alla crisi Regione Marche.

I dati di attuazione che vengono presentati nel presente paragrafo sono il frutto di un complesso lavoro normalizzazione, realizzato dall'Isfol e da Italia Lavoro, di importanti banche dati di tipo amministrativo. Si tratta nello specifico di banche dati con informazioni individuali concernenti i trattamenti di politica passiva (Sistema informativo percettori dell'Inps, d'ora in poi SIP) e dei dataset regionali sugli interventi di politica attiva. Circa quest'ultimo tipo di informazioni, a partire dalle due banche dati amministrative fornite dalla Regione Marche (quella sui servizi per l'impiego erogati dai CIOF e quella sui servizi formativi erogati ad un sottoinsieme della stessa platea di beneficiari) si è proceduto alla costruzione di un unico dataset, utilizzabile a fini statistici, sulle misure di ri-attivazione regionali effettivamente realizzate per i percettori di trattamenti in deroga.²¹

Tutte le informazioni di seguito riportate si riferiscono complessivamente al quadriennio 2009-2012, spesso senza una distinzione per singole annualità, e riguardano una popolazione di circa 36mila soggetti, pari a circa il 75% del totale dei percettori di ammortizzatori sociali in deroga nelle Marche (poco meno di 48mila lavoratori e lavoratrici). Si tratta, per dare un'informazione di contesto che aiuta a collocare l'ambito di intervento di politica del lavoro oggetto di analisi, di un volume d'utenza complessivo dei servizi competenti pari all'11,8% della base occupazionale regionale impegnata nel settore privato con contratto di lavoro dipendente, sia a tempo indeterminato che determinato (Tab. 1).

Tab 1 – Stock occupati settore privato alle dipendenze per ripartizione geografica, Regione Marche e Italia, percettori AASS in deroga nel quadriennio e stime del tasso di coinvolgimento (2009-2012)

Ripartizione geografica	Occupati dipendenti a tempo pieno, settore privato, media 2012	Percettori AASS in deroga nel quadriennio 2009 - 2012	Tasso di coinvolgimento dei lavoratori negli AASS in deroga v.%
	A	B	B/A*100
Nord Ovest	4.155.002	245.273	5,90
Nord Est	3.054.561	196.066	6,42
Centro	2.680.534	177.146	6,61
Sud	2.123.494	156.078	7,35
Isole	928.908	50.816	5,47
Marche	377.126	44.651	11,84
Italia	12.942.499	825.379	6,38

Fonte: elaborazioni Isfol e Italia Lavoro su dati SIP_Inps, Regione Marche e RCFL-Istat

²¹ Tutte le informazioni sulle politiche passive e attive utilizzate di seguito si riferiscono al periodo 2009 - 2012 e sono aggiornate a marzo 2013. Si tenga in debita considerazione che, per quel che concerne il SIP, i percettori registrati sul sistema e utilizzati nella presente analisi si riferiscono ai trattamenti avviati fino al 31 dicembre 2012, mentre il dataset sulle misure attive registra i servizi offerti fino alla data dello "scarico" (24 marzo 2013). Data la prosecuzione, per tutto il 2013, delle misure di ri-attivazione offerte alla popolazione sussidiata fino al dicembre 2012, l'informazione completa sulle misure di ri-attivazione è prevista per dicembre dell'anno in corso.

La popolazione di seguito analizzata, ossia l'insieme dei percettori presi in carico dai servizi competenti (36.146 individui), è composta per il 53% da lavoratori maschi e il rimanente 47% da lavoratrici. Complessivamente l'85,5% (30.486 individui) è rappresentato da lavoratori e lavoratrici italiane, mentre per l'11,5% dei casi (4.086 individui) si tratta di cittadini extracomunitari e il rimanente 3% (1.104 individui) risulta appartenente ad uno Stato comunitario.

Tab 2 - Numero di percettori per tipo di AASS in deroga (2009-2012)

	Numero di percettori	%
Solo CIGD	28.149	75,4
Solo MOBD	3.675	9,8
CIGD+MOBD	1.200	3,3
CIGD - pag. indiretti	3.122	8,4
Totale	36.146	100,0

Fonte: elaborazioni Isfol e Italia Lavoro su dati SIP_Inps e Regione Marche

Nella gran parte dei casi analizzati (Tab. 2)²², coerentemente a quanto registrato sul piano nazionale²³, si tratta di trattamenti in deroga per sospensione dall'attività produttiva (75,4% per Cassa integrazione in deroga a pagamenti diretti più l'8,4% di percettori di Cig in deroga a pagamenti indiretti)²⁴.

Le aziende che hanno avuto accesso alla Cassa in deroga in larga parte operano nel settore manifatturiero (60%) e in misura minore nel commercio, turismo e trasporti (16%), nei servizi socio sanitari (8,7%), nelle attività immobiliari, noleggio, informatica (6,7%), nelle costruzioni (5,7%) e nella pesca, piscicoltura e servizi connessi (3,1%).

All'interno della popolazione complessiva dei lavoratori e lavoratrici sospese le condizioni reali della sospensione, e a cascata del sussidio e degli interventi di riattivazione connessi, sono state molto eterogenee (Graf. 1) Naturalmente, anche a livello individuale il carattere della sospensione (che può essere breve e a rotazione o arrivare al 100% delle ore di lavoro mensili per diversi mesi consecutivi) condiziona la percezione del proprio stato occupazionale e ciò a prescindere dalla continuità formale del contratto di lavoro

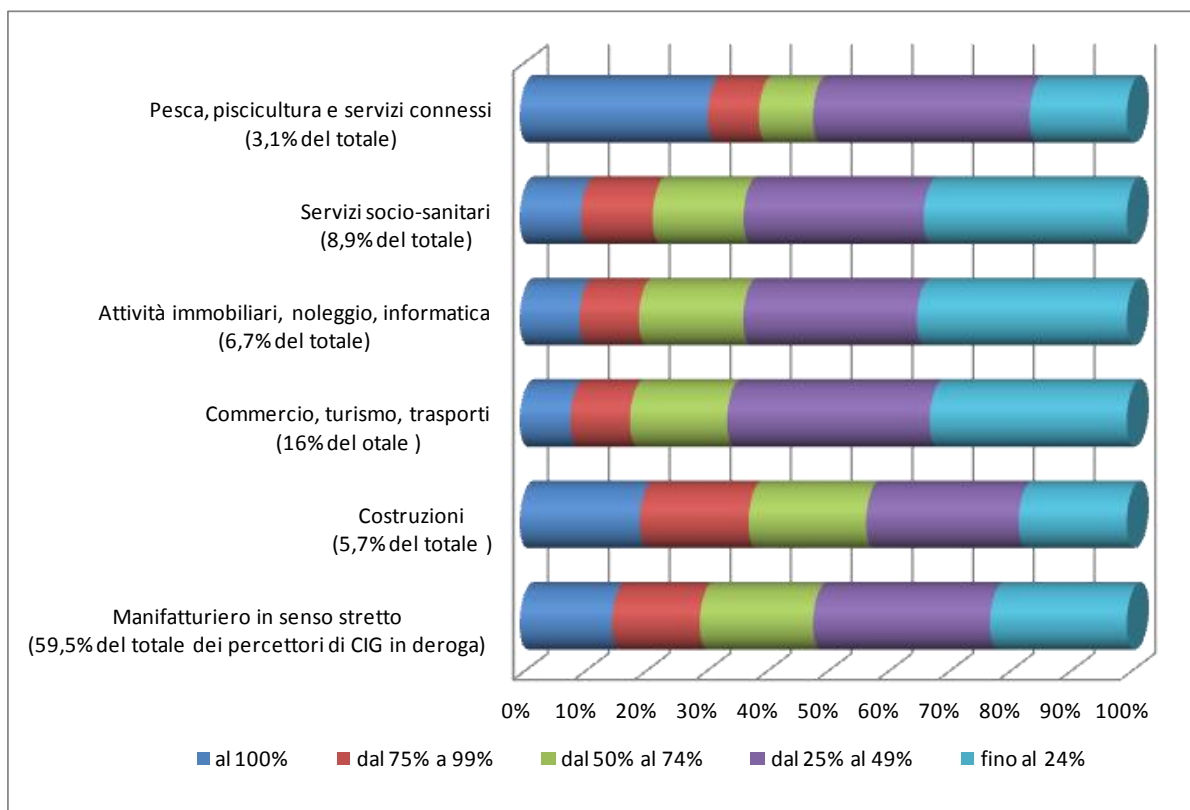
Le sospensioni orarie più lunghe (sempre Graf. 1) si registrano per le lavoratrici e i lavoratori appartenenti ad aziende del settore della pesca (con il 31% del totale delle sospensioni al 100% dell'orario di lavoro) e delle costruzioni (20%). Al contrario, le sospensioni dal carattere breve e spesso a rotazione hanno riguardato maggiormente le aziende afferenti ai servizi in senso stretto (tra il 32% e il 35% di sospensioni fino al 24% delle ore di lavoro mensili).

²² Il numero di percettori riportato nella Tab. 1 e nelle successive elaborazioni è al netto della compresenza di individui nei diversi aggregati. In altri termini, nell'arco del quadriennio considerato un lavoratore può aver avuto accesso alla Cassaintegrazione e all'indennità di Mobilità in deroga. Per questo motivo è stato creato l'aggregato "Cig_d + Mob_d" che conteggia il numero di percettori di ambedue gli strumenti (1.200 individui, pari al 3,3% del totale).

²³ Cfr. De Vincenzi R., Irano A. e Sorcioni M. (a cura di), *Attuazione e primi risultati dell'Accordo Stato - Regioni del Febbraio 2009. Triennio 2009 - 2011*, I libri del FSE, Rubettino, Soveria Mannelli, 2012. Per l'aggiornamento delle informazioni al dicembre 2012 si veda il Report di aggiornamento reperibile in: http://www.isfol.it/temi/Lavoro_professioni/isfol-per-la-crisi

²⁴ Il sussidio al reddito concesso per CIG in deroga può essere erogato dall'Inps (come nella maggior parte dei casi) oppure può essere anticipato dall'azienda che, solo successivamente, viene rimborsata dall'Inps. In quest'ultimo caso, poco diffuso, si fa riferimento al termine "pagamenti indiretti".

Graf. 1 – Distribuzione % dei percettori di CIG in deroga in base al carattere della sospensione e al settore economico prevalente dell'azienda di appartenenza (2009-2012)



Fonte: elaborazioni Isfol e Italia Lavoro su dati SIP_Inps e Regione Marche

Solo nel 9,8% dei casi analizzati l'ammortizzatore sociale è intervenuto per supportare lo stato di disoccupazione attraverso l'indennità di Mobilità in deroga, mentre, nel corso del quadriennio 2009-2012, per 1.200 lavoratori o lavoratrici è stato necessario intervenire con ambedue gli strumenti a causa del licenziamento per crisi aziendale avvenuto dopo il trattamento per sospensione.

Una prima considerazione di carattere generale riguarda la coerenza di tali evidenze con il macro obiettivo perseguito dall'Accordo Stato Regioni: nelle Marche lo strumento della sospensione, in linea di principio, è stato utilizzato per arginare i licenziamenti per motivi di crisi aziendale offrendo anche alle aziende per le quali non è prevista la contribuzione.

2.1 Caratteristiche socio anagrafiche

Focalizzando l'attenzione sulle caratteristiche socio-anagrafiche registrate in fase di trattamento, la popolazione dei beneficiari di interventi di politica, al momento della presa in carico, aveva un'età media di circa 40 anni e le tre classi centrali di età 25-34 anni, 35-44 anni e 45-54 anni, sommate insieme, raccolgono il 79% del totale (Tab. 3). Solo il 10,7% dei presi in carico da parte dei servizi aveva un'età compresa tra i 15 e i 24 anni, percentuale che sale al 26,7% se si considerano i lavoratori licenziati trattati dalla Mobilità in deroga.

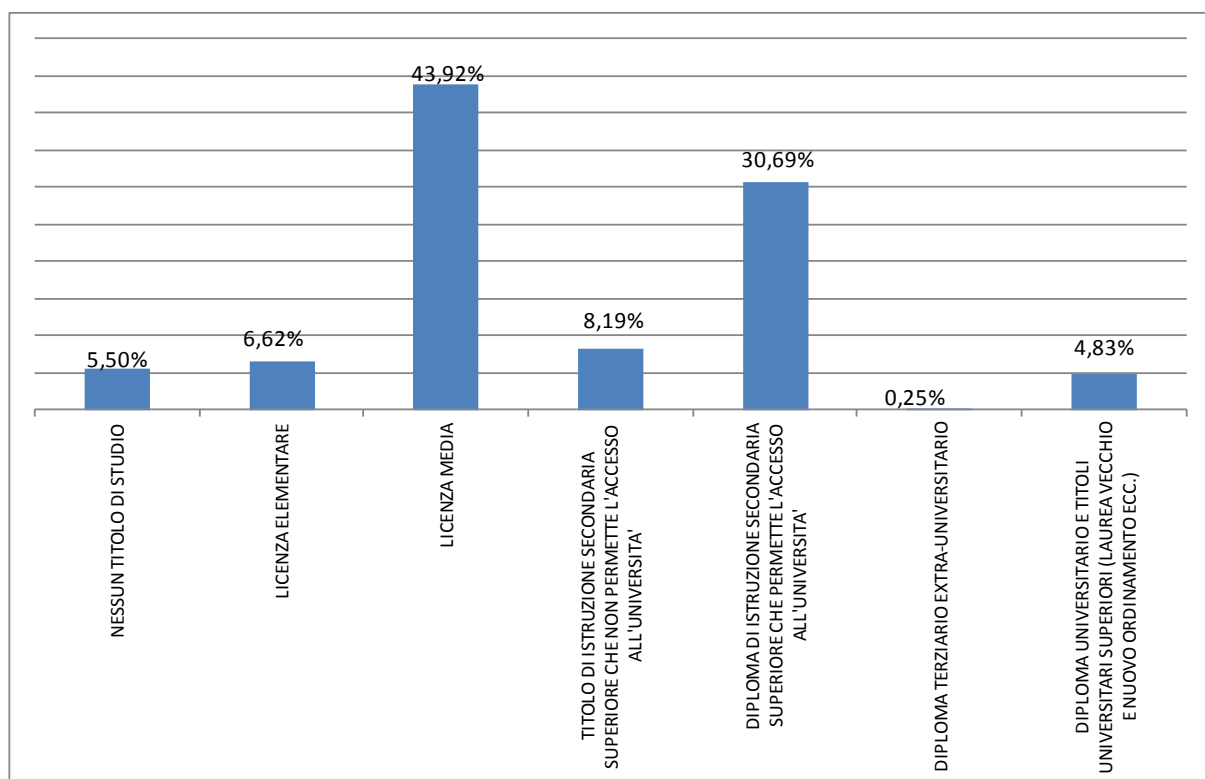
Tab. 3 - Numero di percettori per classi d'età e tipo di AASS in deroga (2009 - 2012 - distribuzione percentuale su 36.146 casi validi)

Tipo di AASS in deroga	Classi d'età	15-24 anni	25-34 anni	35-44 anni	45-54 anni	55-64 anni	65 e piu'	Totale
Solo CIGD	% r.	8,1	24,8	30,3	25,5	10,7	0,7	100,0
	% c.	59,4	69,1	86,6	86,4	86,9	93,0	78,8
Solo MOBD	% r.	26,7	52,5	10,5	7,5	2,8	0,1	100,0
	% c.	25,4	18,9	3,9	3,3	2,9	1,0	10,2
CIGD+MOBD	% r.	31,1	48,0	12,8	6,0	2,1		100,0
	% c.	9,7	5,7	1,6	0,9	0,7		3,3
CIGD - pag	% r.	7,6	23,2	28,3	28,5	11,9	0,4	100,0
	% c.	5,5	6,3	7,9	9,5	9,5	6,0	7,7
Totale	% r.	10,7	28,2	27,5	23,3	9,7	0,6	100,0
	% c.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Isfol e Italia Lavoro su dati SIP_Inps e Regione Marche

In termini di titoli di studio la distribuzione (Graf. 2) mette in rilievo la preponderante presenza di titoli di studio bassi. Quasi la metà della popolazione analizzata (il 43,9%) è in possesso del solo obbligo scolastico a cui vanno sommati i lavoratori e le lavoratrici in possesso della sola licenza elementare (6,6%) o, addirittura, privi di qualsiasi titolo (5,5%).

Graf. 2 - Percettori per titolo di studio -2009 - 2012 (distr. % casi validi=29.417)

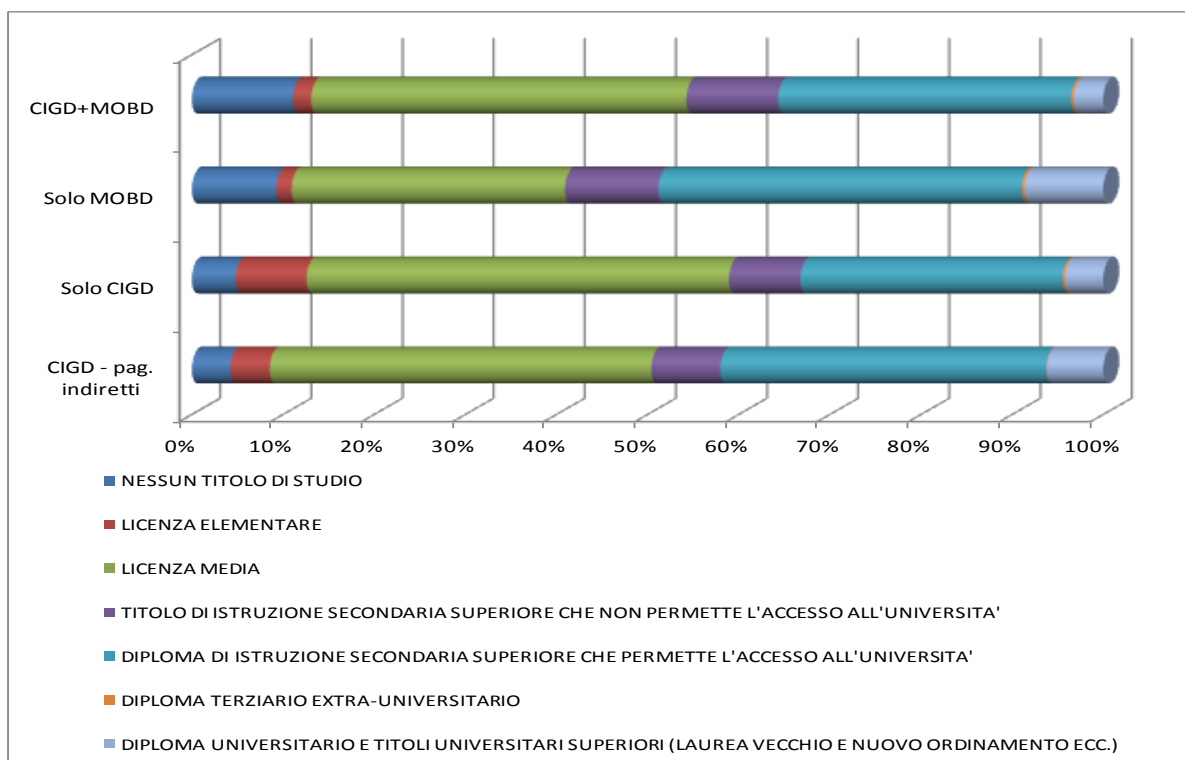


Fonte: elaborazioni Isfol e Italia Lavoro su dati SIP_Inps e Regione Marche

Una parte di quest'ultimi, in realtà, è cittadino extracomunitario e l'operatore del Centro per l'impiego non ha potuto (o saputo) attribuire e archiviare l'informazione circa il titolo posseduto. Di fatto, proprio sui cittadini extracomunitari la Regione è intervenuta con iniziative di formazione in "lingua italiana per stranieri", ma l'elevato numero di lavoratori e lavoratrici italiani privi dell'obbligo scolastico dovrebbe indurre le amministrazioni regionali a programmare adeguati interventi di recupero dell'obbligo scolastico, sul modello, ormai relegato al passato remoto, delle "150 ore"²⁵.

Il restante 44% della popolazione analizzata è in possesso di un titolo superiore: per l'8,1% si tratta di una qualifica professionale; per il 30,7% di un diploma di scuola media superiore e per il 4,8% di un titolo universitario.

Graf. 3 - Percettori per tipo di AASS in deroga e titolo di studio (2009 - 2012 - casi validi=29.417)



Fonte: elaborazioni Isfol e Italia Lavoro su dati SIP_Inps e Regione Marche

Rimanendo sulla variabile connessa all'istruzione (Graf. 3), specie per i Cassaintegrati in deroga (sia a pagamenti diretti che indiretti) si registra una maggior presenza di lavoratori e lavoratrici in possesso della licenza media e, naturalmente in termini più contenuti, con un livello d'istruzione inferiore all'obbligo scolastico (nessun titolo di studio e licenza elementare).

Per i lavoratori in Mobilità in deroga, al contrario, si annota una presenza più marcata di titoli di studio medio alti (diploma e laurea), specie per la componente femminile della popolazione qui trattata (+3,4% rispetto ai maschi).

La distribuzione dei titoli di studio per tipologia di ammortizzatore sociale, dunque, mette in evidenza una differenza significativa fra le due principali sottopopolazioni: i percettori di sola Mobilità in deroga si configurano di gran lunga

²⁵ La norma contrattuale che dà diritto alle 150 ore di studio (retribuite) a tutti i lavoratori metalmeccanici fu inserita per la prima volta nella stesura definitiva del CCNL dei metalmeccanici nel 1973. Sul tema delle 150 ore si veda: Causarano P., *Itinerari di formazione sul/nel lavoro*, in "Studi sulla Formazione", Vol. VII, 2004, n. 1, n. 10, pp. 144-153.

più istruiti rispetto ai percettori di sola CIG in deroga, risultando significativamente maggiore, fra i primi, sia la percentuale di chi è in possesso di un diploma che permette l'accesso all'università (+13%), nonché la percentuale di chi è in possesso di un titolo universitario (9,3% contro il 4,6% dei cassaintegrati in deroga).

2.2 I servizi di ri-attivazione dei percettori di AASS in deroga

Il dataset costruito da Isfol e Italia Lavoro, oltre ai trattamenti di sussidio al reddito in deroga (Cassa integrazione e Mobilità in deroga) contiene informazioni dettagliate sui percorsi di politica attiva seguiti da ciascun lavoratore o lavoratrice.

Come già anticipato, ai 36mila percettori di sostegno al reddito qui analizzati sono stati offerti, nel complesso, più di 90mila servizi. Di seguito analizzeremo quale tipologie d'intervento e quali percorsi di ri-attivazione sono stati effettivamente offerti ai beneficiari degli interventi..

Se il colloquio di accoglienza, in qualità di servizio che rappresenta la presa in carico "formale" del soggetto indennizzato, ha riguardato pressoché tutti i percettori di sussidio al reddito (35.676 presi in carico), l'analisi per sotto-gruppi mette in luce due percorsi di politica attiva sostanzialmente differenziati fra percettori di CIG in deroga e percettori di Mobilità in deroga (Tab.4).

Una volta effettuato il "colloquio di accoglienza", ai soggetti in CIG in deroga (a pagamenti diretti o indiretti), sono stati erogati: il servizio di "bilancio di competenze", (soprattutto nella veste semplificata, cfr. paragrafo 1), il servizio di "definizione del percorso/orientamento" e, in misura minore, la "consulenza orientativa".

Viceversa, dopo essere stati "accolti", i soggetti in Mobilità in deroga hanno fruito del "bilancio di competenze standard", di una considerevole attività di orientamento erogata in varie forme (dall'orientamento semplificato e standard, alla consulenza orientativa), nonché del servizio di ricerca attiva del lavoro.

Tab. 4- Distribuzione dei percettori in base alla tipologia di servizio al lavoro e tipo di trattamento

Tipologia di servizi	solo CIG_D	Solo Mob_D	CIG_D + Mob_D	Totale
a - Colloquio accoglienza	31.143	3.809	804	35.756
% r	87,1	10,7	2,2	100
% c	43,3	55,2	32,2	44,0
b - Bilancio di competenze semplificato	14.367	79	471	14.917
% r	96,3	0,5	3,2	100
% c	20,0	1,1	18,9	18,4
c - Bilancio di competenze standard	6.707	853	248	7.808
% r	85,9	10,9	3,2	100
% c	9,3	1,2	0,3	10,9
d - Definizione percorso/Orientamento	17.530	7	563	18.100
% r	96,9	0	3,1	100
% c	24,4	0,1	22,6	22,3
e - Orientamento semplificato	0	601	90	691

Tipologia di servizi	solo CIG_D	Solo Mob_D	CIG_D + Mob_D	Totale
% r	-	87	13	100
% c	0,0	8,7	3,6	0,9
f - Orientamento standard	0	312	47	359
% r	-	86,9	13,1	100
% c	0,0	4,5	1,9	0,4
g - Consulenza orientativa	1.382	838	172	2.392
% r	57,8	35	7,2	100
% c	1,9	12,1	6,9	2,9
h - Consulenza autoimprenditorialità	40	40	12	92
% r	43,5	43,5	13	100
% c	0,1	0,6	0,5	0,1
i - Ricerca attiva di lavoro	720	362	88	1.170
% r	61,5	30,9	7,5	100
% c	1,0	5,2	3,5	1,4
<i>Totale servizi per il lavoro</i>	<i>71.889</i>	<i>6.901</i>	<i>2.495</i>	<i>81.285</i>
% r	88,4	8,5	3,1	100,0
l - lavoratori destinati alla formazione	15.461	2.619	686	18.766
% r	82,4	14	3,7	100
lavoratori in formazione effettiva*	9.497	1.240	467	11.204
% r	84,8	11,1	4,2	100

*dato provvisorio (incremento previsto fino al 31.12.2013)

Fonte: elaborazioni Isfol e Italia Lavoro su dati SIP_Inps e Regione Marche

Mettendo a fuoco i percorsi di ri-attivazione offerti dai CIOF ai lavoratori sospesi sussidiati attraverso la CIG in deroga, i dati mostrano (Tab. 5) una coerenza sostanziale tra le linee di programmazione regionale (illustrate nel paragrafo 1.3) e la loro effettiva attuazione.

Appare evidente come l'utenza (i lavoratori e lavoratrici in Cig in deroga) sia stata distinta in base alla durata e alle caratteristiche della sospensione dall'attività lavorativa. Per il 32,6% del totale dei casi validi il percorso offerto si è articolato in tre interventi (accoglienza, bilancio competenze semplificato e definizione percorso/orientamento) e ha avuto come esito l'assegnazione dei destinatari ad attività formative. Al 28,2% dei lavoratori e lavoratrici sospese, invece, in virtù della durata breve della sospensione, è stato offerto solamente il colloquio di accoglienza (della durata massima di 2 ore).

Ad un altro significativo sottogruppo di lavoratori e lavoratrici sospese (13,5% complessivo), caratterizzato da sospensioni più lunghe, sono stati offerti percorsi più articolati e di durata maggiore, all'interno dei quali il bilancio di competenze standard ha rappresentato la misura d'intervento centrale. Il carattere della sospensione lavorativa, dunque, (probabilmente più dei reali bisogni individuali) ha determinato percorsi di ri-attivazione diversificati.

Tab. 5 - Distribuzione dei percettori di CIG in deroga in base alla tipologia di percorso di ri-attivazione effettivamente seguito (valori assoluti e % sul totale di 28.149 casi validi)

Solo CIG in deroga

	Frequenza	Percentuale	Percentuale cumulata
•Colloquio accoglienza			
•Bilancio di competenze semplificato	9.180	32,6	32,6
•Definizione percorso/Orientamento			
•destinati alla formazione			
•Colloquio accoglienza	7.941	28,2	60,8
•Colloquio accoglienza			
•Bilancio di competenze standard	2.168	7,7	68,5
•Definizione percorso/Orientamento			
•destinati alla formazione			
•Colloquio accoglienza	1.621	5,8	74,3
•Bilancio di competenze standard			
•Colloquio accoglienza			
•Bilancio di competenze semplificato	1.199	4,3	78,6
•Definizione percorso/Orientamento			
•Colloquio accoglienza			
•Bilancio di competenze semplificato	733	2,6	81,2
•Altri percorsi/combinazioni di servizi	5.307	16,4	100
<i>Totale</i>	<i>28.149</i>	<i>100</i>	

Fonte: elaborazioni Isfol e Italia Lavoro su dati SIP_Inps e Regione Marche

Per la sottopopolazione di lavoratori e lavoratrici in condizione di disoccupazione e beneficiari di indennità di Mobilità in deroga (Tab. 6) i servizi competenti, nella maggior parte dei casi, hanno offerto percorsi lunghi di ri-attivazione, prevedendo un sostanzioso impegno individuale nella partecipazione a iniziative di riqualificazione e aggiornamento professionale.

Ciononostante, al 14,3% del totale dei percetti di indennità in deroga, i servizi competenti sono riusciti (di fatto) ad offrire esclusivamente il colloquio di accoglienza. Grazie ad interviste libere realizzate con gli operatori dei CIOF sappiamo che si tratta di disoccupati che percepiscono l'indennità e che arrotondano i loro introiti ed occupano la loro giornata in attività lavorative informali (non necessariamente lavoro in nero per conto terzi, più spesso si tratta, dato il carattere rurale di molte zone marchigiane, di piccola produzione di vino, olio e prodotti dell'orto).

Tab. 6 - Distribuzione dei percettori di indennità di Mobilità in deroga in base alla tipologia di percorso di ri-attivazione effettivamente seguito (valori assoluti e % sul totale di 3.675 casi validi)

<i>Solo Mob_D</i>	Frequenza	Percentuale	Percentuale cumulata
•Colloquio accoglienza •destinati alla formazione	1.330	36,2	36,2
•Colloquio accoglienza	524	14,3	50,5
•Colloquio accoglienza •Consulenza orientativa •destinati alla formazione	288	7,8	58,3
•Colloquio accoglienza •Bilancio di competenze standard	121	3,3	61,6
•Colloquio accoglienza •Bilancio di competenze standard •Orientamento semplificato •Consulenza orientativa •destinati alla formazione	110	3	64,6
•Colloquio accoglienza •Bilancio di competenze standard •Orientamento semplificato	105	2,9	67,5
•Colloquio accoglienza •Bilancio di competenze standard •Orientamento semplificato •destinati alla formazione	92	2,5	70
•Colloquio accoglienza •Bilancio di competenze standard •Orientamento standard	74	2	72
•Colloquio accoglienza •Bilancio di competenze semplificato •destinati alla formazione	68	1,9	73,9
•Colloquio accoglienza •Bilancio di competenze semplificato •Orientamento semplificato •destinati alla formazione	52	1,4	75,3
•Colloquio accoglienza •Ricerca attiva di lavoro •destinati alla formazione	49	1,3	76,6
•Altri percorsi/combinazioni di servizi	973	26,8	100
<i>Totale</i>	<i>3.675</i>	<i>100</i>	

Fonte: elaborazioni Isfol e Italia Lavoro su dati SIP_Inps e Regione Marche

Sul totale degli individui presi in carico dai CIOF (coloro che hanno effettuato il colloquio di accoglienza, pari a 35.756 unità), oltre la metà, ossia il 52,5% del totale, è stata indirizzata ad un intervento di riqualificazione o aggiornamento professionale (Tab. 7).

Dell'insieme dei lavoratori che hanno avuto l'indicazione di prendere parte ad un'azione formativa, una quota maggioritaria, alla data di aggiornamento delle

informazioni analizzate²⁶, risulta avere effettivamente fruito di servizi formativi (11.204 soggetti, pari al 61,7% di coloro che sono stati destinati alla formazione). Si tratta di un dato parziale con dinamica crescente perché, alla data di chiusura del presente contributo, risultano ancora in corso interventi formativi che coinvolgono percettori di ammortizzatori sociali in deroga, specie per quanto concerne la sottopopolazione dei disoccupati in Mobilità in deroga e i cassaintegrati in deroga sospesi per il 100% delle ore mensili di lavoro. L'esatto numero di lavoratori e lavoratrici formate potrà essere quantificato non prima della fine di dicembre del 2013.

Tab. 7 - Tasso di partecipazione effettiva alla formazione per tipologia di AASS in deroga (aggiornato a marzo 2013 e soggetto a incremento fino alla fine del 2013)

	% soggetti destinati dai CIOF alla FP sul totale di quelli presi in carico	% soggetti effettivamente formati sul totale di quelli presi in carico	% soggetti effettivamente formati sul totale destinati dai CIOF alla FP
solo CIG_D	49,6	30,5	61,4
solo Mob_D	68,7	32,5	47,3
CIG_D + Mob_D	85,2	58,0	68,1
<i>Totale</i>	<i>52,5</i>	<i>32,4</i>	<i>61,7</i>

Fonte: elaborazioni Isfol e Italia Lavoro su dati SIP_Inps e Regione Marche

Nel complesso, la gran parte dei soggetti trattati da misure formative (il 75,7% degli 11.204 individui che hanno effettivamente aderito ad iniziative formative) ha partecipato a un solo progetto formativo. Nel rimanente 25,4% dei casi è stato necessario intervenire con più di una iniziativa corsuale in ragione del percorso definito all'interno de PAI anche in base ai fabbisogni di riqualificazione o aggiornamento rilevati dagli operato dei CIOF.

Rispetto agli strumenti programmatori e gestionali (Tab 8), le azioni formative hanno fatto ricorso ai *voucher formativi*, soprattutto i percettori di sola Mobilità in deroga (67,9%), mentre i percettori di sola CIG in deroga sono stati prevalentemente indirizzati verso attività formative direttamente erogate dai CIOF o realizzate da strutture accreditate (69,7%).

Tab. 8 - Distribuzione % della modalità formativa per tipologia di AASS in deroga (su 11.204 casi validi)

tipologia di AASSS in deroga	interventi formativi erogati attraverso l'organizzazione di corsi (CIOF o Enti accreditati)	interventi formativi erogati attraverso il ricorso al voucher	totale
solo CIG_D	69,7	30,3	100,0
Solo Mob_D	32,1	67,9	100,0
CIG_D + Mob_D	60,1	39,9	100,0
<i>Total</i>	<i>64,4</i>	<i>35,6</i>	<i>100,0</i>

Fonte: elaborazioni Isfol e Italia Lavoro su dati SIP_Inps e Regione Marche

²⁶ I microdati sugli interventi di politica attiva resi accessibili dalla Regione Marche sono aggiornati alla data del 24 marzo 2013 ma gli interventi rivolti ai percettori di trattamenti in deroga avviati fino a dicembre 2012 si protrarranno fino al dicembre 2013. .

A livello di singolo percettore la durata media dell'intero percorso di riattivazione, come insieme combinato di servizi per l'impiego e servizi formativi, risulta circa di 28 ore, mentre il costo medio delle stesse misure per partecipante è di 360,31 euro (Tab. 9).

*Tab. 9 - Durate e costi medi per partecipante delle PAL (servizi per l'impiego + formazione)
(casi validi 35.756)*

	solo CIG_D	solo Mob_D	CIG_D + Mob_D	Totale
Durata media PAL per partecipante (in ore)	27,36	26,10	57,67	27,91
Costo medio PAL per partecipante (in Euro)	333,19	479,39	846,47	360,31

Fonte: elaborazioni Isfol e Italia Lavoro su dati SIP_Inps e Regione Marche

Infine, per la sottopopolazione dei Cassaintegrati in deroga, sono state messe in relazione le informazioni relative alla residenza (dunque al servizio competente per il lavoro che avrebbe dovuto prendere in carico il lavoratore o la lavoratrice se l'unità produttiva fosse operante sul territorio comunale di residenza), con l'informazione riguardante il servizio che di fatto ha preso in carico il lavoratore o la lavoratrice sospesa. Si rammenta, infatti, che i Cassaintegrati sono invitati a presentarsi presso il Centro per l'impiego (CIOF) operante sul territorio ove è ubicata l'unità produttiva.

L'incrocio tra le due informazioni (residenza del lavoratore o lavoratrice e servizio che lo ha preso in carico) offre un'immagine sintetica della mobilità geografica interna alla regione Marche relativa, ovviamente, alla popolazione dei sussidiati attraverso gli ammortizzatori sociali in deroga (Tab. 10).

La mobilità dei lavoratori e lavoratrici esaminati riguarda principalmente i comuni più grandi delle provincie di Ancona, Senigallia e Jesi, e di Macerata, Civitanova Marche e Tolentino, tutti e quattro con un indice di mobilità geografica intra-regionale superiore al 20%.

Nel caso di Senigallia è il polo della cantieristica navale di Fano ad attrarre il maggior numero di maestranze, mentre per Jesi il capoluogo di regione Ancona sembra offrire opportunità lavorative e purtroppo, allo stesso tempo, rischi di sospensione per crisi economica.

Per Civitanova Marche invece, oltre ad Ancona, il settore manifatturiero del calzaturificio di Fermo sembra rappresentare un importante polo di attrazione di manodopera regionale. Mentre per i lavoratori e le lavoratrici residenti a Tolentino, i distretti "attrattivi" sono quelli di Macerata (moda e abbigliamento), Fermo (calzaturificio) e Fabriano (lavorazione carta).

Tab. 10 - Numero di percettori di CIG in deroga per CIOF di residenza e CIOF responsabile della "presa in carico" e indice di mobilità geografica intra-regionale (28.149 casi validi)

		CIOF_residenza														Totale
SOLO CIGD	ND	Ancona	Ascoli Piceno	Civitanova Marche	Fabriano	Fano	Fermo	Jesi	Macerata	Pesaro	San Benedetto del Tronto	Senigallia	Tolentino	Urbino	Totale	
	7	16	4	-	3	3	-	4	1	4	1	10	-	1	54	
ancona	56	3.330	2	168	7	36	33	302	15	4	2	67	6	10	4.038	
ascoli	50	-	1.122	-	-	1	56	-	-	-	99	-	3	-	1.331	
civitanova	16	126	-	1.618	-	-	149	6	105	1	1	1	11	-	2.034	
fabriano	75	4	-	-	620	8	-	10	1	-	-	7	44	2	771	
fano	54	20	-	-	13	2.528	-	10	1	67	1	134	1	65	2.894	
CIOF trattamento PAL	fermo	46	6	22	230	-	1	5.307	3	52	-	69	-	67	5.803	
	jesi	10	140	1	6	23	6	-	1.328	37	3	46	-	-	1.600	
	macerata	10	10	-	97	-	-	32	27	1.247	-	3	-	75	1.501	
	pesaro	205	1	-	-	1	173	-	1	-	2.556	-	6	-	3.102	
	sanbenedetto	98	1	114	2	-	-	66	1	-	-	964	1	1	1.249	
	senigallia	5	24	-	-	30	123	2	43	-	-	-	756	1	984	
	tolentino	4	2	-	13	4	-	25	-	56	-	2	-	830	936	
	urbino	88	1	-	-	2	59	-	-	-	60	-	1	-	1.641	
Totale	724	3.681	1.265	2.134	703	2.938	5.670	1.735	1.515	2.695	1.142	1.029	1.039	1.879	28.149	
Indice di mobilità geografica intra-regionale		Ancona	Ascoli Piceno	Civitanova Marche	Fabriano	Fano	Fermo	Jesi	Macerata	Pesaro	San Benedetto del Tronto	Senigallia	Tolentino	Urbino		
		9,5	11,3	24,2	11,8	13,9	6,4	23,4	17,7	5,1	15,6	26,5	20,1	9,5		

Fonte: elaborazioni Isfol e Italia Lavoro su dati SIP_Inps

3. Qualche considerazione conclusiva alla luce del nuovo assetto per il 2013

Esplorare l'impatto delle misure di contrasto alla crisi occupazionale nel ridisegnare l'architettura dei servizi erogati, all'insegna del nuovo paradigma dell'integrazione fra le politiche passive di sostegno al reddito e le politiche attive del lavoro, è stato l'intento principale di questo contributo.

Alla luce del nuovo assetto degli ammortizzatori sociali, determinato dall'entrata in vigore – il 18 luglio 2012 – della legge 92 del 28 giugno 2012 di riforma del mercato del lavoro, diventa fondamentale, a conclusione di questo *excursus*, focalizzare l'attenzione sugli orientamenti che sembrano caratterizzare, nel 2013, le scelte strategiche della Regione Marche in materia di politiche attive del lavoro collegate ai trattamenti in deroga. Si tratta essenzialmente di capire se i cambiamenti indotti dall'attuazione dell'Accordo Stato-Regioni del 2009 e sperimentati nell'ultimo quadriennio (2009-2012) si sono effettivamente tradotti in nuovi modelli organizzativi, a cui i soggetti attuatori delle politiche del lavoro, ispirandosi a criteri differenti di gestione della *performance*, faranno riferimento anche nel futuro.

Per abbozzare una prima – e non certo esaustiva – risposta a tale quesito, non possiamo che partire da una rigorosa analisi della regolamentazione varata dalla Regione Marche nel 2013, ai sensi dell'articolo 2 (commi 64, 65 e 66) della legge n. 92/2012 e dell'intesa Stato-Regioni del 22 novembre 2012, che ha previsto per le amministrazioni regionali la possibilità di continuare ad avvalersi, per il periodo 2013-2016, dei trattamenti in deroga come strumenti di gestione delle situazioni derivanti dal perdurare della crisi occupazionale, al fine di garantire una graduale transizione verso il nuovo regime degli ammortizzatori sociali delineato dalla riforma del mercato del lavoro.

La predetta intesa Stato-Regioni in materia di ammortizzatori sociali in deroga e di politiche attive del lavoro per l'anno 2013 – vale la pena ricordarlo – ha sottolineato l'apporto positivo del *principio di condizionalità* nella costruzione di un approccio integrato fra politiche attive e passive, nonché riaffermato l'impegno delle amministrazioni regionali "a programmare ed attuare a favore dei lavoratori percettori di ammortizzatori sociali in deroga politiche attive del lavoro che siano - nel metodo, nel merito e nelle finalità - adeguate alle competenze professionali del lavoratore e alla domanda di lavoro dell'area territoriale di domicilio (...)".

Guardando più da vicino la cornice normativa di riferimento tracciata dalla Regione Marche relativamente ai trattamenti in deroga per l'anno corrente, si ha l'impressione che la strategia regionale per il 2013 si discosti non poco – nella sostanza più che nella forma – dall'approccio integrato che è stato sperimentato in seguito all'Accordo Stato-Regioni del 2009 e reiterato per il biennio 2011-2012.

In estrema sintesi, nel nuovo impianto regolamentare della Regione Marche, la questione delle politiche attive rimane formalmente ricondotto alla concreta disponibilità di risorse economiche. L'intesa istituzionale-territoriale sugli ammortizzatori sociali in deroga per il 2013, siglata il 10 gennaio, ribadisce l'obbligo a carico dei beneficiari dei trattamenti deroga di partecipare agli interventi di politiche attive attraverso un richiamo a "iniziative di politica attiva che la Regione Marche, ai sensi dell'Intesa Governo Regioni e Province autonome del 22 novembre 2012, potrà avviare compatibilmente con la disponibilità finanziaria accertata nel 2013"²⁷.

²⁷ Non a caso le procedure delineate fanno riferimento solamente all'organizzazione di "eventuali" iniziative di politica attiva.

All'interno di questo quadro regolamentare, per lo più immutato rispetto alle principali categorie descrittive dei trattamenti²⁸, l'elemento di autentica rottura nel disegno dell'attuale assetto regionale degli ammortizzatori in deroga è rappresentato dall'elusione di ogni riferimento al principio di condizionalità, chiaramente evocato nelle precedenti intese.

Dal flusso delle comunicazioni circa l'esito delle istruttorie per la CIG in deroga da parte della Regione, ad esempio, scompare del tutto qualsiasi richiamo ai Centri per l'Impiego competenti per territorio, come a sottendere che i CIOF – assurti a fulcri nevralgici dell'attivazione degli interventi di politica attiva con l'operazione di sostegno al reddito e alle competenze dei lavoratori – non sono più tenuti a convocare i percettori dei trattamenti in deroga, ai fini della definizione di un percorso personalizzato di erogazione di servizi per l'impiego e di servizi formativi. E ciò a prescindere dall'applicazione del principio di condizionalità.

Più in dettaglio, il modello di richiesta per la CIG in deroga adottato dalla Regione prevede la sottoscrizione da parte del lavoratore della cosiddetta "Dichiarazione di Immediata Disponibilità" (DID) ad un percorso di riqualificazione professionale e all'adesione di una proposta di lavoro congruo (così come previsto dalla normativa)²⁹. Tale sottoscrizione, dal 2009 al 2012, implicava per il lavoratore soggetto a sospensione l'obbligo di presentarsi presso il CIOF competente per territorio, ai fini della presa in carico e della definizione del percorso di politica attiva, pena la perdita del diritto a qualsiasi erogazione di carattere retributivo e previdenziale anche a carico del datore di lavoro. È evidente però che in tale mutato contesto, ovvero venuto meno l'obbligo della presa in carico da parte dei CIOF, l'attivazione del percorso individualizzato di accompagnamento dei lavoratori rimane subordinato all'iniziativa, da parte dei singoli beneficiari dei trattamenti in deroga, di presentarsi presso i CIOF e – su richiesta – di fruire di un pacchetto di servizi coerenti con i bisogni e le aspettative personali.

Sarebbe senza dubbio auspicabile, invece, raccogliere i frutti migliori delle esperienze che hanno avuto sviluppo nei territori, in attuazione dell'Accordo Stato-Regioni del 2009, valorizzando l'immane lavoro finora compiuto in direzione della creazione di una moderna rete di servizi per l'impiego, capace di mobilitare tutte le risorse – materiali e *non* – presenti a livello locale.

Il caso della Regione Marche è, sotto vari profili, emblematico dei vincoli e delle opportunità che si sono intrecciati nell'implementare un modello di politiche attive del lavoro in risposta alle emergenze dettate dalla crisi economica e occupazionale. Basti pensare, a titolo meramente esemplificativo, alle oggettive difficoltà operative dei CIOF, connesse in primo luogo al limitato numero di personale preposto all'accompagnamento degli individui nel percorso di politica attiva, così come al tentativo, da parte dell'Amministrazione Regionale, di configurare un sistema misto dei servizi per l'impiego ("pubblico-privato"), attraverso il coinvolgimento degli enti di formazione accreditati nell'erogazione di alcuni servizi al lavoro.

Nel nostro Paese, la partita "decisiva" circa il definitivo passaggio dal tradizionale *welfare* a un differente assetto di *workfare* si gioca proprio in questa delicata fase di transizione verso il nuovo regime degli ammortizzatori sociali.

²⁸ Ad eccezione di una parziale rivisitazione dell'indennità di mobilità in deroga attraverso l'inevitabile riferimento all'ASPI e alla mini ASPI, l'Accordo istituzionale-territoriale del 2013 è quasi sovrapponibile, a livello di contenuti, all'Intesa Regione-Parti Sociali del 2012, rispecchiandone in particolare le platee di beneficiari (tipologie di aziende e categorie di soggetti), nonché l'iter procedurale per la richiesta dei trattamenti.

²⁹ Si veda l'art. 4, commi 33 e ss. della Legge 92/2012 che introduce alcune modifiche sostanziali al d.lgs. 181/2000, in particolare agli art. 3 e 4, in parte già modificati d.lgs. 297/2002).

È in questa prospettiva che l'analisi dell'insieme dei vincoli e delle opportunità incontrati dalla Regione Marche nella realizzazione dell'operazione di sostegno al reddito e alle competenze dei lavoratori – oggetto di questo *paper* – rappresenta un invito a riflettere sull'impresa di progettare e supportare un migliore funzionamento del mercato del lavoro, in una logica di rete e di sistema fondata tanto su indispensabili infrastrutture di dialogo e di scambio informativo quanto su irrinunciabili *standard* qualitativi, definiti dagli attori pubblici di livello nazionale e regionale.

Bibliografia minima di riferimento

- Anastasia B., Mancini M. e Trivellato U., (2008), *Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte tra riformismo strisciante, inerzie dell'impianto categoriale e incerti orizzonti di flexicurity*, in Trivellato U. (a cura di), *Regolazione, Welfare e Politiche del lavoro*, CNEL, Roma, <http://www.portalecnel.it>
- Causarano P., *Itinerari di formazione sul/nel lavoro*, in "Studi sulla Formazione", Vol. VII, 2004, n. 1, n. 10.
- De Vincenzi R., Irano A. e Sorcioni M., a cura di, (2012), *Attuazione e primi risultati dell'Accordo Stato - Regioni del Febbraio 2009. Triennio 2009 - 2011, I libri del FSE*, Soveria Mannelli, Rubettino.
- Dore, R. (2005), *Il lavoro nel mondo che cambia*, Bologna, Il Mulino.
- Ferrera, M. (2004), *La gestione del rischio economico di disoccupazione in Europa: osservazioni comparate e implicazioni per l'Italia*, in Porcari S. (a cura di), *Sistemi di welfare e gestione del rischio economico di disoccupazione*, Isfol, Milano, Franco Angeli.
- Lai M., *Fondi bilaterali di solidarietà*, in "Diritto e pratica del lavoro", n. 32/2012;
- Keune, M. (2008), *Flexicurity: a contested concept at the core of the european labour market debate*, in *Intereconomics*, pp. 92-98.
- Nogler, L. (2004), *Articolo 13. Misure di incentivazione del raccordo pubblico privato*, in AA.VV. "Il nuovo mercato del lavoro, commento al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276", Bologna, Zanichelli.
- Sabel, C.F., Zeitlin, J. (2008), *Learning from difference: the new architecture of experimentalist governance in the EU*, in *European Law Journal*, vol. 14, n. 3, pp. 271-327.
- Schmitter, P.C., Grote, J. (1997), *Sisifo corporatista: passato, presente e futuro*, in "Stato e mercato", n. 50, pp. 183-215.
- Sciarra, S. (2008), *Viking e Laval: diritti collettivi e mercato nel recente dibattito europeo*, in *Lavoro e diritto*, vol. XXII, n. 2, pp. 245-272.
- Spattini S., (2012), *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la Legge 28 giugno 2012, n. 92*, Collana Adapt-Centro Studi Marco Biagi, Giuffrè, Milano,
- Supiot, A., a cura di (2003), *Il futuro del lavoro*, Roma, Carocci.
- Tiraboschi, M., Spattini, S. (2003), *I Servizi per l'impiego in Europa: un quadro comparato*, in Tiraboschi M. (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi Servizi per l'impiego*, Milano, Giuffrè.
- Tiraboschi, M. (2005), *Misure di incentivazione del raccordo pubblico-privato. Le agenzie sociali per il lavoro*, in Olivelli, P., Tiraboschi, M. (a cura di) *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Milano, Giuffrè.
- Treu T., *Riequilibrio delle tutele e flexicurity*, (2012), in Magnani M. e Tiraboschi M., *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla Legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano,.